

Werkdocument

No 101

Wonen en ruimte in drie scenario's tot 2020

Centraal Planbureau, Den Haag, februari 1998

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 5635 107 9

Ten geleide

Dit werkdocument geeft een nadere onderbouwing op het terrein van wonen en ruimte van de in juli 1997 verschenen CPB-studie: Economie en fysieke omgeving (EFO). Het werkdocument gaat dieper in op de determinanten van de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag, alsmede op de factoren die voor de vraag naar ruimte voor het wonen van belang zijn. Ook wordt meer informatie verschaft over de gehanteerde berekeningsmethoden.

Voor deze studie is gebruik gemaakt van informatie van de Rijksplanologische Dienst, het Directoraat Generaal voor de Volkshuisvesting en van de bijdragen aan EFO van een aantal interne afdelingen van het CPB (waaronder de afdelingen Diensten en Landbouw). De analyses op het gebied van wonen en ruimte zijn verricht door de afdeling Bouw. Direct betrokkenen hierbij waren M.J. Stoffers, G. van Steen en P. Westra.

F.J.H. Don
directeur

INHOUDSOPGAVE	Blz.
Executive summary	5
1. Inleiding	24
2. Kenmerken en determinanten van de woningmarkt, terugblik 1971-1995	26
3. Voornaamste uitgangspunten voor de toekomstige woningvraag	50
4. Resultaten voor de woningvraag	68
5. Ruimtevrage voor het wonen	81
6. De beschikbare ruimte voor wonen	89
7. Drie oplossingsvarianten	97
Bijlage 1 Gebruikte modellen bij de ramingen	111
Bijlage 2 Tabellen	121
Abstract	125

Executive summary in Dutch

Wonen en ruimte in drie scenario's tot 2020

Doelstelling

In deze studie wordt een drietal scenario's met betrekking tot het wonen en de ruimtevrage voor het wonen tot 2020 uitgewerkt. Het is een achtergronddocument voor de in juli 1997 gepubliceerde CPB-studie 'Economie en Fysieke Omgeving' (EFO), waarin onder meer ruimte voor wonen aan de orde kwam. Doel van EFO en deze studie is in de eerste plaats het opsporen van trends en knelpunten, die zich gedurende de komende 25 jaar kunnen voordoen bij het vastgestelde beleid op het terrein van de woningmarkt en de ruimtevrage voor het wonen. Hiertoe wordt met behulp van een drietal omgevingsscenario's de ongerestricteerde woningvrage en ruimteclaims voor het wonen per scenario gekwantificeerd. Ongerestricteerd wil in dit verband zeggen dat geen rekening is gehouden met aanbodbeperkingen.

Het vastgestelde beleid is het beleid dat officieel gepubliceerd is op of voor 1 januari 1997. Uit de confrontatie van de ongerestricteerde ruimtevrage per scenario en het ruimteaanbod bij het vastgestelde beleid resulteren mogelijke knelpunten in 2010 en beleidsopgaven tot 2020. Hierbij is een indeling naar een drietal grote regio's gemaakt, omdat de woning- en ruimtemarkt een sterk regionaal karakter hebben. Een tweede doelstelling van deze studie is het geven van een aantal oplossingsrichtingen om de eventuele knelpunten op te lossen of te verminderen en een evaluatie hiervan.

Determinanten van de woningvrage

De ontwikkeling van de kwantitatieve woningvrage hangt in belangrijke mate samen met de huishoudensvorming. De groei van het aantal huishoudens wordt grotendeels bepaald door de mutatie in de omvang en samenstelling van de bevolking. De verdeling van de bevolking over de leeftijdsklassen is van belang, omdat de zelfstandigheidsgraden (of headshiprates)¹ per leeftijdscategorie uiteenlopen. Zo is de zelfstandigheidsgraad het geringst bij jongeren tot 25 jaar en neemt dan toe met de leeftijdsklasse. Alleen voor leeftijdsklassen ouder dan 75 jaar neemt de zelfstandigheidsgraad af ten gevolge van het opnemen van bejaarden in verzorgings- en verpleegtehuizen.

De zelfstandigheidsgraden zijn in de tijd niet constant, maar hangen af van sociaal-culturele trends met betrekking tot meer of minder samenwonen, de welvaartsontwikkeling en (in geringe mate) ook de ontwikkeling van de reële woonlasten. Bij stijgende

¹ Hieronder wordt verstaan het aantal hoofden van huishoudens als percentage van het aantal personen in een leeftijdsklasse.

welvaart zullen met name jongeren eerder een zelfstandig huishouden vormen en ouderen langer zelfstandig blijven wonen. Lagere reële woonlasten stimuleren met name jongeren om in toenemende mate een zelfstandige huishouding te gaan voeren. Hieruit volgt dat de huishoudensvorming en de kwantitatieve woningvraag door demografische, economische en sociaal-culturele factoren wordt bepaald. Daarnaast is het overheidsbeleid met betrekking tot de volkshuisvesting (en ruimtelijke ordening) voor de feitelijke woningvoorraad van belang. Dit beleid is er in het verleden op gericht geweest de na de oorlog ontstane kwantitatieve woningtekorten te verminderen en door het geven van woonsubsidies de toegankelijkheid van de woningvoorraad voor huishoudens met een laag inkomen te bevorderen.

De regionale woningvraag is gerelateerd aan de demografische ontwikkeling per regio, de regionale welvaartsontwikkeling en mogelijke regionale sociaal-culturele trends. De feitelijke regionale bouwproductie kan op directe of indirecte wijze door de overheid worden gestuurd.

Naast een kwantitatief aspect kent de woningvraag ook een kwalitatief aspect. In de kwalitatieve woningvraag komen de woonwensen van de consument naar voren. In deze studie wordt onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen, alsmede tussen eengezins- en meergezinswoningen.

De penetratie van de koopsector hangt af van de inkomensgroei, de leeftijdsopbouw van de bevolking en de ontwikkeling van de relatieve woonlasten tussen kopen en huren. Bij stijgend inkomen komen koopwoningen eerder binnen bereik van woonconsumenten. Een vergrijzing van de bevolking daarentegen heeft een temperend effect op het eigen woningbezit, omdat de voorkeur voor het kopen tot het veertigste jaar van het huishoudenshoofd toeneemt om daarna weer terug te lopen. Het overheidsbeleid heeft in het verleden een belangrijke invloed uitgeoefend op de samenstelling van de woningvraag door het geven van subsidies c.q. belastingfaciliteiten aan huurders en kopers.

Het marktaandeel van de eengezinswoning hangt samen met de inkomensgroei, de leeftijd van het huishoudenshoofd. Een toenemende welvaart heeft een groeiende voorkeur voor eengezinswoningen tot gevolg. Naarmate de gemiddelde leeftijd van het huishoudenshoofd toeneemt, stijgt ook de voorkeur voor de meergezinswoning.

Determinanten van de ruimtevraag voor wonen

De ruimtevraag voor wonen is niet alleen gerelateerd aan de omvang, maar ook aan de samenstelling van de woningvoorraad. Zo gebruikt een eengezinswoning in de koopsector 50% meer grond dan dat in de huursector, terwijl meergezinswoningen in

de koopsector ongeveer 15% meer grond dan die in de huursector.² Eengezinswoningen gebruiken meer ruimte dan meergezinswoningen, zowel in de koop- als in de huursector. Het verbruik van grond per woningtype is niet constant, maar hangt samen met de inkomensgroei, de huishoudensgrootte en de reële prijs van grond. Bij stijging van de welvaart willen consumenten ruimer gaan wonen, terwijl een verdergaande huishoudensverdunding juist het tegenovergestelde effect heeft. Grondprijzen blijken ook invloed te hebben op de bouwdichtheid van het woongebied. Een stijging van de reële grondprijs heeft tot gevolg dat de woonkavels kleiner worden en omgekeerd. Het ruimtelijke ordeningsbeleid van de overheid kan (via regulering) ertoe bijdragen, dat het feitelijke gebruik van grond afwijkt van de wensen van de woonconsument.

Verder moet worden opgemerkt, dat het grondgebruik per regio uiteenloopt. In de Randstad wordt bijvoorbeeld aanmerkelijk krapper gebouwd dan in de regio Noordoost. Dit hangt mede samen de hogere grondprijs in het westen van ons land vergeleken met die in Noordoost. Een verschuiving van de woningbouw van de regio Noordoost naar de Randstad heeft dus een negatief effect op het gemiddeld grondgebruik per type woning voor Nederland en omgekeerd.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd, dat het totale ruimtegebruik voor wonen wordt gedetermineerd door de demografische ontwikkeling, de welvaarts-groei, sociaal-culturele trends, de verdeling van de woningvraag naar regio en het overheidsbeleid.

Uitgangspunten voor de woningvraag en de ruimtevraag voor het wonen in 2020.

Een belangrijk uitgangspunt voor de woningvraag en de ruimtevraag voor het wonen vormen de omgevingsscenario's. Gelet op de grote onzekerheden, waarmee lange termijnontwikkelingen zijn omgeven, is gekozen voor de uitwerking van drie scenario's: Divided Europe (DE), European Coordination (EC) en Global Competition (GC). In de scenario's wordt de noodzakelijke bandbreedte verkregen door op uiteenlopende wijze invulling te geven aan trends op het gebied van de internationaal economisch politieke ontwikkelingen, technologieën, sociaal-culturele factoren, demografie en economie. Tabel 1 geeft een illustratie van een aantal belangrijke variabelen voor de woningvraag en ruimtevraag voor wonen uit de omgevingsscenario's.

² In de terreincoëfficiënten voor de verschillende woningtypen is rekening gehouden met een bepaalde opslag voor groen en infrastructuur.

Tabel 1 BBP-groei, bevolkingsgroei, reële huren en reële rente over de periode 1995-2020 per scenario

	DE	EC	GC
	mutaties per jaar in %		
BBP-groei	1½	2¾	3¼
Bevolkingsgroei	0,2	0,6	0,4
Reële huren	0,4	0,7	1,3
Reële rente (gem. niveau)	3,4	3,5	4,6

In alle scenario's is sprake van een aantal trends, die ook voor de volkshuisvesting en ruimte voor wonen van belang zijn. De eerste trend is dat in alle toekomstbeelden een positieve economische groei voorkomt. Deze ontwikkeling geldt ook per hoofd van de bevolking. Wel zijn er verschillen tussen de scenario's met betrekking tot het niveau van de economische groei en de verdeling van deze groei over de sectoren. Een tweede trend is, dat in alle scenario's de bevolkingsgroei positief is, maar terugloopt ten opzichte van die in de afgelopen 25 jaar. Verder treedt in alle scenario's een verschuiving van de leeftijdscategorie tot 25 jaar naar oudere leeftijdscategorieën op. Vooral na 2010 is sprake van een toenemend aandeel ouderen van 65 jaar en ouder.

Tenslotte is er een drietal trends, die zich met betrekking tot de regionale bevolkingsontwikkeling voordoen. De regionale bevolkingsontwikkeling hangt samen met de natuurlijke aanwas, het binnenlandse en buitenlandse migratiesaldo per regio. De bevolkingsgroei in de regio Noordoost blijft in alle scenario's achter bij de landelijke bevolkingstoename. Dit is het gevolg van de geringe natuurlijke aanwas, het negatieve binnenlandse migratiesaldo en de naar verhouding geringe aantallen buitenlandse migranten die zich in deze regio vestigen. Het negatieve binnenlandse migratiesaldo hangt samen met de minder gunstige vraag naar arbeid in deze regio, waardoor veel mensen elders werk zoeken.

In de Randstad als geheel groeit de bevolking conform het landelijk gemiddelde. De invloed van inkomende arbeidsmigratie en buitenlandse migranten wordt gecompenseerd door naar elders vertrekkende woonmigranten. In het landsdeel Overig Nederland neemt de bevolking sneller toe dan in de andere regio's, hetgeen vooral toe te schrijven is aan het positieve binnenlandse migratiesaldo. Dit wordt veroorzaakt door inkomende arbeidsmigranten en woonmigranten.

Een belangrijk uitgangspunt voor de ramingen heeft betrekking op vastgesteld beleid op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Dit betekent voor de volkshuisvesting een verdergaande liberalisering van het beleid, zoals dat is vastgelegd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig en de uitwerking hiervan in de Trendbrieven van 1993 en 1995.

Kerninstrument van het volkshuisvestingsbeleid blijft de individuele huursubsidie om huishoudens met een laag inkomen in staat te stellen een kwalitatief goede huisvesting te realiseren. Er worden slechts zeer geringe objectsubsidies voor nieuwbouw verstrekt. De woningcorporaties stellen hun huren binnen bepaalde spelregels vast, gegeven de kostenontwikkeling en het gewenste rendement. Op basis hiervan nemen in alle scenario's de huren sterker toe dan de algemene inflatie, het meest in GC (zie verder tabel 1).

Ter bevordering van het eigen woningbezit blijft de fiscale aftrek van hypotheekrente gehandhaafd. Dit geldt ook voor het huurwaardeforfait, maar het tarief hiervan wordt conform de opvattingen van het ministerie van Financiën aan de reële huurontwikkeling aangepast. De netto woonlasten van eigenaar-bewoners³ nemen, gecorrigeerd voor de algemene inflatie, in de scenario's nauwelijks toe of lopen zelfs terug. Deze ontwikkeling hangt onder meer samen met het veronderstelde niveau van de reële rente (zie ook tabel 1).

Een en ander betekent, dat de prijsontwikkeling van kopen en huren in alle scenario's, maar het meest in EC en GC, in het voordeel van het kopen uitvalt.

De woningvraag gedurende 1996-2020.

Op basis van de aan de omgevingsscenario's ontleende demografische ontwikkeling, economische groei en sociaal culturele trends neemt het aantal huishoudens in alle scenario's in de periode 1996-2020 sterker toe dan de bevolking. Hierdoor treedt een verdere huishoudensverduunning op. Deze is het sterkst in GC. De bevolkingstoename in combinatie met de ontgroening van de bevolking dragen het meest aan de huishoudensgroei bij. De positieve effecten van de economische groei worden in GC door sociaal-culturele trends in de richting van verdergaande individualisering versterkt, in EC valt het effect van de economische groei weg tegen de toenemende tendens tot samenwonen.

Ten opzichte van de afgelopen 25 jaar toen een gemiddelde groei van 2,0% per jaar werd bereikt, zwakt de groei van de woningvraag in alle scenario's beduidend af.

³ D.w.z. de 'out of pocketexpenses' van deze woonconsumenten vermeerderd met het netto effect van het huurwaardeforfait en de gedeelde renteopbrengsten op het vermogen in het huis.

Tabel 2 Toename woningvraag per jaar, uitbreidingsvraag, woningproductie in drie scenario's

	1996-2020		
	Toename woningvraag	Uitbreidingsvraag	Nieuwbouwproductie
	mutaties in % per jaar	*1000	*1000
DE	0,65	1135	1595
EC	0,80	1420	2095
GC	1,00	1760	2466

De stijging van de woningvraag is niet gelijkmatig over de regio's verdeeld. Dit is het gevolg van de uiteenlopende demografische ontwikkeling per regio. In de regio Noordoost blijft de groei van de woningvraag achter bij het gemiddelde voor Nederland als geheel, groeit de woningvraag in de Randstad conform het gemiddelde en is in de regio Overig sprake van een boven gemiddelde toename.

Tabel 3 Toename woningvraag per jaar per regio

	1996-2020		
	DE	EC	GC
	mutaties per jaar in %		
Noordoost	0,40	0,45	0,50
Randstad	0,65	0,80	1,05
Overig	0,75	1,00	1,10
Nederland	0,65	0,80	1,00

Uit tabel 2 volgt, dat op grond van de toenemende woningvraag de woningvoorraad in de periode 1996-2020 met 1,15 mln (DE) à 1,75 mln (GC) woningen moet worden uitgebreid.

De nieuwbouwproductie is echter aanmerkelijk hoger, omdat met name in EC en GC een sterke stijging optreedt van de sloop en de hiermee samenhangende vervangende nieuwbouw. De gemiddelde woningproductie per jaar blijft dankzij de forse stijging van de vervangende nieuwbouw in EC de komende 25 jaar op het peil van 1990-1995. In GC is zelfs een toename aan de orde, terwijl in DE de gemiddelde jaarlijkse woningproductie fors terugloopt.

De stijging van de sloop en vervangende nieuwbouw hangt samen met de verwachte 'upgrading' van de woningvoorraad. Grote delen van de vroeg naoorlogse woningvoorraad, vooral in de sociale huursector, zullen in de komende 25 jaar door de stijgende kwaliteitseisen van de woonconsument economisch verouderen. Aanpassing via renovatie is te kostbaar, waardoor sloop en vervanging door kwalitatief betere

nieuwbouw de enige oplossing is. Andere delen van de (sociale) huurvoorraad worden gerenoveerd om beter verhuurbaar te zijn.

Een ander aspect van de 'upgrading' van de woningvoorraad is de verdergaande penetratie van de koopsector en de opmars van de eengezinswoning in alle scenario's. Hiermee vindt een verschuiving plaats naar grotere en duurere woningen. Als gevolg van de stijgende welvaart en de gunstige prijsontwikkeling voor de koopsector neemt het marktaandeel van de koopsector toe.

Tabel 4 Aandeel koopsector, eengezinswoningen in de woningvoorraad in drie scenario's

	1995	2020	EC	GC
		DE		
	%			
Aandeel koopsector	48	57,5	62	65,5
Aandeel eengezinswoningen	69	72	73	74

De grootste marktwinst van de koopsector en de eengezinswoning wordt echter in de periode tot 2010 bereikt. Na 2010 zwakt door de vergrijzing de penetratie van de koopwoning en de eengezinswoning af. De welvaartstoename heeft niet alleen gevolgen voor de samenstelling van de woningvoorraad, maar ook voor de kwaliteit per type woning. In alle scenario's neemt de kwaliteit per woningtype toe, met name in EC en GC.

De verandering in de samenstelling van de woningvoorraad in de komende 25 jaar heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor de samenstelling van de nieuwbouw in die periode. In alle scenario's, maar vooral in EC en GC, domineert in de nieuwbouw de koopwoning en de eengezinssector. Na 2010 boekt echter de huursector en de meergezinswoning enige terreinwinst.

De vraag naar ruimte voor wonen gedurende 1996-2020

De toekomstige additionele vraag naar ruimte voor wonen is gerelateerd aan de vraag naar nieuwbouwwoningen, het gemiddeld grondgebruik per nieuwbouwwoning en de bij de sloop vrijkomende ruimte. Het gemiddelde grondgebruik per nieuwbouwwoning per regio hangt samen met de samenstelling van de nieuwbouw over huur en koop, eengezins- en meergezinswoningen, maar is ook afhankelijk van de groei van het grondgebruik per woningtype. Verder wordt het gemiddelde grondgebruik per nieuwbouwwoning voor Nederland als geheel nog bepaald door de verdeling van de nieuwbouw over de provincies. Zoals gezegd verschilt het gemiddelde grondgebruik per type woning per regio aanzienlijk.

In de twee hoge groeiscenario's stijgt het gemiddelde gewenste grondgebruik per nieuwbouwwoning in Nederland de komende 25 jaar ten opzichte dat in 1995. In DE daarentegen stabiliseert dit gebruik zich in 2020 op het niveau van dat jaar. Als gevolg van de penetratie van de koopsector en de eengezinswoning wordt de ruimtevraag per nieuwbouwwoning vooral in EC en GC gestimuleerd. Ook de welvaartsgroei heeft een grotere vraag naar ruimere woningen tot gevolg. Hier staat tegenover dat de gemiddelde gezinsgrootte kleiner wordt, hetgeen de groei van het ruimtegebruik enigszins afremt. Na 2010 wordt door de vergrijzing een grotere vraag naar huur- en meergezinswoningen in de nieuwbouw uitgeoefend, hetgeen eveneens de ruimtevraag neerwaarts beïnvloedt. Per saldo vindt in EC en GC door de forse welvaartsgroei en de hiermee samenhangende sterke penetratie van de koop- en eengezinswoning nog een toename plaats van het gemiddelde gewenste grondgebruik per woning.

In DE wordt door de matige welvaartsontwikkeling de koopsector en de eengezinswoning veel minder gestimuleerd dan in de andere scenario's, waardoor in combinatie met de relatief sterke vergrijzing en de dalende gemiddelde gezinsomvang de omstandigheden voor een toename van het ruimtegebruik per woning minder gunstig zijn.

De gemiddelde ruimtevraag per woning voor Nederland wordt in alle scenario's nogal getemperd door de verschuiving in de verdeling van de nieuwbouwproductie van het Noordoosten met een hoog grondgebruik per woningtype naar de overige regio's met een minder hoog grondgebruik.

Tabel 5 Gemiddeld grondgebruik per nieuwbouwwoning per scenario

1990-1993	2010			2020		
	DE	EC	GC	DE	EC	GC
m ²						
320	350	360	360	320	350	355

Aan de hand van het aantal nieuwbouwwoningen, het gemiddeld grondgebruik per nieuwbouwwoning en een correctie voor de vrijkomende ruimte door de sloop kan de additionele vraag naar ruimte voor het wonen per scenario worden berekend. De resultaten hiervan worden in tabel 6 weergegeven.

Tabel 6 Additionele netto ruimtevraag voor wonen per regio in drie scenario's

	1996-2010			1996-2020		
	DE	EC	GC	DE	EC	GC
	dzd ha					
Noordoost	4,0	4,6	5,8	5,4	7,0	8,1
Randstad	10,5	12,9	15,8	16,1	21,1	28,3
Overig	13,3	16,7	20,7	19,0	27,0	31,5
Nederland	27,8	34,2	42,3	40,5	55,1	67,9

Tabel 6 laat zien, dat de hoogste ruimteclaim voor wonen in GC wordt gerealiseerd, de laagste in DE. De tabel laat eveneens zien, dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de ruimtevraag per scenario. In GC is de ruimtevraag tot 2020 maar liefst 65% hoger dan in DE. In EC is het verschil met DE rond 35%.

Hierbij zij benadrukt dat deze ruimtevraag geen rekening houdt met mogelijke aanbodbeperkingen en dus een 'ex ante' karakter heeft.

Uit de tabel blijkt verder, dat de ruimtevraag voor wonen ongelijkmatig verdeeld is over de regio's, zoals ook gezien de regionale samenstelling van de nieuwbouw mocht worden verwacht. De ruimtevraag voor wonen is in alle scenario's geconcentreerd in de regio's Randstad en Overig Nederland. In de regio Overig Nederland vindt de grootste vraag naar ruimte plaats, ondanks het feit dat de uitbreidingsvraag naar woningen in de Randstad in DE en GC groter is. De reden hiervan is dat in de Randstad door de relatief hoge grondprijs de gemiddelde woonkavel veel kleiner is dan in Overig Nederland. Dit temperd de ruimtevraag in de Randstad.

De beschikbare ruimte voor wonen

Het relevante beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening is vastgelegd in de in 1990 verschenen Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX), die belangrijke uitgangspunten bevatte belangrijke uitgangspunten voor de toekomstige ruimtelijke indeling in ons land voor de periode 1995-2005. In 1995 vond een actualisatie plaats van het VINEX-beleid. Daarbij werden de uitgangspunten opnieuw bekeken en werd bij de beleidsbepaling ook de periode 2006-2010 in beschouwing genomen. Dit geactualiseerde beleid wordt hieronder kortweg met acVINEX aangeduid. Voor de toekomstige woningbouw zijn de volgende richtlijnen uit acVINEX van belang:

- Het bouwen van woningen moet grotendeels in en rond stadsgewesten (VINEX-locaties) plaats vinden, d.w.z. in bestaand stedelijk gebied en op uitleglocaties. Een groot deel van de woningbouw moet plaats vinden in de Randstad, waardoor de economische ontwikkeling in dit gebied wordt versterkt en de groei van de (auto)mobiliteit afgeremd. Door adequate woningbouw wordt het vestigingsklimaat in de Randstad bevorderd. Tegelijkertijd vindt dan minder woningmigratie naar overloope-

bieden plaats, waardoor pendelstromen verminderen of in ieder geval niet verder toenemen.

- Op uitleglocaties moet voornamelijk voor de marktsector worden gebouwd.
- Er wordt een restrictief beleid gevoerd in het Groene Hart. Bovendien is een aantal bufferzones tussen stadsgewesten aangewezen, waar niet mag worden gebouwd. Deze liggen voor het grootste deel in de regio Randstad en voor een belangrijk deel ook buiten het Groene Hart. Als gevolg van deze maatregel wordt in de Randstad de reeds hoge ruimtedruk verder verhoogd.

Verder is van belang, dat in het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) bouwdichtheden worden gehanteerd bij het toekennen van subsidies voor het verwerven en bouwrijp maken van de grond. Een hoge bouwdichtheid betekent een laag ruimtegebruik per woning en omgekeerd.

De in de BLS gehanteerde definitie van bouwdichtheden houdt niet alleen rekening met de omvang van de woonkavel, maar omvat ook een opslag voor groen en infrastructuur en is dus vergelijkbaar met het grondgebruik c.q. de bouwdichtheid zoals deze bij de berekening van de ruimtevraag is gehanteerd.

Tabel 7 Uitbreidingsvraag woningen, bouwdichtheid en ruimteaanbod in 2010 conform acVINEX (midden)

	Uitbreidingsvraag	Bouwdichtheid	Ruimteaanbod
	dzd woningen	woningen per ha	dzd ha
Noordoost	112	21,5	5,2
Randstad	393	37,7	10,4
Overig	370	30,3	12,2
Nederland	875	31,5	27,8

De tabel laat zien, dat volgens het bouwprogramma van acVINEX (middenvariant) tot 2010 875000 woningen in heel Nederland moeten worden gebouwd. Hierbij gaat het om de uitbreidingsvraag, niet om de vervangingsvraag. Het grootste deel hiervan, namelijk 45%, vindt plaats in de regio Randstad, 42% in de regio Overig Nederland en slechts 13% in de regio Noordoost. Verder moet rond 74% van de woningbouw in stadsgewesten plaats vinden.

Voor het berekenen van het acVINEX-aanbod van grond voor woningbouw is nog de gemiddelde bouwdichtheid van belang, die bij dit aanbod kan worden verwacht. Deze bouwdichtheid kan voor Nederland als geheel worden gesteld op gemiddeld 31-32 woningen per ha . Dit komt overeen met een gemiddeld grondgebruik van 315 m² per nieuwbouwwoning.

Voor Nederland als geheel kan dan voor de periode tot 2010 een door het beleid gehonoreerde ruimtevraag voor wonen worden verwacht van 28000 ha. Het grootste

deel hiervan vindt plaats in stadsgewesten. Het belangrijkste deel van de gehonoreerde vraag naar ruimte voor het wonen bevindt zich in de regio Overig Nederland (44%), daarna volgt de Randstad (37%) en de regio Noordoost sluit de rij (19%).

De gehonoreerde ruimtevrage voor wonen kan worden gedefinieerd als het aanbod van ruimte dat bij het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid tot stand komt. Hierbij vindt geen terugkoppeling plaats naar de vraag. Dit aanbod heeft derhalve, evenals de reeds eerder gememoreerde ruimtevrage een sterk 'ex ante' karakter.

Confrontatie ex ante ruimtevrage voor wonen met ex ante ruimteaanbod, knelpunten en beleidsopgaven.

Confrontatie van de ex ante vraag naar ruimte voor wonen en het ex ante ruimteaanbod tot 2010 levert een inzicht op in de mogelijke knelpunten, die zich in de gegeven periode in de drie scenario's kunnen voordoen. Tevens wordt een indruk gegeven van de ruimte, die tot 2020 nog boven het acVINEX-aanbod moet worden gevonden om aan de ruimtevrage tot 2020 te kunnen voldoen.

Tabel 8 Uitbreidingsvraag woningen in drie scenario's tot 2010 en de woningbouw uit acVINEX tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX midden	laag	hoog
	dzd woningen					
Noordoost	85	90	110	112	95	127
Randstad	335	385	495	393	344	448
Overig	340	405	505	370	328	406
Nederland	760	880	1110	875	767	981

Bij bestaande trends en bekend beleid blijkt het woningbouwprogramma uit acVINEX (midden variant) tot 2010 alleen in het scenario met de hoogste economische groei (GC) te weinig woningen voor Nederland als geheel op te leveren. Het tekort bedraagt rond 25% en treedt in de Randstad en vooral in Overig Nederland op. Zelfs de hoge variant uit acVINEX, die 106000 woningen meer veronderstelt, schiet in dit opzicht tekort. In de regio Noordoost daarentegen is het woningaanbod uit de middenvariant al voldoende om de vraag naar woningen te dekken. In EC spoort de landelijke woningvraag ongeveer met het woningaanbod uit de middenvariant. Dit geldt ook voor de regio Randstad. In de andere regio's sluit het woningaanbod uit de middenvariant echter minder goed aan bij de woningvraag. Zo is in de regio Noordoost de uitbreidingsvraag kleiner dan de midden variant, terwijl in de regio Overig Nederland te weinig woningen beschikbaar komen om aan de uitbreidingsvraag te voldoen.

In DE is de lage woningbouwvariant uit acVINEX, die 108000 minder woningen veronderstelt dan de middenvariant, voldoende om aan de woningvraag voor Nederland als geheel te voldoen. Regionaal zijn er echter tekorten en overschotten. Zo is er een tekort in de regio Overig Nederland en overschotten in de Randstad en de regio Noordoost. Het woningaanbod uit de middenvariant is voor elke regio meer dan voldoende om aan de woningvraag te voldoen.

De algemene conclusie is, dat tot 2010 op de woningmarkt spanningen dreigen in de regio Overig Nederland, maar juist niet in Noordoost.

Tabel 9 Additionele ruimtevraag woningbouw in drie scenario's tot 2010 en het ruimteaanbod uit acVINEX tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX midden	laag	hoog
	dvd ha					
Noordoost	4,0	4,6	5,8	5,2	4,4	5,9
Randstad	10,5	12,9	15,8	10,4	9,1	11,8
Overig	13,3	16,7	20,7	12,2	10,8	13,4
Nederland	27,8	34,2	42,3	27,8	24,3	31,3

Zoals de tabel laat zien, zijn er in EC, maar vooral in GC, tot 2010 (potentiële) ruimtetekorten voor de woningbouw. In DE is het ruimteaanbod uit de acVINEX middenvariant nog voldoende, maar in EC en vooral in GC zijn er aanzienlijke knelpunten met betrekking tot de ruimte in de regio Randstad en vooral in Overig Nederland. In het Noordoosten is het aanbod van ruimte in alle scenario's min of meer toereikend. Gemiddeld is er voor Nederland als geheel een (potentieel) ruimtetekort van ca 25% in EC en 50% in GC. Zelfs bij het hoge aanbodscenario van acVINEX is er een niet onaanzienlijk (potentieel) tekort aan ruimte. Een belangrijke oorzaak van het potentiële ruimtetekort is dat de woonconsument in EC en GC een ruimere nieuwbouwwoning vraagt dan waar acVINEX vanuitgaat. In de CPB-scenario's wordt de ruimtevraag per woning door demografische en economische factoren vastgesteld, terwijl de dichtheden uit acVINEX een beleidsmatige grondslag hebben. Een andere belangrijke factor voor het (potentieel) ruimtetekort in GC is, dat in dit scenario een grotere uitbreidingsvraag naar woningen in vergelijking met de middenvariant uit acVINEX.

Tabel 10 Uitbreidingsbehoefte woningbouw in drie scenario's tot 2020 en het acVINEX woningbouwprogramma tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX midden
	dxd woningen			
Noordoost	120	135	140	112
Randstad	525	635	895	393
Overig	485	650	725	370
Nederland	1130	1420	1760	875

Tussen 2010 en 2020 neemt de ruimtevraag voor wonen verder toe. Tot 2020 moet derhalve boven het acVINEX aanbod van woningen en ruimte, zoals dat tot 2010 is vastgesteld, nog een forse inspanning worden geleverd op het terrein van de woningbouw en het vinden van geschikte nieuwe locaties. Dit geldt met name in het geval de economie zich conform het EC- of GC-scenario zou ontwikkelen.

Tabel 11 Additionele ruimtevraag woningbouw in drie scenario's tot 2020 en het ruimteaanbod uit acVINEX tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX midden
	dxd ha			
Noordoost	5,4	7,0	8,1	5,2
Randstad	16,1	21,1	28,3	10,4
Overig	19,0	27,0	31,5	12,2
Nederland	40,5	55,1	67,9	27,8

Zonder een forse groei van de beschikbare hoeveelheid woonlocaties zullen zich bij een hoge economische groei vooral in de Randstad en Overig Nederland flinke spanningen op de grondmarkt en de woningmarkt voordoen. Deze zullen dan tot uitdrukking komen in een toename van de grond- en woningprijzen met doorwerking naar de woonlasten. Samenvattend kan worden gesteld, dat bij handhaving van het acVINEX beleid in de scenario's met een hoge economische groei en bevolkingstoename de komende 15 jaar spanningen zullen optreden op de grondmarkt voor woningbouw. Na 2010 is onder deze omstandigheden sprake van een forse beleidsopgave om aan de potentiële vraag naar ruimte voor wonen te voldoen.

Drie oplossingsvarianten

Het beleid kan op de discrepanties tussen de ex ante ruimtevraag en het ex ante ruimteaanbod op verschillende manieren reageren.

Er zijn in principe vier typen beleidsalternatieven:

- a Regulerend en binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders
- b Marktconform en binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders.
- c Regulerend en niet binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders
- d Marktconform en niet binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders.

In de studie is voor drie van de vier alternatieven onderzocht in hoeverre de hierboven geformuleerde beleidsopgaven kunnen worden verminderd dan wel opgelost.

Allereerst vindt een bespreking plaats, wat in termen van de geconstateerde knelpunten, de implicaties zijn van een intensiever ruimtegebruik (beleidstype a). Daarna worden de gevolgen van het loslaten van de acVINEX uitgangspunten in de Randstad geanalyseerd, de zogenaamde Groene Hart variant (beleidstype c). En als laatste gaat de studie in op de mogelijkheid om met meer marktconforme instrumenten de ruimtelijke claims voor het wonen met het beschikbare aanbod van woonruimte te verzoenen (beleidstype b). In deze analyse is dus geen rekening gehouden met oplossingsrichtingen die uitgaan van een volkomen vrije grondmarkt (beleidstype d). De uitgewerkte oplossingsvarianten zijn slechts illustratief en geven allesbehalve een volledig beeld van alle mogelijkheden. Zo wordt onder meer een mogelijke oplossing van ruimtelijke knelpunten door landwinning (bijvoorbeeld kustlocaties) buiten beschouwing gelaten.

Voor de toetsing van beleidsinstrumenten zijn drie criteria van belang :

- Effectiviteit
- Efficiëntie
- Legitimiteit

Het criterium effectiviteit houdt in, dat wordt getoetst in welke mate het ingezette beleidsinstrument de aan de orde zijnde beleidsopgave kan verminderen.

Bij het criterium efficiëntie gaat het om de verhouding tussen de effectiviteit en het ingezette beleidsinstrument.

Legitimiteit heeft betrekking op de vraag of de overheid, die een bepaald beleid afkondigt daartoe ook voldoende gezag heeft. Hierbij gaat het niet alleen om de formele bevoegdheid, maar ook om het politieke draagvlak of de uitvoerbaarheid van het beleid.

Beleidstype a

Kunnen door het voorschrijven van stringente ruimtenormen bij het bouwen van een nieuwe woning de ruimtelijke knelpunten in de Randstad en elders in Nederland worden opgelost?

Om dit na te gaan wordt berekend welke effecten optreden indien het beleid erin slaagt de bouwdichtheden uit de acVINEX tot 2010 te realiseren en om die bouwdichtheden ook in de periode 2010-2020 te handhaven.

Tabel 12 Additionele ruimtevrage woningbouw tot 2010 bij acVINEX-dichtheden in EC en GC, vergeleken met acVINEX (midden-variant)

	EC	GC	acVINEX (midden)
	dzd ha		
Noordoost	4,5	5,6	5,2
Randstad	10,2	13,0	10,4
Overig	13,3	16,5	12,2
Nederland	28,0	35,1	27,8

De tabel laat zien, dat als het beleid erin slaagt de acVINEX bouwdichtheden via regulering of convenanten te handhaven in EC zich in de Randstad geen ruimtelijke knelpunten voordoen in 2010. In Overig Nederland is er dan een licht ruimtelijk tekort. In Noordoost was een ruimtelijk tekort al niet aan de orde, omdat bij het huidige beleid voldoende ruim wordt gebouwd. In GC blijven er bij hogere dichtheden knelpunten bestaan, maar deze worden wel gehalveerd. Het totale ruimtetekort komt dan voor Nederland als geheel uit op ongeveer 25% van het acVINEX aanbod. In Overig Nederland blijft het tekort aan ruimte groter dan in de Randstad.

Tabel 13 Additionele ruimtevrage woningbouw tot 2020 obv acVINEX-dichtheden

	EC	GC	acVINEX (midden)
	dzd ha		
Noordoost	6,6	7,2	5,2
Randstad	16,9	23,3	10,4
Overig	21,3	23,7	12,2
Nederland	44,8	54,2	27,8

Tot 2020 leidt handhaving van de acVINEX bouwnormen tot een beleidsopgave voor Nederland als geheel van 60% van het acVINEX aanbod (middenvariant) in EC en 95% in GC. Dit is weliswaar aanmerkelijk minder dan indien de ruimtevrage conform de

preferenties van de individuele consument wordt berekend, maar er blijft met name in GC nog een flinke ruimteclaim boven het middenscenario van acVINEX over. De effectiviteit van dichter bouwen op het ruimtelijk knelpunt is groot, maar dichter bouwen lost niet het gehele knelpunt op. Verder zijn er externe effecten. Een beleid van hoge woondichtheden gaat in tegen de woonpreferenties van consumenten die ruimer willen wonen. De kosten in termen van moeilijk te meten welvaartsverliezen kunnen (vooral in een scenario met hoge economische groei, met meer gewenste ruimte per woning) hoog zijn. Bovendien bestaat het risico dat compact gebouwde woningen leeg komen te staan, indien de vraag naar compact gebouwde woningen mocht tegenvallen of de doorstroming vanuit de goedkopere woningen niet tot stand komt. Verder worden ook ‘niet doelgroepen’ door de maatregel getroffen, omdat door de beperking van de beschikbare ruimte ook de grondprijzen voor deze groepen stijgen. Daar staan baten tegenover zoals het behoud van groene ruimtes, stiltegebieden etc.

Betwijfeld mag worden of een centraal beleid van hoge dichtheden ook op de lange termijn kan worden volgehouden. De centrale overheid stelt met betrekking tot de ruimtelijke ordening slechts algemene kaders vast en verstrekt financiële middelen. Maar het bouwen wordt overgelaten aan lokale partijen (gemeenten, projektontwikkelaars, bouwondernemingen). In geval van een ‘mismatch’ tussen vraag en aanbod met betrekking tot de ruimte per woning zal vanuit de markt druk worden uitgeoefend om toch ruimer te bouwen. Zonder een stringent controle-apparaat dat toeziet op de naleving van de bouwnormen en daartoe sancties kan opleggen, zal het vermoedelijk moeilijk zijn het beleid van hoge dichtheden vol te houden. Reeds in de huidige bouwplannen van een aantal gemeenten wordt ruimer gebouwd dan de bouwnormen in acVINEX aangeven (zoals in de uitleggebieden van de drie noordelijke provincies).

De ongunstige effecten op de kosten voor de doelgroep en op de uitvoeringskosten hebben een negatieve invloed op de efficiëntie en op de legitimiteit van het instrument.

Beleidstype c

Bouwen in het Groene Hart is een effectieve strategie om de kwantitatieve ruimtelijke knelpunten met betrekking tot het wonen op te lossen. Het berekende ruimtetekort voor wonen in GC in 2020⁴ neemt in de Randstad neemt door de bouw van 150000 woningen in het Groene Hart (met een ruimtebeslag van 6000 ha) met ca een derde af. Het resterende ruimtetekort kan worden gedekt door woningbouw in de bufferzones van de Randstad, in delen van Noord-Holland buiten het Groene Hart en in overloopgebieden, waaronder Flevoland.

⁴ Inclusief een opslag voor bovenwijkse voorzieningen.

Tabel 14 Beleidsopgave Randstad tot 2020 en mogelijke dekking

	Totale beleidsop- gave Randstad	Groene Hart	Bufferzones	N-Holland	Flevoland etc.
	dzd ha				
Ruimteclaim	20	6	4	8	2

De bouw van dergelijke aantallen woningen vanaf 2010 in de Randstad impliceert een extra productie van 15000 woningen per jaar, hetgeen een verviervoudiging is van het woningbouwprogramma van de afgelopen jaren.

Het extra ruimtebeslag voor woningbouw in het Groene Hart betekent een inkrimping van het landbouwareaal met slechts 4%, maar wel een toename van het woonareaal met maar liefst 70% of drie keer een stad als Zoetermeer. Een dergelijke onttrekking botst niet met de verwachte vermindering van de geschatte behoefte aan landbouwgrond in de provincies Zuid-Holland en Utrecht. Wel zullen er knelpunten ontstaan bij de realisering van de EHS (Ecologische HoofdStructuur) en de geplande bosuitbreidingen. De bufferzones en Noord-Holland zouden er het equivalent van 2 respectievelijk 4 maal een stad van de omvang van Zoetermeer verkrijgen.

De baten van deze variant zijn in het bijzonder positief voor consumenten, die onder dit beleid in het Groene Hart kunnen gaan wonen. Verder zal er minder concurrentie om ruimte zijn, waardoor de grondprijzen kunnen gaan dalen. Hiervan zullen met name starters op de woningmarkt profiteren. Dit heeft een positieve invloed op de efficiëntie van de beleids optie. Hier staat echter tegenover, dat de strategie een hoge prijs heeft in de vorm van een afname van de kwaliteit van het niet-verstedelijkte gebied. Er zal een toename zijn van geluidsoverlast, congestie en landschapsvervuiling. Bovendien kan openstelling van het Groene Hart afzetproblemen geven op minder gewilde (compact gebouwde) locaties. De efficiëntie van deze oplossingsrichting wordt hierdoor weer negatief beïnvloed. Per saldo is het nog lang niet zeker dat een dergelijke strategie voldoende legitimiteit zal verwerven.

Beleidstype b

Het ruimtelijke ordeningsbeleid is vooral gebaseerd op directe regelgeving (via rijksnota's, PKB en bestemmingsplannen) en convenanten met lagere overheden. Regelgeving verbiedt de bouw in restrictieve gebieden en gebiedt de bouw op bepaalde locaties in bepaalde dichtheden. De sturing zou echter ook op meer indirecte wijze kunnen plaats vinden door het gedrag van actoren via prijsprikkels te beïnvloeden. Marktconforme instrumenten zijn vanuit een oogpunt van welvaart in beginsel aantrekkelijker dan directe regulering.

De effecten van marktconforme instrumenten zoals heffingen en subsidies hangen af van de mate waarin deze gericht zijn op een bepaalde doelgroep of segment (generiek of specifiek) en van het gedrag van de actoren die belast of gesubsidieerd worden.

Een generieke heffing op het grondgebruik is niet erg effectief om het ruimtegebruik voor wonen te verminderen. Dit als gevolg van de lage prijsgevoeligheid voor grondkosten bij woonconsumenten en door de prijsverlagende invloed van een heffing op de prijs ex-heffing. Er zullen dus zeer forse heffingen op grond nodig zijn om bij ongewijzigd acVINEX-beleid vraag en aanbod van ruimte voor het wonen bij elkaar te brengen.

Bij een prijselasticiteit van grond tussen $-0,30$ en $-0,55^5$ leidt een grondprijsstijging van 50% tot een daling van de ruimtevraag met 1000 respectievelijk 19000 ha in 2020. Dat is 25% respectievelijk 48% van de beleidsopgave in het GC-scenario, waarin dit marktconforme instrument het beste lijkt te passen.⁶

Naast bescheiden positieve externe effecten, omdat lager ruimtegebruik minder verdringing van natuur met zich meebrengt, zijn er ook negatieve externe effecten. Een generieke heffing op grond zal een negatieve invloed hebben op het vestigingsklimaat voor bedrijven en consumenten. Een en ander zal vermoedelijk een negatieve invloed hebben op de legitimiteit van deze beleidsmaatregel.

Specifieke heffingen ten aanzien van wonen op een bepaalde maatschappelijk minder gewenste locatie (zoals een Groene Hart) kunnen effectief zijn ten aanzien van de ruimtevraag en externe effecten daarvan, maar zullen het totale ruimtelijke knelpunt niet wegnemen. Wel kan dit in principe beter zijn voor de welvaart dan regulering (efficiënter dan regulering). Regulering in de vorm van een restrictief beleid begrenst het aanbod van ruimte. Voor zowel de woonconsument die op een speciale locatie wil wonen als voor de consumenten elders ontstaan kosten bij regulering. Aangezien het totale aanbod van ruimte wordt beperkt, stijgen de prijzen van grond ook voor personen die niet op een 'beschermd' locatie willen wonen. Bij een gerichte heffing op die locaties dragen in eerste instantie alleen diegenen die op een 'beschermd' locatie willen wonen de lasten. De kosten voor de 'niet-doelgroepen' zijn bij deze vorm van heffingen geringer dan bij regulering. Bovendien krijgen woonconsumenten die er veel voor over hebben nu de kans in het groen te wonen. Hier staat tegenover, dat de uitvoeringskosten van gerichte heffingen groter zijn dan in geval van generieke heffingen. De betrekkelijk geringe omvang van de doelgroep heeft vermoedelijk een gunstig effect op de maatschappelijke acceptatie voor zo'n beleid.

⁵ Zie ook hoofdstuk 7.

⁶ Hierbij gaat het om een vermindering van de ruimtevraag per woningtype. Met een vermindering van de woningvraag als gevolg van de hogere stichtingskosten van nieuwbouwwoningen is geen rekening gehouden.

Tabel 15 vat het bovenstaande nog eens samen. Opgemerkt moet worden, dat de hierboven besproken invulling van de tabel tentatief van aard is en een gemiddeld beeld geeft.

Tabel 15 Instrumenten getoetst aan criteria

	Heffingen Generiek	Gericht	Regulering Aanscherping	Deregulering
<i>Effectiviteit</i>				
Vermindering ruimtetekort	0/+	+	+	++
Externe effecten	0/+	+	++	--
Vestigingsklimaat	-	0/-	-	++
<i>Efficiëntie</i>				
Kosten voor doelgroepen	-	-	-	++
Kosten voor niet-doelgroepen	-	++	+	-
Uitvoeringskosten	0	--	-	0
<i>Legitimiteit</i>				
Ongelijke lasten	0	++	--	++
Maatschappelijk draagvlak	-	+	0	-

+ = gunstig effect voor - = negatief effect voor.

1. Inleiding

In dit werkdocument wordt een drietal scenario's met betrekking tot het wonen en de ruimte voor het wonen tot 2020 uitgewerkt. Deze scenario's zijn opgesteld in het kader van de LT-studie van het CPB. Doel van de LT-studie is het opsporen van trends en knelpunten bij het vastgestelde beleid op het terrein van een aantal kernthema's, namelijk ruimte, energie, mobiliteit en milieu. Daarnaast wordt een aantal oplossingsrichtingen aangegeven om deze knelpunten geheel of gedeeltelijk op te heffen. Allereerst zijn drie zogenaamde omgevingsscenario's ontwikkeld, die een bandbreedte aangeven van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de internationale economisch-politieke situatie, technologie, sociaal-culturele factoren, demografie en economie.⁷ Daarna is aan de hand van de omgevingsscenario's in de studie Economie en Fysieke Omgeving (EFO)⁸ een inventarisatie gemaakt van de beleidsopgaven en oplossingsrichtingen op het terrein van de kernthema's tot 2020. In hoofdstuk 6 van voornoemde studie wordt in beknopte vorm aandacht besteed aan ruimte en wonen.

Dit werkdocument geeft een nadere detaillering van de in hoofdstuk 6 van de genoemde studie gepresenteerde scenario-uitkomsten met betrekking tot wonen en ruimte en gaat dieper in op de bij de berekeningen gebruikte methodiek. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te geven aan de beleidsdiscussie op het terrein van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 2 behandelt een aantal kenmerken en determinanten van de woningmarkt, de ruimtevraag voor het wonen, de overheidsinstrumenten in de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. In dit hoofdstuk wordt ook een terugblik gegeven van de ontwikkelingen op de woningmarkt en het volkshuisvestingbeleid gedurende de periode 1971-1995.

Daarna komen in hoofdstuk 3 de voornaamste uitgangspunten voor de scenario's met betrekking tot ruimte en wonen aan de orde. Hoofdstuk 4 heeft als onderwerpen de per scenario berekende aantallen huishoudens en de kwantitatieve woningvraag per regio voor de periode 1995-2020. Tenslotte volgt een aantal uit de scenario's resulterende robuuste trends. In het hoofdstuk wordt ook ingegaan op de kwalitatieve vraag naar woningen per regio in de drie scenario's en op een aantal op dit terrein gemeenschappelijke trends.

⁷ Zie CPB-Werkdocument nr. 89: Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020, CPB 1996. Voor een nadere toelichting op demografisch gebied, zie ook CPB en CBS (1997), Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020, SDU.

⁸ CPB: Economie en fysieke omgeving; beleidsopgaven en oplossingsrichtingen, 1995-2020, SDU, 1997.

Hoofdstuk 5 behandelt de regionale (ongerestricteerde) ruimtevraag voor het wonen⁹ in de scenario's, alsmede een aantal bijbehorende trends. Daarna volgt in hoofdstuk 6 een bespreking van het beleidsmatig bepaalde aanbod van ruimte voor het wonen tot 2010 volgens acVINEX en de te verwachten ruimtelijke knelpunten resp. beleidsopgaven. Hoofdstuk 7 gaat in op de mogelijke oplossingsrichtingen en geeft tevens een evaluatie van de beleidsinstrumenten. Het werkdocument wordt afgesloten met een beschrijving van het gehanteerde instrumentarium in bijlage 1.

⁹ Dat wil zeggen de regionale vraag naar ruimte voor het wonen bij bekend beleid en zonder aanbodbeperkingen.

2. **Kenmerken en determinanten van de woningmarkt, een terugblik op de periode 1971-1995**

Kenmerken van de woningmarkt

Een eerste kenmerk van de woningmarkt is dat wonen voorziet in een primaire levensbehoefte. Aan de vraagkant van deze markt bevinden zich grote aantallen woonconsumenten, die over een woning met bepaalde eigenschappen willen beschikken. Deze eigenschappen hebben betrekking op type, kwaliteit en beheersvorm. Verder wil men ook in een bepaalde regio wonen. Dit houdt in, dat de woningmarkt naast een kwantitatief aspect ook een kwalitatief en regionaal aspect heeft. Actoren aan de aanbodkant zijn de woningcorporaties en de gemeenten, de particuliere verhuurders, de beleggers en de eigenaar-bewoners. Het aantal marktpartijen aan de aanbodkant is beperkter dan die aan de vraagkant, met name in de huursector. Andere kenmerken van de woningmarkt zijn de plaatsgebondenheid en de lange levensduur. Verder kent de woningmarkt nogal wat imperfecties. De woningmarkt is niet erg transparant, er is sprake van een heterogeen goed, er zijn nogal wat transactiekosten gemoeid bij het zoeken naar een nieuwe woning, het aantal aanbieders is, zoals gezegd, nogal beperkt. Verder heeft de woningmarkt het karakter van een voorraadmarkt. Woonconsumenten zijn in hoofdzaak aangewezen op de bestaande woningvoorraad, aangezien de nieuwbouw slechts een zeer beperkt deel aan de woningvoorraad toevoegt. Momenteel is dat ongeveer 1½% van de woningvoorraad. Dit houdt in, dat in geval van grote veranderingen in de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag het aanbod zich slechts met grote vertraging aan de vraag kan aanpassen.

Determinanten van de huishoudensvorming en de kwantitatieve woningvraag

De gewenste kwantitatieve woningvoorraad wordt gedefinieerd als het aantal woningbehoevende huishoudens vermeerderd met de normatieve leegstand. Hierbij worden de huishoudens getypeerd als een groep van twee of meer personen, die in huiselijk verkeer samenwoont en een gemeenschappelijk huishouden voert, alsmede een persoon die alleen een zelfstandige huishouding voert. Inwonende kinderen, bejaarden in verpleeg- en verzorgingstehuizen vormen volgens deze definitie geen zelfstandig huishouden.

Het aantal huishoudens wordt in belangrijke mate bepaald door demografische factoren, namelijk de omvang en samenstelling van de bevolking naar leeftijd.

De toename van de bevolking is afhankelijk van de natuurlijke aanwas en het buitenlandse migratiesaldo. De natuurlijke aanwas is het saldo van geboorten en sterften. Belangrijke factoren voor de natuurlijke aanwas zijn de vruchtbaarheidskansen voor de vrouw per leeftijdscategorie, de sterftetekansen per geslacht per leeftijdscategorie en de samenstelling van de bevolking naar leeftijd.

De natuurlijke aanwas heeft gedurende de periode 1971-1995 de belangrijkste bijdrage aan de bevolkingstoename geleverd. Daarnaast was echter het buitenlands migratiesaldo voor de bevolkingstoename in die periode van groot belang. Van de bevolkingsaanwas van 2,4 mln kwam maar liefst 0,7 mln of 30% voor rekening van het migratiesaldo met het buitenland. Hierbij ging het om migranten uit Suriname, gezinshereniging en asielzoekers.

De verdeling van de bevolking over de leeftijdsklassen is van belang, omdat de zelfstandigheidsgraad (of headshiprate) per leeftijdscategorie verschilt. Onder de zelfstandigheidsgraad wordt verstaan het aantal hoofden van huishoudens als percentage van het aantal personen in een leeftijdsklasse. Tabel 1 geeft een illustratie van de ontwikkeling in de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking gedurende 1971-1995.

Tabel 1 Leeftijdsopbouw van de bevolking, 1971-1995

Leeftijdsklasse	1971	1982	1986	1990	1995
	Aandeel in % van de totale bevolking				
0-14	27,2	21,5	19,2	18,2	18,3
15-24	17,5	17,4	17,3	15,9	13,3
25-34	13,3	16,5	16,3	16,8	16,8
35-44	11,7	13,0	14,7	15,6	16,1
45-54	10,8	10,6	10,8	11,3	13,2
55-64	9,2	9,3	9,6	9,4	9,3
65-74	6,5	7,0	7,1	7,4	7,5
75+	3,7	4,7	5,1	5,4	5,6
Gem. leeftijd	33	35	36	37	37,4

Bron: CBS, de cijfers zijn standen per 1 januari, behalve voor 1971 (28 februari).

De tabel geeft aan, dat gedurende de periode 1971-1995 de leeftijdsopbouw van de bevolking in niet geringe mate is verschoven van de jongste leeftijdscategorieën tot 25 jaar naar oudere, hetgeen duidt op ontgroening van de bevolking.

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de zelfstandigheidsgraden per leeftijdsklasse voor de periode 1971-1994

Tabel 2 Zelfstandigheidsgraden per leeftijdscategorie, 1971-1994

Leeftijdsklasse	1971	1982	1986	1990	1994
Zelfstandigheidsgraden (%)					
15-24	10,9	12,5	14,0	15,0	16,6
25-34	45,5	49,5	51,0	52,2	52,7
35-44	49,7	52,5	55,4	55,8	56,1
45-54	52,2	54,6	56,0	56,7	59,1
55-64	56,8	58,1	59,2	59,9	60,1
65-74	60,9	66,2	65,9	65,3	66,7
75+	52,3	59,5	59,8	60,7	66,6
Totaal	30,6	35,8	38,3	40,0	42,2

Bron: CBS.

Uit tabel 2 kan worden afgeleid, dat de zelfstandigheidsgraad het geringst is bij jongeren tot 25 jaar en toeneemt met de leeftijdsklasse. Alleen voor leeftijdsklassen ouder dan 75 jaar neemt de zelfstandigheidsgraad af ten gevolge van het opnemen van bejaarden in verzorgings- en verpleegtehuizen. De hierboven geschetste ontgroening van de bevolking in de afgelopen 25 jaar heeft dus een positief effect gehad op de huishoudensvorming.

Uit de tabel komt verder naar voren dat de zelfstandigheidsgraden in de loop der jaren sterk zijn gestegen, met name bij de jonge leeftijdsgroepen. Jongeren gingen eerder het ouderlijk huis uit en bleven langer alleen voordat ze gingen trouwen of samenwonen, maar bleven in bepaalde gevallen ook vaak alleen. Voorts is het aantal gescheidenen toegenomen en bleven ouderen langer zelfstandig wonen.

De stijging van de zelfstandigheidsgraden in de tijd kan worden toegeschreven aan economische factoren, zoals de stijging van de materiële welvaart maar ook aan sociaal-culturele trends.

Het welvaartseffect is bescheiden, de invloed van sociaal-culturele trends veel groter. Uit CPB-onderzoek resulteert een (in de tijd dalende) inkomenselasticiteit voor de huishoudensvorming van ongeveer 0,08 voor 1995. Naar verwachting zal deze coëfficiënt in de toekomst verder teruglopen. De stijging van de zelfstandigheidsgraden heeft vanzelfsprekend een positieve invloed gehad op de huishoudensvorming.

Tabel 3 geeft een overzicht van de bijdrage van de bevolkingsgroei, de samenstelling van de bevolking en de toename van de zelfstandigheidsgraden aan de huishoudensgroei gedurende 1972-1995.

Tabel 3 Componenten van de huishoudensgroei, 1972-1995

1972-1995	
	Gemiddelde bijdrage in % punt
Bevolkingsgroei	0,7
Verschuiving in de leeftijdsopbouw	0,9
Toename van de zelfstandigheidsgraad	0,4
Totale huishoudensgroei	2,0

Hieruit volgt, dat de groei van het aantal huishoudens gedurende de periode 1972-1995 vooral is toe te schrijven aan de demografische ontwikkeling in die periode. De bevolkingsgroei, maar vooral de verschuiving in de leeftijdsopbouw (ontgroening) hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de toename van het aantal huishoudens.

Voor de ontwikkeling van de gewenste woningvoorraad is echter niet alleen de groei van het aantal huishoudens van belang, maar in beperkte mate ook de ontwikkeling van het aantal woningbehoevende huishoudens als percentage van het totaal aantal huishoudens. Dit is het percentage huishoudens, dat zelfstandig woont in een woning. In 1994 bedroeg dit percentage rond 94%. De overige 6% van de huishoudens voerden wel een zelfstandig huishouden, maar woonden niet zelfstandig in een woning. Hierbij ging het om bewoners van woonboten, caravans, woonwagens, hotels, pensions, op kamers wonende jongeren enz. Bij toenemende welvaart neemt (ceteris paribus) het aantal woningbehoevende huishoudens wat sneller toe dan het aantal huishoudens. Een groter percentage jonge huishoudens beschikt dan over een zelfstandige woning als voorheen. Technisch vertaalt zich dit in een inkomenselasticiteit voor de gewenste woningvoorraad, die een fractie hoger is dan die van de huishoudens. Het CPB hanteert op basis van onderzoek voor deze een (eveneens in de tijd dalende) inkomenselasticiteit een waarde van 0,11 in 1995. Verder is er een geringe invloed van de woonlasten op de woningvraag. Een stijging van de reële woonlasten heeft een licht negatief effect op de woningvraag.

Resumerend kan worden gesteld dat de gewenste woningvraag vooral wordt bepaald door demografische factoren, namelijk de omvang van de bevolking en de samenstelling van de bevolking naar leeftijd. Daarnaast zijn echter ook nog sociaal-culturele trends en economische factoren van belang, zoals de ontwikkeling van het bruto binnenlands produkt per capita.

De feitelijke woningvoorraad kan worden gedefinieerd als de gewenste woningvoorraad verminderd met het woningtekort. Het woningtekort is een indicatie voor de spanning op de woningmarkt en is hierdoor een belangrijk beleidsgegeven. Hieruit volgt, dat de feitelijke woningvoorraad afhankelijk is van demografische factoren, sociaal-culturele trends, de welvaartsontwikkeling en het beleid van de overheid met betrekking tot het

woningtekort. Dit tekort kan worden gedefinieerd als het saldo van urgente starters en woningverlaters, verhoogd met het leegstandstekort (normatieve minus feitelijke leegstand). Als gevolg echter van het feit dat sinds 1991 het CBS geen statistiek voor de leegstand meer bijhoudt, wordt deze term buiten beschouwing gelaten bij de bepaling van het woningtekort. Urgente starters zijn huishoudens van 18 jaar en ouder die minstens een half jaar actief naar een woning hebben gezocht en op korte termijn een passende woning willen accepteren. Woningverlaters zijn huishoudens, die willen verhuizen naar een ander soort woonruimte dan een woning (bijvoorbeeld een verzorgingstehuis). Volgens het WBO 1993/1994 waren er in 1994 166000 urgente starters tegenover 29000 woningverlaters, waardoor het woningtekort in dat jaar 137000 woningen bedroeg. In procenten van de woningvoorraad uitgedrukt bedroeg dit tekort 2,2%. Tabel 4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het woningtekort sinds 1981/1982 volgens de achtereenvolgende WBO's. Uit deze tabel blijkt, dat het woningtekort in 1994 op rond 2,2% van de woningvoorraad of 2,1% van de gewenste woningvoorraad. Verder komt naar voren, dat dit tekort in de jaren tachtig licht is gedaald en sinds 1990 constant blijft. Het percentage woningtekort is ongeveer in overeenstemming met de norm, die de overheid hanteert, namelijk 2% van de gewenste voorraad woningen. Op grond hiervan kan het woningtekort op nationaal niveau als een friktietekort worden aangemerkt. Tussen de regio's bestaan echter grote verschillen, terwijl ook op andere deelmarkten met betrekking tot type (koop/huur, eengezins/meergezins), huur- of koopklasse en kwaliteit sprake kan zijn van overschotten dan wel tekorten.

Tabel 4 Het woningtekort, 1981-1994

		WBO 81/82	WBO 85/86	WBO 89/90	WBO 93/94
		x 1000 woningen			
1	Kwantitatieve woningvraag				
	urgente starters	148	158	162	166
	urgente doorstromers	265	267	314	295
	Totaal	413	425	476	461
2	Kwantitatief woningaanbod				
	urgente doorstromers	265	267	314	295
	urgente woningverlaters	27	29	36	29
	Totaal	292	296	350	324
3=1-2	Kwantitatief saldo	121	128	126	137
	wv huurwoningen	86	66	50	46
	wv koopwoningen	35	62	76	91
4	Saldo gewenste en feitelijke leegstand	9	-1	1	-
5=3+4	Woningtekort				
	in aantallen	130	127	127	137
	als % van de voorraad	2,6	2,4	2,2	2,2

Tabel 5 illustreert het kwantitatieve woningtekort per provincie en voor een aantal grote steden in 1994.

Tabel 5 Kwantitatief woningtekort per provincie en voor een aantal grote steden in 1994

Provincie	in dzd woningen	in % van de woningvoorraad
Groningen	1,600	0,7
Friesland	2,900	1,2
Drenthe	1,600	0,9
Overijssel	8,500	2,2
Flevoland	0,800	0,9
Gelderland	14,500	2,1
Utrecht	14,300	3,5
N-Holland	32,100	3,1
Z-Holland	31,600	2,3
Zeeland	1,800	1,2
N-Brabant	16,900	2,0
Limburg	10,500	2,4
Nederland	137,200	2,2
Amsterdam	11,500	3,3
Rotterdam	5,600	2,0
Den Haag	7,600	3,7
Utrecht	5,800	6,0

Uit de tabel komt naar voren, dat tussen de regio's aanmerkelijke kwantitatieve verschillen bestaan. In de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Flevoland is het woningtekort lager dan de norm, terwijl N-Holland en vooral Utrecht er aanmerkelijk boven zitten. In een aantal grote steden, zoals Amsterdam, Den Haag en Utrecht is sprake van een vrij krappe woningmarkt.

Bij de raming van de woningvraag naar regio moet rekening worden gehouden met de verschillen in de regionale uitgangssituatie met betrekking tot het woningtekort.

Tabel 6 laat de ontwikkeling van de woningvoorraad, de bevolking en het aantal huishoudens zien over de periode 1970-1995 nog eens zien.

Uit de tabel blijkt, dat de groei van de woningvoorraad in de periode 1970-1995 met 2,1% per jaar is toegenomen. Als gevolg van de demografische ontwikkeling, de gunstige economische groei en het overheidsbeleid nam de woningvoorraad in de jaren zeventig sneller toe dan in de 15 jaar daarna. Het overheidsbeleid was er tot in de jaren zeventig op gericht het woningtekort terug te dringen en heeft door een beleid van lage woonlasten het wonen gestimuleerd. In de periode 1980-1995 zwakte de demografische groei wat af, was de economische ontwikkeling gemiddeld veel minder gunstig, gingen

de woonlasten sneller omhoog, waardoor ook de woningvraag minder expansief was dan in de jaren zeventig. Als gevolg van de economische groei en het overheidsbeleid nam de woningvoorraad in de jaren zeventig wat sneller toe dan de huishoudens. In de periode daarna is dit niet meer het geval. In de eerste helft van de jaren negentig was de huishoudensgroei zelfs wat hoger dan die van de woningvoorraad.¹⁰

Tabel 6 Woningvoorraad, huishoudens en bevolking, 1971-1995

	1970	1980	1995
	ultimo cijfers x 1000		
Woningvoorraad	3764	4850	6282
Huishoudens	3986	5006	6537
Bevolking	13119	14209	15494
	1971-1980	1981-1995	1971-1995
	mutaties per jaar in %		
Woningvoorraad	2,6	1,8	2,1
Huishoudens	2,3	1,8	2,0
Bevolking	0,8	0,6	0,7

Omdat de woningvoorraad sneller is gestegen dan de bevolking, is het gemiddeld aantal personen per woning gedaald van 3,48 naar 2,47. Het gemiddelde gezin werd kleiner, maar er kwamen vooral meer eenpersoonshuishoudingen. Het aandeel eenpersoonshuishoudens is als gevolg van de individualisering de afgelopen decennia sterk toegenomen. In 1970 bedroeg dit aandeel nog 17%, maar in 1995 was dit al opgelopen tot ruim 31%. Welvaartsgroei, sociaal-culturele trends en samenstelling van de bevolking hebben invloed op de ontwikkeling van het aantal eenpersoonshuishoudens.

Determinanten van de kwalitatieve woningvraag

Zoals gezegd kent de vraag naar woningen naast een kwantitatief ook een kwalitatief aspect. Dit als gevolg van uiteenlopende woonwensen van de consument al naar gelang zijn inkomen, maatschappelijke positie, gezinsgrootte, leeftijd en woonlasten. In dit werkdocument wordt een onderscheid gemaakt tussen koop- en huurwoningen en eengezins- en meergezinswoningen. De verdeling van de woningvraag naar type woning heeft invloed op de kwaliteit van de investeringen in woningen en op het hierna nog te behandelen ruimtebeslag van het wonen.

¹⁰ Op grond hiervan verwachtte VROM aanvankelijk dat het woningtekort in 1995 ten opzichte van 1990 zou zijn gestegen. De uitkomsten van het WBO 1993/1994, die in 1995 beschikbaar kwamen wezen echter op een woningtekort in 1994 dat even hoog was als dat in 1990. Hierbij kunnen vraagtekens worden gesteld.

Uit diverse onderzoeken blijkt, dat een *toenemende welvaart* een positieve invloed heeft op de penetratie van de koopsector. Naarmate het inkomen toeneemt komen meer koopwoningen binnen bereik van de woonconsument. Uit diverse studies, zowel intern als extern, die uitgaan van tijdreeksanalyse, wordt een positieve inkomenselasticiteit van 0,25 - 0,35 gevonden bij de verklaring van het aandeel van de koopsector.¹¹ Dit betekent, dat een stijging van het inkomen met 1% een toename van het aandeel van de koopsector met 0,25 - 0,35% tot gevolg heeft. In de hierna te behandelen ramingen voor de kwalitatieve woningvraag, wordt een inkomensgevoeligheid van het koopaandeel van 0,25 gehanteerd.

Naast welvaartseffecten is ook de *samenstelling van de huishoudens* naar leeftijd van het hoofd van het huishouden van belang. Er bestaat vermoedelijk een parabolisch verband tussen de leeftijd van het hoofd van het huishouden en de woningkeuze. Tot een bepaalde leeftijd, namelijk rond het veertigste jaar, neemt de voorkeur voor het kopen toe om daarna weer terug te lopen. De koopintensiteiten per leeftijdscategorie van de huishoudens laten zien, dat voor huishoudens tot 30 jaar het koopaandeel onder het gemiddelde ligt.¹² De verschuiving in de bevolking naar oudere leeftijdscategorieën gedurende de periode 1971-1995 heeft een positieve invloed gehad op de koopgeneigdheid van de huishoudens. Hier stond echter tegenover, dat als gevolg van de stijgende headshiprates van met name jongeren veel jonge huishoudens op de woningmarkt zijn verschenen, die een overwegende voorkeur hadden voor huren. Per saldo ging van de samenstelling van de huishoudens naar leeftijd weinig invloed uit op de penetratie van de koopwoning.

Een belangrijke factor bij het kopen of huren van een woning zijn de hiermee samenhangende *woonlasten*. Als de huren zich ten opzichte van de kooplasten ongunstig ontwikkelen draagt dit bij tot een grotere voorkeur voor het kopen. De overheid heeft in het verleden een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van de woonlasten in het verleden. Via objectsubsidies voor de exploitatie van huurwoningen is de huurontwikkeling in het verleden nogal getemperd. Hier kwam nog bij dat woningen met een goede kwaliteit voor huishoudens met een laag inkomen bereikbaar werden door individuele huursubsidie. Aan de andere kant kunnen eigenaar-bewoners gebruik maken van de fiscale aftrek van de hypotheekrente, waardoor zij slechts een deel van de rentekosten voor de eigen woning betalen. Hiertegenover staat, dat kopers rekening moeten houden met het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting en dat bij de verkoop van bestaande woningen overdrachtsbelasting moet worden betaald. In totaal is echter sprake van een fors netto subsidiebedrag voor eigenaar bewoners. Verder

¹¹ Zie de interne notitie van G. van Bork : De woningkeuze gemodelleerd, 14-6-1996, R.J.Struyk en R.J.Kent: The relation between income and price elasticities in studies of housing demand, tenure choice and households, Journal of Urban Economics, 1983.

¹² WBO 1993/1994.

profiteert de huizenbezitter van eventuele (fiscaal onbelaste) waardestijgingen van de woning.

Tabel 7 geeft een overzicht van enkele economische kengetallen voor de volkshuisvesting gedurende 1971-1995.

Tabel 7 Enkele economische kengetallen voor de volkshuisvesting, 1971-1995

	1971-1980	1981-1990	1971-1995
	mutaties per jaar in %		
BBP per capita	2,1	1,5	1,7
Reële huren	0	2,6	1,6
Reële verkoopprijs woningen	5,5	-3	1,7
Reële rente (niveau)	1,0	5,9	3,9

Bron: CBS, reeksen afdeling Bouw, kadaster.

In de tabel zijn de huren, de verkoopprijzen van woningen en de rente gedefleerd met de consumptieprijzontwikkeling.

Tabel 7 laat zien, dat in de jaren zeventig de economische ontwikkeling en het lage peil van de reële rente gunstig waren voor een snelle penetratie van de koopsector. De snelle toename van het eigen woningbezit had echter een flinke opwaartse invloed op de verkoopprijzen van woningen. In de jaren tachtig waren de economische omstandigheden heel wat minder rooskleurig voor de woningmarkt. De economische groei per capita liep terug en de reële rente stond op een veel hoger peil dan in de tien jaar daarvoor. In het begin van de jaren tachtig stortte de koopsector door de economische recessie en de hoge rente in elkaar. De verkoopprijzen van koopwoningen daalden aanzienlijk. Een forse daling van de woningproductie werd echter voorkomen door de bouw van extra sociale huurwoningen. Over de gehele periode is het marktaandeel van de koopsector gestegen van 35% naar 48%. De teruggang van het aandeel van de huursector kwam voor rekening van de particuliere verhuurders. In de jaren tot 1970 was het grootste deel van de huurmarkt nog in handen van particuliere huureigenaren, op dit moment wordt drie kwart van de huursector door sociale huurders verhuurd.

Tabel 8 Woningvoorraad naar eigenaar en type gezinswoning

	1970	1980	1990	1995
	%			
Aandeel koop	35	42	45	48
Aandeel eengezinswoningen	67	68	70	69

Uit tabel 8 kan worden afgeleid, dat het aandeel van de eengezinswoningen in de beschouwde periode maar zeer licht is toegenomen. Dit aandeel varieert tussen koop-

en huurwoningen. Bij de koopwoningen domineert de eengezinswoning. Zo schommelde het aandeel eengezinswoningen in de koopsector tussen de 90 en 95%. In de huursector was de penetratie van eengezinswoningen aanmerkelijk geringer. In dit segment van de woningmarkt is het aandeel meergezinswoningen gedurende de afgelopen 25 jaar nog wat toegenomen. De ontwikkeling van het marktaandeel van de eengezinswoning in de huursector is afhankelijk van de leeftijd van het hoofd van het huishouden en in beperkte mate van de welvaartsontwikkeling. Vermoedelijk hangt de stijging van het marktaandeel van de meergezinswoning in de huursector samen met het feit dat zich steeds meer huishoudens van 65 jaar en ouder op de woningmarkt aandienen met een voorkeur voor een meergezinshuurwoning. Als gevolg van deze ontwikkeling werd de marktgroei van de eengezinswoningen in de woningvoorraad enigszins afgeremd.

De nieuwbouwproductie van woningen gedurende 1971-1995

De nieuwbouwproductie van woningen kan worden gedefinieerd als de som van de uitbreidingsvraag en de vervanging uit hoofde van de onttrekkingen.

Tabel 9 laat zien, dat het aantal onttrekkingen aan de woningvoorraad gedurende de afgelopen 25 jaar in verhouding tot de woningvoorraad zeer gering is geweest. Gemiddeld ging het om slechts ¼% van de woningvoorraad. De reden hiervan was gelegen in het feit, dat de Nederlandse woningvoorraad jong was en in het kwantitatieve woningtekort. Een groot deel van de woningvoorraad, ongeveer ¾ in 1995, is na de oorlog gebouwd. Verder zijn veel vooroorlogse woningen in de afgelopen 25 jaar met omvangrijke overheidssteun verbeterd, waardoor verlenging van de economische levensduur werd verkregen. In de toekomst zal het aantal gesloopte woningen naar verwachting toenemen gelet op de verwachte economische veroudering van een deel van de vroeg-naoorlogse woningvoorraad. De mate van economische veroudering hangt af van de groei van de welvaart. In een situatie met een forse economische groei zal de veroudering sneller gaan dan in geval van een matige economische ontwikkeling.

Door de geringe omvang van de vervangende nieuwbouw had in de afgelopen 25 jaar een groot deel van de woningproductie betrekking op de uitbreidingsvraag.

Tabel 9 laat zien, dat de nieuwbouwproductie in het begin van de jaren zeventig op een hoog peil stond, gegeven het streven van de overheid om het woningtekort te verminderen en de groei van de gewenste woningvraag. Daarna is door het inlopen van het woningtekort en een teruglopende groei van de gewenste woningvoorraad de nieuwbouw verminderd. Een andere tendens die uit de tabel naar voren komt is het verminderde belang van de gesubsidieerde woningbouw ten gunste van de ongesubsidieerde koopwoning. Deze ontwikkeling was het resultaat van de stijgende welvaart en de geleidelijk toenemende liberalisatie op de woningmarkt. Binnen de koopsector zal

door het verdwijnen van de premiekoop in 1996 de ongesubsidieerde woning overblijven.

Tabel 9 Aandelen nieuwbouw, naar type en onttrekkingen, 1970-1995

Jaar	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1995
	%				
Woningtypen					
Sociale huur	36	31	45	34	27
Premiehuur	24	14	15	10	4
Ongesubsidieerde huur	1	1	1	3	3
Totaal huur	61	46	61	47	34
Premiekoop	21	30	26	23	16
Ongesubsidieerde koop	18	24	13	30	50
Totaal koop	39	54	39	53	66
Eengezinswoningen	74	79	70	73	75
Meergezinswoningen	26	21	30	25	25
Totaal nieuwbouw (in dzd)	142	106	116	108	89
Onttrekkingen (in dzd)	17	14	13	12	13

Zoals reeds eerder ter sprake kwam, is voor de woningmarkt ook de *regionale* ontwikkeling van belang. De regionale huishoudensvorming en woningvraag worden bepaald door de trendmatige demografische ontwikkeling, de buitenlandse en de binnenlandse migratie per regio. De binnenlandse migratie bestaat uit arbeidsmarktmi-gratie, woningmigratie en onderwijsmigratie. Frikities tussen het regionale arbeidsaan-bod en de arbeidsvraag leiden tot arbeidsmarktmi-gratie dan wel pendel.

De werkgelegenheidsontwikkeling in de diverse regio's liep in het verleden nogal uiteen, waardoor ook de bevolkings- en huishoudensgroei werd beïnvloed. De werkgelegenheid in de regio Overig ontwikkelde zich voorspoediger dan die in de Randstad en vooral in Noordoost. Als gevolg hiervan en van het aantrekkelijke woonklimaat werd arbeidsmi-gratie van deze regio's naar Overig mogelijk, terwijl ook de woningmigratie van de Randstad naar Flevoland voor de bevolkingsontwikkeling in de regio's van belang was.

Tabel 10 *Samenstellende factoren huishoudens en woningvoorraad per regio,¹³ 1971-1995*

	Bevolking	Samenstelling bevolking	Toename zelfstan- digheidsgraden	Totaal huis- houdens	Totaal woning- voorraad
	mutaties per jaar in %				
Noord-oost	0,5	0,9	0,4	1,8	1,9
Randstad	0,5	0,9	0,5	1,9	1,9
Overig	1,0	0,9	0,4	2,3	2,5
Totaal	0,7	0,9	0,4	2,0	2,1

Bron: CBS, CPB.

Tabel 10 laat zien, dat als gevolg hiervan gedurende de periode 1971-1995 de groei van de woningvoorraad in de regio Overig aanmerkelijk groter was dan die in de overige regio's.

Een nadere uitwerking van het overheidsbeleid gedurende 1971-1995

De overheid heeft in het verleden met betrekking tot de woningmarkt een belangrijke rol gespeeld. De woningwet van 1901 heeft de betrokkenheid van de overheid bij de volkshuisvesting aanmerkelijk versterkt. Centrale doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid is sedert die tijd de bevordering van goed en betaalbaar wonen voor huishoudens met een laag inkomen, de zogenaamde doelgroep. Momenteel (1997) gaat het om alleenstaanden met een netto-jaarinkomen van minder dan 25.100 gulden en samenwonenden met minder dan 34.200 gulden per jaar. Een na de oorlog bijkomende doelstelling betreft het bevorderen van het eigen woningbezit.

Om aan de beleidsdoelstellingen tegemoet te komen moeten er voldoende betaalbare woningen van een goede kwaliteit voor de doelgroep beschikbaar zijn en moeten deze ook worden toegewezen aan huishoudens met een laag inkomen. Huishoudens met een bescheiden inkomen en potentiële kopers moeten eventueel door de overheid tegemoet worden gekomen om een woning van een goede kwaliteit te huren of te kopen.

Hiertoe staat de overheid een aantal typen instrumenten ter beschikking.

- Directe regulering
- Marktconforme instrumenten
- Convenanten, voorlichting

¹³ De regio Noordoost bestaat uit Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel; de regio Randstad uit Utrecht, Noord- en Zuid-Holland. De overige provincies vallen onder regio Overig.

Bij het direct reguleren van economische activiteiten kan worden gedacht aan normen, waaraan het goed of dienst moet voldoen of aan het van overheidswege vaststellen van de omvang van de productie. Een voordeel van directe regulering is de transparantie ervan. Regulering in de volkshuisvesting kan bestaan uit het opstellen van taakstellende woningbouwprogramma's, het opstellen van kwaliteitsvoorschriften en bemoeienis met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Daarnaast kan worden gedacht aan huurprijsbeheersing en garanties als waarborg voor de kapitaalverstrekker op door verhuurders en eigenaar-bewoners aangetrokken leningen.

Als door marktfalen er een discrepantie optreedt tussen de gewenste en feitelijke situatie, kan de overheid overwegingen door de creatie van competitieve markten het marktfalen te verhelpen. Voorbeelden van overheidsinstrumenten op dit terrein zijn heffingen en subsidies. Een voordeel van dit type instrumenten is dat zij in bepaalde gevallen effectiever zijn dan directe regulering. Aan de andere kant brengen heffingen en subsidies transactiekosten met zich mee, die bij directe regulering worden vermeden. Het verstrekken van subsidies in de volkshuisvesting heeft tot doel de prijs van het wonen onder de kostprijs te brengen om aldus bepaalde doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid te realiseren. Subsidies kunnen worden verdeeld in directe en indirecte subsidies. De directe subsidies bestaan uit object- en subjectsubsidies. Objectsubsidies zijn gericht op het bouwen en verbeteren van woningen of de bouwplaats van de woning (locatiesubsidie). Deze subsidievorm beïnvloedt dus het aanbod van woondiensten. Subjectsubsidies zijn gericht op de bewoner van een woning en werken dus in op de vraag naar woondiensten. Onder indirecte subsidies vallen fiscale maatregelen die een neerwaartse invloed hebben op de woonlasten, zoals aftrek van hypotheekrente en onderhouds- of verbeterkosten. Naast subsidies zijn er heffingen, die kunnen worden gebruikt als sturingsinstrumenten in het volkshuisvestingsbeleid. Hierbij gaat het om het bijtellen van huurwaarde van een woning bij het belastbaar inkomen van de eigenaar-bewoner, omzetbelasting bij de verkoop van nieuwe woningen, overdrachtsbelasting, onroerend goed belasting, vermogensbelasting.

Een laatste type instrumenten heeft betrekking op convenanten en voorlichting. Dit type van instrumenten kan worden beschouwd als een mildere vorm van regulering. Door middel van afspraken kan men proberen een bepaalde gewenste ontwikkeling te bevorderen. Een nadeel van dit type instrumenten is dat de transparantie minder groot is dan bij directe regulering, evenals de individuele prikkel om de gewenste ontwikkeling te bevorderen. Voorbeelden van convenanten zijn het toewijzingsbeleid van woningen door de gemeenten, afspraken met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

Voor de toetsing van de beleidsinstrumenten zijn drie criteria van belang:

- Effectiviteit
- Efficiëntie

- Legitimiteit

Het criterium effectiviteit houdt in dat wordt getoetst in welke mate het ingezette beleidsinstrument de aan de orde zijnde beleidsopgave kan verminderen.

Bij het criterium efficiëntie gaat het om de verhouding tussen de effectiviteit en kosten van het ingezette beleidsinstrument.

Legitimiteit heeft betrekking op de vraag of de overheid die een bepaald beleid afkondigt daartoe ook voldoende gezag heeft. Hierbij gaat het niet alleen om de formele bevoegdheid, maar ook om het politieke draagvlak of de uitvoerbaarheid van het beleid.

Belangrijke spelers op het beleidsterrein van de Nederlandse volkshuisvesting zijn de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten.

Het Ministerie van VROM legt namens de Rijksoverheid de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid in beleidsnota's vast. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het nagestreefde woningbouwprogramma. Verder verschaft het Ministerie ook de hiervoor benodigde financiële middelen. De provincies hebben vooral een toezichhoudende en coördinerende taak. Zo speelt de provincie een rol bij de verdeling van de woningbouwsubsidies over de gemeenten. De financiële middelen tenslotte worden binnen de gemeenten besteed. Het is de taak van de gemeenten om te zorgen, dat binnen de gemeentegrens op de hiervoor aangewezen locaties voldoende woningbouw tot stand komt

Alhoewel de algemene beleidsdoelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid sedert het einde van de oorlog niet zijn veranderd, zijn er toch grote verschillen opgetreden in de beleidsaccenten, de hiermee samenhangende instrumenten en de mate van centrale sturing in de afgelopen veertig jaar.

In het navolgende wordt het volkshuisvestingsbeleid na de tweede wereldoorlog besproken. Hierbij wordt tevens enige aandacht besteed aan de effectiviteit, efficiency en legitimiteit van de diverse beleidsinstrumenten.

De eerste fase vlak na de oorlog werd gekenmerkt door een sterke directe sturing van de woningmarkt. Het beleid was er op gericht de woningtekorten die door de oorlog waren ontstaan terug te dringen. Hiertoe werden taakstellende bouwprogramma's opgesteld. De woningbouwproductie bestond voornamelijk uit sociale huurwoningen. Er was verder sprake van een stringente huur- en kostprijsbeheersing. Om een redelijk kwaliteitsniveau van het wonen voor huishoudens met een laag inkomen te bereiken werden steeds meer objectsubsidies gegeven. Zo kwam maar liefst 95% van de woningproductie tot stand met behulp van overheidssubsidie. Deze subsidies waren zeer breed en diep, waardoor in 1959 ongeveer 25% van de kosten van het wonen door het Rijk werden gedragen. Bij de bouw van sociale huurwoningen werd uit pragmatische en ideologische overwegingen voorrang gegeven aan de corporaties boven de

particuliere sector. Pragmatische argumenten hebben er ook toe geleid, dat gemeentes als opdrachtgever in de sociale huursector naar het tweede plan werden geschoven. Naast het handhaven van een hoge woningproductie werd in deze periode ook aandacht besteed aan verbetering van de woonkwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Dit gebeurde door sloop of het met subsidie verbeteren van slechte woningen.

In het begin van de jaren zeventig was de kwantitatieve woningnood grotendeels voorbij. In deze periode werden er steeds meer vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van de objectsubsidies. De vraag die hierbij vooral werd gesteld was of de subsidies wel bij de juiste groepen terecht kwamen. Niet elke gesubsidieerde woning werd automatisch toegewezen aan de doelgroep. Verder kwam het steeds vaker voor dat huishoudens met een laag inkomen aanvankelijk passend werden gehuisvest in een sociale huurwoning, maar dat door stijging van hun inkomen in de loop van de tijd zij niet langer tot de doelgroep konden worden gerekend. Het afschaffen van de objectsubsidies zou echter betekenen dat de aanvangshuren in de nieuwbouw fors zouden kunnen oplopen, waardoor nieuwbouwwoningen voor huishoudens met een laag inkomen onbereikbaar zouden worden. Om dit te voorkomen werd in de jaren zeventig de individuele huursubsidie geïntroduceerd, waarbij de hoogte van de subsidie afhankelijk is van de hoogte van het inkomen. Het was aanvankelijk de bedoeling, dat dit instrument zou kunnen dienen als een aanloop om de weg vrij te maken voor een liberalisatie van de volkshuisvesting en het afschaffen van objectsubsidies. In de nota huur- en subsidiebeleid van 1974 werd echter besloten tot het handhaven van subject- en objectsubsidies en tot een blijvende sterke rol van de centrale overheid. Deze beslissingen waren gebaseerd op een aantal overwegingen. In de eerste plaats werd wonen als een 'merit good' opgevat. Burgers zouden het belang van een goede woning onderschatten en hun geld eerder aan andere consumptiegoederen uitgeven. Verder werden aan een goede huisvesting positieve externe effecten toegekend. Hierbij zouden door een goede woon- en leefkwaliteit de ontplooiingsmogelijkheden van het individu worden bevorderd. Tenslotte gold nog als motief dat bij de bouw van woningen vooruit moest worden gelopen op de met de welvaarts-groei verband houdende toekomstige vraag naar kwaliteit. Als gevolg van objectsubsidies zouden nieuwe sociale huurwoningen binnen het bereik van werknemers met een modaal inkomen komen. Om de keuzemogelijkheden voor de laagstbetaalden te vergroten werd extra steun door subjectsubsidies onontbeerlijk geacht.

Het takenpakket van de centrale overheid nam als gevolg van de introductie van de individuele huursubsidie, het verstrekken van langlopende subsidies voor de bouw van sociale huurwoningen in het kader van het dynamische kostprijsstelsel (DKP) en de invoering van verschillende stadsvernieuwingsregelingen fors toe. De sterke overheidsbemoeienis had tot gevolg dat de subsidie-uitgaven in de jaren zeventig in reële termen uitgedrukt snel toenamen.

Daarnaast verleende de overheid langs directe en indirecte weg subsidies ter bevordering van het eigen woningbezit. Allereerst werd de volledige aftrek van renten, kosten van geldleningen voor de eigen woning en erfpachtcanons voor de inkomstenbelasting toegestaan. Het fiscale voordeel gold vooral voor mensen met een hoog inkomen. Daarnaast was echter ook sprake van heffingen, zoals de reeds genoemde erfpacht, onroerend goed belasting en de bijtelling van de fiscale huurwaarde van de eigen woning voor de inkomstenbelasting. Door de dominerende invloed van de renteaftrek is echter per saldo een aanmerkelijke verlaging van de netto woonlasten voor kopers opgetreden.

Een meer directe invloed op de woonlasten voor kopers werd gevormd door het verstrekken van subsidies aan kopers van woningen tot een bepaalde stichtingsgrens. Aanvankelijk ging het om inkomensafhankelijke jaarlijks aflopende bijdragen, eind jaren zeventig werd dit systeem vervangen door woningen met een inkomensafhankelijke premie (premie A), een inkomensafhankelijke premie (premie B) en woningen met een eenmalige bijdrage (premie C). Doel van deze subsidies was het stimuleren van de goedkope koopsector. Daarnaast werden ook premies verstrekt voor institutionele beleggers in de huursector.

De inkomensontwikkeling in combinatie met de subsidies, de lage reële rente en de hoge inflatie hebben gezorgd voor een snelle penetratie van de koopsector in de jaren zeventig. Dit ging gepaard met een snelle stijging van de verkoopprijs van bestaande woningen. In het begin van de jaren tachtig stortte de koopmarkt ineen vanwege de economische recessie, de hoge reële rente en de teruglopende inflatie. Als gevolg hiervan daalden ook de prijzen van de verkochte woningen. Teneinde een totale ineenstorting van de woningproductie te voorkomen, werden grote contingenten sociale huurwoningen extra gebouwd. Ook het succes van de premie A koopwoning, en in mindere mate dat van de premie C hebben ook temperend gewerkt op de daling van de nieuwbouw in de eerste helft van de jaren tachtig.¹⁴ Als gevolg van de verbeterde conjunctuur en de teruglopende rente werd het in de loop van de jaren tachtig weer aantrekkelijk om koopwoningen te kopen, vooral in de ongesubsidieerde sector. Hierdoor nam het koopaandeel in de woningvoorraad weer toe. Over de periode 1970-1995 is als gevolg van de opmars van de koopwoning de samenstelling van de nieuwbouw verschoven van de gesubsidieerde huursector naar de koopsector. Binnen de koopsector ligt door de toenemende welvaart het accent op de ongesubsidieerde nieuwbouw.

In de loop van de jaren tachtig werd ook duidelijk, dat een forse inspanning moest worden geleverd om de nog bestaande kwaliteitsachterstand van de woningvoorraad in te lopen. Volgens de Kwalitatieve Woningregistratie 1984 dienden 1,182 mln vooroorlogse woningen en 2,457 mln na-oorlogse woningen bouwtechnisch op peil te

¹⁴ De premie B woning had weinig succes en de regeling werd dan ook in 1988 opgeheven.

worden gebracht. In totaal ging het om een bedrag van 29,7 mld gulden (prijzen 1984) aan meer dan normale kwaliteitsachterstand, waarbij 18,8 mld betrekking heeft op de vooroorlogse woningen. De herstelkosten van vooroorlogse huurwoningen zijn aanmerkelijk hoger dan die voor de na-oorlogse woningvoorraad. Teneinde de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren werden forse subsidies verstrekt voor ingrijpende en niet-ingrijpende verbetering van de woningvoorraad.

Eind van de jaren tachtig waren de overheidsuitgaven aan volkshuisvesting gestaag toegenomen door de langlopende subsidieverplichtingen uit hoofde van het DKP systeem en door het handhaven van een omvangrijk gesubsidieerd bouwprogramma. De volkshuisvestingssubsidies stegen van 0,5% van het netto nationaal inkomen begin jaren 70 tot 2,0% eind jaren tachtig (tabel 11). De uitgaven voor de individuele huursubsidie stegen zelfs explosief. Men vroeg zich af in hoeverre de forse uitgaven op het gebied van de volkshuisvesting efficiënt waren besteed. Uit onderzoek was gebleken, dat eind jaren tachtig 50% van de huurwoningen met een huur van f 600 en meer door de aandachtsgroepen van beleid werd bewoond, terwijl 31% van de goedkope huurwoningen met een huur onder f 450 gehuurd werd door huishoudens met een inkomen hoger dan modaal. Dit hield in, dat objectsubsidies voor een groot deel terecht kwamen bij huishoudens die er gezien hun inkomen geen behoefte aan hadden, terwijl er anderzijds hoge subjectsubsidies noodzakelijk waren om huishoudens uit de doelgroep in een dure huurwoning te kunnen laten wonen. Intussen was het woningtekort door de forse bouwprogramma's sterk verminderd. In 1989/1990 werd zelfs min of meer een evenwicht op de woningmarkt bereikt.

Het beleid van regulering en subsidies heeft dus per saldo effectief gewerkt. De woningnood is verdwenen en huishoudens met een laag inkomen zijn in het algemeen goed gehuisvest. De efficiency van bepaalde beleidsinstrumenten, met name de objectsubsidies, is echter nogal twijfelachtig. Ook de directe regulering van de bouwmarkt door de overheid via bouwprogramma's is na het opheffen van de woningnood minder efficiënt geworden. Als gevolg hiervan stond de legitimiteit van het tot nu toe gevoerde beleid onder druk. Er was dus alle aanleiding de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid en de gehanteerde instrumenten kritisch te bekijken.

In de Nota Volkshuisvesting van 1989 werd een meer marktgericht volkshuisvestingsbeleid voorgestaan. Concrete overheidssteun zou zich vooral moeten beperken tot de lagere inkomens dwz gegroepen met een inkomen tot en met modaal. De zorg voor een goede huisvesting behoorde volgens de nota tot de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en andere marktpartijen. Sleutelwoorden in de nota waren deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging. Deze basisprincipes vinden hun uitwerking in een grotere mate van liberalisatie van het huurbeleid, een grotere mate van vrijheid van gemeenten bij de besteding van subsidies en de nagestreefde zelfstandigheid van woningcorporaties.

Bij de liberalisatie van het huurbeleid kan worden gedacht aan de in de nota aangekondigde huursombenadering, die de corporaties bij de huuraanpassingen een grotere vrijheid biedt. Hiermee wordt bereikt, dat de huren van het hele woningbezit van deze instellingen met tenminste een redelijk geachte trendmatige huurverhoging zullen stijgen, maar dat per woning uiteenlopende verhogingen of zelfs verlagingen kunnen worden toegepast. Op deze wijze kan het huurpeil van een woning beter aan de woonkwaliteit worden aangepast dan in het verleden onder het regiem van de trendmatige huur mogelijk was. Aan de huurverhogingen per woning is een maximum gesteld. In het kader van het per 1 januari 1992 ingestelde Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS), dat als een nadere invulling van de Nota Volkshuisvesting kan worden gezien, wordt een grotere mate van bestedingsvrijheid voor de budgethoudende gemeenten verkregen door de onderlinge uitwisselbaarheid van subsidiebudgetten voor sociale huur- en koopwoningen en ingrijpende verbetering. Verder mochten gemeenten nog een deel van de subsidiebedragen overhevelen naar het volgend jaar. De vorm waarin de subsidies werden verstrekt veranderde drastisch. In plaats van langlopende subsidies voor nieuwbouw conform het DKP-systeem te verstrekken ging het Rijk ertoe over vaste subsidiebedragen te introduceren op basis van de contante waarde van de exploitatietekorten voor een sociale huurwoning gedurende de exploitatieperiode, gegeven een aangenomen rente en andere uitgangspunten. In het BWS 1995 is een nieuw systeem ontwikkeld, waarbij slechts geringe stimuleringspremies aan woningen in de sociale sector worden verstrekt in combinatie met extra toeslagen om goedkope nieuwbouwwoningen in nieuwe uitleggebieden van VINEX-locaties bereikbaar te maken voor de doelgroep van beleid. Volgens dit besluit kunnen de gemeenten de subsidiebedragen naar eigen inzicht uitgeven en hoeven zich dus niet te houden aan de fictieve normaantallen en bedragen, die het totale BWS-budget voeden. Verder mag een budgethouder, vaak een samenwerkingsverband tussen gemeenten, jaarlijks 100 procent van het toegekende budget sparen. Het BWS is hiermee een indicatief programma geworden.

Ten aanzien van de verzelfstandiging van corporaties werd aan het einde van de jaren tachtig een aantal maatregelen genomen. In anticipatie op de nota werden met ingang van 1988 de Rijksleningen voor de bouw van sociale huurwoningen afgeschaft, waardoor corporaties voor de financiering van nieuwe woningen in het vervolg waren aangewezen op de kapitaalmarkt. Bovendien verschaft het Rijk vanaf 1989 geen Rijkscontragarantie meer op de door de corporaties afgesloten leningen. In de plaats daarvan is een door de Rijksoverheid, woningcorporaties en de gemeenten een Garantiefonds opgericht, waardoor de toegang van de corporaties tot de kapitaalmarkt werd vergroot.

Een belangrijke peiler van de nota was het streven naar een evenwichtiger verdeling van de woningvoorraad. De hierboven genoemde goedkope en dure scheefheid zou onder meer moeten worden bestreden door een stringent toewijzingsbeleid. Een andere manier om de scheefheid op te lossen is om in het woningbouwprogramma het accent te leggen

op middeldure koopwoningen. Hierdoor wordt doorstroming van te goedkoop wonende huishoudens in een huurwoning naar een koopwoning mogelijk met als resultaat dat meer goedkope woningen beschikbaar komen voor de doelgroep.

Beheersing van de overheidsuitgaven op het terrein van de volkshuisvesting was eveneens een belangrijk onderdeel van het in de nota aangekondigde beleid. Teneinde te komen tot meer kostendekkende huren en minder aan objectsubsidies uit te geven werd in de eerste helft van de jaren negentig een aantal forse reële huurverhogingen doorgevoerd. Gegeven het streven naar een evenwichtige behandeling van kopers en huurders leidden deze huurprijsstijgingen ook tot verhogingen van het huurwaardeforfait gedurende deze periode.

Verder vonden in de loop van de jaren negentig bezuinigingen plaats op het terrein van de gesubsidieerde woningverbetering. Aan het verbeterprogramma werd in 1995 rond f 250 mln besteed. Ook uitgaven aan stadsvernieuwing waren in de jaren negentig aan bezuinigingen onderhevig. In totaal bedroeg de gesubsidieerde herstel en verbouwproductie in dat jaar f 1030 mln, hetgeen ongeveer 15% is van de totale investeringen in de herstel en verbouw. De totale herstel en verbouwactiviteiten worden dus op dit moment gedomineerd door de ongesubsidieerde verbeteringen. Dit betekent dat de investeringen in de herstel en verbouw thans in belangrijke mate worden bepaald door economische factoren, zoals de inkomensontwikkeling en de rente.

Met het BWS 1995 is de weg naar het subsidieloos bouwen ingeslagen. De grote mate van zelfredzaamheid van de sector maken dit volgens het Ministerie van VROM mogelijk. Zo is de financiële positie van de corporaties in het algemeen gezond en zijn ook het bereikte huurniveau en de verwachte rente van dien aard dat woningen in de sociale sector ook zonder subsidie voor de doelgroepen van beleid kunnen worden gebouwd. In het nieuwe beleid verdwijnen objectsubsidies, maar blijft de individuele huursubsidie als vangnet gehandhaafd.

Als sluitstuk van de verzelfstandiging van woningcorporaties kan het in 1993 afgesloten bruteringsaccord tussen het Rijk, de gemeenten en de woningcorporaties worden genoemd. Hierbij werden de toekomstige subsidieverplichtingen van het Rijk weggestreept tegen nog uitstaande rijksleningen. Conform deze overeenkomst blijven f 37 mld aan subsidie (inclusief flankerend beleid) in de volkshuisvesting zitten. Het accord voorziet bij de gehanteerde uitkomsten (onder meer een reële rente van 4%) een gemiddelde reële huurverhoging van 0,8% per jaar voor de periode 1995-2010, hetgeen een duidelijke afzwakking is ten opzichte van de forse reële huurprijsverhogingen in de eerste helft van de jaren negentig.

Het voorgaande geeft aan dat de doelstellingen van de overheid met betrekking tot de volkshuisvesting in de afgelopen 25 jaar niet principieel zijn veranderd, maar dat de mate van betrokkenheid en bijbehorende instrumenten in deze periode veranderd zijn. In de jaren zeventig en tachtig was sprake van een grote mate van directe overheidsinvloed via taakstellende woningbouwprogramma's en grote objectsubsidies, terwijl sinds

het uitkomen van de Nota Volkshuisvesting uit 1989 een minder sturende en meer toezichthoudende taak heeft gekregen. In overeenstemming hiermee zijn objectsubsidies voor nieuwbouw vrijwel verdwenen en is de individuele huursubsidie het kerninstrument van het volkshuisvestingsbeleid geworden. Een en ander houdt in, dat in de toekomst meer nog dan voorheen marktfactoren de ontwikkelingen op de woningmarkt zullen bepalen.

Tabel 11 Enkele volkshuisvestingssubsidies op basis van de Nationale Rekeningen

niveau	1995	70-74	75-79	80-84	85-90	90-94	1995	
	mln gld		gemiddeld aandeel in % netto nationaal inkomen					
Individuele huursubsidies	2040	0	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	
Premies koopwoningen	580	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	
Huurprijsverlagende subsidies	1160	0,3	0,6	0,6	1,0	1,1	0,2	
Investeringsbijdragen bedrijven ^a	1290	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	
Totaal	5070	0,5	1,1	1,4	2,0	2,0	0,9	

^a De post investeringsbijdragen bedrijven bestaat voor het grootste deel uit subsidies voor woningverbetering.

Tabel 11 laat zien, dat de overheidsubsidies sinds de jaren zeventig tot het eind van de jaren tachtig als aandeel van het netto nationaal inkomen fors zijn toegenomen. Alle belangrijke subsidieposten hebben aan deze stijging bijgedragen. Deze woonsubsidies, die in hoofdzaak op de huursector waren gericht, hebben ertoe bijgedragen dat de woonlasten voor de huurder in deze periode aanmerkelijk zijn getemperd. In andere Europese landen waren de subsidies voor het wonen in het algemeen aanmerkelijk lager, waardoor tot begin van de jaren negentig het huuraandeel in de bestedingen in Nederland nogal wat lager lag dan dat in andere landen in Europa. Na 1990 valt een terugloop van de volkshuisvestingssubsidies als aandeel van het netto nationaal inkomen te bespeuren. Deze terugloop wordt veroorzaakt door het verminderen van objectsubsidies uit hoofde van de bruteringsovereenkomst, de teruglopende bijdragen aan woningverbetering en het aflopen van de premiekoopregeling. Hierbij moet worden aangetekend, dat door het afkopen van de toekomstige subsidieverplichtingen de objectsubsidies weliswaar niet zichtbaar op de begroting van VROM voorkomen, maar wel in de volkshuisvesting zijn blijven zitten. Welk bedrag aan objectsubsidies voor 1995 bij de bruteringsovereenkomst impliciet is meegenomen is niet bekend, maar vast staat dat de subsidies voor 1995 in de tabel zijn onderschat.¹⁵ De bezuiniging op objectsubsidies voor bestaande woningen in combinatie met de langzame afbouw van subsidies voor de

¹⁵ Volgens VROM was in 1994 vlak voor het ingaan van de bruteringsovereenkomst een objectsubsidie van f 4900 mln aan de orde.

nieuwbouw heeft geleid tot een verdere reële stijging van de huren in de eerste helft van de jaren negentig. Als gevolg hiervan is de Nederlandse huurquote op een gemiddeld Europees peil gekomen. De aantrekkende huren hebben op hun beurt bijgedragen aan een groter beroep op de individuele huursubsidie.

Tabel 12 schetst het verloop van het aantal IHS-ontvangers, het percentage huurders dat IHS ontvangt, het gemiddelde subsidiebedrag per IHS-ontvanger en de totale IHS-uitgaven in een aantal jaren.

Tabel 12 Kerngegevens individuele huursubsidie, 1975-1995

Periode	Aantal IHS-ontvangers (x 1000)	% huurders met IHS	Gem IHS bedrag in gld per jaar	Gem IHS bedrag in gld prijzen 1975	Totale IHS uitgaven in mln gld prijzen 1975
75-76	348	13	974	974	338
80-81	456	15,5	1380	1022	466
89-90	949	29	1789	1077	1022
94-95	909	28	2166	1146	1042

Bron: VROM.

Belangrijke parameters in de IHS-regeling zijn de inkomensgrenzen voor de doelgroep, de (minimale) eigen bijdrage (de zogenaamde normhuur), de maximale huurgrens en de grenzen voor de kwaliteitskortingsschijven. Tot 1 juli 1997 werd vanaf een bepaalde huurgrens per schijf van f 50 een oplopend kortingspercentage gehanteerd, de kwaliteitskorting. Uitgangspunt hierbij was dat voor extra kwaliteit ook een extra bijdrage van de subsidieontvanger mocht worden verwacht. Voor de IHS uitgaven zijn verder van belang de huurontwikkeling, de beschikbaarheid van goedkope woningen voor de doelgroep, de inkomensgroei en inkomensverdeling en de demografische ontwikkeling.

Zoals uit de tabel kan worden afgeleid, is het bedrag aan IHS-uitgaven in constante prijzen sinds 1975 ruim verdrievoudigd. Dit wordt met name veroorzaakt door de forse stijging van het aantal IHS-ontvangers. Verder is ook het gemiddelde bedrag per IHS-ontvanger in reële termen omhooggegaan.

Belangrijke oorzaken voor de flinke stijging van de IHS-uitgaven zijn naast de huurprijsontwikkeling ook de te geringe beschikbaarheid van goedkope huurwoningen voor de IHS-doelgroep. De hoge huren in bepaalde regio's met veel nieuwbouw, de omvangrijke goedkope scheefheid in gebieden met wel veel goedkope huurwoningen, de hoge aanvangshuren voor de nieuwbouw zijn een belangrijke oorzaak voor het toenemende beroep op de IHS.

Daarnaast is ook sprake van een bij de algemene inkomensontwikkeling achterblijvende inkomensontwikkeling van de IHS-doelgroep. In de loop der jaren is de IHS steeds meer

een voorziening geworden voor mensen met een uitkering. In 1993/1994 had slechts 15% van de IHS ontvangers een inkomen uit arbeid. Van de overige huishoudens met een IHS-uitkering had 44% een pensioen, VUT of AOW uitkering, terwijl de rest een sociale zekerheidsuitkering kreeg (voornamelijk RWW en ABW).

Als gevolg van bezuinigingen op de sociale zekerheid profiteerden de IHS-ontvangers gemiddeld minder van de algemene inkomensontwikkeling dan de modale werknemer. Enige tempering van de IHS-uitgaven werd verkregen door het in 1990 doorgevoerde fiatteringsbeleid en de bezuinigingsmaatregelen op de IHS via het aanscherpen van de maximale inkomensgrenzen, de kwaliteitskorting en de maximale huurgrenzen.

Het fiatteringsbeleid houdt in, dat als bij toewijzing van een woning aan een IHS-aanvrager een subsidie boven f 300 per maand nodig is, de desbetreffende gemeente moet verklaren dat de IHS-aanvrager geen andere (goedkopere) woning kan worden aangewezen. Dit beleid in combinatie met de gunstige economische groei heeft vermoedelijk geleid tot een vermindering van het aantal IHS-ontvangers na 1990.

Naast directe subsidies verstrekt de overheid ook langs indirecte weg bijdragen aan de woonconsument. Hierbij gaat het vooral om de fiscale tegemoetkoming van eigenaar-bewoners bij de financiering van een eigen woning. Hiertegenover staat het zogenaamde huurwaardeforfait en het feit dat kopers van bestaande woningen overdrachtsbelasting moeten betalen.

Tabel 13 geeft enkele belangrijke fiscale geldstromen binnen de volkshuisvesting.

Tabel 13 Fiscale geldstromen met betrekking tot het eigen woningbezit, 1990-1995

Jaar	Rente opgevoerd bedrag	Geschatte inkomstenderving Rijk	Opgevoerd huurwaardefor- fait	Geschatte effect Rijksinkomsten agv huurwaardeforfait	Opbrengst over- drachtsbelasting
		mld gld			
1990	15,7	7,5	3,0	1,4	1,2
1991	17,1	8,2	3,5	1,6	1,3
1992	19,2	9,2	4,9	2,3	1,4
1993	20,5	9,8	6,1	2,8	1,6
1994	21,7	10,4	6,3	2,9	1,9
1995	22,7	10,9	6,7	3,1	1,9

Bron: Ministerie van Financiën.

Tabel 13 laat zien, dat door het Rijk ook omvangrijke indirecte subsidies aan kopers van een woning worden verstrekt via de aftrek van rentekosten voor een hypotheek op de eigen woning. Als gevolg hiervan betalen eigenaar-bewoners slechts een deel van de financieringskosten van de eigen woning. Het voordeel wordt groter naarmate het inkomen van de koper hoger is en hij in een hoger marginaal belastingtarief valt. In de

tabel is het geschatte bedrag aan inkomstenderving voor de overheid en dus het geraamde belastingvoordeel voor de koper op bijna *f* 11 mld in 1995 gesteld. Hier-tegenover staat dat eigenaar-bewoners bij hun inkomen de geschatte huurwaarde van de eigen woning moeten bijtellen. Als uitgangspunt voor de hoogte van de forfaitaire bruto huurwaarde geldt het bedrag dat de woning in bewoonde staat aan huur kan opbrengen. Na aftrek van de kosten (zakelijke lasten, onderhoud en afschrijving) voor de eigen woning en een correctiepost van 40%¹⁶ resulteert een netto huurwaarde in 1995 van 2,8% op basis van de waarde in bewoonde staat.¹⁷ Mede als gevolg van de gehanteerde correctiefactor kan het huurwaardeforfait als laag worden bestempeld, wanneer men de eigen woning zuiver als een belegging ziet en daarmee de renteaftrek motiveert en men het toegerekende rendement vergelijkt met het rendement van andere beleggingen. Het netto belastingvoordeel voor eigenaar-bewoners komt na correctie voor het huurwaardeforfait in 1995 uit op rond *f* 7,7 mld.

Tenslotte moeten kopers van bestaande woningen nog overdrachtsbelasting betalen. Deze belasting verhoogt de transactiekosten van het verhuizen naar een andere woning en heeft vermoedelijk een remmende werking op de mobiliteit.

In tabel 14 worden enige macroeconomische kerngetallen en volkshuisvestingsgegevens vermeld.

Tabel 14 laat zien, dat ondanks de teruglopende aantallen gereedgekomen woningen¹⁸ gedurende 1971-1995 de investeringen in woningen zich ruimschoots hebben kunnen handhaven op het peil van 1970. Dit kwam deels door de kwaliteitsstijging van de nieuwbouw, die met name in de jaren zeventig heel groot was. Deze kwaliteitsstijging werd deel veroorzaakt door de penetratie van de koopsector in de nieuwbouw, maar anderzijds ook door de kwaliteitstoename per woningtype. Deze kwaliteitsstijging werd in belangrijke mate gestimuleerd door de hogere kwaliteitseisen voor de nieuwbouw van de overheid.

¹⁶ Het argument voor deze correctiepost is, dat het genot van een eigen woning behalve een beleggingsaspect ook nog een bestedingsaspect heeft. Iedereen is immers genoodzaakt om in de behoefte aan onderdak te voorzien. Verder kan de eigenaar-bewoner veel minder dan een vrije belegging doelbewust vermogensverliezen ontgaan.

¹⁷ Deze wordt op 60% gesteld van de waarde van de woning.

¹⁸ In 1970 kwamen 118000 woningen gereed tegenover 94000 in 1995.

Tabel 14 Enige macroeconomische kerngetallen en volkshuisvestingscijfers

Periode	71-80	81-95	71-95
	% per jaar		
Volume nat. inkomen	2,4	2,0	2,2
Volume besteedbaar inkomen gezinnen	2,9	1,8	2,2
Volume besteedbaar inkomen per huishouden	0,6	-0,1	0,2
Totaal investeringen in woningen (volume)	1,0	0,3	0,6
Waarvan nieuwbouw	0,7	-0,4	0
waarvan herstel en verbouw	1,8	2,2	2,0
gem kwaliteitstijging nieuwbouw	1,4	0,5	0,9
	1970		1995
waardeaandeel woonlasten in % van totale consumptie (niveau)	7		15
Aandeel woonlasten in % van totale consumptie in constante prijzen (niveau)	7		8

Een andere oorzaak van de lichte toename van de investeringen in woningen kan worden gevonden in de flinke groei van de herstel en verbouwactiviteiten. Hierbij speelde de overheid via haar gesubsidieerd verbeterprogramma een belangrijke rol.

Opvallend is in de tabel de stijging van het aandeel van de woonlasten in de totale consumptieve bestedingen in lopende prijzen gedurende 1971-1995. De totale woonlasten zijn de optelsom van de betaalde huur en de toegerekende huur van eigenaar bewoners dwz de huur die zij volgens het CBS zouden hebben betaald als zij hun woning hadden moeten huren. De sterke stijging van het aandeel van de woonlasten is vooral het gevolg van de sterke reële stijging van de huurprijs gedurende de afgelopen 25 jaar. In constante prijzen uitgedrukt is de toename van dit aandeel veel minder spectaculair.

3. Voornaamste uitgangspunten voor de toekomstige woningvraag

In dit hoofdstuk komen de voornaamste uitgangspunten voor de toekomstige woningvraag aan de orde. Belangrijke uitgangspunten vormen de omgevingsscenario's uit 'Economie en fysieke omgeving' en het vastgestelde beleid op het terrein van de volkshuisvesting. Een ander, eveneens belangrijk, uitgangspunt heeft betrekking op de woonlasten, die mede op grond van het volkshuisvestingsbeleid tot stand komen.

Omgevingsscenario's

Gegeven de grote onzekerheden, waarmee lange termijnontwikkelingen zijn omgeven, is gekozen voor de uitwerking van drie scenario's: *Divided Europe*, *European Coordination* en *Global Competition*. In de scenario's wordt de noodzakelijke bandbreedte verkregen door op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan trends op het gebied van de internationaal economisch politieke ontwikkelingen, technologie, sociaal-culturele factoren, demografie en economie.

In *Divided Europe* werkt noch het markt- noch het coördinatiemechanisme in Nederland en in de rest van Europa goed. Het is een scenario waarin sociaal-economische problemen niet goed worden aangepakt, laat staan opgelost. De Europese concurrentiepositie verslechtert en de economische groei blijft in Europa achter bij die in Noord-Amerika en Azië. In deze gebieden is de economische groei wel sterk. Zwakke economische groei, trage technische ontwikkeling, weinig mogelijkheden tot ontplooiing op sociaal-cultureel gebied, geringe vooruitgang bij het oplossen van milieuproblemen typeren Nederland en Europa. In dit toekomstbeeld is in Nederland sprake van een geringe bevolkingsgroei (0,2% per jaar), een bescheiden volumestijging van het Bruto Binnenlands Produkt (1½% per jaar), een matige toename van de arbeidsproductiviteit (1½% per jaar) en een aanhoudend hoge werkloosheid. De veranderingen in de productiestructuur zijn door de bescheiden dynamiek niet groot.

In *European Coordination* speelt beleidscoördinatie een belangrijke rol. Aan solidariteit en sociale cohesie wordt groot belang gehecht. Er treedt een verdergaande Europese integratie volgens het 'meer snelheden'-model op. Mondiaal is er een zeker isolationisme tussen de grote blokken in de wereld. Vanwege minder profijt van wereldwijde specialisatie en minder vlot verlopende kennisdiffusie is de BBP-groei in de EU lager dan in *Global Competition*, maar wel sterker dan in *Divided Europe*. In dit scenario wordt vanuit Brussel een duidelijk Europees milieu-, vervoers- en energiebeleid gevoerd. In *European Coordination* verdubbelt het BBP-volume van Nederland in de komende 25 jaar. Het groeipercentage (2¾% per jaar) ligt hoger dan in *Divided Europe*. In *European Coordination* neemt de bevolking het meeste toe. De industrie laat in de scenarioperiode een duidelijk hogere groei zien dan in de afgelopen 20 jaar.

In *Global Competition* ligt de nadruk op een zeer dynamische technologische ontwikkeling, sterke internationalisering en een grote rol voor het marktmechanisme. Het is het scenario met de hoogste economische groei in Europa en Nederland. Op EU-niveau geldt het model van Europa à la carte. Liberalisatie, deregulering en felle internationale concurrentie leiden tot een sterke economische dynamiek. Global Competition is een scenario voor de sterken (survival of the fittest) met krachtige individualiseringstendenzen. De verzorgingsstaat wordt soberder ingericht, maar de uitvoering van klassieke overheidstaken op het terrein van onderwijs, infrastructuur en openbaar bestuur krijgt meer accent. Tevens ziet de overheid het bewaken van een goede marktwerking als een voorname taak.

Global Competition kent voor Nederland de hoogste economische groei (3¼% per jaar), de meest dynamische produktiviteitsontwikkeling en ook de grootste stijging van de beroepsbevolking. In de kennisintensieve economie groeit de tertiaire dienstensector sterker dan de industrie. Schema 1 geeft een overzicht van de invulling van de scenario's.

Op basis van de omgevingsscenario's kunnen een aantal trends worden afgeleid, die voor de woningbouw en ruimtevraag voor het wonen op langere termijn van belang zijn.

*In alle scenario's vlakt de bevolkingsgroei af.*¹⁹ Determinanten voor de nationale bevolkingsontwikkeling zijn, zoals reeds in hoofdstuk 2 is vermeld, de natuurlijke aanwas van de bevolking en het saldo van de binnenlandse en buitenlandse migratie.

De natuurlijke aanwas van de bevolking is ten opzichte van die in de afgelopen 25 jaar zeer bescheiden; in alle scenario's is ten opzichte van het verleden sprake van een relatief sterke bijdrage van het buitenlandse migratiesaldo aan de totale bevolkingsgroei. In GC en DE is dit saldo zelfs de belangrijkste component. Natuurlijke aanwas en het buitenlandse migratiesaldo leiden tot een totale jaarlijkse bevolkingstoename over de periode 1995-2020 van 0,2%, 0,4% en 0,6% voor resp. DE, GC en EC.

¹⁹ Zie verder CPB/CBS (1997), *Bevolking en arbeidsaanbod : drie scenario's tot 2020*.

Schema 1 De voornaamste karakteristieken van de omgevingsscenario's

DIVIDED EUROPE	EUROPEAN COORDINATION	GLOBAL COMPETITION
<i>1. Internationale economisch-politieke ontwikkelingen</i>		
Marktmechanisme noch regelgeving werken goed	Coördinatieperspectief speelt een grotere rol dan in Global Competition Meer nadruk op 'equity'	Marktmechanisme dominant; scherpe internationale concurrentie Nadruk op 'efficiency'
EU: trage verdere integratie door nationale tegenstellingen en interne verdeeldheid	EU: Europa van meer snelheden relevant	EU: model van het Europa à la carte
<i>2. Technische ontwikkeling</i>		
Trage ontwikkeling kennispotentieel	Sterke groei kennispotentieel	Eveneens sterke groei kennispotentieel
Weinig efficiënte kennisdiffusie en benutting kennispotentieel	Kennisdiffusie en dus benutting kennispotentieel verlopen minder efficiënt dan in GC	Sterke kennisdiffusie: benutting kennispotentieel zeer goed. IT 'all pervasive'
Meer traditionele gerichtheid technische ontwikkeling	Technische ontwikkeling meer maatschappelijk gericht dan in GC.	Technische ontwikkeling sterk marktgericht
<i>3. Sociaal-culturele ontwikkeling</i>		
Nationalistische en intolerante gevoelens prominent	Men voelt zich 'Europees' of 'regionaal' burger. Meer gemeenschapszin, solidariteit	Men voelt zich wereldburger. Maar anderzijds sterke individualisering.
Weinig vergroting ruimte voor 'kwaliteitsconsumptie' in welke zin dan ook	Consumptiepatroon en leefstijl zijn meer immaterieel en milieuvriendelijk geïntereerd	Grote mate van productdifferentiatie en materieel/hedonistische cultuur
<i>4. Demografische ontwikkeling</i>		
(im)migratiesaldo laagste van de scenario's	(im)migratiesaldo hoger dan in GC, uit hoofde van solidariteit	(im)migratiesaldo relatief laag vanwege beleidsconcurrentie tussen Europese staten
Fertiliteit en levensverwachting relatief laag	Fertiliteit en levensverwachting hoger dan in GC	Matige fertiliteit en levensverwachting
Bevolking 2020: 16,2 mln	Bevolking 2020: 17,7 mln	Bevolking 2020' 16,9 mln

Vervolg Schema 1

DIVIDED EUROPE	EUROPEAN COORDINATION	GLOBAL COMPETITION
<i>5. Economie</i>		
Sterke BBP-groei in N-Amerika en Azië, Europa blijft achter. BBP-groei Ned 1½% per jaar	Tamelijk sterke BBP-groei in Europa en Azië, N-Amerika blijft achter. BBP-groei Ned 2¾% per jaar	Wereldwijde sterke BBP-groei. BBP-groei Ned 3¼% per jaar
Zwakke groei particuliere consumptie	Tamelijk sterke groei particuliere consumptie, maar meer 'maatschappelijk' en milieubewust gericht	Particuliere consumptie stijgt sterk, zeer grote mate van produktdifferentiatie
Productiestructuur verandert weinig	Minder scherpe internationale concurrentie; meer internationaal milieubeleid; meer collectieve diensten	Productiestructuur sterk dynamisch; nadruk op comparatieve voordelen; groter accent midden- en hoogwaardige activiteiten
Arbeidsmarkt: relatief hoge werkloosheid	Arbeidsmarkt: werkloosheid iets hoger dan in GC; minder grote dynamiek	Arbeidsmarkt: lage werkloosheid; wel grote baanonzekerheid

De *regionale* bevolkingsontwikkeling is vanzelfsprekend afhankelijk van de regionale natuurlijke aanwas en de ontwikkeling van het buitenlands migratiesaldo per regio. Daarnaast is de trendmatige ontwikkeling van de binnenlandse migratie per regio van belang. Hieruit resulteert de trendmatige demografische ontwikkeling en het potentiële arbeidsaanbod per regio. De regionale bevolkingsontwikkeling is echter ook afhankelijk van de werkgelegenheidsontwikkeling in de regio's. De werkgelegenheidsontwikkeling in de regio's wordt door een tweetal determinanten bepaald: de invloed van de nationale bedrijfstakontwikkeling op de regionale ontwikkeling en bepaalde regiospecifieke trends. De nationale sector trends zijn via het regionale specialisatiepatroon van invloed op de groei van een regio (de zogenaamde share). Daarnaast wordt een regionaal effect onderscheiden (de shift). Dit regionale effect is hier gedefinieerd als het verschil tussen de nationale sectorgroei en de regionale groei van de bedrijfstak. De gemeten historische trend van dit residu is in alle scenario's doorgetrokken.²⁰ Verschillen tussen de trendmatige arbeidsvraag en potentieel arbeidsaanbod per regio leiden tot arbeidsmigratie naar regio's met volop werk, pendel naar naburige gebieden en tenslotte tot werkloosheid.

De totale vraag naar arbeid in personen stijgt in de scenario's tussen de ½ en 2 mln. De sector met de sterkste banengroei is in alle scenario's de zakelijke dienstverlening.

²⁰ Er is dus geen rekening gehouden met uiteenlopende regionale trends tengevolge van verschillende ontwikkelingen in vestigingsvoorkeur en vestigingsplaatsfactoren in verschillende scenario's. De causaliteit tussen regionale kenmerken en regionale arbeidsvraag is onvoldoende bekend.

Krimp is zichtbaar in de industrie en landbouw. Op basis van de sterke vertegenwoordiging van de dienstensector in de noordvleugel van de Randstad profiteren vooral Noord-Holland en Utrecht sterk van deze groei. Gelderland, Brabant en Limburg kennen ook een sterke stijging van de arbeidsvraag, mede als gevolg van deconcentratie van bedrijvigheid vanuit de Randstad richting deze provincies. De groei van de vraag naar arbeid in de Noordoostelijke provincies is in alle scenario's gering door een specialisatiepatroon met een sterke vertegenwoordiging van de landbouw en industrie en een trendmatig minder gunstige ontwikkeling voor de zakelijke diensten.

Tabel 15 Samenstelling bevolkingsontwikkeling per regio in de scenario's gedurende 1995-2020

Regio:		Noordoost	Randstad	Overig	Nederland
		in mln			
scenario: DE	1 Bevolking in 1995	2,67	6,84	5,90	15,45
	2 Natuurlijke aanwas	0,02	0,21	0,02	0,25
	3 Binnenlandse migratie	-0,13	-0,07	0,22	0
	4 Buitenlandse migratie	0,05	0,27	0,17	0,50
	5=1+2+3+4 Bevolking in 2020	2,62	7,25	6,30	16,2
EC	2 Natuurlijke aanwas	0,16	0,58	0,48	1,22
	3 Binnenlandse migratie	-0,11	-0,13	0,26	0
	4 Buitenlandse migratie	0,11	0,57	0,37	1,05
	5=1+2+3+4 Bevolking in 2020	2,81	7,90	6,99	17,7
GC	2 Natuurlijke aanwas	0,07	0,41	0,21	0,65
	3 Binnenlandse migratie	-0,22	-0,05	0,25	0
	4 Buitenlandse migratie	0,08	0,38	0,26	0,75
	5=1+2+3+4 Bevolking in 2020	2,60	7,60	6,62	16,85

Op grond van overschotten op de arbeidsmarkt neemt in het Noordoosten de uitstromende pendel en arbeidsmarkt migratie toe. Voor de verstedelijkte regio's in de Randstad met een positieve pendelbalans blijkt dat deze sterker positief wordt mede door de toename van de arbeidsparticipatie en de gunstige ontwikkeling van de arbeidsvraag. Het arbeidsmarkt migratiesaldo neemt door de gunstige situatie op de arbeidsmarkt in Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg toe.

Het woningmigratiesaldo wordt bepaald door de situatie op de woningmarkt en die van andere nabijgelegen regio's. Dit saldo wordt in alle scenario's sterker positief voor Zuid-Holland, Flevoland en Limburg. Het woningmarkt migratiesaldo van Noord-Brabant wordt minder negatief. Dit houdt verband met de situatie op de woningmarkt in die

regio's en de historische trek naar deze gebieden. Vooral in Utrecht en Gelderland is sprake van meer uitstromende woningmarktmigratie in de scenario's.

De overige migratie bestaat voor een belangrijk deel uit onderwijsmigratie en hangt af van de vraag naar en het aanbod van verschillende vormen van onderwijs per regio. Het effect van onderwijsmigratie richting de onderwijscentra in de steden is klein.

Onderstaande tabel geeft een illustratie van de bevolkingsontwikkeling per regio voor de verschillende scenario's.

De tabel laat zien, dat de bevolkingsgroei in de regio Noordoost in alle scenario's achterblijft bij de landelijke bevolkingstoename. Dit is het gevolg van de lage natuurlijke aanwas, het negatieve binnenlandse migratiesaldo en de naar verhouding geringe aantallen buitenlandse migranten die zich in deze regio vestigen. Het negatieve binnenlandse migratiesaldo hangt vooral samen met de vraag naar arbeid in de regio, die ten opzichte van die in de Randstad en Overig minder gunstig is. Een betrekkelijk groot aantal personen vertrekt uit Noordoost om elders werk te zoeken, hetgeen een negatief arbeidsmigratiesaldo betekent. Hiertegenover staat een positief woonmigratiesaldo, maar dit is onvoldoende om de gevolgen van de arbeidsmigratie te compenseren.

In de Randstad als geheel groeit de bevolking ongeveer conform het landelijk gemiddelde, maar dit komt vooral door de provincie Utrecht en in mindere mate door Noord-Holland. In Utrecht is sprake van een aanzienlijke inkomende arbeidsmigratie. Dit is ook het geval in Noord-Holland. In beide provincies wordt deze echter geheel of gedeeltelijk gecompenseerd door naar elders (vooral Flevoland) vertrekkende woonmigranten. In Zuid-Holland is het saldo voor de arbeidsmigratie zowel als dat voor de woonmigratie negatief waardoor een fors vertrekoverschot richting Noord-Brabant en Utrecht ontstaat. Het gevolg hiervan is, dat ondanks de relatief sterke instroom van buitenlandse migranten de bevolkingsgroei in Zuid-Holland beneden die voor Nederland als geheel blijft.

In het landsdeel Overig neemt de bevolking sneller toe dan in de andere regio's, hetgeen vooral toe te schrijven is aan het positieve binnenlandse migratiesaldo. Met name is dit het geval in Limburg en Flevoland. In Limburg draagt de arbeidsmigratie in hoofdzaak bij aan het gunstige migratiesaldo met het binnenland, in de provincie Flevoland wordt het positieve effect van de woningmarktmigratie op de bevolkingstoename enigszins gecompenseerd door een negatief saldo met betrekking tot de arbeidsmigratie. De arbeidsmigratie vertoont in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland weliswaar een positief saldo, maar hier staat een negatief saldo tegenover in Flevoland en Zeeland.

Ook met betrekking tot de leeftijdsopbouw van de bevolking vertonen de scenario's een aantal gemeenschappelijke ontwikkelingen.

Tabel 16 geeft een illustratie van de verdeling van de bevolking naar leeftijd in de scenario's voor de scenarioperiode.

Tabel 16 Leeftijdsopbouw van de bevolking in drie scenario's, 1995-2020

Leeftijdsklasse	1995	2010			2020		
		DE	EC	GC	DE	EC	GC
	%						
0-14	18,3	16,6	18,1	17,1	14,8	17,1	15,5
15-24	13,3	12,5	12,3	12,4	11,8	12,2	11,9
25-34	16,8	12,1	12,2	12,1	13,0	12,8	12,9
35-44	16,1	15,5	15,2	15,3	12,1	11,9	12,0
45-54	13,2	15,5	15,0	15,3	15,1	14,4	14,8
55-64	9,3	13,5	13,1	13,3	14,6	13,7	14,3
65-74	7,5	8,5	8,3	8,6	11,7	11,0	11,6
75+	5,6	5,8	5,8	5,9	6,8	6,8	7,1

In alle scenario's neemt het aandeel van de leeftijdsklasse tot 25 jaar verder af. De daling is het grootst in DE en het geringst in EC. In EC wordt het aandeel van de jongeren op lange termijn positief beïnvloed door de grote aantallen relatief jonge buitenlandse migranten. De mate van ontgroening is echter veel bescheidener dan in de afgelopen 25 jaar. Een en ander heeft ook invloed op de huishoudensvorming en woningvraag, aangezien een penetratie van oudere jaargangen in de bevolking met een relatief hoge zelfstandigheidsgraad leidt tot een extra groei van het aantal huishoudens resp van de woningvraag. De verschuiving naar hogere leeftijdsklassen is echter beperkter dan in het verleden, waardoor ook de bijdrage van de verschuiving van de leeftijdsopbouw aan de groei van huishoudens en woningvraag in de scenario's kleiner is dan in de afgelopen 25 jaar. In hoofdstuk 4 wordt dit nader uitgewerkt.

Een andere trend uit de leeftijdsopbouw in de scenario's is het toenemende aandeel van personen van 65 jaar en ouder. Deze vergrijzing van de bevolking heeft onder meer invloed op de kwalitatieve woningvraag, zoals eveneens in hoofdstuk 4 aan de orde komt.

Overheidsbeleid

Een belangrijk uitgangspunt voor de berekening van de toekomstige woningvraag en ruimtevrage voor het wonen heeft betrekking op het overheidsbeleid. Zoals in de inleiding reeds is vermeld gaat het in Economie en Fysieke Omgeving om het berekenen van de ongerestricteerde vraag, gegeven het vastgestelde beleid. Hiermee wordt een beeld verkregen van potentiële beleidsopgaves en (gegeven het aanbod) ook van knelpunten. Dit houdt in dat bij de berekening van de ruimteclaims voor het wonen in eerste instantie wordt afgezien van mogelijke aanbodbeperkingen, die de realisatie van de claims zouden kunnen verhinderen. De invloed van mogelijke beperkingen komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Het vastgestelde beleid is het officieel gepubliceerde beleid op of voor 1 januari 1997. Dit beleid moet voldoende concreet zijn, dwz dat er -voor zover relevant- voldoende duidelijke instrumentele uitwerking van dit beleid bestaat.

Op het terrein van de volkshuisvesting wordt het beleid bepaald door de reeds genoemde Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig, die vervolgens is geactualiseerd en verder uitgewerkt in de Trendbrieven van 1993 en 1995. Een centraal uitgangspunt van het beleid is het garanderen van goed en betaalbaar wonen voor de doelgroep: huishoudens met een laag inkomen. Een tweede doelstelling is het bevorderen van het eigen woningbezit. Daarnaast zijn voor de toekomst nog andere doelstellingen actueel: het waarborgen van een goede huisvesting voor ouderen, het bevorderen van leefbaarheid in buurten en wijken en het stimuleren van duurzaam bouwen. Een goede huisvesting voor ouderen impliceert zowel betaalbaarheid van het wonen als de fysieke toegankelijkheid voor het wonen. Leefbaarheid in wijken hangt onder meer samen met het tegengaan van inkomenswijken en het verbeteren van de veiligheid.

De huidige situatie wordt gekenmerkt door een grote mate van zelfstandigheid van de sector en een overheid, die op enige afstand van de volkshuisvesting opereert. Bouwsubsidies zijn in belangrijke mate verminderd, het bouwprogramma is indicatief geworden en de landelijke huurtrend is vervangen door een stelsel van spelregels dat in de bruteringsovereenkomst is vastgelegd. De overheid beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden, waarbinnen de partijen in de volkshuisvesting zelf hun weg moeten zoeken en zelf verantwoordelijk zijn. Daarnaast heeft de overheid de rol van achtervanger als de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid in gevaar komen, bijvoorbeeld als partijen er niet uitkomen.

Belangrijke instrumenten van de overheid zijn de individuele huursubsidie, een beperkte subsidiëring van bodemsanering, infrastructuur en specifieke locaties, spelregels met betrekking tot de huurontwikkeling, de renteaftrek en het huurwaardeforfait. Hantering van deze instrumenten moet plaats vinden binnen beperkte financiële kaders. Door een strategisch nieuwbouwbeleid wordt geprobeerd de woningvoorraad aan de toekomstige wensen van de woonconsument aan te passen. Doorstroming en een effectief toewijzingsbeleid moeten zorgen voor een evenwichtiger verdeling van de bestaande woningvoorraad teneinde voldoende goedkope woningen voor de doelgroep beschikbaar te krijgen. Om te komen tot een evenwichtiger verdeling van de woningvoorraad en het beroep op de individuele huursubsidie te beperken worden prestatieafspraken met lokale partijen (woningcorporaties en gemeenten) gemaakt. Een nadere invulling van dit beleid in de drie scenario's omvat de volgende elementen:

- In alle scenario's blijft de centrale doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid het garanderen van goed en betaalbaar wonen voor huishoudens met een laag inkomen.
 - Het kerninstrument van het volkshuisvestingsbeleid blijft de individuele huursubsidie.
- In alle scenario's worden de schijven voor de kwaliteitskorting, de maximale huurgrens en de normhuren aan de algemene huurstijging geïndexeerd, terwijl de bovenste inkomensgrenzen het looninkomen volgen. In alle scenario's vindt ook een koppeling plaats van de maximale huurgrens aan de algemene huurstijging. Aangezien de

individuele huursubsidie gunstiger uitpakt voor ouderen dan voor andere groepen, wordt door dit instrument een extra bijdrage geleverd aan de ouderenhuisvesting.

- Het streven naar een voldoende aanbod van woningen, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin blijft in alle scenario's een uitgangspunt van beleid, zonder echter een directe sturing van de overheid. Kwantitatief voldoende woningen wil in dit geval zeggen het bereiken van een woningtekort van 2% in 2000 en het handhaven van dit percentage daarna.

- De grotere zelfstandigheid van de woningcorporaties blijft in alle scenario's gehandhaafd, de overheid blijft op enige afstand. De bij de bruterij afgesproken spelregels ten aanzien van de huren blijven gehandhaafd. Dit wil zeggen dat tot 2000 een minimale huursomstijging van (nominaal) 3,5% per jaar geldt²¹ en een maximale jaarlijkse huurstijging van (nominaal) 6,5%. Vanaf 2000 wordt meer vrijheid gegeven met betrekking tot de huurontwikkeling, maar de overheid kan in voorkomende gevallen de huursomstijging binden aan een maximum. Naar verwachting zal dit een temperend effect hebben op de jaarlijkse huurstijging. Verder wordt de maximaal toegestane huurprijs niet meer gebaseerd op het woningwaarderingssysteem, maar op de waarde zoals deze is vastgelegd in het kader van de wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Het doel hiervan is om meer vereenvoudiging te bereiken en een betere afstemming te realiseren met de consumentenvoorkeur. Verder blijft er toezicht bestaan op de financiële handel en wandel door de centrale overheid in het kader van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

De woningcorporaties blijven in alle scenario's een belangrijke taak houden met betrekking tot het zorgen voor voldoende betaalbare woningen (nieuwbouw en bestaande bouw) van een goede kwaliteit voor de doelgroep. Ook spelen deze organisaties een vooraanstaande rol bij het leefbaar houden van de woningvoorraad en een adequate ouderenhuisvesting.

In alle scenario's is een grootscheepse herstructurering van de sociale woningvoorraad aan de orde. Deze herstructurering houdt in een omvangrijk sloop- en vervangende nieuwbouwprogramma, een herstel en verbouwprogramma en de verkoop van niet onaanzienlijke aantallen huurwoningen. De hiermee samenhangende omvangrijke investeringen hebben tot doel de woningvoorraad aan te passen aan de wensen van de toekomstige woonconsument en het bevorderen van de leefbaarheid. De verkoop van huurwoningen maakt interne financiering van een deel van het investeringsprogramma mogelijk en draagt hierdoor bij aan het betaalbaar houden van de sociale huurwoning.

²¹ Rekening houdend met de financiële continuïteit van de sociale verhuurders bestaat de mogelijkheid voor de Minister van VROM om in individuele gevallen een verlaging van de minimale huursomstijging toe te staan.

Tabel 17 Overzicht beleidsuitgangspunten en overige uitgangspunten volkshuisvestingsramingen tot 2020

	DE	EC	GC
Economische variabelen	Cf Athena	Cf Athena	Cf Athena
Demografie	Cf CBS/CPB	Cf CBS/CPB	Cf CBS/CPB
Landelijke woningvraag	Woningblok Athena/Woningkeuzemodell/Worm	Woningblok Athena/Woningkeuzemodell/Worm	Woningblok Athena/Woningkeuzemodell/Worm
Regionale bevolking/woningvraag	Combi	Combi	Combi
Subsidies per woning	Reëel constant	Reëel constant	Reëel constant
Renteaftrek hypotheek	Gehandhaafd	Gehandhaafd	Gehandhaafd
Huurwaardeforfait	Op basis huurontwikkeling	Op basis huurontwikkeling	Op basis huurontwikkeling
Rendement woningcorporaties	Redelijk *	Gematigd *	Gematigd *
Huurontwikkeling	Cf Huurmodel	Cf Huurmodel	Cf Huurmodel
Beheersing IHS-uitgaven	Prestatieafspraken lokale partijen	Prestatieafspraken lokale partijen	Prestatieafspraken lokale partijen
Bovenste inkomensgrens IHS	Indexering looninkomen **	Indexering looninkomen **	Indexering looninkomen **
Kwaliteitskorting schijven IHS	Indexering aan huren	Indexering aan huren	Indexering aan huren
Normhuur IHS	Indexering aan huren	Indexering aan huren	Indexering aan huren
Max. huurgrens IHS	Indexering aan huren	Indexering aan huren	Indexering aan huren

* Enigszins tentatief is verondersteld dat de algemene bedrijfsreserve (ABR) mbt GC in 2020 2 bedraagt en in EC 1,5-2, terwijl deze in DE op 1,5 is gesteld. (ABR=eigen vermogen/huuropbrengsten). In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

** Er is in de studie gekozen voor een indexering aan het looninkomen in plaats van aan de algemene inflatie. De reden hiervan hangt samen met het feit dat bij indexering aan de inflatie de doelgroep op lange termijn zeer wordt beperkt.

De investeringen van de woningcorporaties verschillen per scenario, in de hoge groeiscenario's zijn meer investeringen nodig dan in DE om aan de wensen van de woonconsument tegemoet te komen. Verschillen in investeringsopgave, rente en

rendementseisen in de scenario's leiden tot een scenario-afhankelijke huurontwikkeling. Deze wordt door het Huurmodel berekend.²²

- In de sociale huursector worden momenteel bescheiden algemene subsidies toegekend voor nieuwbouw. In alle scenario's wordt het bedrag per woning reëel constant gehouden. Verder zijn er nog geringe subsidies voor bodemsanering, infrastructuur en specifieke locaties. Ook deze bedragen worden in de scenario's aangepast aan de algemene inflatie. De subsidies dragen in geringe mate bij aan het betaalbaar houden van de nieuwbouw voor de doelgroep.

- In alle scenario's blijft de rente-af trek voor koopwoningen bestaan, alsmede het huurwaardeforfait. Het tarief hiervan wordt per scenario op basis van de algemene huurstijging aangepast. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

- In alle scenario's wordt duurzaam bouwen via normen in het Bouwbesluit toegepast, de bouwrijzen kunnen hierdoor wat extra oplopen.²³ De invoering van de nieuwe energieprestatienorm voor de nieuwbouw eind 1995 leidt tot een lager energieverbruik voor nieuw te bouwen woningen in alle scenario's. De zeer beperkte invloed van deze nieuwe normstelling op de investeringen in woningen is in de berekeningen verdisconteerd.

Tabel 17 geeft onder meer aan, dat de kwantitatieve woningvraag per scenario wordt berekend met behulp van het Woningblok uit ATHENA. Uitgangspunten hierbij zijn de economische, demografische en sociaal-culturele uitgangspunten uit de omgevingsscenario's. Voor de samenstelling van de woningvraag wordt onder meer gebruik gemaakt van het Woningkeuzemodel en het Woonruimtemodel. De verdeling van de woningvraag naar de diverse regio's komt onder meer tot stand via het model COMBI. In bijlage 1 wordt van deze modellen een korte beschrijving gegeven.

Het vastgestelde overheidsbeleid wijkt per scenario niet af. De veronderstelde rendementseisen van de woningcorporaties lopen echter per scenario uiteen. In EC en GC wordt rekening met hogere rendementseisen dan in DE. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Woonlasten

In deze analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen de woonlasten voor kopers en die voor huurders.

²² Voor een beschrijving van dit model zie bijlage 1.

²³ In termen van Nationale Rekeningen wordt dit als een kwaliteitsverbetering geregistreerd.

Huursector

Bij het vaststellen van de woonuitgaven in de huursector wordt gebruik gemaakt van de uitgaven op kasbasis, die nodig zijn voor het beschikkingsrecht over de woning. De basishuur is de prijs, die een huurder betaalt (of zou moeten betalen als er geen individuele huursubsidie zou zijn) voor het mogen beschikken over een woning van gegeven kwaliteit. De bruto huur is het bedrag dat de huurder periodiek aan de eigenaar of verhuurder verschuldigd is. De basishuur is de bruto huur minus eventuele bedragen voor water, verwarming, antenne-inrichting, huur garage of niet-subsidiabele servicekosten. De basishuur wordt beschouwd als de woonconsumptie van huurders, de (na aftrek van individuele huursubsidie of gewenningsbijdrage resterende) netto huur als de door de huurders werkelijk betaalde prijs voor geconsumeerd woongenot. De basishuur is beleidsrelevant als grondslag bij de bepaling van de individuele huursubsidie. Het bedrag dat aan basishuur per jaar is betaald, wordt de bruto huurwaarde van huurders genoemd. In het navolgende zal de huurontwikkeling worden gedefinieerd als de ontwikkeling van de basishuur.

De toekomstige huurontwikkeling wordt grotendeels bepaald door de prijsontwikkeling van woondiensten in de sociale huursector. De sociale huurvoorraad maakte in 1995 ruim 70% uit van de totale huurvoorraad en de huur in de private sector volgt doorgaans die in de sociale huursector.²⁴ Als gevolg van de bruteringsoperatie is de zelfstandigheid van de woningcorporaties toegenomen, waardoor de huurontwikkeling meer nog dan in het verleden wordt bepaald door de kostenontwikkeling van deze organisaties en de gehanteerde rendementseisen. De huurprijsontwikkeling wordt dan zodanig bepaald, dat de financiële positie van de corporaties, bij gegeven kosten, in de gewenste richting gaat.

Belangrijke variabelen voor de kostenontwikkeling zijn de inflatie en de lange rente. De corporaties financieren nieuwbouw en groot onderhoud met behulp van langlopende leningen. Een stijgende rente veroorzaakt stijgende interestlasten. Ceteris paribus zal dit tot een daling van het exploitatieresultaat leiden. Dit heeft een daling van de kapitaalreserve tot gevolg. Hierdoor zullen Algemene BedrijfsReserves (ABR)²⁵, solvabiliteit en rentabiliteit negatief worden beïnvloed. Mutaties in de rente werken vertraagd door, omdat in de praktijk vreemd vermogen wordt aangetrokken tegen een rente die vaak voor een periode van 10 jaar vastligt.

Een stijgende inflatie is in principe een lastenverhogende impuls. Met name beheers- en onderhoudskosten zullen hierdoor stijgen. De bouwkosten zijn ook aan de inflatie gerelateerd. Daarom zullen bij een stijgende inflatie ook de kosten van nieuwbouw en onderhoud toenemen. Bij nominaal gelijkblijvende huuropbrengsten wordt hierdoor het

²⁴ Zie verder jaarboek wonen CBS 1997 tabel 1.3.

²⁵ Zie voetnoot tabel 17.

exploitatieresultaat gedrukt en daarmee ook de rentabiliteit, ABR en solvabiliteit. In tegenstelling tot rentemutaties werken veranderingen van de inflatie onvertraagd door op de kosten.

Om de sociale huurwoning concurrerend te kunnen blijven verhuren, is in alle scenario's ondanks de verwachte krimp van de sociale woningvoorraad een volumetoename van de investeringen in renovatie en onderhoudsuitgaven nodig. Met het verstrijken van de jaren raakt het woningbezit onderhevig aan veroudering en slijtage, anderzijds veranderen de voorkeuren van de consumenten in de loop van de tijd. Beide vormen van veroudering leiden tot forse aanpassingen van met name de vroeg naoorlogse woningvoorraad, die in de toekomst steeds moeilijker aan de kwalitatieve vraag kan beantwoorden. Dit geldt met name in de hoge groeiscenario's EC en GC. Voor een deel van de voorraad geldt dat sloop en vervangende nieuwbouw voordeliger is dan renovatie.

Verder moet worden bedacht, dat er volgens de Kwaliteits Registratie Woningbouw (KWR) op dit moment sprake is van enige onderhoudsachterstand, die in de toekomst dus moet worden ingelopen. Het gevolg hiervan is een toenemende sloop en vervangende nieuwbouw in vooral de hoge groeiscenario's. Ook worden er investerings- en onderhoudsuitgaven verricht ter bevordering van de leefbaarheid (veiligheid etc). Met betrekking tot de leefbaarheid gaat het met name om aanpassingen van woningen voor ouderen (liften etc). Zoals bekend zal in alle scenario's vergrijzing van de bevolking optreden, hetgeen specifieke eisen stelt aan de aard van de woningen. Voor de berekening van de onderhouds- en renovatieuitgaven per scenario is gebruik gemaakt van informatie van VROM en van econometrische relaties van de afdeling Bouw, waaronder de renovatievergelijking in het Woningblok van Athena.

In het kader van de herstructurering past ook de verkoop van sociale huurwoningen. Op deze wijze beantwoordt de sociale huursector aan de behoefte van een aantal zittende huurders, terwijl anderzijds middelen worden verkregen voor het doen van investeringen of onderhoud. De geschatte verkoopprijs is namelijk hoger dan de boekwaarde, die gebaseerd is op de historische kostprijs. Bovendien is er op de woningen afgeschreven. De helft van de opbrengst wordt als boekwinst aan de kapitaalreserve toegevoegd. Als gevolg van deze manier van financieren kan ook een bijdrage worden verkregen aan de betaalbaarheid van de sociale huurwoning voor huishoudens uit de doelgroep. De verkoop van huurwoningen heeft enerzijds tot gevolg dat er minder onderhoudsuitgaven nodig zijn, maar anderzijds zullen de corporaties in de loop van de tijd huurinkomsten derven. Omdat de vraag naar koopwoningen in de hoge groeiscenario's groter is dan in DE, vinden in deze toekomstbeelden ook meer verkopen van huurwoningen plaats dan in DE. Over de gehele scenarioperiode worden in DE jaarlijks gemiddeld 12000 huurwoningen verkocht, in EC en GC resp. 17000 en 20000 woningen. Dit is meer dan in het verleden plaats vond.

De bescheiden subsidies voor de nieuwbouw in alle scenario's leveren slechts een geringe bijdrage aan de betaalbaarheid van deze woningen voor de doelgroep.

Naast de kostenontwikkeling speelt ook de rendementseis van de corporaties een belangrijke rol bij het bepalen van de gewenste huurontwikkeling. Als criterium hiervoor wordt de algemene bedrijfsreserve (ABR) gekozen dwz de verhouding tussen de kapitaalreserve en de jaarlijkse huuropbrengsten. Deze indicator geeft aan hoe lang een corporatie kan interen op haar reserves, als de huuropbrengsten wegvallen. Op grond van de toegenomen zelfstandigheid hebben de corporaties een verhoogd risicoprofiel gekregen, waardoor zij in de toekomst naar een hogere ABR moeten streven, willen zij hun kredietwaardigheid behouden. Voor de bruteringsnorm gold als norm voor de ABR een waarde van tenminste 1, in de toekomst moet rekening worden gehouden met hogere streefwaarden. In DE geldt als norm voor de ABR 1,5, in EC en GC wordt voor de ABR een norm gehanteerd van 1,5-2 resp. 2. De scherpere rendementseisen in de hoge groeiscenario's hangen samen met de grotere concurrentie van de koopsector en de hieraan gerelateerde grotere risico's.

Voor de huurontwikkeling zijn verder ook de spelregels van het beleid van belang, die tot 2000 een minimale huursomstijging van 3,5% per jaar inhouden en een maximale huurstijging van 6,5%. Daarna blijft de overheid de mogelijkheid houden de huurontwikkeling af te remmen door de mogelijkheid een maximale huursomstijging in te voeren.

In de bruteringsovereenkomst van 1993 werd bevestigd dat gegeven de financiële bepalingen in deze overeenkomst, een inflatie van 3% per jaar en een lange rente van 7% een jaarlijkse gemiddelde (nominale) huurstijging van 3,8% gedurende de periode 1995-2010 nodig was. Dit houdt een reële stijging van de huren in met 0,8 per jaar. Na 2010 zou dan een inflatievolgende huur kunnen optreden. Deze percentages zijn echter indicatief, waardoor de werkelijke huurontwikkeling hiervan kan afwijken.

Uit berekeningen met het Huurmodel volgt, dat bij de gegeven kostenontwikkeling en rendementseisen van de woningcorporaties in GC gedurende de komende 25 jaar een nominale huurstijging van 2,7% per jaar nodig is, in EC en DE 2,6% resp. 3,7% per jaar. Op basis van de algemene inflatie resulteert dan in GC de hoogste reële huurverhoging; de gemiddelde reële huurstijging komt in dit scenario uit op 1,3% per jaar. In EC en DE nemen de reële huren over die periode met 0,6 respectievelijk 0,4% per jaar toe. De grotere reële huurstijging in GC hangt vooral samen met de relatief hoge rendementseis en de hoge reële rente in dat scenario. Het gematigde niveau van de reële rente in de overige scenario's tempert de stijging van het huurprijsspeil.

In alle scenario's is dus op lange termijn sprake van een huurprijsstijging, die boven de algemene inflatie uitgaat. De omvang van de reële huurprijsstijging neemt echter in vergelijking met die in de afgelopen 25 jaar af. In deze periode werd de huurstijging voor een belangrijk deel bepaald door het streven naar meer kostendekkende huren om aldus te komen tot minder objectsubsidies.

Tabel 18 geeft nog een overzicht van de ontwikkeling van de reële rente, de streefwaarde van de ABR en de reële huurprijsontwikkeling in de afgelopen 25 jaar en voor de periode 1995-2010 in de drie scenario's.

Tabel 18 *Reële rente, streefwaarde ABR, reële huurprijs, 1970-1995 en 1995-2020*

	1970-1995	1995-2020		
		DE	EC	GC
Reële rente (niveau)	3,8	3,4	3,5	4,6
ABR-criterium (niveau)	1	1,5	1,5 à 2	2
Reële huur (% pj)	1,6	0,4	0,7	1,3

Koopsector

Woonuitgaven zijn in de koopsector moeilijker vast te stellen dan in de huursector. Er kunnen verschillende definities worden gehanteerd voor verschillende doeleinden. Voor een vergelijking van de woonuitgaven van eigenaar-bewoners onderling en met de huurders wordt door het CBS in de Nationale Rekeningen de zogenaamde huurwaarde-benadering gevolgd. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de eigenaar-bewoner zowel verhuurder als huurder is. In deze benadering worden de woonuitgaven van eigenaar-bewoners gerelateerd aan de huur van een vergelijkbare huurwoning. Het uitgangspunt hierbij is de huur die een woning zou opbrengen, indien de woning voor niet-zakelijke doeleinden leeg voor verhuur zou vrijkomen. De bruto huurwaarde en huur worden aan elkaar gelijk gesteld. Het verschil is dat de bruto huurwaarde de potentiële huur is, terwijl de huur werkelijk wordt betaald. De door het CBS geschatte bruto huurwaarde houdt sterk verband met de kwalitatieve kenmerken van de woning. In 1993 was de gemiddelde bruto huurwaarde van eigenaar-bewoners gemiddeld 80% hoger dan die van de huurders. Dit kan worden verklaard uit het verschil in samenstelling van de woningvoorraad in de koop- en huursector. Het aandeel eengezinskoopwoningen is veel hoger, koopwoningen zijn gemiddeld groter en hebben meer vertrekken. De koopsector biedt dus betere en duurere woningen. In 1993 bedroeg de gemiddelde bruto huurwaarde van huurders *f* 6.515 per jaar, die van eigenaar-bewoners *f* 11.773. In de CBS methodiek volgt de prijsstijging van de bruto huurwaarde van eigenaar-bewoners net als de bruto huurwaarde van huurders de algemene huurontwikkeling.

De fiscale huurwaarde, het zogenaamde huurwaardeforfait, is het bedrag dat eigenaar bewoners volgens de fiscus aan huur aan zichzelf in rekening moeten brengen. Dit bedrag moet dan ook bij hun inkomen worden opgeteld. Het tarief is afgeleid uit de bruto huurwaarde van huurwoningen. In geval van een reële huurverhoging gaat op grond van de filosofie van het Ministerie van Financiën ook het tarief van het huurwaardeforfait omhoog.

Voor de woningkeuze is de CBS-definitie met betrekking tot de woonlasten minder geschikt. Dit geldt vooral voor de woonlasten van eigenaar bewoners. Bij de afweging

tussen kopen of huren zijn de werkelijke kosten van het kopen, zoals de rentekosten (na aftrek van het belastingvoordeel) van de af te sluiten hypotheek van belang in plaats van de fictieve bruto huurwaarde.

In het Woningkeuzemodel wordt bij de bepaling van de keuze tussen huren of kopen rekening gehouden met de netto woonlasten van huurders en kopers.

De netto woonlasten van eigenaar bewoners in het model bestaan uit de out of pocket expenses van deze woonconsumenten vermeerderd met het netto effect van het huurwaardeforfait en de gedeelde renteopbrengsten op het vermogen in het huis. Dit betekent dat deze lasten worden gevormd uit de netto rentelasten van de hypotheek, eventueel gecorrigeerd voor de premie²⁶, gedeelde renteopbrengsten op het vermogen in het huis en de overige woonlasten. De overige woonlasten bestaan uit de onderhoudslasten, de onroerend goedbelasting, de betaalde belasting op het huurwaardeforfait en de netto erfpacht.

Bij de berekening van de voor de woningkeuze relevante woonlasten van eigenaar bewoners is in alle scenario's aangenomen, dat de verkoopwaarde van de eigen woning, die van belang is voor het in het huis verdisconteerde vermogen, reëel constant blijft. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de onroerend goedbelasting, de erfpacht en de waarde van de op de woning drukkende hypotheek. De onderhoudslasten zijn gerelateerd aan de verkoopwaarde en blijven in de toekomstbeelden dus eveneens reëel gelijk.

De kapitaalmarktrente volgt uit de kerngegevens van de omgevingsscenario's, de hypotheekmarktrente is gedefinieerd als de kapitaalmarktrente en een vaste opslag. Beide variabelen hebben dus scenariospecifieke waarden. Ook het tarief van het huurwaardeforfait is scenariospecifiek, want dit volgt de per scenario uiteenlopende reële huurontwikkeling.

Tabel 19 geeft een samenvatting van de belangrijkste variabelen met betrekking tot de woonlasten voor eigenaar bewoners, de reële woonlasten volgens de hierboven vermelde definitie voor de eigenaar bewoner, de reële woonlasten voor huurders en de hieruit af te leiden verhouding tussen de woonlasten van kopers en huurders.

²⁶ De premiekoopwoning is in 1995 afgeschaft.

Tabel 19 Rente, huurwaardeforfait en reële woonlasten kopers en huurders in drie scenario's

	DE	EC	GC
	mutaties		
Reële huur (% per jaar)	0,4	0,7	1,3
Huurwaardeforfait (% punt 2020 tov basisjaar)	1,1	1,9	3,8
Reële lange rente (% punt tov basisjaar)	-1,8	-1,7	0
Reële woonlasten kopers (% per jaar)	-0,3	-0,2	0,3
Verhouding prijs koop/huur (% punt 2020 tov basisjaar)	-15	-19	-21

Tabel 19 geeft aan, dat in alle scenario's de woonlastenontwikkeling volgens de definitie van het Woningkeuzemodel voor kopers achterblijft bij die voor huurders. In alle scenario's neemt de reële rente af of blijft gelijk, terwijl de reële huren toenemen. De prijsverschillen tussen huur en koop worden in alle scenario's, maar vooral in GC getemperd door de tariefstijging van het huurwaardeforfait.

Het bovenstaande houdt in dat in alle scenario's bij ongewijzigd beleid de woonlastenontwikkeling in het voordeel van de kopers uitwerkt, hetgeen een positieve impuls geeft op de penetratie van de koopsector.

Voor de ontwikkeling van de totale woonlasten is in de vergelijking voor de gewenste woningvoorraad in het woningblok van Athena uit pragmatische overwegingen een sterk vereenvoudigde definitie gehanteerd. De totale woonlasten worden in dit model gevormd door de reële stijging van de bouwkosten, de rente en de ontwikkeling van de huren.

De op deze wijze gedefinieerde woonlastenterm is van belang voor startende huishoudens en bepaalt de toegankelijkheid van de nieuwbouw en voor een deel van de bestaande bouw. Een grotere toegankelijkheid van de woningvoorraad voor startende huishoudens heeft in beginsel een positief effect op de groei van de woningvraag. De stijging van de aanvangshuren wordt bepaald door de ontwikkeling van de bouwkosten en de rente, terwijl een potentiële starter ook rekening moet houden met de huurstijging van de bestaande huurwoningen.

De invloed van de aldus gedefinieerde woonlastenterm op de woningvoorraad is echter in alle scenario's zeer gering. Allereerst omdat de prijsgevoeligheid van de woningvraag zeer gering is ($-0,04$)²⁷, en vervolgens omdat de reële woonlasten voor starters in alle scenario's ongeveer gelijk blijven. Dit laatste is het gevolg van de ontwikkeling van de rente, de gelijkblijvende of licht teruglopende reële bouwkosten en de gematigde reële huurontwikkeling.

²⁷ Wonen is immers een primair goed.

Samenvattend kan met betrekking tot de woonlasten worden vermeld dat gegeven het vastgestelde beleid in alle scenario's de prijsontwikkeling van het kopen achterblijft bij die van het huren.

Verder heeft de ontwikkeling van de voor starters relevante woonlasten in alle scenario's nauwelijks invloed op de woningvraag.

4. Resultaten voor de woningvraag

De kwantitatieve woningvraag

In hoofdstuk 3 kwamen de voornaamste uitgangspunten voor de woningvraag aan de orde. In dit hoofdstuk gaat het om de woningvraag, die uit deze uitgangspunten resulteert. Zoals uit hoofdstuk 3 naar voren kwam zijn voor de ontwikkeling van de kwantitatieve woningvraag de bevolkingsgroei, de verandering in de samenstelling van de bevolking naar leeftijd en de toename van de zelfstandigheidsgraad of headshiprate per leeftijdscategorie. Deze toename van de zelfstandigheidsgraad wordt op zijn beurt veroorzaakt door de welvaarts-groei en sociaal-culturele factoren.

In scenario's met een hoge bevolkingstoename en een hoge economische groei zal de huishoudensvorming en de woningvraag zich in het algemeen gunstiger ontwikkelen dan in een scenario met een geringe bevolkingsgroei en een matige economische ontwikkeling. Sociaal-culturele trends met betrekking tot meer of minder individualisering dragen eveneens bij tot een grotere of minder grote huishoudensvorming cq vraag naar woningen.

Een flinke stijging van de welvaart maakt het mogelijk dat jongeren, die wel een zelfstandig huishouden vormen, maar niet over een zelfstandige woning beschikken alsnog een eigen woning betrekken. Hierdoor neemt de vraag naar woningen sterker toe dan het aantal huishoudens.

Voor de toekomstige vraag naar nieuwbouw moet ook nog rekening worden gehouden met de sloop en vervangende nieuwbouw. Bij stijgende welvaart zullen woonconsumenten hogere kwaliteitseisen aan hun woning stellen, waardoor een groter deel van de bestaande woningvoorraad economisch veroudert dan in geval van een gelijkblijvend welvaartspeil. Een toenemende economische veroudering betekent een toenemende vraag naar renovatie, maar ook een grotere sloop en vervangende nieuwbouw.

Verschillen in de groei van de woningvraag en huishoudens tussen de regio's worden veroorzaakt door de uiteenlopende ontwikkeling van de bevolkingsgroei (zie ook hoofdstuk 3) en afwijkingen in de wijziging van de leeftijdsopbouw per regio. Aangezien er een samenhang is tussen de regionale bevolkingsontwikkeling en die van de werkgelegenheid, wordt de woningvraag dus mede beïnvloed door de werkgelegenheid in de regio. De ontwikkeling van de zelfstandigheidsgraad per leeftijdscategorie wordt eenvoudshalve voor alle regio's gelijk verondersteld.

Tabel 20 geeft een overzicht van de samenstellende factoren met betrekking tot de huishoudensvorming en uitbreidingsnieuwbouw in de drie scenario's, zowel voor Nederland als geheel, als voor de drie onderscheiden regio's.

*Tabel 20 Samenstellende factoren huishoudensvorming en uitbreidingsnieuw-
bouw voor Nederland en voor de onderscheiden regio's in de drie
scenario's voor de periode 1996-2020*

	Woning- vraag 1995	Toename bevolking	Wijziging leeftijds- opbouw	Toename headship rate	Huishouden- svorming	Toename woning- vraag	Gem. huishou- densgrootte	
	mln	bijdrage in%	punt per jaar		% per jaar		1995	2020
							per- sonen	
DE								
Noordoost	1,06	-0,10	0,40	0,05	0,35	0,40	2,52	2,18
Randstad	2,88	0,25	0,30	0,05	0,60	0,65	2,38	2,08
Overig	2,29	0,30	0,35	0,05	0,70	0,75	2,58	2,23
Totaal Nederland	6,24	0,20	0,35	0,05	0,60	0,65	2,47	2,16
EC								
Noordoost	1,06	0,20	0,20	0,00	0,40	0,45	2,52	2,28
Randstad	2,88	0,55	0,15	0,00	0,70	0,80	2,38	2,21
Overig	2,29	0,70	0,25	0,00	0,95	1,00	2,58	2,32
Totaal Nederland	6,24	0,55	0,20	0,00	0,75	0,80	2,47	2,26
GC								
Noordoost	1,06	-0,10	0,30	0,25	0,45	0,50	2,52	2,10
Randstad	2,88	0,40	0,30	0,25	0,95	1,05	2,38	2,00
Overig	2,29	0,45	0,30	0,25	1,00	1,10	2,58	2,17
Totaal Nederland	6,24	0,35	0,30	0,25	0,90	1,00	2,47	2,08

Uit de tabel kan het volgende worden afgeleid:

- In alle scenario's zijn demografische factoren, dwz de bevolkingsgroei en de verschuiving in de leeftijdsopbouw van de bevolking evenals in het verleden de dominante factoren bij de huishoudensvorming en de woningvraag. De positieve invloed op de huishoudensvorming en woningvraag van de verschuiving in de leeftijdsopbouw, die zich in alle scenario's voordoet, heeft betrekking op het kleiner wordende aandeel van jongeren met een lage headshiprate ten gunste van dat van ouderen met een hogere zelfstandigheidsgraad. Deze trend doet zich vooral voor tot 2010. Ten opzichte van de periode 1972-1995 zwakt zowel de jaarlijkse bevolkingsgroei als het effect van de verschuiving in de leeftijdsopbouw sterk af. In eerstgenoemde periode nam de bevolking nog met 0,7% per jaar toe, terwijl het effect van de ontgroening op de huishoudensgroei 0,8% per jaar bedroeg.

- Het effect van de toename van de headshiprates op de huishoudensvorming is vooral in GC zichtbaar. Dit effect is het saldo van het welvaartseffect en het effect van sociaal-culturele trends. Het welvaartseffect is in alle scenario's positief. Als gevolg van de hogere welvaart gaan met name jongeren eerder zelfstandig wonen. De sociaal-culturele

trends werken in EC negatief door op de huishoudensvorming en compenseren het positieve welvaartseffect. In dit scenario kunnen jongeren het zich weliswaar permitteren om eerder uit huis te gaan, maar is er een toenemende tendens tot samenwonen. In GC daarentegen wordt het welvaartseffect op de huishoudensvorming door de sociaal-culturele trends juist versterkt. In dit toekomstbeeld is sprake van een sterk toenemende individualisering. In alle scenario's draagt de toename van de zelfstandigheidsgraad veel minder bij aan de huishoudensvorming dan in de afgelopen 25 jaar, toen een bijdrage van 0,6% per jaar kon worden gemeten.

- In de periode 1972-1995 was sprake van een gemiddelde huishoudensgroei van 2,1% per jaar. Voor de periode 1996-2020 is de groei van het aantal huishoudens in alle scenario's beduidend lager.

- De groei van het aantal huishoudens blijft in alle scenario's groter dan die van de bevolking. Daarom is in alle drie de toekomstbeelden sprake van een daling van de gemiddelde huishoudensgrootte ten opzichte van het niveau in 1995. Mede als gevolg van de vergrijzing en de toenemende welvaart neemt het aantal eenpersoonshuishoudens in alle scenario's sterk toe, met name in GC. In dit scenario wordt de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens nog versterkt door de tendens tot individualisering.

- De groei van de woningvraag ligt in alle scenario's iets boven de groei van het aantal huishoudens. De reden van dit verschil is, dat bij stijgende welvaart jongeren die op kamers wonen, maar wel een zelfstandig huishouden voeren, nu ook relatief sneller zelfstandig in een woning gaan wonen. Een en ander betekent dat in GC de woningvraag het snelst groeit en in DE het traagst. Evenals bij de huishoudens zwakt de groei van de woningvraag in alle scenario's .

- In de scenario's is sprake van regionaal uiteenlopende ontwikkelingen met betrekking tot de huishoudensgroei en de toename van de woningvraag. De regio Noordoost blijft met betrekking tot deze factoren in alle drie de scenario's achter bij de andere twee regio's. De reden hiervan is de matige bevolkingsontwikkeling in de noordelijke provincies. In DE en GC is zelfs sprake van een bevolkingsachteruitgang. De hoogste groei van huishoudens en woningvraag vindt plaats in de regio Overig Nederland. Dit wordt bepaald door de relatief sterke bevolkingstoename in dit gebied. De groei in de Randstad volgt op enige afstand.

Tabel 21 geeft een overzicht van de woningvraag, het aantal huishoudens en het aantal eenpersoonshuishoudens in de drie scenario's.²⁸

Tabel 21 Totale woningvraag, totaal aantal huishoudens en aantal eenpersoonshuishoudens in drie scenario's

	1995	2010			2020		
		DE	EC	GC	DE	EC	GC
	x 1000						
Woningvraag	6244	7004	7124	7354	7379	7664	8004
Huishoudens	6480	7161	7287	7522	7516	7803	8115
Eenpersoonshuishoudens	2056	2675	2499	3029	3027	2754	3564

Tabel 22 geeft een overzicht van de uitbreidingsvraag naar regio voor de periode 1981-1995, 1996-2010 en 2010-2020

Tabel 22 Uitbreidingsvraag woningbouw, 1981-1995, 1996-2010 en 2010-2020

	1981-1995	1996-2010			2010-2020		
		DE	EC	GC	DE	EC	GC
	x 1000						
Noordoost	189	85	90	110	35	45	30
Randstad	578	335	385	495	190	250	400
Overig Nederland	578	340	405	505	150	245	220
Nederland	1345	760	880	1110	375	540	650

Tabel 21 laat zien, dat in alle scenario's de gemiddelde jaarlijkse uitbreidingsvraag tot 2020 kleiner is dan die gedurende 1981-1995. In de afgelopen 15 jaar bedroeg de gemiddelde uitbreidingsvraag rond 90000 woningen per jaar, terwijl in DE, EC en GC resp. 44000, 57000 resp. 70000 woningen jaarlijks aan de woningvoorraad moeten worden toegevoegd.

De totale nieuwbouwproductie is veel groter dan de in bovenstaande tabel vermelde uitbreidingsvraag. Als gevolg van technische en economische veroudering van een deel van de woningvoorraad en de ontspannen situatie op de woningmarkt neemt de sloop en vervangende nieuwbouw in alle scenario's ten opzichte van de afgelopen 25 jaar toe.

²⁸ In de regionale raming van de woningvraag is rekening gehouden met de verschillen in woningtekort tussen de regio's in 1995, zoals deze in hoofdstuk 2 naar voren kwamen. Tabel 5 gaf aan dat op grond van het WBO 93/94 in de Randstad het woningtekort aanmerkelijk boven de beleidsnorm van 2% lag en in de Noordelijke provincies een lager tekort optrad. Overig Nederland had ongeveer een woningtekort conform de beleidsnorm. Om in de ramingen hiervoor te corrigeren is een positieve correctie op de uitbreidingsvraag voor de Randstad gehanteerd en een negatieve voor de regio Noordoost.

Dit is met name het geval in GC en EC. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. De tabellen 29 en 33 geven een overzicht van de nieuwbouwproductie per scenario.

De kwalitatieve woningvraag

In de samenstelling van de woningvraag komen de woonwensen van de woonconsument tot uitdrukking. Hieronder wordt een aantal woningtypen onderscheiden, namelijk huur- en koopwoningen en eengezins- respectievelijk meergezinswoningen. Dit onderscheid is niet alleen van belang voor de investeringen in woningen, maar ook voor de in hoofdstuk 5 te behandelen ruimtevrage voor het wonen.

Belangrijke determinanten voor de vraag of men huurt dan wel koopt zijn de welvaarts-toename per capita, de demografische ontwikkeling en de relatieve prijzen van woondiensten .

Zoals reeds eerder vermeld, blijkt uit diverse onderzoeken dat een toenemende *welvaart* een positieve invloed heeft op de penetratie van de koopsector. Bij een stijgend inkomen komt de koopwoning eerder binnen het bereik van de woonconsument. Op grond van deze bevindingen wordt derhalve een inkomensgevoeligheid met betrekking tot het Bruto Binnenlands Produkt per capita gehanteerd van 0,25.

Tabel 23 Economische en demografische uitgangspunten, relevant voor de kwalitatieve (en deels ook voor de kwantitatieve) woningvraag

	1974- 1995 1996-			2011-		
	2010			2020		
	DE	EC	GC	DE	EC	GC
	mutaties per jaar in %					
BBP per capita	1,6	1,4	2,2	2,9	1,2	3,0
Rëele huur	2,9	0,5	0,6	1,2	0,0	1,3
Reële rente (gemiddeld niveau)	4,3	3,7	3,6	4,6	3,1	4,7
Gem. leeftijd hoofd huishouden	0,0	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
Gem. huishoudensgrootte	-1,4	-0,4	-0,2	-0,6	-0,4	-0,5

In alle scenario's is sprake van een flinke stijging van de welvaart per capita. In DE neemt het BBP per hoofd gedurende de periode 1996-2020 met 1,3% per jaar toe, in EC met 2,1% per jaar en in GC met maar liefst 2,9% per jaar. Dit geeft bij hantering van een inkomenselasticiteit van 0,25 een jaarlijkse stijging van het koopaandeel van 0,3% per jaar in DE, 0,5% per jaar in EC en 0,7% per jaar in GC. In tabel 24 wordt de totale stijging van het koopaandeel tot 2020 in procentpunten weergegeven:

Tabel 24 Toename koopaandeel tot 2020 per scenario als gevolg van welvaartseffecten

	DE	EC	GC
	Toename in procentpunt tov 1995		
Aandeel koop	3,5	6	9,3

Niet alleen welvaartseffecten, ook de *samenstelling van de huishoudens naar leeftijd* is voor het keuzegedrag van de woonconsument van belang. In het CPB research memorandum nr 102 uit 1992, waarin het Woningkeuzemodel wordt beschreven, speelt de leeftijd van het hoofd van het huishouden een rol bij de keuze tussen huren of kopen. In de gehanteerde nutsvergelijking voor de verschillende woningtypen wordt op basis van econometrisch onderzoek aangenomen, dat er een parabolisch verband bestaat tussen de leeftijd en de woningkeuze. Dit betekent dat tot een bepaalde leeftijd de voorkeur voor het huren daalt om daarna weer toe te nemen. Ook in een herschatte versie van het model is een dergelijk verband significant. In deze versie neemt de voorkeur voor het huren tot het 41e levensjaar af om vervolgens te stijgen. Voor de berekening van demografische effecten wordt in deze studie om technische redenen afgezien van het gebruik van het Woningkeuzemodel, maar is een ad hoc methode gevolgd. Deze komt erop neer, dat per scenario voor 1995, 2010 en 2020 een gewogen koopquote wordt berekend. Deze koopquote ontstaat door de weging van het aandeel van de huishoudens per leeftijdscategorie met de bijbehorende koopquote uit het basisjaar (zie tabel 2.1 en de tabellen 2.2 t/m 2.5 in bijlage 2). Een verschuiving in de leeftijdsopbouw van de huishoudens naar categorieën met een relatief hoge koopquote heeft aldus (ceteris paribus) een positieve invloed op het koopgedrag en omgekeerd. Uit tabel 2.1 van bijlage 2 blijkt dat de koopgeneigdheid voor huishoudens tot 30 jaar onder het gemiddelde ligt, voor huishoudens in de leeftijdscategorie 30-65 jaar gelden bovengemiddelde koopintensiteiten, terwijl oudere huishoudens weer een lager dan gemiddelde koopquote hebben. Uit tabel 2.5 van bijlage 2 komt naar voren, dat in alle scenario's door de ontgroening van de bevolking, die tot 2010 nog optreedt het aandeel van de huishoudens tot 30 jaar afkalt ten gunste van de leeftijdscategorie 30-65 jaar. Na 2010 slaat de vergrijzing toe, als gevolg waarvan het aandeel van de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder oploopt ten koste van dat van de leeftijdscategorie 30-65 jaar. Ten opzichte van 1995 blijft in 2020 voor alle scenario's het aandeel van de huishoudens van 30-65 jaar ongeveer constant en stijgt het aandeel van de huishoudens van 65 jaar en ouder ten koste van de jonge huishoudens tot 30 jaar. Dit houdt in dat op lange termijn een verandering van de leeftijdsopbouw van de huishoudens weinig invloed heeft op het koopgedrag van de woonconsument.

Tabel 25 geeft een overzicht van de mutaties van de gewogen koopintensiteiten per scenario in 2020 ten opzichte van 1995. Deze geven tevens de invloed weer van een verandering in de samenstelling van de huishoudens naar leeftijdscategorie op de

penetratie van de koopsector. Hierbij is impliciet uitgegaan van de veronderstelling, dat een verandering van de gewogen koopintensiteit van 1% punt (*ceteris paribus*) leidt tot eenzelfde verandering in het koopaandeel.

Tabel 25 Mutaties koopaandeel als gevolg van leeftijdsopbouw huishoudens

	DE (2010)	DE(2020)	EC(2010)	EC(2020)	GC(2010)	GC(2020)
	Verschil in procentpunt tov 1995					
Mutaties koopaandeel	1,5	0,3	1,3	-0,1	1,2	-0,1

Zoals in het begin van dit hoofdstuk al is gememoreerd zijn naast inkomenseffecten en demografische effecten ook nog de *relatieve prijzen van woondiensten voor kopers en huurders* van belang. Voor huurders wordt de prijs van woondiensten behalve door de huur nog bepaald door huursubsidie. Voor kopers wordt deze prijs in belangrijke mate bepaald door de rentekosten, die op hun beurt samenhangen met de hypotheekrente en het hypotheekbedrag. Daarnaast zijn voor de woonlasten van kopers ook nog het huurwaardeforfait, onderhoudskosten, onroerend goedbelasting en eventueel erfpacht van belang. Uit exercities met het Woningkeuzemodel blijkt dat veranderingen in de relatieve prijs van woondiensten, zoals een huurverhoging of een verlaging van de rente, belangrijke effecten hebben op het keuzegedrag van de woonconsument.²⁹

Uit tabel 23 komt naar voren, dat in alle scenario's de huren reëel stijgen. Hierdoor neemt in alle scenario's conform de vuistregel van het Ministerie van Financiën ook het tarief van het huurwaardeforfait toe. De woonlasten voor kopers worden echter nogal getemperd door de dalende reële rente in DE en EC, terwijl in GC de rente reëel gelijk blijft. Daarom blijft in alle scenario's de ontwikkeling van de woonlasten voor kopers op lange termijn achter bij die voor huurders. Dit heeft derhalve gunstige effecten voor de penetratie van de koopsector. Tabel 26 geeft een overzicht van de opmars van het koopaandeel als gevolg van de verandering in de prijsverhouding tussen kopers en huurders. Deze effecten zijn berekend met behulp van het Woningkeuzemodel door middel van een partiële prijsvariant.

Tabel 26 Effecten prijsontwikkeling koop en huur op de penetratie van de koopsector per scenario

	DE	EC	GC
	Mutatie 2020 tov 1995 in procentpunt		
Aandeel koopsector	5,7	8,0	8,2

Tabel 26 laat zien, dat als gevolg van de relatief gunstige prijsontwikkeling van de koopsector in alle scenario's een stijging van het koopaandeel wordt verkregen. In GC

²⁹ Zie ook : CPB research memorandum nr 102 , Een model voor de woningmarkt, 1992

en EC is de toename wat groter dan in DE, maar het verschil tussen de scenario's is beperkt. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de grotere stijging van het tarief van het huurwaardeforfait in GC en EC ten opzichte van DE.

De resultaten van welvaartseffecten, demografische ontwikkeling en prijseffecten op de penetratie van de koopsector in 2020 worden in tabel 27 per scenario samengevat.

Tabel 27 Samenvatting effecten welvaart, demografie en relatieve woonlasten op koopsector in 2020 per scenario

	DE	EC	GC
	mutaties in procentpunt 2020 tov 1995		
Inkomenseffect	3,5	6,0	9,3
Demografisch effect	0,3	-0,1	-0,1
Prijseffect	5,7	8,0	8,2
Totaal effecten	9,5	13,9	17,4
Aandeel koopsector in 1995 (niveau)	48,0	48,0	48,0
Aandeel koopsector in 2020 (niveau)	57,5	61,9	65,4

Tabel 27 laat zien, dat als gevolg van de welvaarts groei en de gunstige prijsontwikkeling van het kopen ten opzichte van het huren in alle scenario's een flinke marktwinst van de koopsector aan de orde is. De opmars van het koopaandeel is vooral door de sterke welvaarts groei het grootst in GC, daarna volgen EC en DE. De demografische ontwikkeling heeft bij de gegeven veronderstellingen op lange termijn weinig invloed op het koopgedrag.

Voor de groei van het aandeel eengezinswoningen in de woningvoorraad in de komende 25 jaar is de penetratie van de koopsector van belang. In 1995 bestond 90% van de koopwoningen uit eengezinswoningen, in de huursector was dit slechts 50%. Ceteris paribus neemt het aandeel eengezinswoningen in de woningvoorraad dus toe als de koopsector marktwinst boekt. Verder is het aandeel eengezinswoningen in de huur- en koopsector afhankelijk van de welvaartsontwikkeling en de leeftijd van het hoofd van het huishouden. Naarmate de welvaart groter wordt, wordt de voorkeur voor de eengezinswoning groter. Daarentegen leidt een vergrijzing van de bevolking tot een grotere vraag naar meergezinswoningen. De welvaarts- en leeftijdsgevoeligheid is het grootst in de huursector.

Op grond van de verdergaande penetratie van de koopsector en de welvaarts groei is in alle scenario's sprake van een marktwinst voor de eengezinswoning gedurende de komende 25 jaar. De opmars van de eengezinswoning is echter in alle scenario's, maar met name in DE, vrij bescheiden. Dit hangt samen met de reeds hoge penetratie van

deze woningen in de koopsector, maar ook door de temperende invloed op het marktaandeel van de eengezinswoningen van de vergrijzing in alle scenario's.³⁰

Tabel 28 laat de ontwikkeling van het marktaandeel in de woningvoorraad van de koopsector en de eengezinswoningen in alle scenario's gedurende 1995-2020 nog eens zien.

Tabel 28 De ontwikkeling van het marktaandeel in de woningvoorraad van de koopsector en de eengezinswoning in drie scenario's

	1995	2010			2020		
		DE	EC	GC	DE	EC	GC
	%						
Aandeel koopsector	48	55	57,5	59	57,5	61,9	65,4
Aandeel eengezinswoningen	69	71	72	72	72	73	74

De omvang en samenstelling van de jaarlijkse nieuwbouwproductie wordt in belangrijke mate bepaald door die van de uitbreidingsvraag en vervangingsvraag per scenario. Daarnaast zijn ook de verkopen van huurwoningen voor de samenstelling van de nieuwbouw relevant.

Tabel 22 liet zien, dat de gemiddelde jaarlijkse uitbreidingsvraag tot 2020 fors lager is dan die uit de periode 1981-1995. Een geheel andere ontwikkeling doet zich voor bij de sloop en hiermee samenhangende vervangende nieuwbouw. Met het verstrijken van de jaren raakt het woningbezit onderhevig aan veroudering. Daardoor gaat de woningvoorraad steeds meer gebreken vertonen. Hierbij valt te denken aan slijtage. Anderzijds veranderen ook voorkeuren van de woonconsumenten in de loop van de tijd. De inkomensontwikkeling speelt in dit verband een belangrijke rol. In het algemeen zal de bevolking bij een grotere welvaart hogere eisen aan de woningvoorraad stellen. Met name de relatief oude en goedkope voorraad in de sociale huursector zal steeds moeilijker aan deze kwalitatieve vraag kunnen voldoen. Om woningen concurrerend te kunnen blijven verhuren zijn forse aanpassingen in de toekomst onvermijdelijk. Een en ander is reeds in het vorige hoofdstuk bij de bespreking van de woonlasten aan de orde geweest. Een deel van de woningvoorraad is zelfs zo slecht, dat sloop voordeliger is dan renovatie. Een andere factor die een verandering van de vraag teweeg zal brengen is de vergrijzing. Ouderen zullen in de toekomst zowel absoluut als relatief een steeds groter deel van de bevolking gaan uitmaken. Een groeiend deel van de woningvoorraad zal voor hen moeten worden gereserveerd. Deze groep vereist vaak specifieke aanpassingen, die in een aantal gevallen niet eenvoudig in de bestaande voorraad zijn aan te brengen.

³⁰ Deze komt tot uitdrukking in de toename van de leeftijd van het huishoudenshoofd (zie ook tabel 23).

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd, dat technische en economische veroudering niet alleen leiden tot een extra behoefte aan onderhoud en renovatie, maar ook tot meer sloop en vervangende nieuwbouw.

Op grond van de gunstiger inkomensontwikkeling per capita in GC en EC zal in deze scenario's een grotere sloop en vervangende nieuwbouw plaats vinden dan in DE. Daarom zijn er scenariospecifieke veronderstellingen over de sloop gemaakt. Tot 2020 gaat het in DE, EC en GC om gemiddeld 19000, 27000 resp. 28000 woningen per jaar.³¹ Op basis van een aantal kenmerken van het woningbestand worden relatief meer meergezinswoningen dan eengezinswoningen gesloopt. Dit betekent een toename van de sloop en vervangende nieuwbouw ten opzichte van de periode 1971-1995, toen de sloop schommelde tussen de 12000 en 17000 woningen per jaar (zie tabel 9).

Het aandeel van de vervangende nieuwbouw in de totale nieuwbouwproductie wordt door de teruglopende uitbreidingsvraag en de stijgende vervangingsvraag op lange termijn in alle scenario's groter.

Tenslotte zijn voor de aard van de nieuwbouw nog de omzettingen van huur- in koopwoningen van belang. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds ter sprake kwam, zullen in de toekomst meer huurwoningen, met name in de sociale huursector, worden verkocht dan in het verleden. Hiermee wordt niet alleen voldaan aan de behoefte van de markt, maar woningcorporaties krijgen meer financiële armslag om te investeren of onderhoud te plegen. Iedere omzetting leidt tot een groter aandeel koopwoningen in de woningvoorraad. Hierdoor kan, bij een gegeven vraag naar koopwoningen, in het nieuwbouwprogramma met een kleiner aandeel koopwoningen worden volstaan.³² Het aantal omzettingen van huur naar koop bedraagt in DE, EC en GC gemiddeld resp. 12000, 17000 en 20000 woningen per jaar. Deze aantallen zijn mede gebaseerd op het rapport 'prognoseinstrument sociale sector', dat AB onderzoek in opdracht van DGVH heeft opgesteld.

Op grond van het bovenstaande komt voor de drie scenario's het volgende nieuwbouwprogramma tot stand:

³¹ Ter vergelijking : in de periode 1990-1995 werden gemiddeld 13000 woningen aan de woningvoorraad onttrokken

³² In de LT berekeningen is verondersteld dat het aantal omzettingen geen invloed heeft op het uiteindelijke aandeel koop. Hierdoor is impliciet aangenomen dat de huishoudens indifferent zijn tussen de koop van een nieuwbouwwoning en de koop van een voormalige huurwoning.

Tabel 29 Nieuwbouwprogramma naar samenstelling in drie scenario's

	1990-	1995-	2010-			2020		
	1995	2010	DE	EC	GC	DE	EC	GC
Totaal per jaar (x 1000)	88,5	65,0	81	95	95	61,5	88	104
Aandeel koop eengezins	60	69	75	75	75	56	66	74
Aandeel huur eengezins	15	13	9	9	9	18	13	9
Aandeel koop meergezins	5	6	6	6	6	5	6	6
Aandeel huur meergezins	20	12	10	10	10	21	15	11

Uit de tabel kan het volgende worden afgeleid:

- De gemiddelde woningproductie per jaar blijft dankzij de forse stijging van de vervangende nieuwbouw in EC de komende 25 jaar weinig achter bij het peil van 1990-1995, terwijl in GC zelfs een toename optreedt. In DE loopt de gemiddelde woningproductie flink terug.

- In alle scenario's bestaat het grootste deel van de nieuwbouw uit koopwoningen en domineert de bouw van eengezinswoningen. In DE en EC neemt het marktaandeel van de huursector en de meergezinswoningen onder invloed van de vergrijzing in de periode 2010-2020 weer enigszins toe.

Enkele kerncijfers voor de volkshuisvesting gedurende 1996-2020

Op basis van de reeds besproken economische ontwikkeling en de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag kunnen met behulp van het woningblok uit ATHENA³³ de investeringen in woningen worden becijferd.

Voor de investeringen in de nieuwbouw is niet alleen de kwantitatieve woningvraag, maar ook de kwalitatieve samenstelling van de woningvraag van belang. Zo zijn koopwoningen in het algemeen groter, kwalitatief beter en dus duurder dan huurwoningen. Een verschuiving van de huursector naar de koopsector heeft dus een positief effect op het volume van de investeringen in woningen en omgekeerd. Daarnaast is ook de kwaliteitsontwikkeling per woningtype voor dit investeringsvolume van belang.

Zoals reeds besproken, loopt in alle scenario's door de demografische ontwikkeling de uitbreidingsvraag naar woningen tot 2020 ten opzichte van 1995 flink terug. Als gevolg van de stijgende aantallen gesloopte woningen neemt ook de vervangende nieuwbouw toe, hetgeen de daling van de uitbreidingsvraag voor de nieuwbouw geheel of ten dele compenseert.

³³ Voor een beknopte beschrijving van dit model, zie bijlage 1.

Daarnaast is in alle scenario's gemiddeld over de hele periode gemeten een verschuiving in de nieuwbouw van de huursector naar de koop aan de orde, het sterkst is dit in GC en EC. Verder zijn de nieuw te bouwen koop- en huurwoningen ook beter van kwaliteit, omdat in de toekomst, met name in GC, de woonconsument een voorkeur heeft voor ruimere, kwalitatief betere woningen.

Tabel 30 geeft een indicatie van de effecten per scenario van de kwaliteitsverbetering op de investeringen in de nieuwbouw.

Op grond van de kwaliteitsverbetering nemen de investeringen in de nieuwbouw in GC en EC nog in beperkte mate toe, terwijl in DE sprake is van een bescheiden volumedaling.

De investeringen in woningverbetering nemen in alle scenario's in volume toe. Dit is het gevolg van de in het vorige hoofdstuk besproken noodzaak voor woningcorporaties incurante delen van de sociale huurwoningvoorraad te slopen dan wel aan te passen aan de hogere kwaliteitseisen van de woonconsument. In de toekomst zal door de eisen van de consument aan woonkwaliteit en woonomgeving de woningvoorraad eerder economisch verouderen dan in het verleden, toen de woningmarkt nog een aanbiedersmarkt was. Woningcorporaties gaan dan ook flinke bedragen steken in de 'upgrading' van met name een deel van het vroeg-naoorlogse woningbestand. Dit houdt onder meer in dat bouwtechnische verbeteringen worden aangebracht (betere isolatie, duurzame materialen), dat ook aandacht wordt besteed aan de toegankelijkheid van de woning voor ouderen en dat woonomgeving (veiligheid etc) wordt verbeterd. Op deze manier proberen verhuurders een goede huisvesting voor de doelgroep te bereiken alsmede een betere concurrentiepositie ten opzichte van de koopsector te bereiken. Als gevolg van deze trend verschuiven de investeringsactiviteiten in de woningsector van de nieuwbouw naar herstel en verbouw.

Per saldo nemen de investeringen in woningen in EC en GC met 1,0%, resp. 1,7% per jaar tot 2020 toe, terwijl in DE sprake is van een daling van de investeringsactiviteiten met 0,3% per jaar.

De consumptie van woondiensten stijgt door de afzwakkende groei van de woningvoorraad in alle scenario's slechts in bescheiden mate. Bij een dergelijke ontwikkeling loopt het aandeel van de woondiensten in de totale consumptieve uitgaven, in constante prijzen gemeten, in GC en EC terug, terwijl in DE een stabilisatie optreedt. In lopende prijzen uitgedrukt blijven door de relatieve prijsstijging van woondiensten gezinnen op lange termijn ongeveer een even groot deel van hun budget aan woondiensten besteden als in 1995. Een en ander betekent een breuk met de ontwikkeling van de afgelopen 25 jaar, toen woondiensten, vooral in lopende prijzen gemeten, een steeds groter aandeel in de consumptieve uitgaven gingen uitmaken. Tabel 30 geeft een illustratie van de hierboven beschreven ontwikkelingen.

Tabel 30 Enkele kerngegevens voor de volkshuisvesting in drie scenario's

	1971-1995	1996-2020		
		DE	EC	GC
	% per jaar			
Volume nationaal inkomen	2,2	1,5	2,7	3,3
Totale investeringen in woningen	0,6	-0,3	1,0	1,7
wv nieuwbouw	0,0	-1,0	0,7	1,6
aantallen woningen	-0,9	-1,6	-0,3	0,1
kwaliteitsstijging nieuwbouw	0,9	0,6	1,0	1,7
wv herstel en verbouw	2,0	1,0	1,7	2,4
	niveau in % ultimo periode			
Waarde-aandeel woonconsumptie in totale consumptie	15	16	14	15
Waarde-aandeel woonconsumptie in totale consumptie in constante prijzen	15	15	12	11

5. Ruimtevrage voor het wonen

In het midden van de jaren negentig nam volgens de bodemstatistiek van het CBS het ruimtegebruik voor wonen ongeveer 9% van het totale ruimtegebruik in ons land voor zijn rekening. Huisvesting is een primaire levensbehoefte en is van oudsher een onderwerp van overheidszorg. De grote waardering van de consument voor het wonen komt onder andere tot uitdrukking in de prijs, die hij bereid is voor bouwgrond te betalen. Zo brengt 1 m² grond voor woningbouw vele malen meer op dan 1 m² landbouwgrond. Het ruimtelijke ordeningsbeleid, dat door aanbodbeperkingen de laatste jaren de schaarste aan bouwgrond voor het wonen heeft vergroot, heeft hiermee de prijs van bouwgrond nog eens extra verhoogd.

De toekomstige ruimteclaim voor het wonen hangt in belangrijke mate af van de omvang en samenstelling van de nieuwbouwvraag naar woningen en van het ruimtegebruik per type woning. Zo gebruikt een nieuw te bouwen koopwoning gemiddeld meer ruimte dan een nieuw te bouwen huurwoning. Wat betreft de ruimtevrage is binnen de koop- en huursector ook het onderscheid tussen eengezins- en meergezinswoningen relevant. Een eengezinswoning vraagt meer grond dan een meergezinswoning. Verder moet bij een schatting van de ruimteclaim voor wonen ook rekening worden gehouden met de vrijkomende ruimte als gevolg van de gesloopte woningen en met de ruimteclaim voor de vervangende nieuwbouw.

De totale additionele vrage voor de functie wonen omvat overigens niet alleen de ruimte die nodig is voor de woonkavels. Er is ook ruimte nodig voor groen, infrastructuur, winkels, scholen etc.

Tabel 31 geeft een overzicht van bruto ruimtegebruik per type woning, dat wil zeggen de omvang van de woonkavel (woonruimte +tuin) per woningtype en een opslag voor binnenwijken groen en binnenwijkse infrastructuur.

Tabel 31 Bruto-grondgebruik per nieuwbouwwoning in 1995

	Eengezinswoning	Meergezinswoning
	m ²	
Koopsector	410	184
Huursector	278	160

De terreincoëfficiënten voor de kavelgrootte van nieuwbouwwoningen zijn ontleend aan het rapport 'de ontwikkeling van de grondprijzen in Nederland 1993' van Tauw Consultants, alsmede op informatie uit het WBO (WoningBehoefteOnderzoek)

1993/1994. Deze terreincoëfficiënten zijn met een opslag voor groen en infrastructuur verhoogd om te komen tot het bruto-grondgebruik per woning uit bovenstaande tabel.³⁴ Uit tabel 31 komt naar voren, dat het bruto grondgebruik in m² voor een eengezinswoning in de koopsector gemiddeld 50% hoger is dan dat in de huursector, terwijl meergezinswoningen in de koopsector ongeveer 15% meer grond gebruiken dan dezelfde soort woning in de huursector. De tabel 31 laat eveneens zien dat eengezinswoningen meer grond gebruiken dan meergezinswoningen, zowel in de huur- als in de koopsector. Een eengezinswoning in de koopsector had in 1995 een bruto grondgebruik dat 2½ maal zo groot was als van een meergezinswoning in de huursector.

Per provincie loopt het grondgebruik voor alle woningtypen eveneens uiteen. Zo wordt in Noord-Holland en Zuid-Holland aanmerkelijk krappere gebouwd dan in de noordelijke provincies, hetgeen mede samenhangt met de hogere grondprijs in het westen van ons land vergeleken met die in het noorden.³⁵ Van een verschuiving in de verdeling van de woningbouw van de regio Noordoost naar de Randstad mag dus een negatief effect worden verwacht op het gemiddelde grondgebruik per type woning voor Nederland en omgekeerd. Het netto grondgebruik per type woning per provincie is niet constant, maar in bescheiden mate afhankelijk van de welvaartsontwikkeling (BBP per capita) en de gemiddelde huishoudensgrootte.

Bij stijgende welvaart neemt de ruimtevrage per woningtype enigszins toe, terwijl een teruglopende gezinsgrootte temperend werkt op de gevraagde omvang van de woonkavel. Ook de reële grondprijs heeft invloed op de ruimtevrage voor het wonen. Stijgende reële grondprijzen hebben een zuiniger gebruik van grond voor het wonen tot gevolg. Met betrekking tot de opslag voor binnenwijkse groen- en infrastructurele voorzieningen worden in de scenario's veronderstellingen gemaakt, die in het navolgende aan de orde komen.

De additionele ruimtevrage voor wonen volgt uit de hieronder te bespreken vraag naar nieuwbouwwoningen, het gemiddelde grondgebruik per nieuwbouwwoning en de bij de sloop vrijkomende ruimte.

Op grond van het bovenstaande is het gemiddelde grondgebruik per nieuwbouwwoning per regio afhankelijk van de penetratie van de koopsector, de ontwikkeling van het marktaandeel van de eengezinswoning op de woningmarkt, de verdeling van de sloop

³⁴ Deze opslag bedraagt 149 m² voor eengezinswoningen en 113 m² voor meergezinswoningen in alle provincies. De desbetreffende opslagen zijn gebaseerd op het rapport 'Inventarisatie van VINEX-locaties' van Kolpron.

³⁵ Het gemiddelde ruimtegebruik in de noordelijke provincies voor een eengezinskoopwoning was gedurende 1990-1993 35-40% hoger dan in de Randstad. In de overige provincies lag het ruimtegebruik voor een eengezinswoning in de koopsector bijna 25% boven dat in de Randstad. De hierbij gehanteerde definitie van ruimtegebruik omvat ook de opslag voor groen en infrastructuur.

over huur/koop en eengezins, meergezinswoningen, de samenstelling van de verkopen van huurwoningen over eengezins/meergezinswoningen en de groei van het grondgebruik per woningtype. Het gemiddelde grondgebruik per nieuwbouwwoning voor Nederland wordt ook nog bepaald door de verdeling van de nieuwbouw over de provincies.

Tabel 32 geeft een indruk van de gemiddelde ruimtevraag per nieuwbouwwoning in Nederland voor de periode 1996-2010 en 2011-2020. In de tabel is het gemiddelde aantal nieuwbouwwoningen per ha in de drie scenario's vermeld. Een grotere ruimtevraag per nieuwbouwwoning leidt tot een lagere bouwdichtheid en dus tot een daling van het aantal woningen per ha. De ruimtevraag per nieuwbouwwoning cq het aantal nieuwbouwwoningen per ha uit de tabel is endogeen bepaald door economische en demografische factoren. Er wordt dus niet uitgegaan van de nog te bespreken bouwdichtheid uit acVINEX. In alle scenario's wordt de opslag voor groen en infrastructuur voor alle regio's per type woning (eengezins/meergezins) op een constante hoeveelheid m² gehouden dwz het niveau van 1995.

Tabel 32 Gemiddeld aantal nieuwbouwwoningen per ha in drie scenario's

	1990- 1993	1996- 2010				2011- 2020		
		DE	EC	GC	DE	EC	GC	
	woningen per ha							
Noordoost	24,4	23,2	22,0	21,6	25,7	22,8	21,3	
Randstad	37,0	34,4	33,5	33,5	37,9	35,1	34,9	
Overig Nederland	27,5	26,0	25,1	25,4	26,9	25,1	23,8	
Totaal	31,5	28,8	27,8	27,8	31,4	28,8	28,3	

Uit de tabel blijkt, dat in de twee hoge groeiscenario's de gemiddelde gewenste bouwdichtheid in Nederland in de komende 25 jaar enigszins zal afnemen ten opzichte van de bouwdichtheid in de periode 1990-1993. In DE stijgt de gewenste bouwdichtheid op lange termijn weer naar het niveau van het begin van de jaren negentig.

De samenstelling van de nieuwbouwproductie is de dominante factor achter de ontwikkeling van de bouwdichtheid van nieuwbouwwoningen. In GC en EC wordt de ruimtevraag door de penetratie van de koopsector en de opmars van de eengezinswoning gestimuleerd. In DE is dit als gevolg van de matige welvaartsontwikkeling en de relatief sterke vergrijzing³⁶ veel minder het geval.

Door de stijgende welvaart is er bij alle type woningen in GC en EC sprake van een vraag naar gemiddeld wat ruimere woningen, ondanks de teruglopende huishoudensgrootte. Beide ontwikkelingen leiden tot een dalende bouwdichtheid. De vergrijzing en

³⁶ In DE neemt de gemiddelde leeftijd van het huishoudenshoofd wat sterker toe dan in de overige scenario's (zie tabel 23).

de voortgaande daling van de gemiddelde gezinsgrootte hebben een tegengesteld effect. Na 2010 wordt dit zichtbaar.

De gemiddelde ruimtevrage per woning voor Nederland wordt in alle scenario's nogal getemperd door de verschuiving in de verdeling van de nieuwbouwproductie van het Noordoosten met een lage bouwdichtheid naar de overige regio's waar de bouwdichtheid hoger is.

Tabel 33 geeft een overzicht van de nieuwbouwproductie per regio in de scenario's.

Tabel 33 Nieuwbouwproductie van woningen per regio in drie scenario's

	1996-2010			2011-2020		
	DE	EC	GC	DE	EC	GC
	*1000					
Noordoost	122	144	167	74	100	103
Randstad	448	556	627	318	428	566
Overig Nederland	407	512	628	226	355	375
Nederland	977	1212	1422	618	883	1044

Aan de hand van de gemiddelde ruimtevrage per nieuwbouwwoning per regio en de aantallen nieuwbouwwoningen (dus inclusief de vervangende nieuwbouw) per regio kan de (bruto) ruimtevrage per regio voor 1996-2020 worden berekend. Voor de berekening van de netto ruimtevrage voor het wonen moet een correctie plaats vinden met de door de sloop vrijkomende ruimte. Aangenomen is dat deze ruimte opnieuw kan worden benut voor woningbouw. Bij de berekening hiervan is gebruik gemaakt van netto terreincoëfficiënten van in aanmerking komende bouwlagen uit het WBO 1993/1994 opgehoogd met een vaste opslag voor groen en infrastructuur.³⁷

Tabel 34 geeft een overzicht van de uitkomsten voor de (additionele) netto ruimtevrage voor het wonen. Daarbij zij gewezen op het partiële en conditionele karakter van de gevolgde procedure: er is geabstraheerd van mogelijke aanbodbeperkingen. In dit verband past ook de veronderstelling van reëel constante grondprijzen. Bij de berekening van de regionale ruimtevrage voor het wonen is verondersteld dat het wonen het werken in belangrijke mate volgt (zie ook hoofdstuk 3). Net als in het verleden zijn er echter ook andere trends bepalend voor de woonmigratie tussen regio's. De rol van die trends is evenwel beduidend kleiner verondersteld.

³⁷ In alle scenario's is de gemiddelde ruimte, die vrijkomt als gevolg van de sloop, kleiner dan de vraag naar ruimte voor de vervangende nieuwbouw. Als gevolg hiervan gaat van de vervangende nieuwbouw nog een extra impuls uit op de totale (netto) ruimtevrage voor het wonen .

Tabel 34 Additionele (netto)³⁸ ruimtevraag tot 2010 respectievelijk 2020

	1996-2010			1996-2020		
	DE	EC	GC	DE	EC	GC
	dzt ha					
Noordoost	4,0	4,6	5,8	5,4	7,0	8,1
Randstad	10,5	12,9	15,8	16,1	21,1	28,3
Overig Nederland	13,3	16,7	20,7	19,0	27,0	31,5
Nederland	27,8	34,2	42,3	40,5	55,1	67,9

Uit tabel 34 blijkt, dat er tussen scenario's grote verschillen in ruimtevraag voor wonen bestaan. In GC is de ruimtevraag tot 2020 maar liefst 65% groter dan in DE; in EC is het verschil met DE rond 35%. De verschillen zijn vooral het gevolg van de grotere uitbreidingsvraag met betrekking tot de woningbouw in GC en EC ten opzichte van die in DE. In mindere mate speelt ook de in verhouding met DE grotere ruimtevraag per nieuwbouwwoning in de hoge groeiscenario's een rol. De ruimtevraag is in alle scenario's geconcentreerd in de regio's Randstad en Overig Nederland. In de regio Overig Nederland vindt de grootste vraag naar ruimte plaats, ondanks het feit dat de uitbreidingsvraag naar woningen in de regio Randstad in DE en GC groter is. De reden hiervan is dat in de Randstad door de relatief hoge grondprijs de gemiddelde woonkavel veel kleiner is dan in Overig Nederland. Dit tempert de ruimtevraag in de Randstad.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de vraag naar ruimte voor het wonen in belangrijke mate wordt bepaald door economische en demografische factoren. Deze bepalen voor een groot deel zowel de kwantitatieve als kwalitatieve vraag naar het wonen en hiermee de vraag naar ruimte door de woonconsument. In het GC- en in mindere mate in het EC-scenario veroorzaken de relatief sterke toename van het aantal huishoudens en de stijging van de inkomens een grotere additionele ruimtevraag voor het wonen dan in het DE-scenario. In het EC- en GC-scenario is de gewenste ruimte per woning groter dan in het DE-scenario met een lagere economische groei. Tabel 35 geeft een overzicht van de invloed van de determinanten op de geraamde groei van het ruimtebeslag voor het wonen.

³⁸ Netto wil in dit verband zeggen dat de ruimtevraag voor het wonen van de nieuwbouw is gecorrigeerd voor de bij de sloop vrijkomende grond.

Tabel 35 Invloed van de diverse determinanten op de ruimtevraag per scenario

	DE 1995- 2010	DE 2010- 2020	EC 1995- 2010	EC 2010- 2020	GC 1995- 2010	GC 2010- 2020
	dzt ha					
Ruimtevraag uitbreiding woningvoorraad	24,2	11,8	27,9	17,1	35,2	20,6
- demografisch	19,2	10,4	24,1	17,6	22,0	14,7
- economisch	3,1	2,0	5,4	4,1	8,3	5,9
- rest	1,9	-0,7	-1,6	-4,4	4,9	-
Toename ruimtevraag per nieuwbouwwoning	2,2	-	3,8	1,6	4,7	2,3
Extra ruimtevraag vervangende nieuwbouw	1,4	0,9	2,5	2,2	2,4	2,7
Totale ruimtevraag	27,8	12,7	34,2	20,9	42,3	25,6

De totale ruimtevraag naar het wonen wordt in de tabel in drie hoofdcomponenten gesplitst, namelijk de ruimtevraag als gevolg van de *uitbreidingsvraag* met betrekking tot de woningbouw, de ruimtevraag als gevolg van de *toename van de ruimtevraag per nieuwbouwwoning* en de *ruimtevraag ten gevolge van de vervangende nieuwbouw*.

De ruimtevraag op grond van de uitbreidingsvraag naar woningen wordt bepaald door de toename van de woningvoorraad te vermenigvuldigen met het referentie-ruimtebeslag per woning. Als referentie is gekozen het gemiddelde ruimtebeslag van nieuwbouwwoningen in de periode 1990-1993. De uitbreidingsvraag naar woningen vormt de voornaamste determinant voor de toekomstige ruimtevraag voor het wonen en is op te splitsten in een demografisch, economisch en overig deel.

Het demografische deel vormt de belangrijkste component van de uitbreidingsvraag en wordt bepaald op grond van de ontwikkeling van de gestandaardiseerde huishoudens, dwz de bevolkingscijfers uit de scenario's vermenigvuldigd met constante headshiprates per leeftijdscategorie.

Woonlasten hebben een negatief effect op de woningvraag, terwijl de welvaarts-groei een positief invloed op de vraag naar woningen uitoefent. Het rest-effect is voor het belangrijkste deel sociaal-cultureel bepaald en reflecteert tot op zekere hoogte exogene veranderingen in de huishoudensgrootte.

Tabel 35 geeft aan, dat de demografische ontwikkeling de voornaamste determinant is voor de ruimtevraag voor het wonen. In EC, waar de bevolkingsaanwas het sterkst is, heeft deze faktor een grotere invloed dan in andere scenario's. De invloed van economische variabelen blijkt minder belangrijk te zijn. Deze is zoals te verwachten valt het grootst in GC en het kleinst in DE. De rest-component is het grootst in GC, waar een relatief forse individualiseringstendens de ruimtevraag extra stimuleert. In EC is de restpost negatief. Dat kan worden verklaard, omdat het samenwonen in EC juist een dempend effect op de ruimtevraag uitoefent.

De extra vraag naar ruimte door de vervangende nieuwbouw wordt veroorzaakt doordat de ruimtevraag per woning de vervangende nieuwbouw groter is dan de ruimte die vrijkomt ten gevolge van de sloop. Deze extra vraag is het grootst in GC en het kleinst

in DE, gelet op de grotere aantallen sloop cq vervangende nieuwbouw en de grotere ruimtevraag van de vervangende nieuwbouw in GC in vergelijking met die in de andere scenario's.

Tenslotte heeft ook de ontwikkeling van de ruimtevraag per nieuwbouwwoning in alle scenario's een positieve invloed op de ruimtevraag. Deze invloed is het grootst in GC en het kleinst in DE.

Tabel 36 geeft een uitsplitsing van de groei per scenario van het gemiddelde ruimtebeleg per woning voor de periode 1996-2010 en 2011-2020.

Tabel 36 Samenstelling mutatie ruimtegebruik per nieuwbouwwoning

	DE		EC		GC	
	1995- 2010	2010- 2020	1995- 2010	2010- 2020	1995- 2010	2010- 2020
	m ²					
Direct ruimte-effect *	0,4	0,1	1,9	2,3	1,1	2,3
Samenstellingseffect **	29,6	-29,1	41,1	-15,3	41,9	-9,3
Totaal effect	30,0	-29	43	-13	43	-7

* Het directe ruimte-effect heeft betrekking op de verandering in de ruimtevraag per nieuwbouwwoning ten gevolge van een verandering in de ruimtevraag per woningtype en bij gelijkblijvende samenstelling van de nieuwbouw.

** Het samenstellingseffect heeft betrekking op een verandering in de ruimtevraag als gevolg van een verandering in de samenstelling van de nieuwbouw (huur/koop, eengezins-, meergezinswoningen) en bij gelijkblijvende ruimtevraag per type woning.

Tabel 36 laat zien, dat het gemiddelde ruimtegebruik per nieuwbouwwoning in de periode 1995-2010 in alle scenario's stijgt om daarna weer terug te lopen. Per saldo blijft het ruimtegebruik per nieuwbouwwoning in DE ongeveer op het peil van het basisjaar, terwijl in de hoge groeiscenario's nog een stijging aan de orde is. Zoals uit de tabel blijkt, wordt de ontwikkeling van het ruimtegebruik per nieuwbouwwoning gedomineerd door het samenstellingseffect van de nieuwbouw dwz de verdeling van de nieuwbouw over de verschillende woningtypen (huur/koop, eengezins-, meergezins) en (in beperkte mate) de verdeling van de nieuwbouw over de provincies. Hoe sterker de penetratie van de koopsector en de eengezinswoning, hoe groter het ruimtegebruik per nieuwbouwwoning en omgekeerd. Een verschuiving van de nieuwbouw naar regio's met een grotere bouwdichtheid heeft een dalend effect op het gemiddelde ruimtegebruik per nieuwbouwwoning (en omgekeerd). In alle scenario's is door de vergrijzing de penetratie van de koopsector en de eengezinswoning in de woningvoorraad gedurende 2010-2020 minder sterk dan in de periode 1995-2010. Dit komt tot uitdrukking in de samenstelling van de nieuwbouw. Aanvankelijk stijgt het marktaandeel van de koopsector en de eengezinswoning in de nieuwbouw, maar na 2010 boekt de huursector en de meergezinswoning weer terreinwinst. Een en ander heeft tot gevolg dat in de eerste 15 jaar van de scenarioperio-

de het samenstellingseffect positief is en daarna negatief. In GC wordt het gemiddelde ruimtegebruik per nieuwbouwwoning enigszins neerwaarts beïnvloed door het stijgende aandeel van de nieuwbouw in de Randstad.

Het directe ruimte-effect heeft betrekking op de ontwikkeling van het ruimtegebruik per type woning. Als gevolg van de welvaarts-groei neemt het ruimtegebruik per woningtype in alle scenario's toe, maar deze toename wordt nogal getemperd door het effect van de teruglopende huishoudensgrootte. In GC verdubbelt het BBP per capita ongeveer in de periode 1996-2020, terwijl in DE een stijging van bijna 40% wordt gerealiseerd. Hierdoor neemt de vraag naar ruimere woningen in GC sterker toe dan in DE, hetgeen tot uitdrukking komt in het inkomenseffect in beide scenario's. Tegenover een toenemende vraag naar ruimere woningen staat dat het aantal personen per huishouden door de individualisering in beide scenario's terugloopt. Deze huishoudensverduunning, die onder meer tot uitdrukking komt in de toename van het aantal eenpersoons-huishoudens, heeft een compenserend effect op het ruimtegebruik per type woning. De huishoudensverduunning is in GC sterker dan in DE, waardoor het verschil in ruimte-vraag per nieuwbouwwoning tussen de scenario's wordt verminderd. Ook in EC moet door de welvaartstoename ruimer worden gebouwd, ondanks de ook in dit scenario optredende huishoudensverduunning. De huishoudensverduunning wordt in dit scenario echter enigszins tegengegaan door de trend tot samenwonen.

Tabel 37 geeft nog een overzicht van de samenstelling van het directe ruimte-effect.

Tabel 37 Samenstelling mutatie ruimte-vraag per type nieuwbouwwoning in drie scenario's

	DE 1995- 2010	DE 2010- 2020	EC 1995- 2010	EC 2010- 2020	GC 1995- 2010	GC 2010- 2020
	mutatie in m ² per woning					
Inkomenseffect	1,8	1,7	2,9	2,9	3,7	4,2
Huishoudenseffect	-1,4	-1,6	-1,0	-0,7	-2,6	-1,9
Direct ruimte-effect	0,4	0,1	1,9	2,3	1,1	2,3

6. De beschikbare ruimte voor wonen

Bouwen in Nederland is niet vrij, maar onderhevig aan spelregels die door de overheid worden opgesteld. In het ruimtelijke ordeningsbeleid van de centrale overheid worden onder meer richtlijnen ontwikkeld met betrekking tot de gebieden waar woningbouw mag plaats vinden, hoeveel woningen er mogen worden gebouwd, welk type woningen er mogen komen en welke dichtheden er moeten worden nagestreefd.

In het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) worden bouwdichtheden gehanteerd bij het toekennen van subsidies voor het verwerven en bouwrijp maken van grond. Deze dichtheden zijn qua definitie vergelijkbaar met de in het vorig hoofdstuk berekende bouwdichtheden.

De algemene uitgangspunten van het ruimtelijke ordeningsbeleid worden vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB), die vervolgens in provinciale plannen en gemeentelijke bestemmingsplannen nader worden uitgewerkt. Voor het ruimtelijke ordeningsbeleid met betrekking tot de woningbouw heeft de centrale overheid slechts een beperkt aantal instrumenten ter beschikking. Een belangrijk instrument vormen de convenanten met gemeenten over de uitwerking van de algemene richtlijnen van het ruimtelijke ordeningsbeleid inzake de woningbouw. Verder zijn er nog de reeds eerder genoemde (beperkte) subsidies voor de woningbouw in het kader van het BWS, de lokatiegebonden subsidies in het kader van het BLS, alsmede subsidies voor bodemsanering en infrastructuur.

In 1990 verscheen de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX), die belangrijke uitgangspunten voor de toekomstige ruimtelijke indeling van ons land bevatte. Deze richtlijnen zijn in de PKB 1993 voor de periode 1995-2005 nader uitgewerkt en vastgelegd. Voor de toekomstige woningbouw omvat de PKB de volgende belangrijke maatregelen:

- Het grotendeels bouwen van woningen in en rond stadsgewesten (VINEX-locaties), dwz in bestaand stedelijk gebied en op uitleglocaties. Een groot deel van de woningbouw moet plaats vinden in de Randstad, waardoor de economische ontwikkeling in dit gebied wordt versterkt en de groei van de (auto)mobiliteit wordt afgeremd. Door adequate woningbouw wordt het vestigingsklimaat in de regio Randstad bevorderd. Tegelijkertijd vindt dan minder woningmigratie naar overloopgebieden plaats, waardoor pendelstromen verminderen of in ieder geval niet verder toenemen. In totaal moeten er 649000 woningen in de periode tot 2005 worden gebouwd, waarvan rond 70% op VINEX-locaties.
- Op uitleglocaties moet voornamelijk voor de marktsector worden gebouwd.
- Er wordt een restrictief bouwbeleid gevoerd in het Groene Hart. Bovendien is een aantal bufferzones tussen stadsgewesten aangewezen, waar niet mag worden gebouwd. Deze liggen voor het grootste deel in de regio Randstad en voor een belangrijk deel ook

buiten het Groene Hart.³⁹ Als gevolg van deze maatregel wordt in de Randstad de reeds hoge ruimtedruk verder verhoogd.

In 1995 vond een actualisatie plaats van het VINEX-beleid. Daarbij werden de uitgangspunten van het beleid opnieuw bekeken en werd bij de beleidsbepaling ook de periode 2006-2010 in beschouwing genomen. In de PKB van 1996 (deel 1) wordt het geactualiseerde VINEX-beleid, kortweg acVINEX genoemd, vorm gegeven.

In de nieuwe PKB worden de hoofdlijnen van het VINEX-beleid bevestigd. Verder is in deze PKB op basis van het Trendrapport 1993 naast de gehandhaafde aantallen uit het VINEX-bouwprogramma tot 2005 ook voor de periode 2006-2010 een woningbouwprogramma per regio opgesteld. Daarbij is een bandbreedte gehanteerd. De midden-variant gaat uit van de bouw van gecumuleerd 226000 woningen in de periode 2006-2010, de lage variant veronderstelt een 108000 woningen lager niveau en de hoge variant rekent met 106000 woningen meer. De bandbreedte heeft onder andere als functie dat een schommeling in de prognose niet hoeft te leiden tot een PKB-aanpassing. Bovendien hebben sommige VINEX-locaties rest-capaciteit. Op deze wijze wordt in de ruimtelijke planning de nodige flexibiliteit verkregen. Overigens vinden er ook periodieke herijkingen van het beleid plaats, de eerste in 2000. De midden-variant wordt echter op dit moment als de meest waarschijnlijke variant aangemerkt en wordt hierdoor ook als uitgangspunt gehanteerd voor de subsidies voor grondaankopen, bodemsanering en infrastructuur.

Het woningbouwprogramma in de acVINEX midden-variant voor 2006-2010 heeft dezelfde kenmerken als die in de VINEX; een belangrijk deel van de woningproductie vindt plaats in de regio Randstad. Het woningbouwprogramma beperkt zich in de Randstad tot de stadsgewesten, er mogen volgens dit programma in deze periode geen woningen voor de uitbreidingsvraag op het 'platteland' worden gebouwd.

Tabel 38 geeft een overzicht van het woningbouwprogramma (uitbreidingsvraag) volgens VINEX en de midden-variant van acVINEX voor de periode 1996-2010.

³⁹ Hierbij gaat het om de zone Utrecht-Hilversum, Amsterdam-Haarlem, Den Haag-Leiden-Zoetermeer, Midden-Delfland, Oost-IJsselmonde.

Tabel 38 Woningbouwprogramma volgens VINEX en acVINEX (midden-variant) 1996-2010

	Woningbouw	Berekende bouw- dichtheid	Ruimteaan- bod
	dzd woningen	woningen per ha	ha
Groningen	10,0	18,7	534
Friesland	23,6	15,5	1520
Drenthe	21,0	16,0	1313
Overijssel	57,0	31,1	1831
Gelderland	109,0	30,1	3616
Utrecht	79,0	33,3	2371
N-Holland	140,0	39,8	3518
Z-Holland	174,0	38,5	4525
Zeeland	10,2	32,6	313
N-Brabant	151	29,4	5138
Limburg	49,0	32,0	1529
Flevoland	51,0	32,2	1585
Nederland	874,8	31,5	27792
wv Stadsgew. Binnenstedelijk Gebied	264,2	62,1	4256
wv Stadsgewestelijk uitleg	381,6	28,3	13486
wv overig prov. Binnenstedelijk gebied	41,8	50,2	834
wv Overig prov. uitleg	187,2	20,3	9216

Volgens het bouwprogramma (midden-variant) van de overheid zullen de periode 1996-2010 875000 woningen in heel Nederland moeten worden gebouwd. Het grootste deel hiervan, namelijk 45%, vindt plaats in de regio Randstad, 42% in de regio Overig Nederland en slechts 13% in de regio Noordoost. Uit de tabel kan eveneens worden afgeleid, dat 74% van de woningbouw plaats moet vinden in stadsgewesten. Binnen de bouw in stadsgewesten en in de overige provinciale bouw wordt nog onderscheid gemaakt tussen het binnenstedelijk gebied en de uitleggebieden. Dit onderscheid is onder meer van belang voor de hieronder te behandelen bouwdichtheden.

Tabel 38 geeft voorts de gemiddelde bouwdichtheid per woning aan, die bij het acVINEX aanbod van woningen kan worden verwacht. Deze zijn in belangrijke mate ontleend aan een inventarisatie door het consultancybureau Kolpron en de RPD van de bouwplannen op 83% van de locaties in stadsgewesten. Voor de bouwdichtheid op overige locaties is gebruik gemaakt van informatie van de RPD.⁴⁰

⁴⁰ De in tabel opgenomen bouwdichtheden zullen in het vervolg enigszins informeel worden aangeduid met 'acVINEX' dichtheden, of als 'de dichtheden waarvan acVINEX uitgaat'.

Een kanttekening is, dat de ruimtevrage en het ruimteaanbod nog moeten worden verhoogd in verband met een opslag voor bovenwijkse voorzieningen, zoals sportvelden, begraafplaatsen, winkels, scholen etc. De in de tabellen 34 en 38 gepresenteerde cijfers voor ruimtevrage en -aanbod zijn wat definitie betreft vergelijkbaar met de in het BLS gehanteerde bouwdichtheid.

Uit tabel 38 blijkt eveneens, dat de aldus berekende bouwdichtheden van het acVINEX aanbod per regio flink uiteenlopen. Zo zijn in het Noordoosten de bouwdichtheden aanmerkelijk lager dan die in de Randstad. Deze tendens hangt onder meer samen met de veel lagere grondprijs in de noordelijke provincies ten opzichte van die in de Randstad. Hierdoor wordt het mogelijk ruim gebouwde woningen tegen een betrekkelijk lage prijs aan te bieden. Verder zal volgens het ac-VINEX aanbod in stadsgewesten krupper worden gebouwd dan op locaties op het 'platteland'. Binnen de stadsgewesten is het ruimtegebruik per woning in het binnenstedelijk gebied volgens de VINEX-plannen veel geringer dan op uitleglocaties. Op locaties in het binnenstedelijk gebied worden, gezien de aard van de locaties (klein, versnipperd) relatief veel meergezinswoningen gebouwd met een geringer ruimtegebruik dan eengezinswoningen. Verder is de opslag voor groen en infrastructuur veel geringer dan die voor uitleglocaties. Per saldo is in de acVINEX voor Nederland een gemiddelde bouwdichtheid van 31-32 woningen per ha gehanteerd.

Uit tabel 38 komt naar voren, dat voor de genoemde periode een door het beleid gehonoreerde ruimtevrage voor het wonen in Nederland van bijna 28000 ha kan worden verwacht. Het grootste deel hiervan vindt plaats in stadsgewesten. Het belangrijkste deel van de gehonoreerde vrage naar woningen bevindt zich in Overig Nederland (44%), daarna volgt de Randstad (37%) en het Noordoosten (19%) sluit de rij. De in tabel 38 aangegeven gehonoreerde vrage naar woonruimte kan worden gedefinieerd als het aanbod van ruimte dat bij het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid tot stand komt, waarbij geen terugkoppeling naar de vrage heeft plaats gevonden. Hierdoor heeft dit aanbod, evenals de ruimtevrage uit hoofdstuk een sterk ex ante karakter.

Confrontatie van de ex ante vrage en het ex ante aanbod van ruimte tot 2010 levert een inzicht op in de mogelijke knelpunten, die zich in de gegeven periode in de drie scenario's kunnen voordoen. Tevens wordt een indruk gegeven van de ruimte, die tot 2020 nog boven het acVINEX aanbod moet worden gevonden om aan de ruimtevrage in de periode tot 2020 te kunnen voldoen.

Tabel 39 en 41 illustreren de uitbreidingsvrage van woningen tot 2010 resp. 2020 volgens de CPB-scenario's en volgens de acVINEX, terwijl de tabellen 40 en 42 een

confrontatie geven van de bijbehorende ruimtevraag tot 2010 respectievelijk 2020 uit de CPB-berekeningen en het ruimteaanbod uit acVINEX.

Tabel 39 Uitbreidingsvraag woningen in drie scenario's tot 2010 en de woningbouw in acVINEX tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX Midden	Laag	Hoog
	dzd woningen					
Noordoost	85	90	110	112	95	127
Randstad	335	385	495	393	344	448
Overig Nederland	340	405	505	370	328	406
Nederland	760	880	1110	875	767	981

De confrontatie van woningvraag en aanbod tot 2010 in tabel 39 geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- In DE is de lage woningbouwvariant uit acVINEX voldoende om aan de woningvraag voor Nederland als geheel te voldoen. Regionaal zijn er echter tekorten en overschotten. Zo is er een tekort in de regio Overig Nederland en overschotten in de Randstad en de regio Noordoost. Het woningaanbod uit de middenvariant is voor elke regio meer dan voldoende om aan de woningvraag te voldoen.
- In EC spoort de landelijke woningvraag ongeveer met het woningaanbod uit de middenvariant. Dit geldt ook voor de regio Randstad. In de andere regio's sluit het woningaanbod uit de middenvariant echter minder goed aan bij de woningvraag. Zo is in de regio Noordoost de uitbreidingsvraag kleiner dan het aanbod uit de middenvariant, terwijl in de regio Overig Nederland te weinig woningen beschikbaar komen om aan de uitbreidingsvraag te voldoen.

Tabel 40 Additionele ruimtevraag woningbouw in drie scenario's tot 2010 en het ruimteaanbod uit acVINEX tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX Midden	Laag	Hoog
	dzd ha					
Noordoost	4,0	4,6	5,8	5,2	4,4	5,9
Randstad	10,5	12,9	15,8	10,4	9,1	11,8
Overig Nederland	13,3	16,7	20,7	12,2	10,8	13,4
Nederland	27,8	34,2	42,3	27,8	24,3	31,1

- In GC is de vraag naar woningen zo groot, dat zelfs de hoge aanbodvariant in acVINEX tekort schiet. De tekorten zijn het grootst in Overig Nederland, gevolgd door

de regio Randstad. In de regio Noordoost daarentegen is het woningaanbod uit de middenvariant al voldoende om de vraag naar woningen te dekken.

Confrontatie van ruimtevraag- en aanbod tot 2010 in tabel 40 geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- In DE is het ruimteaanbod uit de lage variant van acVINEX onvoldoende om aan de ruimtevraag voor Nederland als geheel en voor twee van de drie regio's (Randstad en Overig Nederland) te voldoen. De landelijke ruimtevraag komt overeen met het aanbod uit het middenscenario van acVINEX, maar in Overig Nederland is er dan nog een ruimtetekort. Dit tekort verdwijnt als de hoge aanbodvariant wordt gehanteerd.
- In EC, maar met name in GC is zelfs beschikbare ruimte uit de hoge variant niet voldoende om aan de totale vraag naar ruimte tegemoet te komen. De ruimtetekorten doen zich voor in de regio Randstad, maar vooral in Overig Nederland.

Uit het bovenstaande blijkt dat bij bestaande trends en bekend beleid tot 2010 het woningbouwprogramma uit acVINEX (middenvariant) alleen in het scenario met de hoogste economische groei (GC) te weinig woningen voor Nederland als geheel oplevert. Hierbij moet echter worden opgemerkt, dat in EC op nationaal niveau weliswaar sprake is van een evenwicht tussen vraag en aanbod, maar regionaal doen zich onevenwichtigheden voor. In Overig Nederland zijn er flinke woningtekorten, in Noordoost woningoverschotten.

In GC moeten er in de Randstad en Overig Nederland meer woningen worden gebouwd dan volgens acVINEX (middenvariant). Zelfs de hoge variant schiet in dit opzicht tekort, met name met betrekking tot de regio Overig Nederland.

De algemene conclusie die hieruit volgt is dat tot 2010 op de woningmarkt spanningen dreigen in de regio Overig Nederland, maar juist niet in Noordoost.

Tabel 41 Potentiële ruimtetekorten met betrekking tot de ruimtevraag voor wonen tot 2010 in drie scenario's in % van de drie acVINEX aanbodvarianten

	acVINEX Midden	Laag	Hoog
	%		
Divided Europe	0	15	-10
European Coordination	23	41	10
Global Competition	52	74	36

(- = overschot, + = tekort).

In EC, maar vooral in GC, zijn er tot 2010 (potentiële) ruimtetekorten voor de woningbouw. In deze scenario's doen zich aanzienlijke (potentiële) ruimtelijke knelpunten voor in de regio Randstad, maar vooral in de regio Overig Nederland. In het Noordoosten is het aanbod van ruimte in alle scenario's min of meer toereikend. Gemiddeld is er voor Nederland een (potentieel) ruimtetekort van ca 25% in EC en 50% in GC, als de middenvariant uit acVINEX wordt gehanteerd.

De in bovenstaande tabel vermelde potentiële ruimtetekorten worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de in de CPB-scenario's grotere ruimtevrage per nieuwbouwwoning dan waar acVINEX van uitgaat. Zoals reeds eerder vermeld wordt in de CPB-scenario's de ruimtevrage per woning door demografische en economische factoren vastgesteld, terwijl de acVINEX bouwdichtheden een beleidsmatige grondslag hebben. Een belangrijke additionele faktor voor het potentiële ruimtetekort in GC is de in dit scenario grotere uitbreidingsvraag naar woningen in vergelijking met de middenvariant van acVINEX. Dit verschil wordt in aanzienlijke mate veroorzaakt door een verschil in uitgangspunten tussen CPB en de methode uit de Trendbrief 1993, waaraan het acVINEX woningbouwprogramma is ontleend. Bij het opstellen van de Trendbrief is men uitgegaan van aanmerkelijk minder gunstige veronderstellingen over de economische groei dan in het GC-scenario.

Een kanttekening, die bij acVINEX nog moet worden gemaakt, is dat de kans bestaat dat het hier veronderstelde aanbod van locaties in de periode tot 2010 niet geheel beschikbaar komt. Hierdoor zouden de ruimtetekorten zelfs nog groter kunnen zijn. Ruimtelijke ordeningsprocedures kunnen het tijdig beschikbaar komen van de locaties belemmeren.

Tabel 42 Uitbreidingsbehoefte woningbouw in drie scenario's tot 2020 en het acVINEX woningbouwprogramma tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX Midden 2010
	dxd woningen			
Noordoost	120	135	140	112
Randstad	525	635	895	393
Overig Nederland	485	650	725	370
Nederland	1130	1420	1760	875

Tabel 43 Additionele ruimtevraag woningbouw in drie scenario's tot 2020 en het ruimteaanbod uit acVINEX tot 2010

	DE	EC	GC	acVINEX Midden 2010
	dzd ha			
Noordoost	5,4	7,0	8,1	5,2
Randstad	16,1	21,1	28,3	10,4
Overig Nederland	19,0	27,0	31,5	12,2
Nederland	40,5	55,1	67,9	27,8

Uit de tabellen 42 en 43 komt naar voren, dat tot 2020 boven het acVINEX aanbod van woningen en ruimte, zoals dat tot 2010 is vastgesteld, nog een forse inspanning moet worden geleverd op het gebied van de woningbouw en het vinden van hiervoor geschikte nieuwe locaties. Dit geldt met name in het geval de economie zich conform het EC- of GC-scenario zou ontwikkelen. In deze scenario's neemt de ruimtevraag voor het wonen in de periode 2010-2020 verder toe. Hierbij gaat het om een extra ruimtevraag van ruim 90% van het acVINEX aanbod in GC en 75% in EC. Deze extra ruimtevraag na 2010 zal zich, bij de gehanteerde veronderstellingen, vooral in de Randstad en Overig Nederland voordoen. Zonder een forse groei van de beschikbare hoeveelheid woonlocaties zullen zich bij een hoge economische groei in deze regio's flinke spanningen op de grond- en woningmarkt voordoen. Deze zullen dan tot uitdrukking komen in een toename van de grond- en woningprijzen, met doorwerking naar de woonlasten.

Samenvattend kan worden gesteld, dat bij handhaving van het acVINEX beleid in de scenario's met een hoge economische groei en grote bevolkingstoename de komende 15 jaar spanningen zullen optreden op de grondmarkt voor woningbouw. Na 2010 is onder deze omstandigheden sprake van een forse beleidsopgave om aan de (potentiële) vraag naar ruimte voor het wonen te kunnen voldoen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijke oplossingsvarianten om de hierboven geconstateerde verschillen tussen de ex ante vraag naar woonruimte en het ex ante aanbod van ruimte voor wonen te verminderen.

7. Drie oplossingsvarianten

Het beleid kan op de in het vorige hoofdstuk geconstateerde discrepanties tussen de ex ante vraag naar woonruimte en de ex ante ruimte beschikbaar voor wonen, de ruimtelijke knelpunten, op verschillende manieren reageren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar het ruimtelijke kader waarbinnen naar oplossingen wordt gezocht en naar het type instrument dat wordt ingezet. Met betrekking tot het ruimtelijke kader kan weer een tweedeling worden gemaakt in oplossingen binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders (de acVINEX uitgangspunten) en oplossingen die daarbuiten vallen. Bij de in te zetten instrumenten kan gebruik worden gemaakt van regelgeving dan wel worden gepoogd met meer marktconforme instrumenten, dwz met prijsprikkels, de doeleinden te bereiken. Het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland bestaat hoofdzakelijk uit directe regulering.

De twee karakteristieken impliceren vier typen beleidsalternatieven:

- a regulerend en binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders;
- b marktconform en binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders;
- c regulerend en niet binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders;
- d marktconform en niet binnen de huidige ruimtelijke ordeningskaders;

In dit hoofdstuk worden voor drie van deze vier alternatieven onderzocht in hoeverre de in het vorige hoofdstuk geformuleerde ruimtelijke beleidsopgaven kunnen worden vermindert dan wel opgelost. Er zijn diverse oplossingsrichtingen denkbaar. In dit hoofdstuk worden slechts een drietal oplossingsrichtingen gepresenteerd. Eerst wordt nagegaan wat, in termen van de geconstateerde knelpunten, de implicaties zijn van een intensiever ruimtegebruik (beleidstype a). Vervolgens worden de gevolgen van het loslaten van de acVINEX-uitgangspunten in de Randstad geanalyseerd, de zogenaamde Groene Hart variant (beleidstype c). En als laatste wordt kort ingegaan op de mogelijkheid om met meer marktconforme instrumenten de ruimtelijke claims voor het wonen met het beschikbare aanbod van woonruimte te verzoenen (beleidstype b). In deze analyse wordt dus geen rekening gehouden met oplossingsrichtingen die uitgaan van een volkomen vrije grondmarkt (beleidstype d).

De uitgewerkte oplossingsvarianten zijn slechts illustratief en geven allesbehalve een volledig beeld van alle mogelijkheden. Zo wordt onder meer een mogelijke oplossing van ruimtelijke knelpunten door landwinning (bijvoorbeeld kustlocaties) buiten beschouwing gelaten. Een andere oplossing, namelijk een betere spreiding van wonen en werken over ons land (bijvoorbeeld door een verbetering van het vestigingsklimaat in de Noordelijke provincies) komt in dit hoofdstuk eveneens niet aan de orde.

7.1 Intensiever ruimtegebruik door regulering

Handhaving bouwdichtheid, voortzetting acVINEX-beleid

Uit tabel 40 kan worden berekend, dat het (potentiële) ruimtetekort in GC in 2010 voor woningbouw in de Randstad ten opzichte van de midden-variant van acVINEX 5400 ha bedraagt. Tot 2020 moeten in de Randstad bovenop het acVINEX aanbod, nog eens 17900 ha worden gevonden. Inclusief de opslag voor bovenwijkse voorzieningen gaat het zelfs om zo'n 6000 resp. 19500 ha. Deze ruimtevrage is met name nodig voor de extra woningbouw van 102000 woningen tot 2010 en, voor de periode 2010-2020, van 502000 woningen bovenop het in de midden-variant van acVINEX voorziene woningbouwprogramma.⁴¹ Het (potentiële) ruimtetekort respectievelijk de beleidsopgave is in de regio Overig Nederland nog wat groter dan in de Randstad. Hier staat tegenover dat de ruimtedruk in de Randstad nu al aanmerkelijk groter is dan die in overig Nederland. Dit wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

Kunnen door het voorschrijven van stringente ruimtenormen bij het bouwen van nieuwe woningen de ruimtelijke knelpunten in de Randstad en elders in Nederland worden opgelost? Om dit na te gaan wordt berekend welke effecten er op de lange termijn op de ruimtevrage voor wonen zullen optreden indien het beleid erin slaagt de bouwdichtheden uit de acVINEX tot 2010 te realiseren en om die dichtheden ook in de periode 2010-2020 te handhaven. Uitgangspunt hierbij blijft dat aan de woningvraag per type woning, zoals die in hoofdstuk 4 is berekend, moet worden voldaan.

Tabel 44 Additionele ruimtevrage woningbouw tot 2010 bij acVINEX-dichtheden in EC en GC, vergeleken met acVINEX (midden-variant)

	EC	GC	acVINEX
	dzd ha		
Noordoost	4,5	5,6	5,2
Randstad	10,2	13,0	10,4
Overig Nederland	13,3	16,5	12,2
Nederland	28,0	35,1	27,8

Tabel 44 geeft de resultaten van de berekening. De tabel geeft een overzicht van de (additionele) ruimtevrage voor de woningbouw in 2010 voor GC en EC, indien de door

⁴¹ Andere oorzaken voor het tekort zijn de verschillen tussen de gewenste en aangeboden bouwdichtheid per nieuwbouwwoning en de extra ruimtevrage voor de vervangende nieuwbouw, die niet in het ruimteaanbod van acVINEX is verdisconteerd.

het beleid gehanteerde woningdichtheden bij het bouwen worden gerealiseerd. Aangezien in DE tot 2010 nauwelijks ruimtelijke knelpunten optreden, wordt dit scenario buiten beschouwing gelaten.

Volgens tabel 44 is er in 2010 in de Randstad geen sprake meer van een ruimtelijk knelpunt, als het beleid erin slaagt de bouwdichtheid per woning op het acVINEX peil te handhaven. Deze uitkomst laat zich eenvoudig begrijpen, als men bedenkt dat het berekende ruimtetekort in EC uitsluitend wordt veroorzaakt door het feit dat de woonconsument in dit scenario meer ruimte per woning vraagt dan acVINEX aanbiedt⁴². De kwantitatieve woningvraag in EC stemt op nationaal niveau namelijk overeen met het woningbouwprogramma in acVINEX. In Overig Nederland resteert nog een licht ruimtetekort. In de regio Noordoost was een ruimtelijk tekort al niet aan de orde, omdat bij het huidige beleid voldoende ruim wordt gebouwd.

In GC blijven er knelpunten bestaan, maar deze worden bij de hogere bouwdichtheden wel gehalveerd. Het totale ruimtetekort komt dan voor Nederland als geheel uit op ongeveer 25% van het acVINEX-aanbod. Dit ruimtetekort is toe te schrijven aan het feit, dat in GC de vraag naar woningen groter is dan uit het woningbouwprogramma uit acVINEX volgt. In Overig Nederland blijft het ruimtetekort groter dan in de Randstad. Voor de periode tot 2020 is de vraag naar ruimte bij handhaving van de acVINEX-normen in EC en GC in tabel 45 weergegeven.

Tabel 45 Additionele ruimtevraag woningbouw tot 2020 op basis van acVINEX-dichtheden in EC en GC

	EC	GC	acVINEX
	dxd ha		
Noordoost	6,6	7,2	5,2
Randstad	16,9	23,3	10,4
Overig Nederland	21,3	23,7	12,2
Nederland	44,8	54,2	27,8

Uit tabel 45 blijkt, dat bij handhaving van de acVINEX-normen de beleidsopgave tot 2020 voor Nederland als geheel in EC 60% van het acVINEX-aanbod (midden-variant) bedraagt en in GC 95%. Dit is weliswaar aanmerkelijk minder dan indien de ruimtevraag conform de woonpreferenties van de individuele consument wordt berekend (zie ook tabel 43), maar er blijft niettemin nog een flinke ruimteclaim voor het wonen boven het midden-scenario van acVINEX over. Dit geldt vooral voor GC.

⁴² Hierbij is aangenomen dat er geen terugkoppeling plaats vindt van de woningmarkt op de binnenlandse migratie (naar de regio Noordoost), en dat geen effect optreedt van de ruimtetekorten op de prijs van grond.

7.2 Versoepelen acVINEX-beleid

Wonen in de open gebieden van het Groene Hart, de bufferzones en Noord-Holland

In plaats van dicht te bouwen kan er ook extra grond aan de landbouw worden onttrokken om in de ruimtebehoefte voor wonen te voorzien. Op die wijze wordt in ieder geval meer tegemoet gekomen aan de woonpreferenties van de individuele consumenten. Omdat de behoefte aan ruimte voor wonen in GC het knellendst is, beperken we de discussie van dit beleidsalternatief tot dit scenario.

Ruimer bouwen betekent dat het acVINEX-beleid moet worden versoepeld. Een dergelijk beleid past ook het best in GC. Versoepeling van het acVINEX-beleid is vooral van belang voor de regio Randstad. Hier is de ruimtedruk bij ongewijzigd beleid verreweg het grootst. In de regio Noordoost is, gezien de betrekkelijk geringe beleidsopgave, sprake van een veel geringere ruimtedruk. Voor de regio Overig Nederland wordt weliswaar een niet onaanzienlijke beleidsopgave verwacht, maar hier staat tegenover dat in dit gebied, in GC, bij liberalisatie van het landbouwbeleid in verhouding tot de beleidsopgave tot 2020 veel landbouwgrond potentieel beschikbaar komt.⁴³ Daarom wordt in deze variant alleen de ruimtevrage in GC voor de regio Randstad bekeken.

Zoals reeds opgemerkt wordt de schaarste aan ruimte in de regio Randstad niet alleen door de bevolkingsdichtheid veroorzaakt, maar ook door het overheidsbeleid met betrekking tot het open houden van het Groene Hart en de bufferzones. Uit de tabellen 39 en 41 komt naar voren, dat in GC een (potentieel) ruimtetekort van 5400 ha in 2010 optreedt en een beleidsopgave van 17900 ha in 2020 kan worden verwacht. Inclusief de opslag van 10% voor bovenwijkse voorzieningen gaat het zelfs om ca 6000 resp. 20000 ha. Een dergelijke ruimteclaim zal de toch al grote spanning op de ruimtemarkt in deze regio nog verder doen toenemen en het beleid met betrekking tot het Groene Hart en de bufferzones onder druk zetten.

Om de ruimtedruk in de regio Randstad te verminderen wordt in deze variant ter bepaling van de gedachten verondersteld, dat ca. 30% van het berekende tekort aan

⁴³ In de periode tot 2020 vermindert in GC de berekende minimale agrarische grondbehoefte met 108000 ha. Hiertegenover staat een beleidsopgave met betrekking tot de woonruimte van ca 19000 ha in Overig Nederland. In de regio Randstad daalt de agrarische grondbehoefte tot 2020 in GC met 71000 ha tegenover een beleidsopgave bij ruimte voor wonen van 18000 ha. Ten opzichte van de potentieel beschikbaar komende ruimte is de ruimteclaim in de Randstad dus groter dan in Overig Nederland. Uitgedrukt in procenten van het landbouwareaal in 1995 is de vermindering van de agrarische grondbehoefte in de regio Overig Nederland weliswaar kleiner dan in de Randstad en de regio Noordoost, maar door de grote omvang van dit areaal is er toch sprake van een forse daling in absolute zin.

ruimte voor wonen in de Randstad tot 2020 gedekt wordt door landbouwgrond uit het Groene Hart een woningbouwbestemming te geven. Dit betekent dat er tot 2020 150000 woningen met een ruimtebeslag van 6000 ha in het Groene Hart zouden kunnen worden gebouwd. Aangezien het tekort na 2010 urgent wordt zou dit vanaf 2010 betekenen dat er gemiddeld 15000 woningen per jaar gebouwd zouden kunnen worden. Ter vergelijking: de laatste jaren werden in het Groene Hart jaarlijks 4000 woningen gebouwd. De beleidsvariant betekent dus bijna een verviervoudiging van het woningbouwprogramma van de afgelopen jaren. Om een indruk te krijgen van de belasting van het Groene Hart nog een aantal cijfers. Het totale gebied is 150.000 ha groot, waarvan 125000 ha in beslag wordt genomen door de landbouw (inclusief tuinbouw) en 8500 ha voor het wonen wordt gebruikt. Het extra ruimtebeslag voor de woningbouw van 6000 ha betekent een inkrimping van het landbouwareaal met slechts 4%, maar wel een toename van het woonareaal met maar liefst 70%. Een dergelijke onttrekking van het landbouwareaal botst niet met de elders becijferde (procentuele) vermindering van de minimale behoefte aan landbouwgrond in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, waar het Groene Hart voor het overgrote deel in ligt. In deze provincies daalt in GC, bij liberalisatie van het Europese landbouwbeleid, de minimale grondbehoefte met 45000 ha of 21%. Wel zullen knelpunten ontstaan bij de realisering van de EHS en de geplande bosuitbreidingen.

Naast extra woningbouw in het Groene Hart kan ook woningbouw in de bufferzones van de Randstad de spanning op ruimtegebied verminderen. Tussen een aantal grote steden zijn bufferzones gecreëerd, die moeten verhinderen dat deze steden aan elkaar groeien. De bufferzones bestaan uit open ruimten, waarop veelal landbouw wordt bedreven. De bufferzones liggen voor een groot deel buiten het Groene Hart. In totaal omvatten ze ongeveer 60000 ha. Een deel van deze bufferzones zou eveneens kunnen worden benut voor extra woningbouw. Bij wijze van hypothese wordt verondersteld, dat 20% van het tekort resp. de beleidsopgave aan woningen en ruimte in de Randstad wordt gedekt door woningbouw in bufferzones. Hierbij gaat het dus om de bouw van 100000 woningen tot 2020 met een ruimtebeslag van 4000 ha. Deze ruimte wordt eveneens verkregen door onttrekking van grond aan de landbouw. De voorgestelde woningbouw betekent een inkrimping van het gebied van de bufferzones met 7%. Het resterende deel van het ruimtetekort resp. de beleidsopgave kan worden gevonden in delen van Noord-Holland buiten het Groene Hart (40%)⁴⁴ en voor 10% in overloopgebieden, waaronder Flevoland.

De dekking van het tekort, resp. de beleidsopgave in deze versoepelingsvariant komt erop neer, dat de ruimtevraag tot 2020 in GC in de Randstad voor het grootste deel in

⁴⁴ Hierdoor wordt de totale additionele behoefte aan ruimte van N-Holland in de eigen provincie gedekt.

deze regio zelf plaats vindt met een extra belasting van het Groene Hart en van de bufferzones en een gematigde 'woningmigratie' naar overloopgebieden.

Tabel 46 geeft een overzicht van de beleidsopgave met betrekking tot de ruimtevraag in de regio Randstad in GC en de hier uitgewerkte dekking.

Tabel 46 Beleidsopgave Randstad in GC tot 2020 en mogelijke dekking

	Totaal beleidsopgave Randstad in GC	Groene Hart	Bufferzones	N-Holland	Flevoland etc.
	1000 ha				
Ruimteclaim	20	6	4	8	2

Door extra te bouwen in het Groene Hart en woningbouw in de bufferzones toe te staan, wordt de ruimtedruk in de Randstad verminderd. Een en ander gaat echter gepaard met een afname van de kwaliteit van het niet-verstedelijkte gebied. In paragraaf 7.4 wordt hier nog nader op ingegaan.

7.3 Marktconforme instrumenten

Het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid is vooral gebaseerd op directe regelgeving (via rijksnota's, PKB's en bestemmingsplannen) en convenanten met lagere overheden. Regelgeving verbiedt de bouw in restrictieve gebieden en gebiedt de bouw op bepaalde locaties in bepaalde dichtheden. De sturing zou echter ook op meer indirecte wijze kunnen plaats vinden door het gedrag van actoren via prijsprikkels te beïnvloeden. Marktconforme instrumenten zijn vanuit een oogpunt van welvaart in beginsel aantrekkelijker dan directe regulering.

Er zijn verschillende marktconforme instrumenten aan te wijzen. Generieke heffingen of subsidies op grond zijn in principe gericht op één doelgroep of segment. Voorbeelden van prijsbeleid om ruimtelijke knelpunten te verminderen zijn generieke heffingen op het gebruik van grond (grondbelasting), heffingen op onbenut terrein en subsidies voor de herstructurering van woningen. Heffingen op het gebruik van grond grijpen aan op de ruimtevraag van de woonconsument. Hierbij valt te denken aan het doorwerken van de gestegen grondkosten op de omvang van de woonkavel (een direct effect) alsmede aan de invloed van de door de stijgende grondkosten ook hoger wordende stichtingskosten op de vraag naar nieuwbouwwoningen (een indirect effect). Voor woonconsumenten zal een verhoging van de grondkosten een redelijk groot effect hebben op de nieuw-

bouwprijzen en hiermee op de woonlasten, aangezien de grondkosten⁴⁵ 10 tot 20% van de stichtingskosten uitmaken. Generieke heffingen kunnen een positief effect hebben op ruimtebesparende technieken bij het bouwen van woningen.

Ook zouden externe effecten van grondgebruik kunnen worden geïnternaliseerd door de invoering van gerichte heffingen en subsidies. De bouw in groene gebieden kan worden verminderd door middel van specifieke belastingen op grond, terwijl de bouw op meer gewenste locaties met minder negatieve gevolgen voor mobiliteit en milieu (bijvoorbeeld nabij steden en OV-infrastructuur) aangemoedigd kan worden met subsidies. Een ander marktconform instrument is het creëren van een markt voor gebruiksrechten voor bepaalde grond, bijvoorbeeld in het Groene Hart. In dat geval zal de hoogste bidder veelal de woonconsument zijn die de meeste waarde aan wonen in het Groene Hart hecht.

Vermindering van ruimtegebruik wonen door prijsprikkels

Een nadeel van marktconforme instrumenten is dat de effecten ervan ex ante moeilijk zijn vast te stellen. Op zijn best kunnen illustratieve berekeningen enig licht werpen op de orde van grootte van de mogelijke gevolgen. Zulke berekeningen zijn uitgevoerd voor een tweetal instrumenten waarmee de ruimte voor wonen indirect wordt beïnvloed. Achtereenvolgens worden de effecten gezien van:

- i een generieke heffing op bouwgrond
- ii de afschaffing van het huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek.

Een generieke heffing op bouwgrond

Van een heffing op bouwgrond zal een opwaarts effect op de koopprijs van grond uitgaan. Voor een goed begrip zij vermeld dat het hier gaat om een heffing op bouwrijpe grond, vergelijkbaar met een BTW-heffing. Daardoor neemt de vraag naar ruimte per type woning af. Bijgevolg is voor het uitvoeren van het woningbouwprogramma minder ruimte nodig. *Er zullen echter zeer forse heffingen op bouwgrond nodig zijn om bij ongewijzigd acVINEX-beleid vraag en aanbod voor het wonen de komende decennia bij elkaar te brengen, met name ook omdat een heffing een negatief effect zal hebben op de*

⁴⁵ Ter verduidelijking : het gaat hierbij om de kosten van bouwrijpe grond en niet om de ruwe bouwgrond, die van de landbouwer wordt aangekocht.

prijs ex heffing. Bij een prijselasticiteit van grond tussen $-0,3$ en $-0,55$ ⁴⁶ leidt een grondprijsstijging van 50% tot een daling van de ruimtevraag voor het wonen met 1000 resp. 19000 ha in 2020. Dat is 25% resp. 48% van de beleidsopgave in het GC-scenario, waarin dit marktconforme instrument het best lijkt te passen. In het bovenstaande is impliciet aangenomen, dat het aanbod van bouwrijpe grond niet reageert op prijsprikkels, gegeven het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid en de monopoliepositie van de (gemeentelijke) overheid bij het aanbod van bouwrijpe grond.

Afschaffing van huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek

Naast een grondprijshoofing zijn er prijsinstrumenten uit de volkshuisvesting met een meer indirecte invloed op de vraag naar woonruimte. Voorbeelden hiervan zijn de belastingaftrek van hypotheekrente en het huurwaardeforfait. Het volkshuisvestingsbeleid ten aanzien van renteaftrek en huurwaardeforfait kan de samenstelling van de woningvraag naar koop en huur beïnvloeden. Dit heeft ook zijn weerslag op de vraag naar ruimte voor het wonen, aangezien een gemiddelde koopwoning meer grond gebruikt dan een gemiddelde huurwoning (zie ook tabel 31). Het is denkbaar dat in een scenario als GC met een overheid die marktconformiteit hoog in het vaandel heeft staan, de renteaftrek voor hypotheeklen in combinatie met het huurwaardeforfait wordt afgeschaft. Afschaffing van de hypotheekrenteaftrek verhoogt de woonlasten voor kopers met een hypotheek, omdat deze nu de volledige rentelasten gaan betalen. Het opheffen van het huurwaardeforfait heeft weer een verlagend effect op de koperslasten. Per saldo mag echter worden verwacht dat de woonlasten voor veel kopers omhoog zullen gaan, waardoor de concurrentiepositie ten opzichte van de huursector zal verslechteren.⁴⁷ De penetratie van de koopwoning zal bijgevolg minder snel toenemen. In de basisprojectie van het GC-scenario neemt het marktaandeel van de koopsector van 48% in 1995 tot 65,5% in 2020 toe. Als gevolg van het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en huurwaardeforfait verloopt de opmars van het marktaandeel van de koopwoning minder snel en wordt in 2020 een niveau bereikt van 57%. Dat het aandeel van de koopsector toch nog flink stijgt, komt door de stijgende welvaart in dit scenario.

⁴⁶ Uit cross-sectie analyse van het WBO door het CPB blijkt dat de reële grondprijs met een prijsgevoeligheid van $-0,55$ doorwerkt op de gemiddelde omvang van de woonkavel. Wordt verondersteld dat de opslag voor infrastructuur en groen prijsongevoelig is, dan wel eenzelfde prijsgevoeligheid heeft als de woonkavel, dan kan een prijsgevoeligheid van ruimte om te wonen worden berekend van tussen de $-0,30$ en $-0,55$. In deze elasticiteiten is derhalve niet het (betrekkelijk geringe) effect verdisconteerd van de verminderde vraag naar nieuwbouw als gevolg van de door de grondprijsstijging hoger wordende stichtingskosten. Zie verder bijlage 1.

⁴⁷ Omgekeerd zullen deze maatregelen leiden tot een daling van de prijs van koopwoning leiden. De kosten van toetreding tot de koopmarkt zullen hierdoor worden verlaagd. Met dit soort effecten is geen rekening gehouden.

Als gevolg van de minder snelle penetratie van de koopsector in de woningvoorraad verandert ook de samenstelling van de nieuwbouw in de richting van meer huurwoningen. Dit heeft weer een daling van de additionele ruimtevraag tot gevolg ten opzichte van het basispad. Tabel 47 laat zien, dat voor Nederland als geheel in 2020 in zo'n situatie ongeveer 13000 ha minder aan woonruimte wordt gevraagd. Dit komt overeen met ongeveer een derde van de totale beleidsopgave. Bovenstaande benadering heeft een partieel karakter. Zo is geen rekening gehouden met het negatieve effect op de kooprijzen van woningen ten gevolge van de afschaffing van renteaftrek en huurwaardeforfait. Het goedkoper worden van koopwoningen heeft weer een positief effect op de vraag naar deze woningen en op de vraag naar ruimte voor wonen.

Tabel 47 Gevolgen voor de ruimtevraag van afschaffing huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek in GC in 2020

	GC
	1000 ha
Noordoost	-1,7
Randstad	-5,5
Overig Nederland	-5,6
Nederland	-12,8

7.4 Beoordeling oplossingsvarianten

In deze paragraaf worden de instrumenten ten opzichte van elkaar beoordeeld. De evaluatie van de oplossingsvarianten geschiedt aan de hand van de mate waarin knelpunten worden verminderd, er effecten zijn op nevendoeleinden en hoe lasten over de burgers zijn verdeeld. Deze beoordeling kan de beleidsmaker inzicht geven in de kosten en baten van de keuzes die gemaakt kunnen worden. De evaluatie van de oplossingsvarianten gebeurt aan de hand van een drietal criteria: de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de gehanteerde instrumenten.

Intensiever ruimtegebruik voor het wonen

Om het ruimtelijk knelpunt voor het wonen te verminderen kan een intensief gebruik van ruimte door middel van compact bouwen, meervoudig grondgebruik etc. gestimuleerd worden via afspraken in de vorm van convenanten of via regulering. Uit de voorgaande paragraaf bleek dat de strikte handhaving van acVINEX-bouwdichtheden leidt tot een aanzienlijke afname van het ruimtetekort in 2010 en de beleidsopgave tot 2020 voor het wonen. Desalniettemin bleef er in het GC-scenario nog een forse ruimteclaim over. De effectiviteit van dichterbouwen op het ruimtelijke knelpunt is groot. Wel is het zo dat er ook effecten zijn op andere doelen. Zo gaat een beleid van

hoge woningbouw in hoge dichtheden in tegen de woonpreferenties van consumenten die ruimer willen wonen. De kosten van een dergelijk beleid in termen van moeilijk in geld uitdrukbare welvaartsverliezen, kunnen (vooral in een scenario met hoge economische groei, met meer gewenste ruimte per woning) hoog zijn. Bovendien bestaat het risico dat compact gebouwde woningen leeg komen te staan, indien de vraag naar compact gebouwde woningen mocht tegenvallen of de doorstroming vanuit de goedkopere huurwoningen niet tot stand komt. Daartegenover staan baten in de vorm van het behoud van groene ruimtes, stiltegebieden etc.

Betwijfeld mag echter worden of een centraal beleid van hoge woondichtheden op lange termijn kan worden volgehouden. De centrale overheid stelt met betrekking tot de ruimtelijke ordening slechts algemene kaders vast en verstrekt financiële middelen. Maar het bouwen wordt overgelaten aan lokale partijen (gemeenten, projektontwikkelaars, bouwondernemingen). In geval van een mismatch tussen vraag en aanbod met betrekking tot de ruimte per woning zal vanuit de markt druk worden uitgeoefend om toch ruimer te bouwen. Zonder een stringent controle-apparaat dat toeziet op de naleving van bouwnormen en daartoe sancties kan opleggen, zal het moeilijk zijn het beleid van hoge dichtheden vol te houden. Reeds in de huidige bouwplannen van een aantal gemeenten wordt ruimer gebouwd dan de bouwdichtheden in acVINEX aangeven.⁴⁸

Versoepeling compacte stadbeleid

Hoe moet het bouwen in het Groene Hart worden beoordeeld? Hoewel die beoordeling uiteindelijk een politieke is, kunnen toch wel enkele algemene opmerkingen worden gemaakt.

Bouwen in het Groene Hart is een effectieve strategie om de kwantitatieve ruimtelijke knelpunten met betrekking tot het wonen op te lossen. Het berekende ruimtetekort voor wonen in de Randstad neemt door de bouw van 150000 woningen in het groene Hart met circa een derde deel af. Dit geldt ook voor de uitbreiding van bedrijfs- en kantoorlocaties langs de corridors. Hierdoor verbetert tevens het vestigingsklimaat in Nederland.

Een minder dichte bouw draagt aantoonbaar bij aan de woonkwaliteit, en daarmee aan het woongenot van consumenten (minder geluidsoverlast, meer speelgelegenheid voor kinderen, meer ruimte voor groen etc). Het gebied is voor de consument aantrekkelijk, terwijl de economische betekenis van landbouwgrond (veehouderij en akkerbouw) zeker in GC, bescheiden is. De baten van deze variant zijn in het bijzonder positief voor de

⁴⁸ Zo wordt op de uitleggebieden in de drie noordelijke provincies aanmerkelijk ruimer gebouwd dan de acVINEX norm aangeeft. In mindere mate geldt dit ook voor een aantal provincies in de regio Overig Nederland.

consumenten die onder dit beleid in het Groene Hart kunnen gaan wonen. Een effect zal ook zijn dat de grondkosten op de bestaande locaties zullen dalen resp. minder sterk zullen stijgen doordat er minder concurrentie om ruimte is. Hiervan zullen vooral de starters op de woningmarkt profiteren.

De strategie heeft evenwel een hoge prijs. Die prijs bestaat vooral uit een afname van de kwaliteit van het niet-verstedelijkte gebied. Openstelling van het Groene Hart en andere open gebieden in de Randstad heeft grote gevolgen voor de kwaliteit van deze gebieden. Om de gedachten te bepalen: de verstedelijking van het Groene Hart zou bij 150000 woningen extra met het equivalent van 3 Zoetermeers toenemen. De bufferzones en Noord-Holland zouden er het equivalent van 2 resp. 4 maal een stad van de omvang van Zoetermeer bij krijgen. Het effect van een dergelijke verstedelijking gaat natuurlijk veel verder dan een (bescheiden) vermindering van de landbouwproductie.

De niet-verstedelijkte gebieden in de Randstad voorzien in de behoeften aan natuur, open ruimtes, stiltegebieden, recreatie etc. van een groot deel van de Randstedelijke bevolking. Bovendien gaat het dikwijls om cultuurhistorische landschappen die ook ecologisch van belang zijn. Vanwege de uitstralingseffecten van een meer verspreide verstedelijking, zal het effect op de functies en de waarden van de niet-stedelijke gebieden, aanzienlijk groter zijn dan de effectieve ruimte, die wordt onttrokken, suggereert. Er zal in de wijdere omtrek sprake zijn van extra geluidsoverlast, congestie en landschapsvervuiling. Landschappen en ecosystemen vragen om een minimale schaal. Verstedelijking leidt tot een inbreuk op die minimale schaal. Het openstellen van het niet-verstedelijkte gebied kan bovendien een zichzelf versterkend proces blijken te zijn. Overigens is de omvang van de negatieve effecten weer afhankelijk van de wijze waarop de woningbouw in de Randstad vorm wordt gegeven.⁴⁹

Openstelling van het Groene Hart kan daarnaast afzetproblemen geven op minder gewilde (compact gebouwde) locaties. Ook kan een herziening van het compacte stadsbeleid bestaande investeringen in bodemsanering en infrastructurele ontsluiting etc. van locaties waar leegstand zou ontstaan minder rendabel maken. In het GC-scenario is de kans hierop gering door de grote uitbreidingsvraag naar woningen tot 2020.

Wat de (externe) effecten op mobiliteit betreft is een berekening met behulp van het COMBI model gemaakt. Bouwen in het Groene Hart en (voor werklocaties) langs corridors kan volgens deze berekeningen de pendel van en naar deze gebieden vergroten. De pendel zal vooral stijgen in de regio's langs de corridors en in het Groene Hart. Deze extra pendel zal gepaard gaan met zowel meer openbaar vervoer als meer autokilometers en daarmee met meer uitstoot van schadelijke stoffen. Het totale effect voor Nederland hangt echter ook af van de vermindering van de mobiliteitsgroei in de Randstad, waar in de grootstedelijke gebieden een vermindering van de extra pendel kan optreden.

⁴⁹ Zie ook de Natuurverkenning 1997 over dit punt.

Indien bouw in het Groene Hart de woningvraag rond de grote stadsgewesten in de Randstad en het Gooi opvangt (zoals hier is verondersteld), leidt dit tot vermindering van pendel in de grootstedelijke gebieden en in de provincie Utrecht. Berekeningen met het COMBI-model suggereren dat de totale pendel evenwel stijgt. Dit druist in tegen de doeleinden van het huidige ruimtelijke beleid dat juist op een beperking van de mobiliteitsgroei is gericht. Indien een ondersteunend wegennetwerk door het Groene Hart zou worden aangelegd wordt de congestie op het hoofdwegennet in de Randstad wel lager. Geconcludeerd kan worden dat er vooral een verschuiving van pendelstromen optreedt, maar dat de totale pendel in beperkte mate zal stijgen.

De legitimiteit, uitgedrukt in de verdeling van de lasten en het maatschappelijk draagvlak, is lastig te duiden. Zo nemen het Groene Hart en de andere open ruimtes in de Randstad een geheel eigen plaats in bij de beleving van natuur en landschap in Nederland. De directe baten in de vorm van een hoger woongenot komen bij de direct betrokkenen terecht. Indirect via lagere woonlasten kunnen ook andere woonconsumenten in de Randstad profiteren. De niet in geld uit te drukken kosten drukken hoofdzakelijk op de (toekomstige) bewoner van de Randstad. Een interessant feit in dit verband is nog dat er sinds 1970 een aanzienlijk aantal woningen in het Groene Hart is gebouwd. Daarmee is de bevolkingsgroei relatief hoog geweest in dit gebied. In de ogen van sommigen is de belevingswaarde van het gebied hierdoor niet fundamenteel aangetast. In de ogen van anderen kan mede daardoor nu al niet meer van een 'Groene Hart' worden gesproken.

De maatschappelijke kosten komen vooral terecht bij degenen die hun welvaart deels ontlene (of in de toekomst zullen ontlene) aan de bestaande niet-verstedelijkte gebieden in het Groene Hart. Voor een groot deel zijn dit de huidige en toekomstige bewoners van de Randstad. Natuur- en stilteliefhebbers, de landbouw, recreanten en degenen die om wat voor reden dan ook van open ruimtes in het Groene Hart houden. Ook de huidige bewoners van het Groene Hart zullen niet in alle gevallen geporteerd zijn van extra woningbouw in hun dorpen.

Marktconforme instrumenten

De effecten van marktconforme instrumenten zoals heffingen en subsidies hangen af van de mate waarin de heffingen en subsidies gericht zijn op een bepaalde doelgroep of segment (generiek of specifiek) en van het gedrag van de actoren die belast of gesubsidieerd worden.

Generieke heffingen of subsidies

Ten aanzien van generieke heffingen op bouwgrond bleek uit de vorige paragraaf dat er forse heffingen op grond noodzakelijk zijn om vraag en aanbod naar ruimte bij elkaar te brengen. De gevoeligheid voor grondkosten bij woonconsumenten is in het algemeen vrij laag. Generieke heffingen op het grondgebruik kunnen externe effecten die aan het ruimtegebruik kleven, zoals verdringing van natuur, verminderen, zij het dat de effectiviteit ook op dat punt gering is door de lage algemene prijsgevoeligheid en door de terugkoppeling van een heffing op de prijs ex-heffing.

Naast bovenstaande (geringe) positieve effecten hebben algemene heffingen op grond een negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en woonconsumenten. Internationaal mobiele bedrijven kunnen worden afgeschrikt door heffingen indien ze een hogere grondprijisgevoeligheid hebben (industriële ondernemingen, EDC's). Generieke heffingen op grond zullen voor bewoners met een relatief grote kavel nadelig zijn, waardoor het maatschappelijk draagvlak met name bij de eigenaar-bewoners gering zal zijn.

Specifieke heffingen en subsidies

De effectiviteit van specifieke heffingen (of subsidies) hangt in belangrijke mate af van de doelgroep of het segment waarop de heffing of subsidie wordt ingezet en het gedrag van de doelgroep (of op dat segment). Specifieke heffingen ten aanzien van het wonen op bepaalde maatschappelijk minder gewenste locaties (zoals een Groene Hart) kunnen effectief zijn ten aanzien van de ruimtevraag en externe effecten daarvan op die locaties, maar zullen het totale ruimtelijke knelpunt niet wegnemen. Wel kan dit in beginsel beter zijn voor de welvaart dan regulering (efficiënter dan regulering). Regulering in de vorm van restrictief beleid begrenst het aanbod van ruimte. Voor zowel de woonconsument die op een speciale locatie wil wonen als voor consumenten elders, ontstaan kosten bij regulering. Aangezien het totale aanbod van ruimte wordt beperkt stijgen de prijzen van grond ook voor personen die niet op een beschermde locatie willen wonen. Bij een gerichte heffing op die locaties dragen in eerste instantie alleen diegenen die op een 'beschermde' locatie willen wonen de lasten. De kosten voor 'niet-doelgroepen' zijn bij deze vorm gerichte heffingen, maar ook bij gebruiksrechten op grond, geringer dan bij regulering. Bovendien krijgen woonconsumenten die er veel voor over hebben nu de kans in het groen te wonen.

Een meer indirect instrument om het ruimtegebruik voor het wonen te beïnvloeden, zoals afschaffing van het huurwaardeforfait en de hypotheekrente-aftrek heeft een groot effect op de penetratie van de koopsector en daarmee op de ruimtevraag. Uit de voorgaande paragraaf bleek dat het ruimtelijk knelpunt in GC met ongeveer een derde

werd verminderd. De nieuwbouw van (grotere en duurdere) koopwoningen wordt neerwaarts beïnvloed door afschaffing van de hypotheekrente-af trek.

Tabel 48 geeft een samenvattend overzicht van mogelijke effecten van de typen instrumenten.

Tabel 48 Instrumenten getoetst aan criteria

	Heffingen Generiek	Gericht	Regulering Aanscherping	Deregulering
<i>Effectiviteit</i>				
Vermindering ruimtetekort	0/+	+	+	++
Externe effecten	0/+	+	++	--
Vestigingsklimaat	-	0/-	-	++
<i>Efficiëntie</i>				
Kosten voor doelgroepen	-	-	-	++
Kosten voor niet-doelgroepen	-	++	+	-
Uitvoeringskosten	0	--	-	0
<i>Legitimiteit</i>				
Ongelijke lasten	0	++	--	++
<u>Maatschappelijk draagvlak</u>	-	+	0	-

+ = gunstig effect voor - = negatief effect voor.

Bijlage 1 Gebruikte modellen bij de ramingen

Bij het tot stand komen van de ramingen met betrekking tot de volkshuisvesting en het ruimtegebruik voor het wonen is gebruik gemaakt van een aantal modellen van binnen en buiten het CPB en samenwerkingsverbanden met CBS/RPD met betrekking tot demografie en huishoudens.

Allereerst zijn de economische scenario's opgesteld met behulp van het bedrijfstakkenmodel ATHENA. De bevolkings- en huishoudensscenario's zijn ontleend aan een gezamenlijke studie van CBS/CPB uit 1997. De economisch en demografische informatie is gebruikt in het Woningmarktblok van ATHENA voor de berekening van de kwantitatieve woningvraag. Informatie over de huurontwikkeling was afkomstig uit het Huurmodel. De kwalitatieve woningvraag werd deels verkregen via het Woningkeuzemodel en deels uit het Woonruimtemodel. Regionalisatie van bevolking, huishoudens en woningvraag kwam tot stand door middel van het model COMBI. Input voor dit model was de regionale werkgelegenheid uit een shift-share rekenmodel, dat is ontleend aan het NEI-model RESEDA. Dit model werd op zijn beurt gevoed met gegevens over de totale werkgelegenheid van ATHENA. Tenslotte zijn in het Woonruimtemodel aan de hand van gegevens over de huur/koopverhouding van de totale woningvoorraad uit het Woningkeuzemodel, de verdeling van de woningvraag per regio uit het woningblok van ATHENA en het COMBI-model, berekeningen gemaakt van de regionale aantallen nieuwbouwwoningen per type en het bijbehorende ruimtegebruik. Hierbij werd gebruik gemaakt van startniveau's voor het ruimtegebruik uit het WBO 1993/1994.

Schema 1 geeft een overzicht van de onderlinge samenhangen tussen de modellen. Deze worden hieronder in het kort beschreven.

Het bedrijfstakkenmodel **ATHENA** is gebouwd op basis van tijdreeksanalyse en onderscheidt 18 bedrijfstakken. Op dit aggregatieniveau wordt een complete set input-output tabellen geproduceerd, naast de informatie over de rekeningen van sectoren (overheid, bedrijven) zoals die ook in de macromodellen van het CPB voorkomen.

Het **Woningblok** uit de lange-termijnversie van **ATHENA** berekent zowel de kwantitatieve woningvoorraad, het aantal huishoudens als de investeringen in woningen. Hierbij is de groei van de gewenste woningvoorraad afhankelijk van de demografisch bepaalde huishoudensontwikkeling, en in beperkte mate van de welvaartsontwikkeling en de woonlastenontwikkeling. Het prijseffect is negatief met een elasticiteit van 0,04, het inkomenseffect daalt trendmatig met een beginwaarde van 0,11 in 1995. Hiermee wordt rekening gehouden met een bepaalde mate van verzadiging, die zich op lange termijn met betrekking tot de woningvraag voordoet. De huishoudensvorming wordt eveneens bepaald door de demografisch bepaalde huishoudensontwikkeling, de welvaartsontwikkeling, de welvaartsgroei en de woonlastenontwikkeling. De (eveneens trendmatig teruglopende) inkomensgevoeligheid is echter wat lager dan die van de

woningvraag, namelijk 0,08 in 1995. Bij stijgend inkomen groeit de woningvraag wat sneller dan het aantal huishoudens. Dit komt omdat met name jongeren die op kamers wonen, maar wel een zelfstandig huishouden voeren nu ook relatief sneller zelfstandig gaan wonen. De coëfficiënten zijn bepaald met behulp van regressie-analyses over de periode 1961-1993.

Op basis van de bevolkingsscenario's van CBS/CPB wordt de demografisch bepaalde groei van het aantal huishoudens geraamd met behulp van leeftijdsspecifieke headship rates. Deze zijn per leeftijdsklasse van vijf jaar bepaald met behulp van het WBO 1993/1994.

Het driejaarsgemiddelde van de procentuele groei van het BBP per capita fungeert als welvaartsvariabele bij de verklaring van de gewenste woningvoorraad. Als prijsvariabele fungeert het driejaarsgemiddelde van de voor startende huishoudens relevante reële woonlastenontwikkeling. Deze wordt bepaald door de reële stijging van de bouwkosten, de mutatie in de jaarlijkse annuïteit bij de exogeen vastgestelde rente in geval van een dertigjarige anuïteitenhypotheek en de reële huurstijging. De stijging van de aanvangshuren, die voor starters van belang is, is gerelateerd aan de ontwikkeling van de bouwkosten en de rente, terwijl een starter ook nog rekening moet houden met de huurstijging van de bestaande huurwoningen. Aanpassingen van de feitelijke woningvoorraad aan de gewenste woningvoorraad vinden vertraagd plaats. De netto uitbreiding van de woningvoorraad wordt verhoogd met de exogeen bepaalde sloop resp. vervangende nieuwbouw. De bruto-uitbreiding wordt vervolgens verdeeld naar type, naar rato van de in 1995 gerealiseerde verdeling. De volgende typen worden onderscheiden: sociale huur, premiehuur, premiekoop, vrije sector met eenmalige bijdrage en de niet gesubsidieerde sector.

De waarde van de investeringen in nieuwbouw wordt per type bepaald als het product van de stichtingskosten exclusief grond en de aantallen nieuwbouw. De procentuele mutatie van de stichtingskosten kent naast een prijscomponent ook een volumecomponent. De volumecomponent geeft het kwaliteits- annex samenstellingseffect weer en is afhankelijk van de reeds gedefinieerde welvaartsontwikkelingen (in beperkte mate) ook van de ontwikkeling van de reële woonlasten. Het inkomenseffect is positief, het prijseffect is negatief. Hierdoor vindt impliciet een correctie plaats op de veronderstelling van een constante verhouding tussen de typen in de nieuwbouw. De volumecomponent kan desgewenst gemanipuleerd worden door een autonome component. Hiermee kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met informatie met betrekking tot de kwalitatieve woningvraag uit het Woningkeuzemodel.⁵⁰ De prijscomponent hangt af van de stijging van de investeringsprijs van woningen. Door de totale waarde van de

⁵⁰ Ten behoeve van de ramingen van de investeringen in woningen in de hierboven behandelde scenario's zijn consistentieberekeningen uitgevoerd om te bezien in hoeverre het investeringsniveau van woningen volgens het Woningblok van ATHENA spoorde met het langs andere weg verkregen nieuwbouwprogramma per scenario uit hoofdstuk 4 (tabel 30).

nieuwbouw te defleren met de investeringsprijs van woningen wordt het volume van de investeringen in nieuwbouw verkregen. Het volume van de totale investeringen in woningen bestaat uit het volume van de nieuwbouw- en renovatie-investeringen. Het volume van de renovatie-investeringen hangt af van de ontwikkeling van de welvaartsontwikkeling, dwz het driejaars gemiddelde van de reële stijging van het BBP per capita. De inkomenselasticiteit bedraagt 0,8.

Het Huurmodel extrapoleert de algemene huurontwikkeling op middellange en lange termijn aan de hand van de kostenontwikkeling van de woningcorporaties en het rendement dat deze organisaties nodig hebben om kredietwaardig te blijven.

Belangrijke exogenen, die de kostenontwikkeling van de corporaties beïnvloeden, zijn de kapitaalmarktrente en de inflatie. Een hogere rente doet de interestlasten stijgen, een hogere inflatie leidt tot hogere beheers- en administratiekosten. Bovendien zullen de kosten van nieuwbouw, renovatie en onderhoud bij een hogere inflatie toenemen. Ceteris paribus leidt een toename van de kosten vanzelfsprekend tot een verslechtering van de financiële positie. Objectsubsidies van de overheid hebben een kostprijsverlagende invloed en verhogen derhalve bij gelijkblijvende overige factoren het rendement. Naast de huurontwikkeling berekent het model ook de belangrijkste financiële stromen binnen de sociale huursector en rapporteert deze in een geaggregeerde balans en resultatenrekening.

In de LT-studie zijn de inflatie en de rente ontleend aan de omgevingsscenario's, die via ATHENA zijn verkregen. Verder zijn er scenarioafhankelijke veronderstellingen gemaakt over de volumeontwikkelingen van nieuwbouw, sloop, renovatie, onderhoud, verkoop van huurwoningen. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van informatie van DGVH over de ontwikkeling van deze variabelen tot 2010. Deze zijn onder meer gebaseerd op een inkomensgroei per capita van 1,3% per jaar, hetgeen spoort met de inkomensgroei in DE. De aantallen sloop, nieuwbouw en verkoop zijn daarom in dit scenario in eerste aanleg op de vooruitberekeningen van DGVH gebaseerd. Dit geldt evenzeer voor de investeringen in nieuwbouw, renovatie en onderhoud. Voor de overige scenario's zijn deze variabelen al naar de karakteristieken van de scenario's aangepast. Zo zijn de sloop, het aantal verkochte huurwoningen en de onderhoudsuitgaven per woning in EC en GC hoger dan in DE. Voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen geldt, gezien de ontwikkeling op de woningmarkt in deze scenario's, het omgekeerde. De objectsubsidies voor nieuwbouw zijn per woning in alle scenario's constant gehouden.

De gemiddelde huurstijging per scenario volgt uit de kostenontwikkeling en het gewenste rendement. Als maatstaf hiervoor is gekozen voor de algemene bedrijfsreserve (ABR). De ABR is de ratio tussen kapitaalreserve en jaarlijkse exploitatieinkomsten. Deze variabele geeft aan hoe lang een bedrijf zonder inkomsten zou kunnen interen op haar reserves. Per scenario is, enigzins tentatief, de gewenste ABR bepaald.

De uit het huurmodel berekende algemene huurstijging is weer input voor het Woningkeuzemodel, dat tezamen met het Woonruimtemodel de nieuwbouw per type woning in de scenario's genereert.⁵¹

Het **Woningkeuzemodel** is een microsimulatiemodel, dat de kans verklaart dat een huishouden in een bepaald woningtype wordt aangetroffen. Het model onderscheidt één type huurwoning en vijf typen koopwoningen. Het woongedrag van een huishouden wordt in het model expliciet gemodelleerd via een multinomiaal logit model. De kans op een bepaald soort woning is afhankelijk van het netto huishoudinkomen, de woonlasten in de verschillende woningen, het vermogen, de leeftijd en de huishoudensgrootte. De woonlasten voor huurders bestaan uit de basishuur, eventueel verminderd met individuele huursubsidie, die van eigenaar-bewoners uit de out of pocket expenses van deze woonconsumenten vermeerderd met het netto effect van het huurwaardeforfait en de gedeelde renteopbrengsten op het vermogen in het huis. De out of pocket expenses worden op hun beurt gevormd door de netto rentelasten van de hypotheek, eventueel gecorrigeerd voor de kooppremie, de onderhoudslasten, de onroerend goedbelasting, de betaalde belasting op het huurwaardeforfait en de netto erfpacht.⁵² De gedragsrelaties zijn geschat op basis van het gedrag van recent verhuisden uit een bestand van microdata afkomstig uit het WoningBehoeft Onderzoek (WB0) van het CBS.

Voor de bepaling van de verhouding tussen huur en koop in de scenario's zijn met het model partiële prijsvarianten doorgerekend. Hierbij zijn scenariospecifieke veronderstellingen gehanteerd over de kapitaalmarktrente, de huurontwikkeling en het hiermee samenhangende tarief van het huurwaardeforfait. De kapitaalmarktrente resulteert uit de omgevingsscenario's, de huurontwikkeling is een output van het Huurmodel. De overige woonlastenvariabelen worden geacht in alle scenario's reëel constant te zijn. Een beschrijving van het model is gepubliceerd in het CPB Research Memorandum nr. 102 uit 1992.

Het model **COMBI** is ontwikkeld door het bureau FOCUS⁵³ en beschrijft de interregionale relaties tussen werkgelegenheid, bevolking en pendel. Uitgangspunten van het model zijn onder meer de ontwikkeling van de regionale werkgelegenheid, de landelijke demografische trends, het buitenlandse migratiesaldo. Output van het model vormt de demografische ontwikkeling, de huishoudensvorming en de woningvraag per regio. De

⁵¹ De nieuwbouw in de huursector uit het Woonruimtemodel dient consistent te zijn met de veronderstelde nieuwbouw in de sociale huursector uit het Huurmodel. Enige iteratie tussen Huurmodel, Woningkeuzemodel en Woonruimtemodel heeft plaatsgevonden.

⁵² Netto wil in dit verband zeggen na aftrek van het belastingvoordeel.

⁵³ Zie Crommentuin, I. en Heida h. (1996), 'De arbeidsmarktparadox: modellering van ruimtelijke effecten', FOCUS Onderzoek & Advies.

regionale bevolkingsontwikkeling wordt gevormd door de natuurlijke aanwas, het regionale arbeidsmarkt migratiesaldo, het regionale woningmigratiesaldo, het regionale onderwijsmigratiesaldo en het saldo voor de buitenlands migratie per regio.

Het **shift/share rekenmodel** van het CPB is gebaseerd op het model RESEDA van het NEI. Aan de hand van landelijke bedrijfstakontwikkelingen wordt in het model geschat in hoeverre de ontwikkeling van de regionale werkgelegenheid structureel afwijkt van de nationale trend. Hierbij zijn de nationale sector trends via het regionale specialisatiepatroon van invloed op de groei van een regio (de zgn 'share'), terwijl daarnaast nog een regionaal effect wordt onderscheiden (de zgn 'shift').

In het **Woonruimtemodel** komen alle veronderstellingen en resultaten van de ramingen op het terrein van de woningbouw samen. Een belangrijk onderdeel van het model betreft een soort 'woningboekhouding'. De totale woningvoorraad wordt aan het begin van iedere periode over de te onderscheiden woningtypen verdeeld. Deze verdeling doet denken aan een balans. Mutaties van woningen worden in een soort verlies- en winstrekening geregistreerd. Een en ander gebeurt per provincie. Daarnaast wordt in het model ook periodiek de provinciale ontwikkeling van het ruimtebeslag per woningtype berekend. Dit gebeurt aan de hand van de economische en demografische ontwikkeling. Op basis hiervan kunnen voor de afzonderlijke perioden de ruimteclaims voor het wonen per provincie of regio worden gekwantificeerd.

Figuur 1 Rekenschema woonruimtemodel

Voorraad/stroom	Bron/instrument
1. a. WV_0 (woningvoorraad tijdstip 0)	CBS
b. Regionale onderverdeling	CBS
c. Onderscheid huur/koop	CBS/VROM
d. Onderscheid eengezins/meergezins	CBS/VROM
2. a. WV_1	Woningblok ATHENA
b. Regionale onderverdeling	COMBI
c. Onderscheid huur/koop	Elasticiteiten afdeling Bouw CPB/ Woningkeuzemodel
d. Onderscheid eengezins/meergezins	Vooralsnog onbekend, zie stap 6.a.
3. a. $Sloop_1$	Woningblok ATHENA
b. Regionale onderverdeling	Representatieve selectie WBO 93/94
c. Onderscheid huur/koop	Idem
d. Onderscheid eengezins/meergezins	Idem
4. a. Verkopen huurwoningen	Huurmodel
b. Regionale onderverdeling	Proportioneel op basis van aandeel regionale huurvoorraad
c. Onderscheid eengezins/meergezins	Representatieve selectie WBO 93/94
5. a. $Nieuwbouw_1$	$Nieuwbouw_1 = WV_1 - WV_0 + Sloop_1$
b. Regionale onderverdeling	Idem
c. Onderscheid huur/koop	$Nieuwbouw\ huur_1 = WVH_1 - WVH_0 + SloopH_1$ + Verkopen ₁ $Nieuwbouw\ koop_1 = WVK_1 - WVK_0 + SloopK_1 -$ Verkopen ₁
d. Onderscheid eengezins/meergezins	Elasticiteiten afdeling Bouw CPB
6. a. Onderscheid eengezins/meergezins in WV_1 (cf. 2.d)	$WVEK_1 = NieuwbouwEK_1 + WVEK_0 -$ $SloopEK_1 + VerkopenEH_1$ $WVMK_1 = NieuwbouwMK_1 + WVMK_0 -$ $SloopMK_1 + VerkopenMH_1$ $WVEH_1 = NieuwbouwEH_1 + WVEH_0 -$ $SloopEH_1 - VerkopenEH_1$ $WVMH_1 = NieuwbouwMH_1 + WVMH_0 -$ $SloopMH_1 - VerkopenMH_1$

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht over de manier waarop het Woonruimtemodel het totale aantal woningen over de verschillende typen verdeeld.

Stap 1: Allereerst is voor het basisjaar 1995 de totale woningvoorraad verdeeld per provincie ontleend aan de Maandstatistiek Bouwnijverheid. Het onderscheid eengezins/meergezins, huur/koop per provincie werd ontleend aan VROM gegevens (Volkshuisvesting in cijfers 1996) en informatie uit het WBO 1993/1994. In totaal gaat het in het Woonruimtemodel dus over $2*2*12= 48$ verschillende woningtypen. In principe kan een woning van een bepaald type niet veranderen in een woning van een ander type. De transformatie van huur- naar koopwoningen vormt de enige uitzondering op deze regel.

Stap 2: Met behulp van het Woningblok uit ATHENA is de totale woningvoorraad in periode 1 geraamd, deze is vervolgens met behulp van het model COMBI verdeeld naar de provincies. Per provincie wordt vervolgens een onderverdeling aangebracht naar huur en koop. Hierbij worden de elasticiteiten met betrekking tot de economische en demografische ontwikkeling gebruikt, die ook ten behoeve van het landelijke aandeel koop zijn gebruikt (zie ook tabel 1 en hoofdstuk 4). Per provincie wordt verondersteld, dat de economische determinant gelijk is aan het landelijke gemiddelde. De demografische ontwikkeling met betrekking tot het aantal huishoudens naar leeftijdscategorie is op grond van exercities met COMBI per provincie wel verschillend. Het onderscheid naar een- en meergezinswoningen wordt voorlopig niet in de voorraad aangebracht (stap 2.d). Deze laatste onderverdeling komt via een omweg in stap 6.a tot stand.

Stap 3 en 4: In het Woningblok van ATHENA zijn voor ieder scenario landelijke aantallen sloop ingezet (stap 3a). Op basis van een voor de sloop representatieve selectie, die uit het WBO afkomstig is, worden deze aantallen onderverdeeld over de 48 onderscheiden woningtypen (stappen 3.b,3.c en 3.d). Hierbij wordt eveneens gebruik gemaakt van de in het Huurmodel veronderstelde aantallen sloop in de sociale huursector. Voor de particuliere huursector is de sloop een vast percentage van de sloop in de sociale huursector, waardoor de totale sloop in de huursector bekend is. De sloop in de koopsector is dan het verschil tussen de totale sloop uit het Woningblok van ATHENA en de sloop in de huursector. De landelijke omzettingen van huur naar koop zijn ontleend aan de veronderstellingen in het Huurmodel met betrekking tot de verkoop van sociale huurwoningen. Verkopen door particuliere verhuurders worden geacht een vast percentage te zijn van de verkopen door sociale verhuurders. Het totale aantal verkochte huurwoningen, dat aldus is berekend, wordt proportioneel op basis van de voorraad over de 24 typen huurwoningen verdeeld (stappen 4.b,4.c,4.d).

Stap 5: De totale nieuwbouw is nu te bepalen als het verschil tussen de voorraad aan het begin en het einde van de periode minus de woningen die in de betreffende periode gesloopt zijn (stap 5.a). Op analoge wijze kan de provinciale nieuwbouw bepaald worden (stap 5.b). Rekening houdend met de verkoop van huurwoningen kan in de regionale nieuwbouw ook een verdeling naar huur en koop worden aangebracht (stap

5.c). De resulterende aantallen worden verder uitgesplitst naar een- en meergezinswoningen (stap 5.d). Dit gebeurt op basis van de door de afdeling Bouw van het CPB met tijdreeksanalyse over de periode 1973-1995 geschatte elasticiteiten met betrekking tot het inkomen, de leeftijd van het hoofd huishouden.

Vervolgens wordt de woningbalans in omgekeerde volgorde opgemaakt. Aangezien voor ieder van de 48 typen nu de initiële voorraad, de sloop, de verkopen van huurwoningen en de nieuwbouw bekend zijn, kan de uiteindelijke voorraad als resultante worden afgeleid (stap 2.d,6.a)

In het Woonruimtemodel is het gemiddelde netto ruimtebeslag dwz de gemiddelde kavelgrootte in het basisjaar voor ieder van de 48 typen ontleend aan informatie uit het WBO 93/94 .In het WBO wordt informatie gevraagd waarmee het vloeroppervlak per woning kan worden gereconstrueerd. Ook wordt naar de grootte van de tuin gevraagd. Voor eengezinswoningen kan deze informatie worden gebruikt als indicatie van de kavelgrootte. Hierbij is het vloeroppervlak per woning gecorrigeerd voor het aantal bouwlagen, dat voor deze categorie woningen in alle regio's zowel in de koop- als in de huursector op twee wordt gesteld. Cijfers die de afdeling Bouw van het CPB op deze wijze heeft berekend blijken redelijk overeen te stemmen met kavelgroottes van nieuwbouwprojecten die in het TAUW-rapport 'de ontwikkeling van de grondprijzen in Nederland, 1982-1993' worden gepubliceerd.

Voor meergezinswoningen ligt de zaak gecompliceerder . Ten eerste moet ook voor deze woningen een correctie aangebracht worden voor het aantal bouwlagen. Dit is per soort woning (koop/huur) en per provincie verschillend. Informatie hierover is afkomstig van het WBO. Ten tweede zijn in meergezinswoningen vaak collectieve ruimten aanwezig, waarover in het WBO geen informatie wordt gevraagd. Ten derde is rondom meergezinswoningen vaak extra ruimte nodig die voor aangrenzende bebouwing onbruikbaar is. Op basis van de laatste twee punten ligt het voor de hand het uit het WBO afkomstige vloeroppervlak voor meergezinswoningen met een opslagfactor te verhogen. Hierbij is voor de koop- en huursector in alle provincies uitgegaan van een opslag van 50%. Daarna is gedeeld door het aantal bouwlagen per type woning per provincie en is per woning een kleine opslag gehanteerd voor de gemeenschappelijke tuin. Deze opslag is per type woning (huur/koop) voor alle provincies gelijk.

Om een goede vergelijking te kunnen maken met de VINEX-bouwdichtheden moet de netto ruimtevraag per woning nog worden verhoogd met een opslag voor binnenwijken groen en infrastructuur. Voor alle woningen is een extra ruimteclaim van 60 vierkante meter ten behoeve van groenvoorzieningen en water meegenomen. Deze is gebaseerd op het 'Referentieplan met dichtheden van 30 woningen per ha' van VROM. Daarnaast is voor de bestrating binnen de wijk een extra ruimteclaim gehanteerd, die voor eengezinswoningen wat groter is dan voor meergezinswoningen. Conform het reeds genoemde referentieplan van VROM is een opslag gehanteerd van 89 vierkante meter

voor eengezinswoningen en 53 vierkante meter voor meergezinswoningen. Dit houdt in dat in totaal voor infrastructuur en groen een extra ruimteclaim van 149 vierkante meter is gehanteerd voor de eengezinswoning in alle provincies en 113 vierkante meter voor de meergezinswoning in iedere provincie.

In het model is de netto ruimteclaim per woningtype (koop/huur, eengezins/meergezins) in de nieuwbouw afhankelijk van de welvaarts-groei, de huishoudensgrootte en de reële grondprijzen. Bij stijgende welvaart neemt de vraag naar ruimere woningen toe, terwijl een verdergaande huishoudensverdunding temperend werkt op de vraag naar ruimte voor het wonen. Een toename van de reële grondprijs heeft een negatief effect op de omvang van de woonkavel⁵⁴. De prijsgevoeligheid van grond varieert per woningtype; voor meergezinswoningen in de huursector is de prijsgevoeligheid het laagst, voor eengezinswoningen in de koopsector het hoogst. De relaties zijn geschat met behulp van cross-sectieanalyse van het WBO en informatie met betrekking tot regionale grondprijzen van TAUW consultants en de Vereniging Eigen Huis. In het model wordt impliciet aangenomen, dat het aanbod van bouwrijpe grond niet reageert op prijsprikkels, gegeven het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid en de monopoliepositie van de (gemeentelijke) overheid bij het aanbod van bouwrijpe grond. Verder wordt geen rekening gehouden met het effect van de verminderde vraag naar nieuwbouw als gevolg van de door de grondprijsstijging hoger wordende stichtingskosten. De opslag in vierkante meters voor groen en infrastructuur is constant verondersteld op het peil van 1995. Uit berekeningen met het model komt naar voren, dat de reële grondprijs met een prijsgevoeligheid van -0,55 doorwerkt op de gemiddelde omvang van de woonkavel. Gegeven de veronderstelde prijsongevoeligheid van de opslag voor groen en infrastructuur betekent dit een prijsgevoeligheid van ruimte om te wonen van -0,30.⁵⁵

Onderstaande tabel geeft een overzicht van een aantal in het model gehanteerde elasticiteiten.

⁵⁴ In de hierboven beschreven ramingen voor de ongerestricteerde ruimtevrage voor het wonen is aangenomen dat de reële grondprijzen in alle scenario's gelijk blijven.

⁵⁵ Deze prijsgevoeligheid geldt voor GC en EC. In DE is de prijselasticiteit voor de vraag naar ruimte een fractie lager wegens het grotere aandeel van (meergezins)huurwoningen met een geringe prijsgevoeligheid.

Tabel 1.1 Een aantal in het Woonruimtemodel gehanteerde elasticiteiten

elasticiteit (aandeel koopwoningen, inkomen) ^a	0,25
elasticiteit (aandeel eengezinshuurwoningen, inkomen) ^b	0,15
elasticiteit (aandeel eengezinshuurwoningen, leeftijd hoofd huishouden) ^b	-0,7
elasticiteit (aandeel eengezinskoopwoningen, inkomen) ^b	0,025
elasticiteit (aandeel eengezinskoopwoningen, leeftijd hoofd huishouden) ^b	-0,27
elasticiteit (ruimtebeslag per huurwoning, inkomen) ^b	0,1
elasticiteit (ruimtebeslag per huurwoning, huishoudensgrootte) ^b	0,33
elasticiteit (ruimtebeslag per meergezins huurwoning, reële grondprijs) ^b	-0,09
elasticiteit (ruimtebeslag per koopwoning, inkomen) ^b	0,15
elasticiteit (ruimtebeslag per koopwoning, huishoudensgrootte) ^b	0,33
elasticiteit (ruimtebeslag per eengezinskoopwoning, reële grondprijs) ^b	-0,77

^a Heeft betrekking op de woningvoorraad

^b Heeft betrekking op de nieuwbouw.

Bijlage 2

Tabel 2.1 De koopquote (het aandeel van eigenaar-bewoners) per leeftijdscategorie

leeftijdscategorie	koopquote 1994
	%
15-20	0,78
20-25	10,30
25-30	31,22
30-35	48,93
35-40	56,72
40-45	61,04
45-50	60,94
50-55	58,21
55-60	52,97
60-65	40,66
65-70	32,17
70-75	29,93
75-80	22,98
80-85	25,29
85-90	25,29
95+	25,29

Tabel 2.2 Aandeel van de leeftijdscategorie van de hoofden van huishoudens in de totale huishoudens: scenario DE

leeftijdscategorie	1995	2010	2020
	%		
15-20	0,73	0,71	0,61
20-25	6,91	5,03	4,70
25-30	11,47	7,95	8,29
30-35	11,61	8,18	8,13
35-40	10,60	9,66	7,60
40-45	9,81	10,62	7,62
45-50	9,89	10,49	9,20
50-55	7,47	9,56	10,07
55-60	6,49	8,72	9,79
60-65	6,14	8,62	8,80
65-70	5,66	6,24	7,78
70-75	5,29	5,08	7,29
75-80	3,69	4,13	4,73
80-85	2,58	2,92	3,08
85-90	1,24	1,59	1,64
90-95	0,37	0,43	0,55
95+	0,06	0,09	0,13
gewogen koopquote*	44,84	46,30	45,12

* Deze is gebaseerd op het aantal huishoudens en is lager dan het koopaandeel in de totale woningvoorraad, aangezien een aantal huishoudens niet zelfstandig in een woning woont.

Tabel 2.3 Aandeel van de leeftijdscategorie van de hoofden van huishoudens in de totale huishoudens: scenario EC

leeftijdscategorie	1995	2010	2020
	%		
15-20	0,73	0,69	0,65
20-25	6,91	5,31	5,19
25-30	11,45	7,97	8,31
30-35	11,64	8,10	8,08
35-40	10,63	9,52	7,59
40-45	9,82	10,52	7,55
45-50	9,91	10,50	8,99
50-55	7,46	9,57	9,81
55-60	6,49	8,67	9,59
60-65	6,13	8,53	8,66
65-70	5,64	6,18	7,69
70-75	5,28	5,07	7,25
75-80	3,68	4,15	4,78
80-85	2,58	2,98	3,23
85-90	1,24	1,66	1,81
90-95	0,37	0,46	0,65
95+	0,06	0,10	0,16
gewogen koopquote*	44,85	46,13	44,73

* Deze is gebaseerd op het aantal huishoudens en is lager dan het koopaandeel in de totale woningvoorraad, aangezien een aantal huishoudens niet zelfstandig in een woning woont.

Tabel 2.4 Aandeel van de leeftijdscategorie van de hoofden van huishoudens in de totale huishoudens (percentages): scenario GC

leeftijdscategorie	1995	2010	2020
	%		
15-20	0,74	0,83	0,76
20-25	6,94	5,58	5,39
25-30	11,47	8,21	8,57
30-35	11,64	8,49	8,43
35-40	10,61	9,81	7,76
40-45	9,81	10,59	7,62
45-50	9,90	10,36	9,05
50-55	7,46	9,31	9,76
55-60	6,48	8,42	9,36
60-65	6,12	8,30	8,38
65-70	5,64	6,02	7,45
70-75	5,28	4,96	7,13
75-80	3,68	4,07	4,69
80-85	2,58	2,90	3,14
85-90	1,24	1,61	1,74
90-95	0,37	0,45	0,62
95+	0,06	0,10	0,15
gewogen koopquote ^{*)}	44,82	45,98	44,68

* Deze is gebaseerd op het aantal huishoudens en is lager dan het koopaandeel in de totale woningvoorraad, aangezien een aantal huishoudens niet zelfstandig in een woning woont.

Tabel 2.5 Aandeel huishoudens per leeftijdscategorie per scenario

leeftijdscategorie	1995	2010		2020			
		DE	EC	GC	DE	EC	GC
	aandeel in %						
0-30	19,1	13,7	14,0	14,6	13,6	14,2	14,7
30-65	62,0	65,9	65,4	65,3	61,2	60,3	60,4
65+	18,9	20,4	20,6	20,1	25,2	25,5	24,9

Abstract

In this paper three scenarios regarding housing demand and spatial demand for housing until 2020 are discussed. These scenarios have been developed as part of the recent long-term study for the Dutch economy by CPB.¹

The main objective of this paper is to detect trends and bottlenecks on the market for housing and spatial demand for housing, taking into account existing housing and spatial planning policies.

First the driving forces for housing demand are mentioned. It turns out that demographic development together with economic variables, sociocultural trends and government policy are the most important determinants on the housing market.

After that three scenarios for the Dutch economy till 2020 are discussed. Divided Europe (DE) is a scenario with a low economic and population growth, in European Coordination (EC) and Global Competition (GC) a rapid economic and higher population growth take place. These scenarios form the starting-points for the calculation of housing demand.

In all scenarios housing demand increases, though the rate of growth is less than in the past 25 years. The highest increase occurs in GC, the lowest in DE. Market share of owner-occupied housing and singlefamily dwellings raise, especially in GC.

The level and composition of housing production, together with estimations of spatial demand by type of dwelling determine unrestricted² spatial demand for housing in the scenarios. A confrontation with spatial supply according to the so-called acVINEX policy shows that in the high growth scenarios bottlenecks exist in 2010 for all regions except the region Northeast. Till 2020 a considerable amounts of land should become available on top of current land supply to meet spatial demand for housing.

Finally some policy options are outlined and analyzed in terms of their ability to alleviate the bottlenecks.

¹ An extensive English summary of this study is published as CPB's Working Paper nr. 102, 'The economy and its physical surroundings: policy challenges and possible solutions 1995-2 020'.

² Unrestricted means that possible supply limitations have not been taken into account.