

Vergaderjaar 2010–2011

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2011

Hierbij ontvangt u de brief waarin het kabinet zijn woonvisie presenteert. Met deze brief voldoet het kabinet aan de motie van het lid De Boer c.s. (nr. 32 500, C) van de Eerste Kamer, waarin wordt verzocht om een integrale visie op de woningmarkt. In de bijlage treft u de toelichting op deze woonvisie aan.

Aanleiding en uitgangspunten

Goed wonen is in Nederland gemeengoed geworden. Veel mensen zijn tevreden over hun woonsituatie. De kwaliteit ligt op een gemiddeld hoog niveau tegen een redelijke prijs, ook voor mensen met een lager inkomen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de woningmarkt als markt niet goed functioneert. Ongewenste bijeffecten van het overheidsbeleid op de huur-, koop- en bouwmarkt zijn: inefficiënte inzet van publieke middelen, belemmeringen op de huur en koopmarkt om te verhuizen, beperkte keuzemogelijkheden voor de burger en een onvoldoende aantrekkelijk investeringsperspectief voor marktpartijen.

De bouw- en woningmarkt bevinden zich in een overgangssituatie van sterke groei in het verleden via een forse conjuncturele terugval op dit moment naar een meer gematigde ontwikkeling in de komende jaren. Daarom is een heroriëntatie van het woonbeleid nodig, die leidt tot een doelmatiger verdeling van woonruimte, verbetering van het investeringsperspectief en versterking van het vertrouwen op de woningmarkt. Het kabinet kiest daarbij voor meer keuzevrijheid, meer zeggenschap en meer verantwoordelijkheid bij burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Een meer gerichte en doelmatige inzet van overheidsbeleid is het uitgangspunt bij deze heroriëntatie op het woonbeleid. Dat betekent: eenvoud in de uitvoering, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en het stoppen met stapelen van beleidsdoelen en -instrumenten. We lopen vast

in een steeds gedetailleerder ingrijpen van regelgeving en beleid, waarbij de neveneffecten van dit ingrijpen door nog weer verdergaand ingrijpen moeten worden bestreden. Bedacht moet worden dat regering en wetgever niet in staat zullen zijn om ieder nieuw probleem op te lossen en dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers een groot vermogen hebben om zelf problemen aan te pakken. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving in eerste instantie bij bewoners, lokale partijen en gemeenten.

Uiteraard ziet het kabinet ook een rol voor de rijksoverheid op de woningmarkt. Wonen is een eerste levensbehoefte, het legt een substantieel beslag op het gezinsinkomen, verhuizen is duur en de woningmarkt blijft een complexe markt met imperfecties. Ondersteuning en bescherming voor wie dat echt nodig hebben, blijft derhalve een noodzaak. Voor deze groep is er toegang tot de sociale huursector en kan gebruik worden gemaakt van huurtoeslag.

Woningcorporaties hebben daarom een betekenisvolle rol op de woningmarkt. Zij waarborgen dat mensen met beperkte middelen goed kunnen wonen. Bovendien investeren zij in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed, met name in bedreigde wijken en buurten. Hierbij past een compacte, krachtige corporatiesector die zich richt op deze kerntaken.

De woningmarkt heeft te maken met de ingrijpende gevolgen van de economische crisis, waardoor investeringen zijn afgenomen, de doorstroming op de woningmarkt sterk verminderd is en het woningtekort toeneemt. Tegelijkertijd is er ook sprake van een belangrijke investeringsvraag op de woningbouwmarkt en in de woon- en leefomgeving. In de komende tien jaar zal het aantal huishoudens dat een woning nodig heeft toenemen met 500 000 tot 600 000. Dit gegeven biedt de bouwsector perspectief en vertrouwen voor de langere termijn omdat deze robuuste vraag een belangrijke motor zal zijn voor herstel.

Herstel van het vertrouwen op de woningmarkt is ook op korte termijn essentieel. Daarom biedt het kabinet met deze Woonvisie duidelijkheid.

Versterken vertrouwen koopmarkt

Woningzoekenden dienen in beginsel de mogelijkheid te hebben om te kiezen tussen huren of kopen. Er is al jaren sprake van een toenemende vraag naar koopwoningen. Het kabinet vindt het van belang om tegemoet te komen aan de toenemende wens naar eigenwoningbezit onder een breed deel van de bevolking, mede vanuit een oogpunt van versterking van maatschappelijke betrokkenheid en stabiliteit. Eigenwoningbezit geeft de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen, draagt bij aan het opbouwen van eigen vermogen en daarmee aan zelfredzaamheid van burgers en beïnvloedt in positieve zin de betrokkenheid bij de woonomgeving en de leefbaarheid van buurten en wijken. Eigenwoningbezit geeft daarmee in belangrijke mate invulling aan het bredere kabinetsstreven naar meer eigen verantwoordelijkheid voor en zeggenschap bij de bewoners.

De omstandigheden waaronder deze ambitie gestalte krijgt zijn niet gunstig. De gevolgen van de economische crisis voor de woningmarkt en met name voor de koopsector zijn ingrijpend. Zo is het aantal transacties op de koopmarkt sterk afgenomen¹.

¹ Van 210 000 in 2006 naar 182 000 in 2008 naar 126 000 in 2010.

Het kabinet zet in op het volgende:

- Om het vertrouwen in de woningmarkt te versterken heeft het kabinet bij zijn aantreden afgesproken dat er geen wijzigingen zullen plaatsvinden in de hypotheekrenteaftrek.
- In aanvulling op bestaande regelingen als de Nationale Hypotheekgarantie wordt de nieuwe gedragscode van de bancaire sector over leenvoorwaarden op 1 augustus 2011 van kracht. Dit om te voorkomen dat kopers en hypotheekverstrekkers onverantwoorde risico's nemen.
- Gelet op de stagnerende woningmarkt heeft het kabinet tevens besloten om de overdrachtsbelasting tijdelijk aanzienlijk te verlagen. Voor de periode van 15 juni 2011 tot 1 juli 2012 wordt het tarief verlaagd van 6% naar 2%. Deze verlaging van de overdrachtsbelasting in combinatie met de handhaving van de hypotheekrenteaftrek resulteert in een forse impuls die de woningmarkt op dit moment goed kan gebruiken. Diverse studies hebben er de afgelopen jaren op gewezen dat een verlaging van de overdrachtsbelasting een belangrijk positief effect zal hebben op het aantal transacties. De verlaagde overdrachtsbelasting is allereerst goed nieuws voor starters. In het komende jaar kunnen zij tegen gunstigere voorwaarden en lagere financiële risico's instappen. Doorstromers profiteren eveneens, zeker ook omdat de verkoopbaarheid van de oude woning verbetert. De maatregel levert derhalve een belangrijke bijdrage aan het doorbreken van de huidige stagnatie op de woningmarkt. De impuls wordt daarbij effectiever door het tijdelijke karakter van de maatregel.
- Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen. Met corporaties worden afspraken gemaakt over de verkoop van huurwoningen aan bewoners waarbij speculatie wordt voorkomen zodat het maatschappelijk vermogen behouden blijft.

Betere werking huurmarkt

Nederland telt ca. 2,9 mln. huurwoningen, waarvan 2,4 miljoen corporatiewoningen, terwijl de doelgroep 1,9 miljoen huishoudens groot is. Er is slechts een beperkte relatie tussen de prijs en de gewildheid van huurwoningen en het grootste deel (92%) is gereguleerd. Deze situatie leidt niet tot een bevredigende verdeling van woonruimte en maakt ontwikkeling van nieuw aanbod niet aantrekkelijk. In de komende jaren moeten huurprijs en gewildheid beter met elkaar in overeenstemming komen en moet het investeren in woningen meer gaan lonen. Daardoor wordt ook bevorderd dat het woningaanbod aansluit op de vraag. Het realiseren van een betere werking van de huurmarkt vereist een geleidelijke transitie, die partijen de tijd geeft om hierop in te spelen. Het kabinet zal de effecten van het beleid volgen. Corporaties moeten daadwerkelijk stappen in de gewenste richting zetten, met name ten aanzien van de verkoop van huurwoningen. In deze transitie moeten niet-kerntaken worden ondergebracht in een dochter. Dit bevordert het ontstaan van een gelijk speelveld op de huurmarkt.

Uiteindelijk moet de huurmarkt aantrekkelijk zijn voor een grotere groep verhuurders en tevens gewaarborgd zijn dat corporaties ook op lange termijn kunnen blijven investeren in betaalbare woningen, leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed voor de doelgroep. Gegeven de bestaande overmaat aan sociale huurwoningen en het feit dat een groot deel (40%) van de sociale huurvoorraad in principe zou kunnen worden geliberaliseerd¹ enerzijds en een groeiende vraag naar woningen in het middenssegment anderzijds moet en kan het aanbod beter op de vraag worden afgestemd. Dit is mogelijk door de verkoop van woningen aan bewoners, private verhuurders en/of door een deel van de corporatiewoningen marktconform aan te bieden via een gescheiden dochteronderneming.

¹ Terwijl niet meer dan 4% van de corporatiewoningen daadwerkelijk zich in het geliberaliseerde gebied bevindt (maandhuur > € 652).

Ook hier wordt speculatie voorkomen zodat het maatschappelijk vermogen behouden blijft. De keuzemogelijkheden voor de midden-groepen worden hiermee vergroot.

Om de keuzevrijheid op de huurmarkt te verbeteren neemt het kabinet maatregelen om de doorstroming te bevorderen en aanbodbelemmeringen weg te nemen:

- Hogere inkomens krijgen in de sociale huursector te maken met een extra huurverhoging van maximaal 5%. Hiermee wordt scheefwonen ontmoedigd en doorstroming bevordert.
- In het Woningwaarderingstelsel worden de huurpunten voor woningen in schaarstegebieden verhoogd met maximaal 25 punten. Dit geeft verhuurders de mogelijkheid de huur meer in overeenstemming te brengen met de gewildheid van de woning, zodat er beter rekening wordt gehouden met lokale marktomstandigheden.
- Het gelijke speelveld op de huurmarkt wordt bevordert ten einde een betere aanbodontwikkeling en meer keuzevrijheid te realiseren. Daartoe moeten activiteiten die niet tot de kerntaken van corporaties behoren, strikt worden gescheiden van hun sociale taken waarvoor zij staatssteun ontvangen. Er mag geen sprake zijn van kruissubsidiering, omdat dit leidt tot oneigenlijke concurrentie met private verhuurders. De nieuwe Woningwet regelt dit.
- Middels aanpassing van de Woningwet stimuleert het kabinet een betere benutting van het vermogen van woningcorporaties in maatschappelijke investeringen en een goede samenwerking tussen gemeenten en corporaties. Ook het toezicht op de corporaties wordt verbeterd.

Investeringscondities woningbouw verbeteren

De bouwsector is sterk geraakt door de economische crisis. Door te innoveren, de efficiency en flexibiliteit te vergroten en door kostenreductie, kan de sector beter inspelen op de veranderende investeringsopgaven en daarmee sterker uit de crisis komen. Hier ligt allereerst een belangrijke uitdaging voor de sector zelf.

Het kabinet wil de sector stimuleren deze opgave aan te pakken door investeringscondities te verbeteren en belemmeringen weg te nemen. Dit doet het kabinet allereerst door de werking van de huurmarkt te verbeteren en herstel van vertrouwen in de koopsector te bevorderen. Het kabinet verruimt bovendien de mogelijkheden voor woningbouw, in het bijzonder ook voor particulier opdrachtgeverschap en voor woningen die voor ouderen geschikt zijn. Voorts werkt het kabinet aan eenvoudiger en betere regelgeving en snellere procedures. Ook wil het kabinet bevorderen dat mensen meer greep krijgen op de hoogte van hun energierekening.

In concreto wil het kabinet de condities voor investeringen verbeteren door middel van de volgende maatregelen:

- De BTW-verlaging voor arbeid bij renovatie (verlengd tot 1 oktober 2011 voor opdrachten die voor 1 juli 2011 zijn verleend).
- De tijdelijke verhoging van de NHG-grens is verlengd en loopt eind 2011 af.
- De tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% voor de periode van één jaar tot 1 juli 2012.
- Het wegnemen van beperkingen in het ruimtelijk beleid zodat er meer ruimte ontstaat voor woningbouw in kleinschalige uitbreidingen en voor particulier opdrachtgeverschap.
- Er worden afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering met de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

- Snellere en betere regels en procedures: wijziging van het bouwbesluit per 2012 en een hierop volgende fundamentele vernieuwing van de bouwregelgeving, waarbij de adviezen van de Commissie Dekker leidend zijn.
- De bevordering van de beschikbaarheid van voldoende woningen voor ouderen en beperkten (met zorgvraag): flexibeler maken bestemmingsplannen voor mee-groei-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen.
- Het bevorderen van energiebesparing in de gebouwde omgeving: per 1 juli 2011 wordt in het woningwaarderingsstelsel rekening gehouden met de energieprestatie. Het energielabel wordt verplicht bij nieuwbouw vanaf 1 juli 2012. Het programma Energiesprong wordt uitgevoerd door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- Om het investeringsherstel in de bouwsector duurzaam te versterken worden nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen verkend.

De woon- en leefomgeving

De leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten is de afgelopen twaalf jaar verbeterd. Herstructurering en verkoop van huurwoningen hebben geleid tot een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de stadswijken. Dit blijkt uit de nulmeting van het meerjarig onderzoek dat het SCP verricht naar de wijkenaanpak. Zo stelt het SCP daarin dat herstructurering van de woningvoorraad door middel van sloop en nieuwbouw bijdraagt aan de leefbaarheid en veiligheid van stadswijken. De ervaren criminaliteit in wijken neemt met een dergelijke ingreep af, bewoners voelen zich minder onveilig en de tevredenheid met de woonomgeving stijgt. Deze verbeteringen doen zich nog sterker voor in de herstructureringswijken waar sociale woningen gesloopt zijn en vervangen door koopwoningen. De verkoop van sociale huurwoningen heeft eveneens een positief effect op de leefbaarheid en de veiligheid, vooral op de sociale cohesie in de wijk. De kabinetsinzet tot bevordering van de verkoop van corporatiewoningen en het stimuleren van eigenwoningbezit past bij deze analyse. Het kabinet wil de goede voorbeelden en opgedane ervaring in de 40 aandachtswijken breder verspreiden bijvoorbeeld in gebieden waar sprake is van krimp en de leefbaarheid onder druk staat.

De eerste verantwoordelijkheid voor leefbaarheid ligt bij de partijen op lokaal niveau: bewoners, woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten. De Rijksoverheid ondersteunt daar waar sprake is van een opeenstapeling van achterstanden of specifieke problemen. Het kabinet neemt de volgende maatregelen:

- De gemeenschappelijke Agenda hedendaags burgerschap wordt samen met burgers, gemeenten en maatschappelijke instellingen opgesteld. Het verbeteren van de woon- en leefomgeving maakt hiervan onderdeel uit.
- Het verspreiden van de lessen van de wijkaanpak naar alle wijken en buurten met achterstanden, zowel in steden als in dorpen, zowel in groei- als in krimpregio's.
- Nationaal programma kwaliteitssprong Rotterdam-Zuid.
- Uitvoering Actieplan Bevolkingsdaling met aandacht voor de nieuwe krimpgebieden.
- Het samen met IPO en VNG opstellen van een visie op stedelijke vernieuwing als onderdeel van de agenda Wonen en leefbaarheid (VNG-Rijk).
- Inventariseren en evalueren van lokale initiatieven waarin vraaggericht werken door gemeenten centraal staat.

Tot slot

Met de hiervoor geschetste integrale aanpak en specifieke maatregelen kiest het kabinet voor een woningmarkt met meer marktwerking. Er ligt een belangrijke opgave om gezamenlijk met burgers, bedrijven, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties en de lokale overheid die omslag te maken. Langs deze lijn kan beter worden aangesloten op de huidige en toekomstige woningbehoefte in het land.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

Toelichting	blz.
Inhoudsopgave	
1. Inleiding	8
2. Analyse woningmarkt	10
2.1. Beschikbaarheid woningen: demografie en woningbehoefte	11
2.2. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving	13
2.3. Functioneren van de woningmarkt	14
2.4. Investeren in de woningbouw	20
2.5. Conclusie: de maatschappelijke uitdagingen	22
3. Verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod	23
3.1. Versterken van het vertrouwen in de koopmarkt	23
3.2. Naar een betere werking van de huurmarkt	25
3.3. Duidelijkheid over taken en «governance» corporaties	27
4. Verbeteren van de investeringscondities in de woningbouw	28
4.1. Meer ruimte voor voldoende en vraaggerichte woningbouw	29
4.2. Snellere en betere regels en procedures	32
4.3. Voldoende woningen voor ouderen	33
4.4. Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen	34
4.5. Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen	36
5. Verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving	37
5.1. Gericht de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeteren	38
5.2. Verantwoordelijkheid woonomgeving dichterbij burgers leggen	41
6. Uitvoeringsprogramma	43

1. Inleiding

Deze notitie geeft nadere achtergronden en onderbouwing bij de brief aan de Tweede Kamer waarin het kabinet zijn visie geeft op de woningmarkt.

Nieuwe maatschappelijke opgaven vragen nieuw woonbeleid

Goed wonen is in Nederland inmiddels gemeengoed geworden. Veel mensen zijn tevreden over hun woonsituatie. Met ruim zestig jaar volkshuisvestingsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog is veel bereikt. De bevolkingstoename was hier veel groter dan in de ons omringende landen en ging vergezeld van een nog grotere toename van het aantal huishoudens. De enorme kwantitatieve woningbouwopgave die hieruit voortvloeide, is beantwoord met een woningproductie die zijn gelijke niet kent. Het woningtekort is hierdoor nu op een aanvaardbaar niveau gekomen, met uitzondering van een aantal «gespannen» regio's. Ook de kwaliteit van de woningvoorraad is sterk verbeterd en is, vergeleken met andere landen, goed te noemen. Tegelijkertijd is het gelukt om het wonen betaalbaar te houden.

Maar de tijden zijn veranderd. De maatschappelijke opgaven van nu zijn heel anders dan in de jaren vijftig van de vorige eeuw. De oorspronkelijke doelen van het woonbeleid – beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid – staan nog steeds overeind. De onderliggende maatschappelijke opgaven zijn echter veranderd. Het gaat nu om: het creëren van meer keuzemogelijkheden voor middengroepen en lagere inkomens op de woningmarkt, het beter benutten van het maatschappelijke vermogen van woningcorporaties, het op gang houden van de investeringen op de woningmarkt en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Daarnaast stellen onder andere de vergrijzing, duurzaamheidsvraagstukken, de toenemende regionale verschillen in bouwopgaven en de gevolgen van de economische recessie ons voor nieuwe uitdagingen.

De overheid heeft in het verleden sterk ingegrepen op de woningmarkt door middel van regelgeving, bouwprogrammering en subsidiëring. Deze interventies van de rijksoverheid die in het verleden om begrijpelijke redenen zijn geïntroduceerd, hebben echter geleid tot een woningmarkt die niet goed functioneert, met als gevolg een inefficiënte inzet van publieke middelen, onvoldoende mobiliteit en keuzemogelijkheden voor de burger en een onvoldoende aantrekkelijk investeringsperspectief voor marktpartijen. We lopen vast in een steeds gedetailleerder ingrijpen van regelgeving en beleid, waarbij de neveneffecten van dit ingrijpen door nog weer verdergaand ingrijpen moeten worden bestreden. Bedacht moet worden dat regering en wetgever niet in staat zullen zijn om ieder nieuw probleem op te lossen en dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers een groot vermogen hebben om zelf problemen aan te pakken. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving in eerste instantie bij bewoners, lokale partijen en gemeenten.

Uiteraard ziet het kabinet ook een rol voor de rijksoverheid op de woningmarkt. Wonen is een eerste levensbehoefte, het legt een substantieel beslag op het gezinsinkomen, verhuizen is duur en de woningmarkt blijft een complexe markt met imperfecties. Ondersteuning en bescherming voor wie dat echt nodig hebben, blijft derhalve een noodzaak. Voor deze groep is er toegang tot de sociale huursector en kan gebruik worden gemaakt van huurtoeslag.

Het kabinet kiest zo voor een meer gerichte inzet van de rijksoverheid. De taken van de rijksoverheid voor het woonbeleid spitsen zich toe op het agenderen van nieuwe ontwikkelingen, het borgen van het basisniveau in het wonen en het scheppen van randvoorwaarden voor een goede werking van de woningmarkt en leefbaarheid.

De rijksoverheid zoekt in het woonbeleid nadrukkelijk de samenwerking met andere overheden en wil tot een heldere verdeling van (bestuurlijke) taken en heldere verantwoordelijkheden komen.

Het kabinet streeft naar meer evenwicht op de woningmarkt met meer keuzemogelijkheden door een betere marktwerking en meer eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap bij bewoners. Dit vindt plaats tegen de huidige achtergrond van een woningmarkt met weinig vertrouwen, sterk teruggelopen transacties en weinig doorstroming. De gevolgen van de financiële en economische crisis klinken nog sterk door op de woningmarkt, wat ook consequenties heeft voor investeringen op plekken waar deze niet vanzelf tot stand komen, zoals de aandachtswijken en de krimpgebieden. Daarom vindt het kabinet het van belang om de investeringscondities te verbeteren. Op de korte termijn is het herstel van het vertrouwen op de woningmarkt een eerste vereiste. Voor de langere termijn blijft de vraag op de woningmarkt robuust, omdat de woningbehoefte nog steeds toeneemt. Tot 2020 komen er 500 000 tot 600 000 huishoudens bij die een woning wensen. Dit is een goede randvoorwaarde voor herstel van de woningmarkt op langere termijn.

De beleidsagenda in het kort

Het kabinet ziet als belangrijkste doelen op het gebied van bouwen en wonen voor de komende jaren:

- *Het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de huur- en koopmarkt*
Inzet is een vrijere woningmarkt, met steun voor hen die het nodig hebben. Dat leidt tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod en een doelmatiger verdeling van de woonruimte. Mensen moeten makkelijker stappen in hun wooncarrière kunnen zetten, zodat zij hun woonsituatie kunnen aanpassen aan veranderende wensen en omstandigheden. Dit vereist voldoende keuzemogelijkheden in de verschillende marktsegmenten en voldoende mogelijkheden om door te stromen naar een gewenste woning. De vraag van huishoudens is hierin leidend. Daarom wil het kabinet de toegankelijkheid voor lagere inkomens borgen en aandacht geven aan de vraag van middengroepen. De huisvestingstaak van woningcorporaties wordt toegespitst op de doelgroep. In beginsel moeten mensen de mogelijkheid hebben om te kiezen tussen huren of het kopen van een woning. Uit een oogpunt van maatschappelijke betrokkenheid en stabiliteit is eigenwoningbezit onder een breed deel van de bevolking wenselijk. Daarom wordt de nog steeds groeiende vraag naar koopwoningen gefaciliteerd. Het kabinet kiest verder voor een solide huur(prijs)beleid. Verder wordt het «scheefwonen» aangepakt en wordt meer ruimte voor marktpartijen op de huurmarkt gecreëerd. Tenslotte wordt het vertrouwen op de koopmarkt versterkt door het handhaven van de hypotheekrenteaf trek. Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.
- *Het verbeteren van de condities voor investeringen op de woningmarkt*
De noodzaak voor innovatie in de bouwsector is groot. Door de economische crisis werken traditionele verdienmodellen in de bouw niet meer goed. Investeringen in nieuwbouw, maar ook de bestaande voorraad, staan onder druk, terwijl er juist een stevige investeringsbehoefte ligt. Als gevolg van demografische ontwikkelingen neemt het

aantal huishoudens dat een woning wenst tot 2020 naar verwachting nog met tussen 500 000 en 600 000 toe. De hieruit voortvloeiende robuuste vraag kan een motor zijn voor herstel en biedt de bouwsector perspectief en vertrouwen voor de langere termijn. Daarnaast moet de bestaande woningvoorraad worden verbeterd mede met het oog op vergrijzing en extramuralisering in de zorg, energiezuinigheid en duurzaamheid. Het realiseren van deze opgaven is primair de verantwoordelijkheid van de bouwsector en lokale partijen. Het kabinet wil condities voor investeringen in de bouw en innovaties in de bouwsector verbeteren. Ook zorgt het kabinet voor meer ruimte voor woningbouw door middel van kleinschalige, organische groei, gebiedsconcessies en (collectief) particulier opdrachtgeverschap. De investeringen in de woningmarkt dragen bij aan het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Daarmee is deze beleidsagenda ook ondersteunend aan de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

- *Het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in dorpen en steden*

Waar nodig moet de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in steden en dorpen worden verbeterd. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving wordt sterk bepaald door de mate waarin burgers, daarin ondersteund door lokale partijen, verantwoordelijk zijn voor hun wijk of buurt. Burgerparticipatie vraagt om een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijven en bewoners. Het Rijk ondersteunt burgers en lokale partijen in buurten en gebieden met grote of specifieke problemen, zoals aandachtswijken en krimpregio's. De verantwoordelijkheid voor de woon- en leefomgeving komt dicht bij de burger te liggen. Er zit veel kracht bij bedrijven, het maatschappelijk middenveld en mensen zelf om problemen aan te pakken.

Deze drie opgaven zijn onderling sterk verbonden. Zo is het voor een structureel herstel van de bouwmarkt noodzakelijk dat het functioneren van de woningmarkt wordt verbeterd en dat de maatschappelijk noodzakelijke investeringen in de woon- en leefomgeving voortgang vinden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze notitie bevat een analyse van de huidige ontwikkelingen en toekomstige uitdagingen op de woningmarkt. Hierbij wordt ingegaan op demografie en woningbehoefte, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, het functioneren van de woningmarkt en de investeringsmogelijkheden.

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt de beleidsagenda uitgewerkt: het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt (hoofdstuk 3), het verbeteren van condities voor investeringen op de bouwmarkt (hoofdstuk 4) en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat het uitvoeringsprogramma dat hierbij hoort.

2. Analyse woningmarkt

Met ruim een eeuw volkshuisvestingsbeleid is veel bereikt. De woningtekorten zijn in grote delen van Nederland teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau en de kwaliteit van Nederlandse woningen is zeer goed. De meeste Nederlanders zijn dan ook tevreden over hun woning (97 procent van de kopers, 81 procent van de huurders) en over hun woonomgeving (84 procent)¹. Door de hogere woonkwaliteit en de toenemende «huishoudensverduunning» zijn huurders en eigenaars-bewoners door de jaren heen structureel meer aan wonen gaan uitgeven.

¹ WoonOnderzoek Nederland 2009, «Het wonen overwogen».

De afgelopen tien jaar zijn de woonlasten echter vrijwel gestabiliseerd. Wel baart het groeiende aandeel van de energielasten in de totale woonlasten zorgen.

De maatschappelijke opgaven zijn in een eeuw tijd in omvang en aard veranderd. In dit hoofdstuk worden een aantal ontwikkelingen geschetst die een beeld geven van de opgaven voor het Woonbeleid voor de komende jaren.

2.1. Beschikbaarheid woningen: demografie en woningbehoefte

Huishoudensgroei

Het aantal huishoudens groeit in de komende dertig jaar van ruim 7,4 miljoen nu naar 8,0 miljoen in 2020 en circa 8,5 miljoen in 2040. Tot 2020 groeit het aantal huishoudens met 500 000 tot 600 000; dit kan tot 2040 oplopen tot ongeveer 1 miljoen. Dat betekent dat tot en met 2020 jaarlijks gemiddeld ruim 60 000 nieuwe woningen zouden moeten worden toegevoegd aan de voorraad, nog los van de vervanging van woningen die worden gesloopt. In de jaren na 2020 neemt naar verwachting de groei van het aantal huishoudens af (tot 2040 jaarlijks gemiddeld 40 000). De «huishoudensverdunding» neemt de komende jaren snel toe, vooral door de vergrijzing. Het aantal eenpersoonshuishoudens groeit substantieel. Nu is het aandeel eenpersoonshuishoudens nog 36 procent, per 2040 ligt dat op circa 40 procent.

Woningtekort: landelijk en regionaal

Het woningtekort is het verschil tussen de gewenste woningvoorraad (de voorraad die nodig is om in de totale woningbehoefte te voorzien) en de feitelijke voorraad. Het woningtekort is de afgelopen decennia sterk afgenomen, naar een niveau van 1,7 procent¹ in 2010, maar neemt de komende jaren volgens de prognoses weer toe van 1,7% in 2010 tot 2,8% in 2020. Een aantal factoren verklaart deze toename van het woningtekort:

1. Het aantal huishoudens neemt sterker toe dan eerder was aangomen. Dit is deels het gevolg van een hogere levensverwachting en deels van een hoger (positief) migratiesaldo.
2. In dezelfde tijd is de woningbouw afgenomen. Naar verwachting blijft de woningproductie de komende jaren ook op een lager niveau. TNO² gaat in de lage variant van haar woningbouwprognoses uit van een gemiddelde productie van circa 68 000 woningen per jaar, voor de periode 2010–2015. Voor de periode na 2015 is een iets hoger productieniveau aangehouden (circa 71 000 woningen per jaar).
3. De afgelopen jaren, tot 2010, zijn meer woningen gesloopt dan in de prognoses voorzien. Op dit moment neemt als gevolg de economische tegenwind de sloop weer af tot 15 000.

Een landelijk tekortcijfer heeft echter steeds minder zeggingskracht, naarmate de regionale verschillen groter worden: met name de verhouding tussen vraag en aanbod op regionale schaal is relevant. Nederland kent qua woningbehoefte drie typen regio's:

- In *gespannen* (groei-)woningmarktgebieden zoals Amsterdam, Utrecht en Amersfoort moet worden gebouwd voor de huishoudensgroei en het zoveel mogelijk inlopen van bestaande woningtekorten.
- In delen van Limburg, Zeeland en Groningen is juist sprake van *krimp*. Hier bestaat geen uitbreidingsopgave, maar een herstructureringsopgave. Naast het slopen van woningen is vooral een kwalitatieve opgave aan de orde, die gelijk oploopt met de veranderende samenstelling van de bevolking (leeftijd en inkomen).

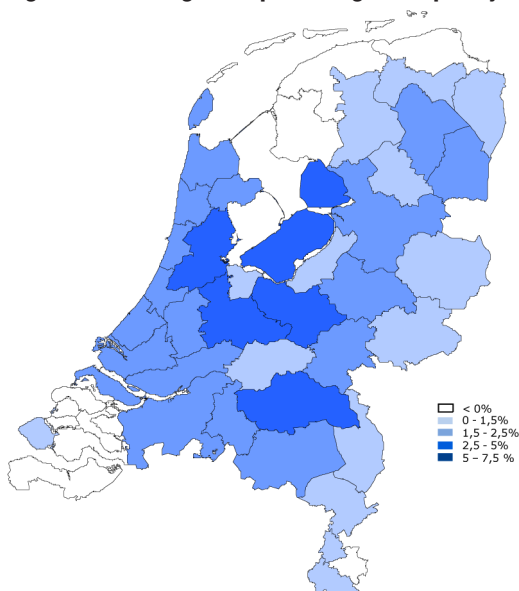
¹ Ongeveer 120 000 woningen.

² TNO, december 2010, «Bouwprognoses 2010–2015».

- Naast gespannen woningmarktgebieden en krimpregio's zijn er *veel regio's* in Nederland waar de woningmarkt momenteel relatief *ontspannen* is. De langere termijnontwikkeling in deze gebieden is moeilijk in te schatten. Uit de Ruimtelijke Verkenningen¹ blijkt dat de onzekerheid rond krimp en groei fors toeneemt.

Uit de Primos-prognose 2009 blijkt dat het woningtekort momenteel geconcentreerd is in een beperkt aantal regio's in Nederland, met name in het noordelijke deel van de Randstad (Noord-Holland, Utrecht, figuur 2.1). Daar moet de woningvoorraad het meest toenemen. In deze gebieden werden vóór de economische crisis al tekorten gemeten die hoger lagen dan 2,5 procent. De nieuwe CBS huishoudenprognose laat een sterkere groei van het aantal huishoudens zien. Dit, in combinatie met lagere verwachtingen ten aanzien van de woningbouw, zal er toe leiden dat de tekorten in de komende tien jaar in de noordelijke Randstad naar meer dan 5 procent groeien².

Figuur 2.1: Woningtekort per WGR-gebied* per 1 januari 2010



Bron: Primos 2011 (concept)
* Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

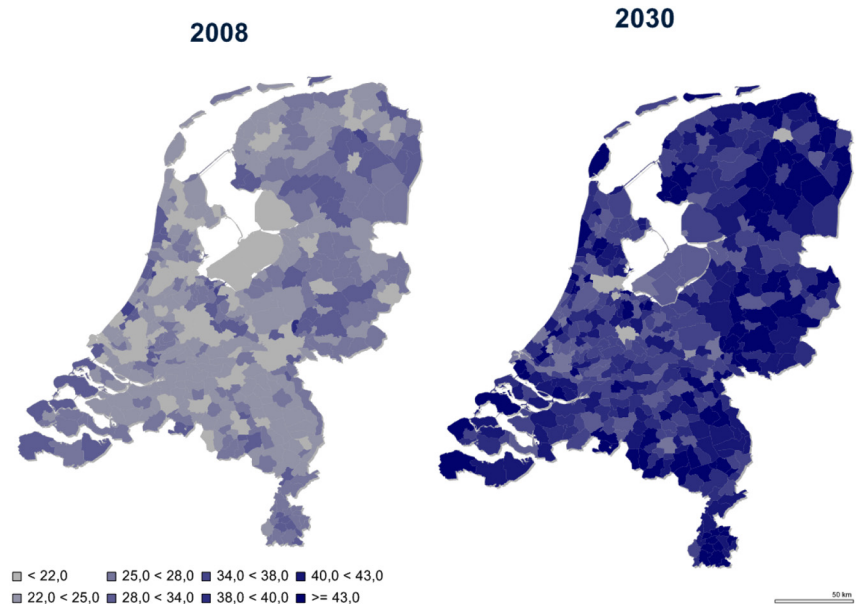
De woningbehoefte van ouderen

De bevolking van Nederland vergrijsst. Het aantal mensen ouder dan 65 jaar neemt snel toe, terwijl het aantal mensen tussen 35 en 55 snel afneemt. De mate van vergrijzing verschilt sterk tussen regio's en gemeenten. Buiten de Randstad en de steden is de vergrijzing in 2008 al aanzienlijk groter dan daarbinnen. Waar Nederland over de hele linie de komende twintig jaar in sterke mate vergrijsst, is alleen in de grotere steden sprake van een beperkte vergrijzing.

¹ PBL, 2011, «Ruimtelijke Verkenningen».

² Concept Primos-prognose 2011.

Figuur 2.2: Ruimtelijke verschillen in vergrijzing – Percentage huishoudens 65 jaar en ouder in 2008 en 2030



Bron: Primos, 2009

Vergrijzing raakt de woningmarkt op drie manieren: het eerste gevolg betreft de toenemende vraag naar voor ouderen geschikte woningen. Het tweede gevolg van vergrijzing schuilt in de effecten voor de verhuisdynamiek. De toename van het aandeel ouderen en de afname van het aandeel jongeren leidt ertoe dat er minder behoefte is aan verhuizen en er minder wordt verhuisd. De toename van het eigen woningbezit versterkt deze trend. Op de langere termijn neemt de dynamiek weer toe. Vanaf 2020 – als de kopgroep van de babyboomgeneratie 75 jaar wordt – neemt de uitstroom uit de woningmarkt toe, evenals de dynamiek op de woningmarkt.

Het derde gevolg van vergrijzing is dat er een grotere vraag naar zorg ontstaat van zelfstandig wonende ouderen in reguliere woningen. Dan gaat het niet alleen om beperkte zorg, maar ook steeds vaker om zwaardere zorgpakketten.

2.2. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving

Sinds de jaren negentig is de omgevingskwaliteit van de woning steeds belangrijker geworden in het publieke debat en het woonbeleid. Bij de kwaliteit van het wonen gaat het niet alleen over een goede en betaalbare woning, maar ook om de openbare ruimte, het voorzieningenniveau, de veiligheid, de mensen in de buurt. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving wordt bepaald door de mate waarin deze aansluit bij de eisen en wensen van de bewoners. Daarmee komt de burger zelf meer centraal te staan.

In het onderzoek van het SCP «Wonen, wijken & interventies», juni 2011, wordt over de ontwikkeling in de 40 wijken over de periode 1999–2008 (dus voor de effectieve start van het krachtwijkenbeleid) geconstateerd dat:

- Herstructurering en verkoop van huurwoningen effectief hebben bijgedragen aan de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken,
- De positie van de 40 wijken in de periode 1999–2008 in sociaal-economisch opzicht nauwelijks veranderd is, ondanks de «verkleuring»

van deze wijken. De autochtone middenklasse trekt weg en er vestigen zich meer huishoudens behorende tot de niet-westerse middenklasse. Deze middenklasse is over het algemeen redelijk tevreden met de wijk.

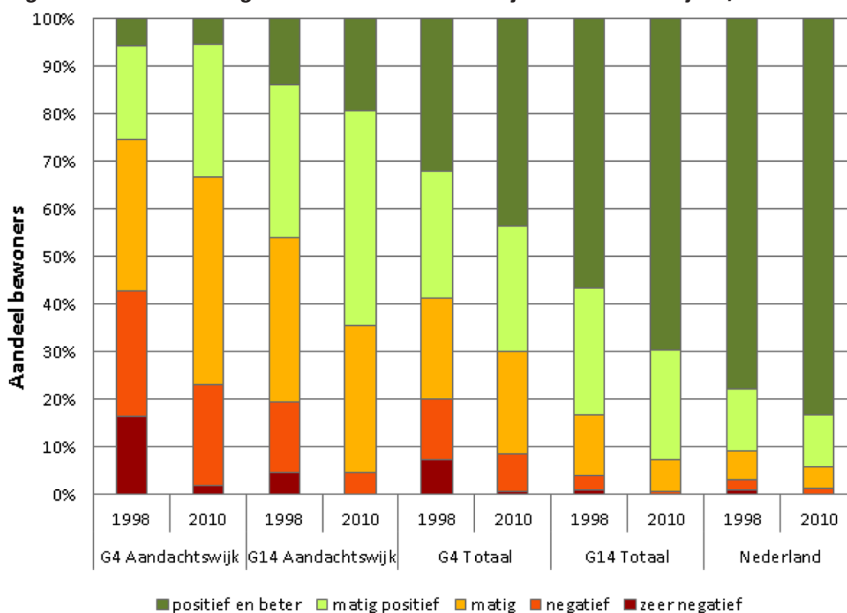
Uit de Leefbaarometer (meting 2010) blijkt dat de leefbaarheid in de aandachtswijken zich in de periode 2008–2010 beter heeft ontwikkeld dan andere wijken.

Tevens blijkt uit de Leefbaarometer dat het aantal mensen dat in een zeer slechte tot matige buurt woont, is gedaald van 1,4 miljoen in 1998 naar iets minder dan 900 000 nu.¹ De afgelopen jaren is dit aantal stabiel, ondanks de crisis. Ook het WoonOnderzoek Nederland (WoON 2009) bevestigt dat er vooruitgang is geboekt. Steeds meer bewoners ervaren een positieve ontwikkeling van hun buurt. Het sterkst zichtbaar is dat in de 40 aandachtswijken.

De samenhangende gebiedsgerichte inzet via de Wijknaapproak en het Grotestedenbeleid hebben bijgedragen aan deze verbetering van de leefbaarheid². In de afgelopen tien jaar is veel geïnvesteerd in de leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten. Corporaties hebben in 2008 en 2009 jaarlijks zo'n 800 tot 900 miljoen euro in de 40 wijken geïnvesteerd³. Dat was bijna een kwart van de totale investeringsinspanning van corporaties in die jaren.

Door de economische recessie en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen zullen de investeringsmogelijkheden van gemeenten en woningcorporaties de komende jaren afnemen. De woningcorporaties verwachten voor de periode 2010–2014 sterk dalende leefbaarheidsuitgaven in de fysieke sfeer. Ook bij de gemeenten wordt gezocht naar besparingen. De lokale partijen moeten dan ook zoeken naar efficiëntere manieren van werken.

Figuur 2.3: Ontwikkeling leefbaarheid aandachtswijken en andere wijken, 1998–2010



Bron: Leefbaarometer, 2010

2.3. Functioneren van de woningmarkt

In de afgelopen jaren is in verschillende rapporten en adviezen (SER-Commissie, CPB, Heroverweging, VROM-raad)⁴ geconcludeerd dat de woningmarkt niet goed werkt. Door een verstoorde marktwerking

¹ De Leefbaarometer meet op tal van objectieve indicatoren de positie van alle buurten en wijken in Nederland.

² RIGO, 2010, «Buurtleefbaarheid begrepen, achtergronden en beleidsinvloeden bij leefbaarheidsverbetering»; Adviesbureau LPBL, 2010, «Evaluatie werkwijze GSB 2005–2009»; Atlas voor gemeenten, 2010, «De effectiviteit van het Grotestedenbeleid, kwantitatieve evaluatie GSB 2005–2009».

³ Zie brief aan de Tweede Kamer van 12 april 2011 (kamerstuk 30 995, nr. 89 en 90).

⁴ Werkgroep brede heroverwegingen, 2010, «Rapport 4: Wonen»; SER Commissie Sociaaleconomisch Deskundigen (2010), «Naar een integrale hervorming van de woningmarkt»; CPB, 2010, «Hervorming van het Nederlandse woonbeleid»; VROM-raad, 2007, «Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans».

hebben mensen weinig keuzemogelijkheden om stappen te zetten in hun wooncarrière. Er zijn veel belemmeringen om te verhuizen in Nederland. Waar er in de huur sprake is van een forse overstap tussen de geregeleerde sector en de vrije sector, vormt in de koopsector de overdrachtsbelasting een belemmering. Huurregulering zorgt in schaarsteregio's voor kunstmatig lage huurprijzen. Mede hierdoor is de vraag groter dan het aanbod. Dit leidt tot belemmeringen voor bijvoorbeeld verpleegsters, politieagenten, ICT-ers en leraren die willen verhuizen.

Hierdoor is er onvoldoende doorstroming van sociale huurwoningen naar duurdere huurwoningen en koopwoningen. In combinatie met de situatie dat sociale huurwoningen ook aan midden- en hogere inkomens werden toegewezen, zijn scheefwonen en daarmee lange wachtlijsten in de sociale sector ontstaan. De woningmarkt valt nu in feite uiteen in twee segmenten: de vrije koopmarkt en de sociale, geregeleerde, huurmarkt. Een volwaardig middensegment in de huursector is onvoldoende voorhanden. Dit beperkt de mogelijkheden van mensen om zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen, ook op de arbeidsmarkt.

Keuzemogelijkheden en doorstroming in de huursector

Ons land kent een zeer omvangrijke geregeleerde huursector (circa 2,6 miljoen woningen), grotendeels in bezit en beheer van woningcorporaties. Een betaalbare huursector is nodig om diegenen die niet zelfstandig in hun woonruimte kunnen voorzien te beschermen tegen te hoge lasten. Het huurbeleid voor geregeleerde woningen draagt bij aan het beheersbaar houden van deze woonlasten. Omdat inkomensstijging ná het moment van woningtoewijzing geen gevolgen heeft voor de zittende huurder, wonen in de sociale huur zowel lagere als ook midden- en hogere inkomens. Wel kunnen huren bij mutatie worden opgetrokken. Van deze combinatie gaat een negatieve prikkel uit op verhuizen binnen de huursector. Dit leidt tot scheefwonen.

Voor de midden en hogere inkomens in de huursector is het, vooral in gebieden met schaarste, lastig om een volgende stap in de wooncarrière te zetten. De sprong naar de koop is groot, vooral voor middeninkomens. Zij krijgen de woning moeilijker gefinancierd. Verder is de overstap vaak onaantrekkelijk omdat de prijs/kwaliteit-verhouding van een koopwoning in schaarstegebieden soms niet opweegt tegen die van een sociale huurwoning. Verhuizen naar een andere huurwoning buiten de sociale huur is eveneens niet erg aantrekkelijk. De beperkte extra woonkwaliteit die men bij verhuizing krijgt weegt dan niet op tegen de hogere huren.

Wanneer midden- en hogere inkomens in een sociale huurwoning blijven wonen, terwijl ze met hun huidige inkomen eigenlijk niet (meer) tot de doelgroep van de sociale huursector behoren, is er sprake van «scheefwonen». Met name in schaarstegebieden beperkt scheefwonen de toegankelijkheid van de betaalbare voorraad voor lagere inkomens. Belangrijke gevolgen hiervan zijn dat er langere wachtlijsten ontstaan, en er tegelijkertijd een grotere sociale voorraad is dan feitelijk noodzakelijk is. Scheefwonen is niet verboden, aangezien het inkomen alleen bij toewijzing wordt getoetst. Doordat midden- en hogere inkomens in de sociale huur blijven wonen, ontstaan wachttijden voor lagere inkomens die wel zijn aangewezen op een sociale huurwoning. Een wachttijd van enkele jaren is in schaarstegebieden niet ongebruikelijk. Dit terwijl de totale geregeleerde huurvoorraad (2,6 miljoen woningen) ruim groter is dan de doelgroep in de huursector (1,9 miljoen huishoudens). Deze situatie leidt niet alleen tot verdringing van lagere inkomens, maar legt ook een groter beslag op het maatschappelijk vermogen doordat meer onrendabele investeringen noodzakelijk zijn.

Tabel 2.1: Verdeling inkomensgroepen totale huursector 2009 (miljoenen)

	tot € 33 416	€ 33 614 tot € 43 000	€ 43 000+	Totaal
corporaties	1,61	0,36	0,39	2,36
particuliere verhuur	0,3	0,09	0,13	0,52
totaal	1,91	0,45	0,52	2,88

Bron: WoON 2009

Aanbod: ontwikkeling middensegment in de huursector

Het aanbod in de huursector wordt gedomineerd door de corporaties met 80 procent van alle huurwoningen. Er zijn relatief weinig duurdere huurwoningen waarnaar huishoudens met een wat hoger inkomen vanuit de sociale sector kunnen doorstromen. Commerciële partijen kunnen onvoldoende concurreren met de (veel) lagere prijzen die door corporaties worden gevraagd. Corporaties bieden soms woningen aan onder de € 650, of soms zelfs onder de € 550 huur, die qua kwaliteit tussen de € 700 en € 900 huur zouden kunnen opbrengen. Het aandeel van de commerciële huursector in de voorraad neemt dan ook al jarenlang structureel af. Dit ligt met name aan het feit dat er sprake is van een «value gap» die is ontstaan door aan de ene kant de opwaartse druk op de prijzen in de koopsector door de fiscale aftrek en aan de andere kant de neerwaartse druk op de prijzen in de huursector als gevolg van huurprijsregulering. Commerciële verhuurders richten zich daarom vooral op het dure huursegment, waar maar een beperkte vraag naar is. Hierdoor mist de woonladder een paar treden, waardoor mensen moeilijk wooncarrière kunnen maken. Het alternatief voor de sociale huurwoning in schaarstegebieden is al snel een erg dure huurwoning, of een koopwoning die veelal moeilijk te financieren is gelet op het inkomen van huishoudens.

Potentiële vraag naar een middensegment in de huur

Met de Europese Commissie is afgesproken dat woningcorporaties per 1 januari 2011 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moeten toewijzen aan huishoudens met een belastbaar inkomen onder € 33 614. Het scheefwonen zal hierdoor geleidelijk verminderen, waardoor de beschikbaarheid van goedkopere huurwoningen voor huishoudens met een inkomen tot € 33 614 toeneemt. De huishoudens met een hoger inkomen, die niet meer in de sociale huursector terecht kunnen, zullen elders een woning proberen te vinden. Die vraag zal naar verwachting voor een aanzienlijk deel zijn gericht op goedkope koopwoningen en de middeldure huurwoningen. De komende jaren moet duidelijk worden in hoeverre deze huishoudens voldoende te kiezen hebben op de woningmarkt.

Daarnaast wordt de potentiële vraag naar een middensegment ook gevoed door een aantal andere ontwikkelingen. Ten eerste is – met name in een aantal gespannen regio's – sprake van lange wachtlijsten. Ten tweede zijn de mogelijkheden voor huishoudens met een inkomen tot € 43 000 om een woning te kopen verminderd, zeker in woningmarkten met hoge koopprijzen. De vanuit risico-overwegingen noodzakelijke aanscherping van de regels voor hypotheekverstrekking en de jaarlijkse aanpassing van de NHG-normen¹ aan de koopkrachtontwikkeling leiden tot een beperking van het aantal woningen dat financieel bereikbaar is. Het aanbod van woningen in dit segment (€ 130 000–€ 175 000) is in gewilde woningmarkten beperkt, zeker waar het gezinswoningen betreft. Tenslotte geeft een deel van het toenemende aantal ouderen en mobiele

¹ Nationale Hypotheek Garantie.

jongeren de voorkeur aan een woning in het middensegment in de huursector. Voor een deel van de ouderen biedt huren de mogelijkheid om de overwaarde in de eigen woning te verzilveren. Voor jongeren is met name de flexibiliteit van huren belangrijk. Zeker onder de huidige marktomstandigheden kan het voor hen moeilijk zijn om de kosten koper van de woning terug te verdienen. In totaal gaat het voor het midden-segment huur in de periode tot 2020 om een potentiële toename van de vraag van circa 300 000 huishoudens met een inkomen tussen € 33 614 en € 43 000.

Starters: motor in de huidige markt

Onder de huidige marktomstandigheden zijn startende huizenkopers van groot belang voor het op gang houden van de koopwoningmarkt. Voorheen zorgde het bijbouwen van dure woningen voor doorstroming en verhuisketens. Nu willen huizenbezitters echter eerst hun eigen woning verkopen. Koopstarters hebben een belangrijk voordeel: zij hoeven geen woning te verkopen alvorens te verhuizen. Daarnaast kunnen starters door de crisis profiteren van lagere prijzen. De mate waarin men kan slagen op de koopmarkt is niet alleen van belang om de koopmarkt op gang te houden, maar ook om de doorstroming tussen de huur- en koopsector en binnen de huursector te bevorderen. Dit is daarmee van belang voor een goede werking van de woningmarkt als geheel.

Koopsector: maatschappelijke voordelen, maar ook risico's

Nederland telt nu ruim zeven miljoen woningen. De woningvoorraad is de afgelopen decennia sterk van eigendomsverhouding veranderd. Waren er in de jaren vijftig nog relatief weinig koopwoningen (circa 29 procent), inmiddels is dat aandeel opgelopen tot 58 procent. Hoewel er in 2009 en 2010 door de economische crisis uitstelgedrag is opgetreden bij de vraag naar koopwoningen, is er geen sprake van afstel¹. Op basis van de voorkeuren van de bewoners zal het aandeel eigen woningen de komende decennia nog verder stijgen tot een niveau van circa 65 procent in 2030. Daarmee zal het eigen woningbezit in Nederland in de buurt van het niveau van veel andere Europese landen komen.

Eigenwoningbezit geeft bewoners de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen aan veranderende woonwensen. Daarnaast draagt een eigen woning bij aan het opbouwen van eigen vermogen en meer zelfredzaamheid. Gezien de toekomstige financiering van zorg en pensioen zijn dat belangrijke kwesties. Mensen kunnen een bepaald gevoel van trots en een sociaaleconomische status ontlenen aan een eigen woning. Eigenwoningbezit kent ook voordelen voor de leefbaarheid in buurten en wijken. Waardebehoud- of vermeerdering is namelijk een gezamenlijk belang van woningeigenaren in de buurt. Ze zoeken elkaar op om de kwaliteit van de woonomgeving te behouden, dan wel te verbeteren. Ook kan het toevoegen van koopwoningen in wijken met veel sociale huurwoningen, door verkoop of nieuwbouw, een stimulans betekenen voor de leefbaarheid. Meer eigenwoningbezit biedt in deze wijken kansen om middengroepen voor de wijk te behouden, wat een positieve invloed kan hebben op de leefbaarheid².

Aan het bevorderen van eigen woningbezit voor middeninkomens kleven echter ook risico's, zoals te hoge leningen voor de financiering van een eigen woning. Maar er zijn ook betaalbaarheidsrisico's, vermogensrisico's en onderhoudsrisico's. In sommige situaties kunnen eigenaren vanwege inkomensdaling (bijvoorbeeld door scheiding) of een lastenstijging hun maandelijkse lasten niet meer opbrengen of onvoldoende reserveren voor noodzakelijk onderhoud. Vermogensrisico betekent dat mensen door

¹ Na de zomer te verschijnen studie «Tussen wens en werkelijkheid: Analyse naar de verhuisgeneigdheid en het daadwerkelijke verhuisgedrag» op basis van het WoON.

² RIGO, 2010, «Buurtleefbaarheid begrepen, achtergronden en beleidsinvloeden bij leefbaarheidsverbetering».

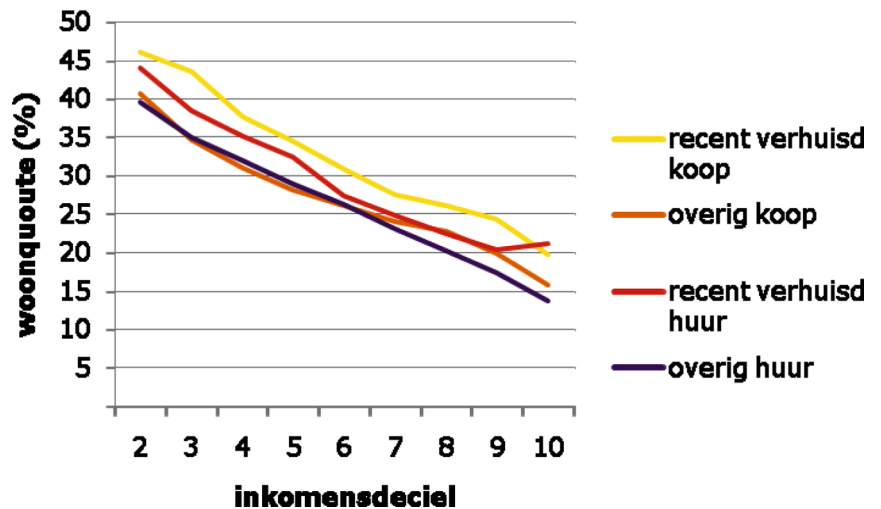
waardedaling van hun woning bij verkoop met een restschuld blijven zitten. Huizenkopers krijgen verder te maken met overdrachtsbelasting. De overdrachtsbelasting maakt verkooptransacties duurder en leidt tot een hogere hypotheekschuld omdat deze vaak wordt meegefinancierd. Eigenaren zijn afhankelijk van de waardeontwikkeling van de woning om deze extra kosten terug te verdienen en, zonder vermogensverlies, naar een volgende woning te kunnen verhuizen. Vanuit een economisch perspectief belemmert de overdrachtsbelasting de doorstroming op de woningmarkt en verstoort daarmee de allocatie en flexibiliteit op de woning- en arbeidsmarkt. Dit kan met name belemmerend zijn in de huidige stagnerende woningmarkt.

De financiering en de risico's op de koopmarkt zijn veelvuldig onderwerp van discussie. De hypotheekschulden in Nederland zijn relatief hoog, omdat de woning hier voor meer dan 100 procent hypothecair gefinancierd kan worden en ook (volledig) aflossingsvrije hypotheekleningen waren toegestaan. Per 1 augustus 2011 zal een hypothecaire schuld maar voor 50% aflossingsvrij kunnen zijn. Toch zijn de problemen met hypotheekleningen door de economische crisis in ons land relatief beperkt gebleven. Het aantal gedwongen verkopen is laag en het beroep op de achtervang van de NHG is beperkt. Dit komt doordat het Nederlandse systeem ook verschillende dempende mechanismen en waarborgen kent, waaronder lange rentevaste periodes voor hypotheekleningen. Ook de fiscale voorzieningen voor het eigenwoningbezit hebben een stabiliserend effect doordat zij de toegankelijkheid en de doorstroming op de koopmarkt vergroten. Deze instrumenten zorgen ervoor dat bij een prijsdaling de «landing» minder hard is en er geen ongewenste prijsschokken optreden. Met name het behoud van de hypotheekrenteaftrek speelt een belangrijke rol bij het vertrouwen in de woningmarkt.

Woonlasten

Waar huurders in 2009 *gemiddeld* 23 procent van hun besteedbare inkomen betaalden aan vaste huuruitgaven, gaven kopers *gemiddeld* 16 procent uit aan hypotheeklasten (rente en aflossing). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in de huursector relatief veel lagere inkomens wonen en in de koopsector relatief veel hogere inkomens. Hierdoor valt de gemiddelde netto huurquote hoger uit dan de gemiddelde netto koopquote (de quote wordt immers mede bepaald door het inkomen), maar dit zegt op zichzelf niets over de verhouding tussen huur- en kooplasten in absolute zin. Daarvoor is het beter om de lasten van een huishouden met een bepaald inkomen in de huursector te vergelijken met de lasten van een huishouden met een vergelijkbaar inkomen in de koopsector. Figuur 2.4 geeft de woonquote naar inkomensdecielen weer in de huur- en koopsector. Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat huurders en kopers met een vergelijkbaar inkomen gemiddeld genomen een even groot deel van hun inkomen betalen aan woonlasten. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat kopers enerzijds vermogen kunnen opbouwen, maar dat zij anderzijds te maken hebben met grotere risico's en kosten van onderhoud.

Figuur 2.4: Netto woonquote naar inkomensdecil, eigendom en recent verhuisd (2009)



Bron: WoON, 2009

De netto *huur*quote (de quote na huurtoeslag, *exclusief* bijkomende lasten) in Nederland ligt met ongeveer 25 procent¹ ongeveer op het gemiddelde van de landen in Noordwest-Europa. Als de netto *woon*quote in de huursector wordt bekeken (de quote na huurtoeslag, *inclusief* bijkomende lasten), komt Nederland op een derde plaats, na België en het Verenigd Koninkrijk. Deze hoge positie heeft te maken met de ontwikkeling van de bijkomende lasten, met name de genoemde energielasten. Verder wordt het beeld vertekend doordat in de Nederlandse huursector relatief meer lagere inkomens wonen dan in andere Europese landen. Een indicatie voor de betaalbaarheid van lagere inkomens wordt gegeven door de netto woonlastenquotes van de laagste inkomensgroep (het laagste inkomensquintiel), aangezien deze huishoudens in alle landen merendeels in de huursector wonen. Deze quote ligt in Nederland vergeleken met andere landen op een gemiddeld niveau.

Ruimtelijk beleid

Onvoldoende ruimte voor woningbouw vormt een belangrijk obstakel voor een goed functioneren van de woningmarkt. De mogelijkheden voor investeringen in de (woning)bouw zijn sterk afhankelijk van het ruimtelijk beleid. Sinds de jaren zestig lag de nadruk op een sterk centraal gestuurde concentratie van de verstedelijking binnen strikte begrenzings, maar in de loop der tijd kwam er meer aandacht voor flexibiliteit en maatwerk. Met de nota Ruimte heeft het Rijk een eerste stap gezet om de verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening voor een aanzienlijk deel te decentraliseren naar de provincies en gemeenten. Het Rijk focust op gebieden en netwerken die van nationaal belang worden geacht. Nog steeds wordt ingezet op geconcentreerde verstedelijking, maar aan gemeenten wordt meer vrijheid geboden om, in onderlinge afstemming, te bouwen voor de eigen bevolkingsgroei, ook waar het kwetsbare gebieden betrof. In het licht van de investeringsopgaven op de woningmarkt is op dit terrein een aantal vervolgstappen nodig, om meer ruimte te geven aan kleinschalige woningbouwlocaties en de organische groei van dorpen en steden. Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van dit kabinet worden verdere stappen gezet, waardoor de werking van de woningmarkt verder kan verbeteren. Zo laat het Rijk afspraken over verstedelijking, groene ruimte en landschappen over aan de provincies en gemeenten. Ook krijgen gemeenten meer ruimte voor kleinschalige

¹ Dit cijfer wijkt af van het cijfer uit het WoON 2009, omdat Eurostat/SILC de bron is.

natuurlijke groei en voor het bouwen van huizen die aansluiten bij de woonwensen van mensen.

2.4. Investeren in de woningbouw

Woningbouw hard getroffen door de crisis

De crisis heeft de woningbouw met vertraging hard geraakt. De vraag naar koopwoningen is sterk teruggevallen. Financiers zijn terughoudender geworden, met name voor de bouw van nieuwe koopwoningen. Om projecten te laten starten, moet een groter deel van de woningen verkocht zijn dan voor de crisis. Ook verkoop van woningen door corporaties is door de crisis teruggelopen en daarmee hun financieringsruimte voor investeringen. Voor gemeentelijke grondbedrijven is door het wegvallen van de vraag naar nieuwe kantoren een belangrijke pijler weggefallen onder de financiering van gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten. Een en ander heeft er toe geleid dat de investeringen in de woningbouw – met name in de bouw van nieuwe koopwoningen – inmiddels met circa 30 procent zijn verminderd. In 2010 werden in totaal nog maar 56 000 woningen gereed gemeld (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: totale woningbouwproductie inclusief productie anderszins¹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gereedgemeld	67 016	72 382	80 193	78 882	82 932	55 999
waarvan koop	50 116	52 166	57 429	55 101	57 468	34 569
waarvan huur	16 900	20 216	22 764	23 781	25 464	21 430
Prod. Anders	7 354	7 288	7 344	7 214	6 948	6 004
Totaal	74 370	79 670	87 537	86 096	89 880	62 003

¹ Productie Anderszins zijn toevoegingen aan de voorraad anders dan door nieuwbouw, bijvoorbeeld door omvorming van kantoren tot woningen.

Bron: CBS

De bij woningbouw betrokken partijen passen hun plannen en ambities aan de veranderde marktomstandigheden aan. Marktpartijen, woningcorporaties en gemeenten moeten afboeken op in prijs gedaalde grond- en vastgoedposities. Zo moeten volgens een onderzoek van Deloitte¹ alleen al gemeenten in totaal circa € 2,4 miljard afboeken op grondposities. Dit trekt een wissel op de investeringsmogelijkheden in de woon- en leefomgeving door gemeenten. Volgens het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting moet rekening worden gehouden met een afname van investeringen van corporaties met 9 procent in de periode 2010–2014. Ondanks een afname van de solvabiliteit van 33 procent in 2006 naar 29 procent in 2009 is de solvabiliteit van de corporatiesector overigens nog steeds gezond.²

Perspectieven op korte en op langere termijn

De economie als geheel lijkt momenteel voorzichtig op te krabbelen. Voor 2011 en 2012 wordt door het Centraal Planbureau een economische groei voorspeld van respectievelijk 2 en 1,75 procent. De situatie in de bouw is daarentegen nog fragiel. Het vertrouwen in de koopmarkt is in de afgelopen decennia nog nimmer zo laag geweest en het aantal transacties is sterk afgenomen. Tegelijkertijd zal de demografische ontwikkeling leiden tot een toenemende woningbehoefte, waardoor op de langere termijn de woningbehoefte weer zal aantrekken.

De vraag of de investeringen in de woningbouw c.q. de woningbouwproductie in 2010 het dieptepunt hebben bereikt, of nog verder kunnen

¹ Deloitte, november 2010, «Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven».

² CFV, 2010, «Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2009»; CFV, 2010, «Sectorbeeld voornemens woningcorporaties, prognoseperiode 2010–2014».

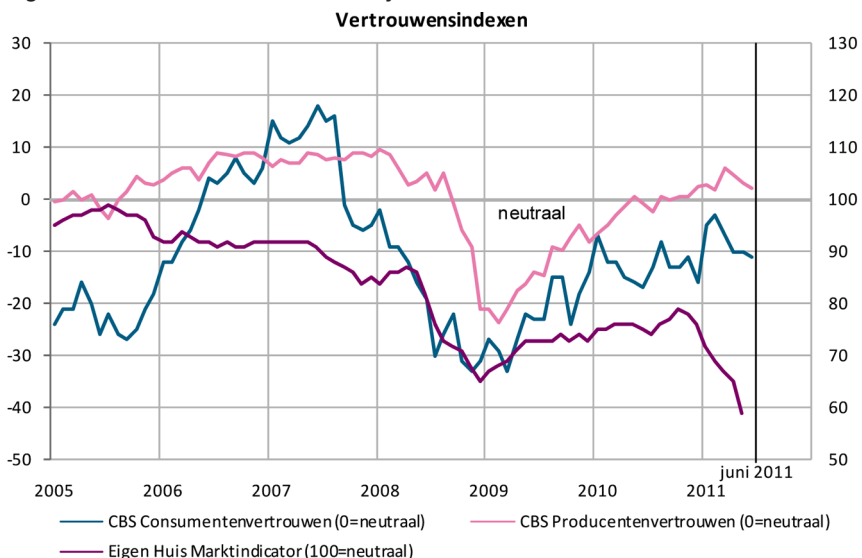
terugvallen, wordt wisselend beantwoord. Onderzoekers van onder andere het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en TNO gaan ervan uit dat de investeringen niet verder terugvallen. TNO voorspelt een productie tussen 61 000 en 63 000 woningen in 2011; EIB voorspelt een productie van 64 000 woningen (aantallen exclusief productie anderszins). Marktpartijen, corporaties en medeoverheden zijn aanmerkelijk minder optimistisch. Zo verwacht de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) in 2011 een forse daling van de verkopen van bestaande woningen. Verder geven de vraagindicatoren nog weinig aanleiding tot optimisme. Hoewel het consumentenvertrouwen in algemene zin zich enigszins herstelt, laat de vertrouwensindicator voor de woningmarkt nog steeds een dalende trend zien.¹ Zittende eigenaar-bewoners wachten met het kopen van een nieuwe woning tot zij hun oude woning hebben verkocht. De prijsindex van bestaande koopwoningen lag medio 2011 8 procent onder het (top)niveau van augustus 2008.

Bij dit alles staat vast dat zich de komende jaren op het gebied van de woningbouw juist een forse investeringsbehoefte aandient. Deze is eerder in dit hoofdstuk beschreven. Adequaats inspelen op deze behoefte zal nieuwe kansen scheppen voor vragers en aanbieders in de woningmarkt. Deze behoefte zal wel moeten worden gerealiseerd onder sterk gewijzigde, complexere omstandigheden.

Naast de conjuncturele ontwikkelingen op de korte termijn is er namelijk ook sprake van ontwikkelingen die een structureel karakter hebben, en die andere eisen stellen aan de bouwmarkt. Deze hangen in sterke mate samen met demografische en economische veranderingen op de woningmarkt, en de structurele effecten van de crisis.

De economische crisis heeft laten zien dat de groei op de woningmarkt zijn grenzen kent, en heeft geleid tot veranderde risicopercepties bij consumenten, geldverstrekkers en investeerders. Dit kan een dempend effect hebben op de waardeontwikkeling van vastgoed. De regionale verschillen worden daarbij steeds groter. In bepaalde regio's zal de kwantitatieve vraag, vanwege de huishoudensgroei, in de toekomst weer fors toenemen, terwijl in andere gebieden juist sprake zal zijn van ontspanning of krimp, met een stagnerende of afnemende uitbreidingsbehoefte en verhuisdynamiek als gevolg. Zo zal een positieve waardeontwikkeling van grond- en huizen niet langer altijd en overal vanzelfsprekend zijn. In sommige regio's zal waardedaling zelfs onvermijdelijk zijn. Mede daardoor zal de relatief ruimhartige en soepele financiering van bouwprojecten die voor de crisis gebruikelijk was, ook gelet op de aangescherpte risiconormering voor financiers, in bepaalde gebieden niet meer terugkeren. Ten slotte zal de komende decennia langzamerhand het accent op uitbreidingsnieuwbouw afnemen, en de focus op vervanging en renovatie, onderhoud, verduurzaming en energiebesparing toenemen.

¹ EigenHuisindicator, opgesteld door onderzoeksinstituut OTB, TU Delft, in opdracht van Vereniging Eigen Huis (VEH).

Figuur 2.5: Vertrouwensindexen 2005–juni 2011

Bron: CBS, VEH/TUDeft-OTB

Energiebesparing en woonlasten

Het aandeel bijkomende lasten als onderdeel van de totale woonlasten neemt toe. In de huursector steeg het percentage bijkomende lasten van 29 procent in 2002 naar 36 procent in 2009; in de koopsector steeg dit aandeel van 30 procent in 2002 naar 40 procent in 2009. Deze toename werd hoofdzakelijk veroorzaakt door een sterke toename van de energielasten, die weer het gevolg is van een sterke stijging van de energieprijzen.

Energiebesparing is daarom belangrijk voor de betaalbaarheid van het wonen. De energieprijzen stegen in de periode 1994–2009 reëel met 80 procent, terwijl de basishuur in dezelfde periode maar reëel met 15 procent omhoog ging. Inmiddels bedragen de energielasten ruim een kwart van de totale woonlasten (26 procent in 2009). Het is waarschijnlijk dat de energieprijzen in de toekomst verder stijgen. De ontwikkeling van de bijkomende woonlasten maakt daarom de noodzaak voor investeringen in energiebesparing groter. Met het oog op de stijgende energieprijzen worden investeringen in energiebesparing in woningen niet alleen noodzakelijk maar ook eerder rendabel omdat de terugverdientijd korter wordt.

2.5. Conclusie: de maatschappelijke uitdagingen

In de voorgaande analyse zijn diverse ontwikkelingen op het gebied van de woningmarkt, bouwmarkt en de woon- en leefomgeving aan de orde geweest. Hieronder vatten we de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen samen.

1. Om mensen meer kansen te bieden om hun voorkeuren op de woningmarkt te realiseren is het belangrijk dat men kleine stappen in de wooncarrière kan zetten. Met name in gespannen woningmarktgebieden, zijn er onvoldoende mogelijkheden voor lagere en middeninkomens om te verhuizen naar een woning die bij ze past. Ook voor de toekomst blijft het belangrijk de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt te verbeteren. Dit leidt tot de volgende uitdagingen:
 - De doorstroming en keuzemogelijkheden op de woningmarkt verbeteren.

- Ruimte bieden voor de potentiële vraag naar een middensegment in de huursector.
 - Vertrouwen in de koopmarkt versterken.
 - De toegankelijkheid van de koopwoningmarkt borgen.
2. Voor de komende decennia ligt er een forse investeringsvraag:
 - Uitbreiding van de woningvoorraad met 500 000 tot 600 000 woningen in de komende tien jaar is gewenst om aan de woningbehoefte te kunnen voldoen. De verwachte huishoudensgroei bedraagt tot 2040 circa 1 miljoen.
 - Tegelijkertijd nemen de regionale verschillen toe: er zijn gebieden waar nog een (zeer) forse woningbouwopgave ligt, gebieden waar het aantal huishoudens krimpt en geen uitbreiding gewenst is en gebieden die nu nog groeien, maar op termijn waarschijnlijk krimpen. Hier moet nieuwbouw zorgvuldig en gericht plaatsvinden.
 - Investerings in nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad zijn gewenst om aan de groeiende vraag van ouderen (en mensen met beperkingen) naar geschikte woningen (met en zonder zorg) te voldoen.
 - Om de stijgende energielasten te beheersen en uit oogpunt van het milieu zijn aanzienlijke investeringen nodig in de energiezuinigheid en duurzaamheid van nieuwe en bestaande woningen.
 3. Door de economische crisis zijn de investeringen en het aantal transacties op de woningmarkt de afgelopen jaren sterk gedaald. De koopwoningmarkt heeft op dit moment te maken met een sterk gedaald consumentenvertrouwen. Vooral onder doorstromers is er sprake van vraaguitstel, maar niet van afstel. Er is onzekerheid over economische en financiële vooruitzichten en een lager vertrouwen bij financiers. Dit leidt tot belemmeringen voor investeringen in de (woning)bouw via de traditionele verdienmodellen, waarbij groeiverwachtingen de katalysator waren. Nieuwe verdienmodellen zijn noodzakelijk. Er ligt met name een opgave voor de sector zelf om te vernieuwen en te investeren in het innovatief en adaptief vermogen.

Alle partijen op de woningmarkt, bouwmarkt en in de woon- en leefomgeving hebben een verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze maatschappelijke uitdagingen.

3. Verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod

Het kabinet wil de komende jaren de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt verbeteren. Daarvoor wil het belemmeringen wegnemen en de marktordening aanpassen. Langs drie lijnen worden stappen gezet om dit doel te bereiken:

1. Versterken van het vertrouwen in de koopmarkt en het beperken van financiële risico's in de koopsector. Tevens krijgen huurders van een corporatiewoning het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.
2. Naar een betere werking van de huurmarkt.
3. Duidelijkheid over de taken en «governance» van de corporaties.

3.1. Versterken van het vertrouwen in de koopmarkt

In een goed functionerende markt sluit het woningaanbod aan op de vraag. Er is al jaren sprake van een toenemende vraag naar eigen woningen. Als voor deze vraag voldoende aanbod wordt gerealiseerd, groeit naar verwachting het eigenwoningbezit van 58 procent nu naar zo'n 65 procent in 2030. Het kabinet vindt het belangrijk om tegemoet te komen aan deze koopwens. Eigenwoningbezit geeft de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen, draagt bij aan het

opbouwen van eigen vermogen en daarmee aan zelfredzaamheid van burgers en beïnvloedt in positieve zin de betrokkenheid bij de woonomgeving en de leefbaarheid van buurten en wijken.

Het kabinet wil het eigenwoningbezit structureel bevorderen, maar met verantwoorde risico's voor burgers, financiële instellingen en overheid. De kunst is het vinden van een goede balans tussen eigen verantwoordelijkheid aan de ene kant en het beperken van risico's aan de andere kant. De omstandigheden waaronder deze ambitie gestalte krijgt zijn niet gunstig. De gevolgen van de economische crisis voor de woningmarkt en met name voor de koopsector zijn groot. Het vertrouwen in de koopmarkt daalt nog steeds¹. Het aantal transacties op de koopmarkt is sterk afgenomen².

Zekerheid over handhaving van de hypotheekrenteaftrek speelt een belangrijke rol bij het herstel van het vertrouwen op de koopmarkt. Discussies over de fiscale behandeling van de eigen woning worden vaak gevoerd vanuit andere perspectieven dan de woningmarkt, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de overheidsuitgaven of de rechtvaardigheid van de inkomensverdeling. Vanuit het perspectief van de woningmarkt is, gelet op de langjarige verplichtingen van kopers voor de financiering van de eigen woning, zekerheid over de hypotheekaftrek nu cruciaal. Dit is van belang voor het aantrekken van de verkopen, van zowel bestaande als nieuwe koopwoningen. Het is daarmee tevens een belangrijke voorwaarde om de doorstroming weer op gang te krijgen en de wachttijden voor instroom in de huursector te laten afnemen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de hypotheekrenteaftrek als instrument behouden blijft.

Tegen de achtergrond van de stagnerende woningmarkt heeft het kabinet tevens besloten om de overdrachtsbelasting tijdelijk fors te verlagen. Voor de periode van 15 juni 2011 tot 1 juli 2012 wordt het tarief verlaagd van 6% naar 2%. Deze verlaging van de overdrachtsbelasting in combinatie met de handhaving van de hypotheekrenteaftrek resulteert in een forse impuls die de woningmarkt op dit moment goed kan gebruiken. Diverse studies hebben er de afgelopen jaren op gewezen dat een verlaging van de overdrachtsbelasting een belangrijk positief effect zal hebben op het aantal transacties.

De verlaagde overdrachtsbelasting is in eerste instantie goed nieuws voor starters. In het komende jaar kunnen zij tegen gunstigere voorwaarden en lagere financiële risico's instappen. Doorstromers profiteren eveneens, zeker ook omdat de verkoopbaarheid van de oude woning verbetert. De maatregel levert derhalve een belangrijke bijdrage aan het doorbreken van de huidige stagnatie op de woningmarkt. De impuls wordt daarbij vergroot door het tijdelijke karakter van de maatregel.

Verder zet het kabinet de volgende stappen:

- Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen. Het kabinet wil daarmee voor huurders van een corporatiewoning de keuzemogelijkheden tussen huren en kopen vergroten. Met corporaties worden afspraken gemaakt over de verkoop van huurwoningen aan bewoners waarbij speculatie wordt voorkomen zodat het maatschappelijk vermogen behouden blijft.
- Het maximaal stimuleren van de verkoop van sociale huurwoningen door woningcorporaties. Vooral verkoop van huurwoningen in maatschappelijk gebonden eigendom is in het kader van «*verantwoorde koop*» interessant, omdat het vermogensrisico gedeeld wordt met de corporatie. Koopgarant is daarbij het meest succesvolle

¹ Zie de vertrouwensindex Koopwoningmarkt van de Vereniging Eigen Huis.

² Van 210 000 in 2006 naar 182 000 in 2008 naar 126 000 in 2010.

verkoopconcept. Hieraan nemen inmiddels circa 160 corporaties deel. Er zijn nu ongeveer 20 000 Koopgarant-woningen door corporaties verkocht (zie verder paragraaf 3.2).

- *Nieuwe gedragscode van de bancaire sector*. Met ingang van 1 augustus 2011 verschaffen banken maximaal 110 procent van de waarde van de woning aan hypothecair krediet. Van de hypotheek die wordt afgesloten mag maximaal 50 procent aflossingsvrij zijn. Voor woningen met de NHG-garantie bestaat de aflossingsverplichting van 50 procent al en geldt de grens van 112 procent van de waarde van de woning. Het stimuleren van aflossen is belangrijk voor de houdbaarheid van het systeem op de langere termijn, maar kan op de korte termijn een dempend effect hebben op de woningvraag en de dynamiek op de woningmarkt.
- Het is voor *projectontwikkelaars* aantrekkelijker gemaakt om ook voor nieuwbouwwoningen met een soort Koopgarant regeling te gaan werken. Projectontwikkelaars mogen woningen voor een prijs tot € 240 000 met een korting verkopen. Bij verkoop wordt de winst of het verlies naar rato verdeeld over koper en ontwikkelaar. De ontwikkelaar verplicht zich de woning terug te kopen. Ontwikkelaars hoeven daartoe geen btw over de stichtingskosten van de verkochte woningen te betalen. Alleen over de (gekorte) verkoopprijs wordt btw geheven. Als de woning later wordt teruggekocht, moet de resterende btw worden betaald.

Bij de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer heeft de minister-president in reactie op vragen van de CDA-fractie toegezegd om in te gaan op de wenselijkheid van uitbreiding van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (ook wel genoemd de *regeling Hillen*) met het oog op bevordering van de aflossing van de eigenwoningschuld. De regeling Hillen wordt dit jaar geëvalueerd door het ministerie van Financiën. Het evaluatierapport zal zodra de evaluatie is afgerond naar uw Kamer worden gezonden. Daarbij zal tevens op de genoemde toezegging worden teruggekomen.

3.2. Naar een betere werking van de huurmarkt

Een vrije woningmarkt is van belang maar met steun voor degenen die het nodig hebben. Het huurprijsbeleid en de huurtoeslag bieden zekerheid en vertrouwen. Deze instrumenten zijn voor het kabinet een blijvende vaste waarde in het woonbeleid voor de lagere inkomens. Tegelijkertijd is een betere werking van de huurmarkt noodzakelijk om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten.

De Nederlandse huurwoningmarkt heeft een aantal imperfecties, die zichzelf versterken en continueren. Veel huurwoningen worden onder de marktprijs of zelfs de kostprijs verhuurd. Het gevolg: huishoudens met een midden en hoger inkomen stromen niet snel door en houden woningen voor lagere inkomens bezet. Huishoudens met een lager inkomen moeten daardoor langer wachten op een geschikte woning (zie hoofdstuk 2).

We moeten de komende jaren toe naar een huurwoningenmarkt waar huurprijs en gewildheid beter op elkaar zijn afgestemd. Een markt ook waar het investeren in woningen loont, zodat woningen worden toegevoegd waar (nu en in de toekomst) vraag naar is. Het aantal goedkopere woningen is ruim voldoende voor het aantal lagere inkomensgroepen, maar wordt voor een belangrijk deel door midden en hogere inkomensgroepen bezet. Daarom moet vooral het aanbod voor de middeninkomens worden uitgebreid: in de middeldure huursector en in de goedkopere koopsector. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de potentiële vraag naar middeldure huurwoningen tot 2020 met 300 000 woningen groeit. Behalve

door nieuwbouw kan dit worden bereikt door een deel van de huidige woningen van corporaties bij mutatie in een ander prijssegment aan te bieden, waarbij de prijs meer in overeenstemming is met de kwaliteit. Ook kan (een deel van) het corporatiebezit worden verkocht dat niet nodig is voor de huisvesting van lagere inkomensgroepen.

Huurprijsbeleid

- Het kabinet biedt voor de komende jaren zekerheid over de woonlasten van huurders met een inkomen tot € 43 000, door een inflatievolgend huurbeleid.
- Een huurverhoging van 5 procent boven inflatie wordt mogelijk gemaakt voor huurders met een inkomen boven die € 43 000, die in een gereguleerde huurwoning wonen. Hiermee wordt scheefwonen ontmoedigd. Dit wordt ingevoerd per 1 juli 2012.
- Per 1 juli 2011 worden in het Woningwaarderingssstelsel meer punten toegekend naar mate de woning een betere energieprestatie heeft. Dit draagt bij aan investeringen ten gunste van een lagere energierekening voor huurders. Ook worden in het Woningwaarderingssstelsel de huurpunten voor woningen in schaarstegebieden met 15 of 25 punten verhoogd, afhankelijk van de WOZ-waarde per m² woonoppervlak (TK-brief van 15 juni 2011). Dit geeft verhuurders de mogelijkheid de huur meer in overeenstemming te brengen met de gewildheid van de woning, zodat er beter rekening wordt gehouden met lokale marktomstandigheden. De huidige maximale huur kan hiervoor een belemmering vormen. Uiteraard ziet het kabinet erop toe dat er voldoende woningen beschikbaar blijven onder de liberalisatiegrens voor de doelgroep van beleid en zal dit blijven monitoren op basis van ondermeer net onderzoek Bewoners Nieuwe Woningen¹.

Verkoop huurwoningen door corporaties

Het kabinet stimuleert de verkoop van woningen door corporaties op de volgende wijze:

- Gemeenten in staat stellen afspraken te maken met corporaties, ook over verkoop van corporatiewoningen en de verkoopvoorwaarden.
- Corporaties met ondersteunende activiteiten helpen bij de verkoop van woningen bijvoorbeeld met behulp van een handreiking verkoopbeleid. Het kabinet wil in samenwerking met Aedes het verkoopproces transparanter maken en een betere informatievoorziening en begeleiding richting huurders organiseren. De VEH heeft aangegeven hierbij ondersteuning te willen bieden.
- Versoepeling van de wettelijke bepalingen voor ontheffingsplichtige verkoop van woningen aan eigenaar-bewoners: corporaties zullen vooraf geen rijkstoestemming meer nodig hebben, maar zullen achteraf moeten verantwoorden dat verkoop voor minder dan 90 procent van de woningwaarde heeft plaatsgevonden. Dit betekent een lastenverlichting ten opzichte van de huidige beleidsregels (circulaire MG 2006-06). Het kabinet beziet verdere mogelijkheden om de regelgeving te verbeteren en zal deze in de tweede helft van 2011 publiceren.
- Het kabinet wil toestaan dat corporaties pakketten woningen mogen verkopen aan institutionele beleggers tegen de actuele waarde, op voorwaarde dat er geen belangstelling bestaat bij bewoners. Hierbij moeten afspraken worden gemaakt over een minimale exploitatieperiode en over winstdeling bij eventuele «uitponding» door de koper, waardoor speculatie wordt voorkomen. Met deze maatregel wordt niet alleen het middensegment vergroot, maar ontstaat ook meer concurrentie op de woningmarkt. Bovendien genereren corporaties zo liquide middelen. Bekeken wordt onder welke voorwaarden commerciële

¹ Zoals reeds besproken in het overleg met de Tweede Kamer op 3 maart 2011 bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (wettelijke grondslag verschillende waardering energieprestaties huurwoningen) (32 302).

verhuurders of beleggers, naast het aankopen van corporatiewoningen, in de toekomst ook kunnen participeren in commerciële dochters van corporaties. Onderzocht zal worden welke belemmeringen er bestaan voor dergelijke deelnemingen en hoe deze kunnen worden weggenomen.

Transitie huurmarkt

Het realiseren van een betere werking van de huurmarkt vereist een geleidelijke transitie, die partijen de tijd geeft om hierop in te spelen. Het kabinet zal de effecten van het beleid volgen. Zetten corporaties daadwerkelijk stappen in de gewenste richting? Hoe verloopt de verkoop van huurwoningen? Worden niet-publieke taken ondergebracht in een dochter? Ontstaat er voldoende ruimte voor private partijen? Komen middengroepen voldoende aan bod?

3.3. Duidelijkheid over taken en «governance» corporaties

De woningcorporaties spelen een betekenisvolle rol in het woondomein. Aan veel van wat is bereikt op het terrein van het wonen hebben de corporaties bijgedragen. Tegelijkertijd is er de afgelopen twintig jaar veel veranderd op de woningmarkt en in het werk van corporaties. De taken zijn verbreed, de financiële verzelfstandiging is tot stand gekomen, er is sprake van schaalvergroting in de corporatiesector en de relaties tussen corporaties en het Rijk en tussen corporaties en gemeenten zijn veranderd.

Dit heeft tot veel discussie geleid over de taken en «governance» van corporaties. De corporaties moeten zich richten op hun kerntaken. Dan gaat het om het huisvesten van diegenen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien en het investeren in de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, wijken met achterstanden en in maatschappelijk vastgoed, bijvoorbeeld verpleeghuizen en wijkservicecentra. Hierbij staan de corporaties tevens samen met de zorgsector aan de lat voor de huisvesting van de groeiende groep ouderen uit de doelgroep die ook een zorgbehoefte heeft en de huisvesting van mensen met (lichte en zware) beperkingen. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten de sturingsmogelijkheden van het Rijk en de gemeenten ten opzichte van de corporaties worden verbeterd, zodat gemeenten en corporaties samen komen tot een goede uitvoering van de lokale woonvisie en investeringsopgave.

Daarom wordt de Woningwet aangepast. In het aanpassingsvoorstel is de relatie tussen Rijk, gemeenten en corporaties nader aangescherpt. Het inhoudelijk volkshuisvestelijk toezicht op de corporaties blijft een taak voor de overheid. Het voorstel voor aanpassing van de Woningwet dat bij de Kamer is ingediend bevat de volgende kernpunten:

- Het werkdomein van corporaties wordt explicieter afgebakend op het terrein van wonen, maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid in wijken en buurten.
- De verhouding met de lokale overheid (gemeenten) wordt verhelderd. Uitgangspunt is dat corporaties een «aanbod» doen aan gemeenten en naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het lokale (of regionale) volkshuisvestingsbeleid. Werkzaamheden die wel en niet in een verbinding mogen worden uitgevoerd, zijn beter vastgelegd.
- Het intern en extern toezicht wordt versterkt. Het interne toezicht door strengere eisen aan bestuur (kwalificaties, nevenactiviteiten) en (verantwoording door) de Raad van Toezicht, het externe toezicht door instelling van een Autoriteit.

- De werkzaamheden waarvoor corporaties staatssteun kunnen ontvangen worden benoemd (waar onder borging door het Waarborgfonds).

Staatssteun corporaties

De toegelaten instelling is een hybride organisatie. Zij voert op het terrein van de volkshuisvesting deels activiteiten met staatssteun (DAEB) uit, alsmede overige economische activiteiten, in concurrentie met commerciële ondernemingen. Daarom wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen activiteiten die wel of niet DAEB zijn. Deze afbakening moet het «level playing field» buiten de sociale huursector verbeteren, zodat partijen gelijkwaardig kunnen handelen. In de Woningwet wordt geregeld dat corporaties die niet-DAEB-activiteiten ontplooiën een strikte administratieve scheiding moeten aanbrengen tussen DAEB-activiteiten en commerciële (niet-DAEB) activiteiten. Daarmee wordt kruissubsidiëring voorkomen. Een verdergaande vorm, juridische scheiding, is in de nieuwe voorstellen voor de Woningwet eveneens mogelijk. Hierbij is de corporatie aandeelhouder en ontvangt zij rendement van de dochter, hetgeen kan worden geïnvesteerd in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed. Mocht de administratieve scheiding tot knelpunten of risico's op individueel niveau leiden, dan kan de toezichthouder gebieden ook een juridische scheiding aan te brengen. Wanneer de administratieve scheiding op grotere schaal tot risico's of niet de gewenste effecten leidt (namelijk overtollig DAEB-voorraad zonder staatssteun verhuren), dan kan worden overwogen de juridische scheiding te verplichten. Voor de verdere toekomst van de corporatiesector moeten deze aangepaste spelregels voldoende duidelijkheid verschaffen.

Belang investeringen door corporaties

Het is belangrijk dat corporaties ook op langere termijn de mogelijkheid houden om te investeren in de taken die aan hen zijn toegewezen. De solvabiliteit van de corporatiesector is gedaald naar een gemiddelde van 29 procent in 2009.¹ Dit is nog steeds een gezonde financiële basis om te kunnen blijven investeren. In het regeerakkoord is afgesproken dat de Vogelaarheffing wordt afgeschaft en dat verhuurders met meer dan tien woningen vanaf 2014 een jaarlijkse heffing krijgen met een opbrengst van € 0,76 miljard. Volgens de laatste raming van het CFV, waarin de heffing, de wijzigingen in huurbeleid, de aanpassingen in het WWS-stelsel en minder nieuwbouw en meer verkoop van huurwoningen zijn meegenomen, blijkt dat het effect van de lastenverzwaring door de heffing wordt gecompenseerd door de te realiseren extra baten vanuit het nieuwe huurbeleid.

4. Verbeteren van de investeringscondities in de woningbouw

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de woningbouw met vertraging hard is getroffen door de economische crisis. Het is nog onduidelijk of thans het dieptepunt is bereikt en wanneer een eerste herstel kan worden verwacht. Tegelijkertijd is sprake van belangrijke investeringsopgaven, die onder sterk gewijzigde en meer complexe omstandigheden moeten worden gerealiseerd. Daarbij gaat het vooral om de aanpak van het woningtekort in de groeiregio's, de opgaven op het terrein van de woon- en leefomgeving, de energiebesparing die moet leiden tot lagere woonlasten voor de burgers, en de druk op de ouderenhuisvesting als gevolg van de extramuralisering in de zorg. Investeringsopgaven in de woningbouw zijn bovendien nodig om de doorstroming op de woningmarkt op gang te houden en een efficiënte verdeling van de voorraad en daarmee een adequate huisvesting te bevorderen.

¹ CFV, 2010, «Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2009».

Herstel van de investeringen is sterk afhankelijk van een herstel van de vraag, en dus van economische groei, (herstel van) vertrouwen en financieringsmogelijkheden. Maar het vraagt vooral ook een forse inspanning van marktpartijen, en lokale en regionale overheden, om het aanbod effectiever en efficiënter af te stemmen op de veranderende behoefte.

In de loop van 2009 heeft het vorige kabinet in overleg met alle betrokken partijen een pakket van crisismaatregelen getroffen, om daarmee de negatieve effecten van de crisis voor de woningbouw enigszins te dempen. Een aantal van deze maatregelen is inmiddels beëindigd. De volgende maatregelen lopen nog door:

- Verhoging NHG-borgingsgrens tot € 350 000 (loopt eind 2011 af).
- Verhoging borgingsgrens WSW naar € 240 000, structureel.
- BTW-verlaging voor vloer-, dak- en gevelisolatie, geen einddatum.
- Uitbreiding laag BTW-tarief voor schilderen en stukadoors voor woningen ouder dan twee jaar, geen einddatum.
- BTW-tarief verlaagd op arbeid bij onderhoud en renovatie (loopt 1 oktober 2011 af).

Er ligt nu vooral een forse opgave voor de sector zelf. Door te innoveren, de efficiency en flexibiliteit te vergroten, kan de sector sterker uit de crisis komen en inspelen op de veranderende investeringsopgaven. Het kabinet wil hierbij ruimte bieden door de condities voor investeringen te verbeteren en belemmeringen weg te nemen. Het kabinet zal zich hiertoe actief inzetten langs de volgende lijnen:

1. Ruimte creëren voor voldoende en vraaggerichte woningbouw in de huur- en koopsector, via uitbreiding, verbetering en vervanging.
2. Regelgeving verbeteren en vereenvoudigen en procedures versnellen.
3. Beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen voor ouderen en andere mensen met beperkingen stimuleren.
4. Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen.
5. Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen verkennen en de (experimentele) toepassing hiervan stimuleren.

4.1. Meer ruimte voor voldoende en vraaggerichte woningbouw

Ruimte voor woningbouw

Om beter aan te sluiten bij de vraag van de consument moet in het woonbeleid en de woningbouw meer ruimte worden geboden voor kleinschalige, organische groei. Daarmee kunnen gemeenten – zowel steden als kleine kernen – in de eigen woningbehoefte voorzien. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het kabinet worden ruimtelijke beperkingen van rijkswege weggenomen en generieke concepten en doelstellingen rond verstedelijking losgelaten. Het gaat daarbij om rijksdoelen op het terrein van stedelijke netwerken, bundelingspercentages en binnenstedelijk bouwen. Het kabinet beëindigt zijn rol bij nationale landschappen, rijksbufferzones, landsbrede verstedelijkingsafspraken en sport- en recreatievoorzieningen. Dergelijke doelstellingen maken in het vervolg onderdeel uit van regionaal en lokaal maatwerk. Daarmee krijgen decentrale overheden meer ruimte voor regionaal maatwerk dat door de ontwikkelingen rondom demografie, energie, klimaat en mobiliteit steeds vaker nodig is.

Daarnaast wil het kabinet dat er meer ruimte komt voor kleinschalige bouwlocaties (onder andere in het Groene Hart) en meer ruimte voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap, meegroeiwoningen, mantelzorgwoningen en meergeneratiewoningen. Kleinschalige locatieontwikke-

lingen bieden mogelijkheden voor vernieuwende concepten, ook in binnenstedelijk gebied. Ook kan hierbij worden gedacht aan het concept van casco- en kluswoningen. Om zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming bij ruimtelijke plannen te bevorderen, kan gebruik worden gemaakt van de «ladder» voor duurzame verstedelijking zoals opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

De gemeentelijke woonvisies zijn voor de (samenwerkende) gemeenten het primaire instrument voor de planning en programmering van de opgaven op de lokale en regionale woningmarkt. Via de gemeentelijke woonvisie kan ook de basis worden gelegd voor de samenwerking met woningbouwcorporaties, maatschappelijke instellingen, bedrijven en bewoners bij het aanpakken van opgaven op het terrein van woningbouw, renovatie en herstel en leefbaarheid.

Het is de taak van provincies om binnen het ruimtelijk beleid voldoende ruimte te bieden aan lokale woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat deze alsnog tot stand komt. Als een gemeente zich niet houdt aan gemaakte afspraken, is het de rol van de provincie die gemeente daar op aan te spreken. De provincie heeft daarvoor het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als stok achter de deur.

Bij de concrete rijksinzet ligt de focus met name op zeer gespannen en krimpregio's. Aangezien de opgaven in deze gebieden zeer complex zijn, ondersteunt het Rijk gemeenten en provincies in deze gebieden door middel van kennis en experimenten, maar ook het aanpassen en wegnemen van hinderlijke regelgeving en uitwerken van nieuwe verdienmodellen. Tijdige beschikbaarheid van voldoende locatiedcapaciteit is van belang voor de realisatie van de doelstellingen: 130 procent direct beschikbare locatiedcapaciteit is in gespannen gebieden nog steeds het streven. Het Rijk kan provincies en gemeenten aanspreken wanneer niet of in onvoldoende mate met de rijksdoelstellingen rekening wordt gehouden.

Het Rijk draagt op de volgende manieren bij aan de regionale samenwerking rond het wonen:

- Afspraken met het rijk over woningbouwprogrammering in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad in het bestuurlijk overleg MIRT. Voor de andere stedelijke regio's worden tussen Rijk en regio geen nieuwe of geactualiseerde afspraken meer gemaakt over de woningbouwprogrammering.
- Regionale samenwerking inbrengen als onderdeel van de agenda wonen en leefbaarheid met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Een inhoudelijke bijdrage leveren en meewerken aan het thema wonen in het Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking.

Meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap

Het kabinet wil dat gemeenten meer mogelijkheden bieden voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap, zodat er meer eigenbouw tot stand komt en mensen hun eigen woonwensen kunnen realiseren. Veel mensen in ons land willen immers graag hun woning zelf (laten) bouwen. Het aantal mensen dat geïnteresseerd is in eigenbouw (particulier opdrachtgeverschap) ligt op circa 30 procent van het aantal mensen dat op zoek is naar een koopwoning¹. Toch blijft het percentage gerealiseerde eigenbouw schommelen rond de 7 procent in de stedelijke regio's en 10 procent in Nederland als totaal. Gemeenten worden gestimuleerd om burgers meer mogelijkheden voor eigenbouw te geven, door meer kavels

¹ WoON 2009.

uit geven en belemmeringen in de sfeer van lokale voorschriften weg te nemen. Om gemeenten daarmee te helpen is in mei 2010 het Expertteam Eigenbouw opgericht. Door de inzet van dit team oriënteert een toenemend aantal gemeenten zich op een grotere rol voor eigenbouw. Dat geldt niet alleen voor kleine en middelgrote gemeenten, maar óók voor de G4. Het expertteam is inmiddels in circa 30 gemeenten actief, binnen en buiten de Randstad. Naar verwachting leidt de inzet van het expertteam in de komende jaren tot de uitgifte van aanmerkelijk meer kavels voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap dan in de afgelopen jaren.

Heroverwegingen bij het grondbeleid

Locatieontwikkeling komt alleen tot stand bij een sluitende grondexploitatie. De afgelopen jaren lieten zien dat grondexploitatie ook de nodige risico's met zich meebrengt. Het kabinet wil om die reden stimuleren dat gemeenten een bewustere afweging maken tussen actief of faciliterend grondbeleid. Om de transparantie van grondexploitaties te vergroten en de risico's voor gemeenten te beperken, wordt onderzocht wat gedaan kan worden om gemeenteraden en provinciale staten meer inzicht te geven in het grondbeleid, zodat ze beter kunnen sturen op prestaties en risico's daarbij.

Daarnaast moeten meer kleinschalige locaties tot stand worden gebracht. In veel gevallen kunnen die op basis van particuliere initiatieven tot stand komen. Het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten, dat gemeenten een eerste recht van koop biedt wanneer iemand zijn grond wil overdragen, beperkt private initiatiefnemers mogelijk in hun ambities. Het kabinet wil daarom onderzoeken of en zo ja, welke belemmeringen de Wet Voorkeursrecht Gemeenten in de praktijk kent bij het tot stand brengen van kleinschalige locaties. Ook andere maatregelen die het privaat initiatief op de grondmarkt en de ontwikkeling van kleinschalige locaties bevorderen hebben de aandacht. Daartoe zullen de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling worden bezien. Langs deze weg kunnen private partijen gemakkelijker zelfstandige kleinschalige locaties ontwikkelen, zonder dat het gehele gebied in één hand c.q. één grondexploitatie hoeft te worden gebracht.

Transformatie kantoren in woningen

Op 7 maart 2011 heeft de minister voor I&M het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren aan de Kamer gezonden. Hierin is opgenomen dat er pilots komen voor herontwikkeling en transformatie van leegstaande kantoren tot woningen.

Het Rijk zal regeltechnische en procedurele belemmeringen wegnemen bij de transformatie van kantoren in woningen. Op basis van een tiental proefprojecten rond de transformatie van kantoren naar woningen (in zowel gespannen gemeenten als krimpgemeenten) is onderzocht hoe regels en procedures zodanig kunnen worden gestroomlijnd dat transformatie wordt versneld. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt bij het doorlichten van de regelgeving, ook op rijksniveau. In het nieuwe Bouwbesluit wordt verbouw tot woningen procedureel gemakkelijker gemaakt. Per 2012 zijn er geen lokale ontheffingen meer nodig en zijn bij verbouw landelijke niveaus aangewezen. Daarnaast komt het kabinet met voorstellen waardoor eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de herbestemming van leegstaande kantoren en andere gebouwen. Ook de procedure van vergunningverlening voor het tijdelijk toestaan van andere functies zal worden bekort.

Transformatie van kantoren naar wonen is overigens niet altijd een reële optie. Het overgrote deel van de leegstand bevindt zich namelijk in kantorenwijken en industriegebieden. Daarnaast bevindt een groot deel van de leegstand zich in kantoren die deels leeg staan, wat transformatie lastiger maakt. Wanneer herbestemming niet mogelijk is, kan sloop nader worden onderzocht. De vrijkomende grond komt dan beschikbaar voor nieuwe functies, die wel een bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.

4.2. Snellere en betere regels en procedures

Bezinning bouwregelgeving

Het kabinet wil de regels en procedures in de woningbouw en op het terrein van het omgevingsrecht beperken en vereenvoudigen. Het Bouwbesluit 2003 wordt op dit moment herzien en geïntegreerd met het Gebruiksbesluit, met als doel minder en eenvoudiger regels. Er wordt naar gestreefd dit nieuwe Bouwbesluit op 1 januari 2012 van kracht te laten worden.

Daarnaast werkt het kabinet aan een fundamentele bezinning op de bouwregelgeving. Rond de zomer van 2011 moet een analyse gereed zijn die een basis legt voor deze bezinning. De bezinning kent drie onderdelen:

1. Een herbezinning op de (technische) voorschriften. Welke eisen stelt de overheid en om welke redenen? Hoe kan een verdere deregulering tot meer snelheid in de bouw leiden? Waarvoor is de overheid wel en waarvoor is de overheid niet verantwoordelijk?
2. «Herijking gemeentelijk toezichtsinstrumentarium». In dit project wordt samen met de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland het gemeentelijk toezichtsinstrumentarium voor de bestaande bouw bezien. De focus bij dit project is het toezicht op de bestaande bouw.
3. De uitvoering van de adviezen van de Commissie Dekker «Privaat wat kan, publiek wat moet», gericht op de procedurele kant van de vergunningverlening en toezicht. Er is gestart met de voorbereidingen voor een wetswijziging die het mogelijk maakt om, naast het bestaande stelsel, private toezichtarrangementen toe te passen in de bouw. Uitgangspunt is een duaal stelsel, waarbij private instrumenten binnen – nog nader te bepalen – kaders worden toegepast als alternatief voor het traditionele toezicht door het bevoegd gezag. De aanbevelingen van de Commissie Dekker zullen ook worden meegenomen bij de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Het kabinet werkt aan een «Raamwet omgevingsrecht» waarin overkoepelende onderwerpen zoveel mogelijk uniform en gebundeld worden geregeld. Een wet die bestaande wetten integreert, het aantal verschillende regels vermindert en de toepassing van het omgevingsrecht eenvoudiger en effectiever maakt. Vooruitlopend op de Raamwet zal eerst de Crisis- en Herstelwet permanent worden gemaakt door onderdelen hiervan toe te voegen aan onder meer de Algemene wet bestuursrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het Rijk zal regeltechnische en procedurele belemmeringen wegnemen bij de transformatie van kantoren in woningen. De regelgeving, ook op rijksniveau, zal hierop worden doorgelicht. In het nieuwe Bouwbesluit wordt verbouw tot woningen procedureel gemakkelijker gemaakt. Daarnaast komt het kabinet met voorstellen waardoor eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de herbestemming van leegstaande kantoren en andere gebouwen. Ook de

procedure van vergunningverlening voor het tijdelijk toestaan van andere functies zal worden bekort. Op 7 maart 2011 heeft de minister voor I&M het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren aan de Kamer gezonden. Hierin is opgenomen dat er pilots komen voor herontwikkeling en transformatie van leegstaande kantoren tot woningen.

Versnelling locatieontwikkeling

Om de snelheid en flexibiliteit van de locatieontwikkeling te vergroten, wil het kabinet bevorderen dat er vaker wordt gewerkt met globalere bestemmingen¹. Wanneer reeds bij het opstellen van het bestemmingsplan rekening wordt gehouden met meerdere mogelijke functies (wonen, werken, voorzieningen), kan bij functiewijziging een tijdverslindende bestemmingsplanwijziging worden vermeden. In dit verband wordt door de minister van Infrastructuur en Milieu nader gekeken naar de voorwaarden waaronder de financiële uitvoerbaarheid van flexibele bestemmingsplannen kan worden gewaarborgd.

4.3. Voldoende woningen voor ouderen

Door de vergrijzing neemt de komende decennia de behoefte aan geschikte woningen snel toe. Op dit moment gaat het jaarlijks om 40 000 extra woningen die geschikt zijn voor ouderen (de nultredenwoning). Deze doelstelling kan zowel via nieuwbouw worden bereikt, als via aanpassing in de bestaande woningen of (specifiek in de huursector) via efficiëntere woningtoewijzing. Ook zal de behoefte toenemen aan woningen die geschikt zijn voor het leveren van zwaardere vormen van zorg. Het kan daarbij gaan om mensen met zwaardere fysieke beperkingen en dementerenden die behoefte hebben aan (zwaar) aangepaste woningen c.q. passende woonvormen zoals groepswonen. Het beleid is gericht op het beperken van de intramurale zorgverlening. Steeds vaker wonen ouderen en andere mensen met een grote mate van beperking in een reguliere woning, waar zij zorg aan huis krijgen. In de nieuwbouw en woningaanpassing liggen kansen voor de bouwsector. Slimme oplossingen voor het geschikt maken van woningen voor ouderen en andere mensen met (zwaardere) beperkingen zijn en worden ontwikkeld. Domotica (gemakstechnologie voor in en om de woning) biedt vele kansen, maar wordt nog maar in beperkte mate standaard toegepast.

Naast de groeiende groep welvarende ouderen is er ook een omvangrijke groep ouderen (700 000 65-plussers in 2009) met een laag inkomen die woont in de sociale huursector en geen of weinig eigen vermogen heeft. Deze groep vraagt blijvende aandacht van overheid en woningcorporaties. Het aandeel van deze groep neemt af, maar het aantal blijft naar verwachting even groot. Er ligt een belangrijke taak bij de corporaties om deze ouderen geschikte en aangepaste woonruimte te bieden. Mede in dat licht wil het kabinet de komende jaren in het woningaanbod meer ruimte creëren voor meegroe-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen. Om het aanbod van deze woningen te bevorderen moet de bestemmingsplanpraktijk flexibeler worden gemaakt. Het kabinet komt met voorstellen om eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen te kunnen verlenen voor (al dan niet tijdelijke) afwijkingen van bestemmingsplannen ten behoeve van onder meer mantelzorgvoorzieningen. Daarnaast zullen waar nodig belemmeringen in de planologische- en bouwregelgeving voor meegroe-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen zoveel mogelijk worden weggenomen. Het kabinet zal de vergunningsvrije bouw mogelijkheden op dit terrein vergroten. Daarnaast valt te denken aan een vereenvoudiging van de procedure voor planologische ontheffingen en een aanpassing van de termijn voor het mogen plaatsen van tijdelijke woonruimte. Verder zal mantelzorg als aparte categorie worden opgenomen in de herziening van

¹ Dit maakt ook deel uit van de aanbevelingen van de commissie Dekker.

de Huisvestingswet, zodat mantelzorgers sneller in de buurt van de zorgvrager kunnen worden gehuisvest.

Bij het aanpassen van de woning gaat het om omvangrijke investeringen, voor een deel in de nieuwbouw, maar ook vooral in de bestaande woningvoorraad. Ouderen kunnen hierdoor langer in hun huidige woning blijven wonen. De aanvragen voor fysieke aanpassingen van de woning betekenen een toenemend beslag op de gemeentelijke WMO-budgetten. De investeringsmogelijkheden van de nieuwe generatie ouderen zijn groter. Zij hebben in het algemeen betere pensioenen en een groter deel van hen heeft opgebouwd vermogen in de eigen woning. Op dit moment wordt dit vermogen in de eigen woning nog maar weinig benut. Ook hier liggen kansen voor innovaties. Ouderen kunnen dit vermogen alleen benutten als zij hun woning verkopen en verhuizen of een (tweede) hypotheek nemen. In een aantal andere landen zijn er al meer mogelijkheden om het vermogen in de eigen woning actief te benutten. Daarom wil het kabinet aansluiten bij de bredere discussie over nieuwe financieringsarrangementen wat betreft zorg en pensioenen door ook het vermogen in de eigen woning hierbij te betrekken. Er wordt een verkenning uitgevoerd naar nieuwe financieringsarrangementen op het snijvlak van wonen, zorg en pensioenen

4.4. Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen

Energiebesparing in de gebouwde omgeving blijft de komende jaren van groot belang. Ten eerste omdat de energierekening een steeds groter deel uit maakt van de woonlasten. Ten tweede omdat het kabinet energiebesparing als een mogelijkheid ziet om investeringen in de woningbouwmarkt te stimuleren. Daarnaast wordt energiezuinigheid steeds meer een factor die meetelt in de waarde van vastgoed. Dit is al zichtbaar in de koopprijzen van zowel commercieel vastgoed als woningen. Vanzelfsprekend wil het kabinet uitvoering geven aan de Europese doelen voor klimaat en duurzame energie: 20 procent CO₂-reductie en 14 procent duurzame energie in 2020. De gebouwde omgeving is goed voor 30 procent van het totale energieverbruik in Nederland, heeft een groot besparingspotentieel en kan daardoor een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de nationale klimaatdoelstellingen, ook op de langere termijn.

Herijking beleid energiebesparing in de gebouwde omgeving

De inzet van het kabinet loopt langs twee lijnen: het gedrag van de consument en de energetische kwaliteit van het gebouw. De herijking van het beleid voor energiebesparing in de gebouwde omgeving is uitgewerkt in het Plan van Aanpak Energiebesparing in de Gebouwde Omgeving. Dit Plan van Aanpak is op 16 maart 2011 besproken met de Tweede Kamer.

Ander gedrag gebruikers

Er zal meer worden ingezet op gedragsveranderingen van gebouwgebruikers. Instrumenten hiertoe zijn onder andere de «slimme meters» en het stimuleren van gebruikersvriendelijk ontwerpen. Daarnaast zal een onderzoek worden verricht naar de mogelijkheid van niet-fiscale prijs-prikkels. Een ander belangrijk instrument zijn de convenanten: Meer met Minder voor de bestaande voorraad en het Lente-akkoord Energiebesparing in de Nieuwbouw en Energiebesparing Sociale Huursector¹. Het kabinet hecht eraan vast te houden aan deze vorm van publiek-private samenwerking. Omdat het kabinet de CO₂-reductiedoelstelling op het vereiste niveau heeft gebracht conform de Europese reductiedoelstellingen (verlaging van 30 procent naar 20 procent), wordt gezien of deze

¹ Het Lente-akkoord heeft een looptijd tot 2015; het convenant Meer met Minder en Energiebesparing Sociale Huursector hebben een looptijd tot 2020.

nieuwe reductiedoelstellingen consequenties hebben voor de doelstellingen van de convenanten.

Om in de bestaande bouw meer vaart te maken, wordt ingezet op een grootschalige aanpak van bestaande gebouwen, onder de naam «blok-voor-blok». Een forse opschaling van de energiebesparing in de markt is mogelijk door gebruik te maken van standaardpakketten, met een regierol op lokaal niveau en met middelen uit de markt (bijvoorbeeld van institutionele beleggers). Vijf pilot-projecten worden voorbereid, waarbij per pilot enkele duizenden woningen worden aangepakt. Deze gaan rond de zomer 2011 van start.

Verder wordt het WWS-stelsel wordt per 1 juli 2011 aangepast: energetisch goede woningen krijgen een hogere maximale huurprijs dan energetisch slechte woningen. De wet- en regelgeving wordt aangepast aan de nieuwe Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD 2010). Bij nieuwbouw wordt uiterlijk 1 juli 2012 een energielabel bij oplevering verplicht gesteld. De handhaving op het energielabel bij verhuur en verkoop wordt verbeterd.

Aanpak energetische kwaliteit gebouwen

Op 1 januari is de Energieprestatiecoëfficiënt (EPC) woningbouw aangescherpt van 0,8 naar 0,6. Europese wetgeving schrijft voor dat vanaf 2020 alle nieuwbouw energieneutraal is (EPC 0,0). Daarom wordt in de periode tot 2020 de EPC stapsgewijs aangescherpt. Met marktpartijen wordt overlegd over welk tempo van aanpassingen haalbaar is. Daarnaast zet het Rijk in op een aantal andere maatregelen:

- Een effectieve handhaving van de aanwezigheid van het energielabel.
- Aanscherping van de huidige vangnetten voor isolatie voor de gebouwschil bij renovatie tot het maximale niveau dat kostenneutraal is voor de bewoner.
- Invoering van een rendementseis voor installatiesystemen (in de bestaande bouw).
- Uitvoering van een aantal verplichte wijzigingen en aanvullingen aan het energielabel gebouwen: een link naar een website met informatie over terugverdiëntijden en investeringen voor maatregelen, vermelding van het energielabel in commerciële verkoopadvertenties, het zichtbaar aanbrengen van het energielabel in overheidsgebouwen groter dan 500 m² en in veel door publiek bezochte gebouwen zoals winkelcentra en hotels en de introductie van een energielabel bij oplevering.
- De handhaving van de Wet Milieubeheer wordt geïntensiveerd wat betreft de verplichting van bedrijven om gebouwgebonden energiebesparende maatregelen te nemen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen.
- De inzet van subsidies wordt tijdens deze kabinetsperiode afgebouwd. De uitdaging ligt nu bij marktpartijen om met creatieve oplossingen en nieuwe concepten de markt een stap verder te brengen. De lopende rijkspremieregeling Meer Met Minder wordt nog voortgezet tot uiterlijk 31 december 2011, of zoveel eerder als het budget is uitgeput.

Naast de convenanten en de blok-voor-blok aanpak zijn nieuwe initiatieven en concepten van andere overheden, marktpartijen en burgers noodzakelijk om de doelstellingen voor 2020 te halen. Het kabinet ziet in de praktijk diverse veelbelovende initiatieven die navolging verdienen, zoals collectieve energiebesparende voorzieningen buiten het gebouw en decentrale energieopwekking door (collectieven van) bewoners. In de zomer van 2011 geeft de minister van BZK samen met de minister van EL&I hier in het kader van de *Green Deal* voor de gebouwde omgeving een nadere uitwerking aan.

Het kabinet voert het programma Energiesprong uit via de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting SEV. Dit programma loopt tot 2014. Dit programma heeft tot doel partijen in de gebouwde omgeving in beweging zetten om innovatief energiegebruik te ontwikkelen. Dit leidt tot meer grootschalige toepassing van duurzame energie en daarmee tot een forse reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen met uiteindelijk een halvering van het energiegebruik in de gebouwde omgeving in 2030 (ten opzichte van 1990). In het programma Energiesprong wordt samengewerkt met verschillende partijen van zowel de vraagkant als de aanbodkant. Het programma ondersteunt concrete projecten, financieel of procesmatig met als doel procesinnovatie te bereiken. Het gaat daarbij om woningbouw-, utiliteitsbouw- en gebiedsontwikkelingsprojecten, zowel in nieuwbouw als bij renovatie.

4.5. Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen

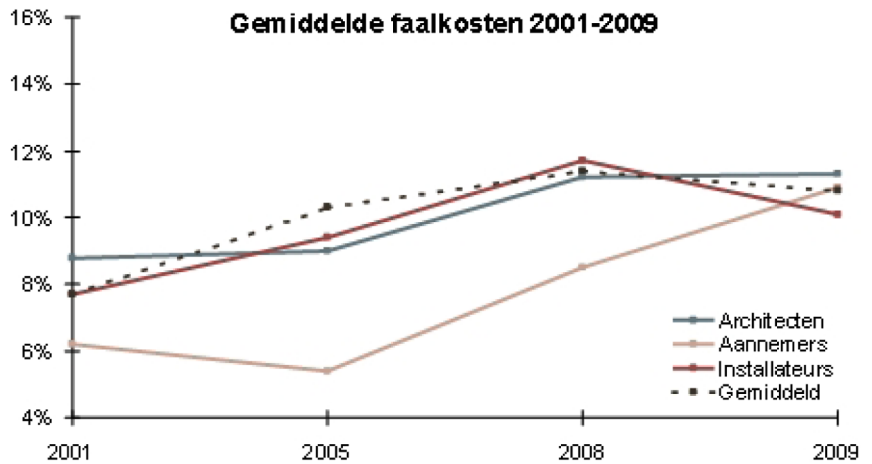
De eerste voorwaarde voor investeringsherstel is ruimte voor herstel van de vraag naar woningen. Daarnaast hebben woningaanbieders een aantal «molenstenen» weg te werken en moeten zij hun aanbod effectiever en efficiënter afstemmen op de (potentiële) vraag.

Marktpartijen en lokale/regionale overheden moeten tegen die achtergrond nieuwe verdienmodellen ontwikkelen, met oog voor de toenevende verschillen tussen regionale markten, het ontbreken van overheidssubsidies en lagere grondopbrengsten. De nieuwe modellen moeten geschraagd worden door een voor interne en externe financiers acceptabel risico-rendementsprofiel. Het is zaak dat de bouwsector zich weet te vernieuwen en investeert in innovatie. Trefwoorden daarbij zijn vraagoriëntatie, nieuwe kostendragers, productvernieuwing, kostenreductie (beperking faalkosten en doorlooptijden, «co-makership»), slimme risicoverdeling en -beheersing (programmering, ketenintegratie/nieuwe samenwerkingsvormen, «life-cyclecosting») en nieuwe financieringsarrangementen.

De woning- en utiliteitsbouwsector kan zelf nog een behoorlijke slag maken qua innovatievermogen en dynamiek, om tot kostenbeperkingen te komen. De sector kampt met relatief hoge bouw- en faalkosten. De bouwkosten zijn tussen 2005 en 2010 reëel met circa 6 procent gestegen, aanzienlijk meer dus dan de inflatie. De bouwkosten in Nederland behoren bij de hoogste in Europa; ze liggen 27 procent hoger dan het Europees gemiddelde. Faalkosten (kosten die onnodig worden gemaakt) vormen een aanhoudend probleem. Deze bedragen circa 10 procent van de omzet (zie figuur 2.6). Er ligt dus een duidelijke opdracht voor de bouwsector zelf, om tot meer de efficiency en flexibiliteit te verhogen en het innovatief vermogen te vergroten.

Hierbij is met name innovatie in het bouwproces van belang, om tot nieuwe samenwerkingsvormen te komen, faal- en bouwkosten te verlagen en risico's beter te verdelen. Ketensamenwerking, levensduurdenken en co-makership zijn voorbeelden van ideeën die hierbij nadere uitwerking en navolging behoeven.

Figuur 2.6: Faalkosten in de bouw 2001-2009



Bron: USP, verschillende jaren

Op verschillende terreinen wordt beleid ontwikkeld, dat van invloed is op de investeringscondities op het gebied van de woningbouw. Voor het herstel van investeringen is een samenhangend, operationeel handelingsperspectief voor betrokken private en publieke partijen onmisbaar. Tegen deze achtergrond is door de minister van BZK, in samenwerking met de ministers van EL&I en I&M, een interdepartementaal programma gestart om nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen te ontwikkelen. Dit in nauwe samenwerking met betrokken publieke en private partijen. In dit kader zullen onder andere voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving worden geformuleerd.

Het programma, gericht op nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen, wordt, in samenwerking met betrokken externe partijen en deskundigen, langs vier sporen uitgevoerd:

1. Ontwikkelen van een gedeelde analyse;
2. Uitvoering van toepassingsgerichte verkenningen en experimenten gericht op nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen;
3. Ontwikkeling en overdracht van kennis met betrekking tot (regionale) programmering, planvorming en grondbeleid en -exploitatie;
4. Realisatie van een transfernetwerk dat zich richt op de oplossing van vanuit de investeringspraktijk gesignaleerde concrete knelpunten door benutting van de ruimte binnen bestaand beleid.

5. Verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving

De leefbaarheid in de aandachtswijken is in de afgelopen jaren, mede dankzij respectievelijk het grotestedenbeleid en de wijkenaanpak verbeterd. Maar de woon- en leefomgeving is niet alleen een zorg in de 40 aandachtswijken in de grote steden. Daarom verspreidt het kabinet de toepassing van de opgedane ervaringen van de 40 wijken naar alle wijken en buurten met achterstanden. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving wordt bovendien sterk bepaald door de mate waarin burgers verantwoordelijk zijn voor hun wijk of buurt. Burgerparticipatie vraagt om een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijven en bewoners (paragraaf 5.2).

5.1. Gericht de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeteren

De kwaliteit van de woon- en leefomgeving is niet alleen belangrijk voor bewoners, maar ook voor de economische groei van Nederland. Het gaat dan om de economische kracht van steden en de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied. Zo helpt een goede woon- en leefomgeving in het vasthouden en aantrekken van midden en hogere inkomensgroepen. Ook neemt door investeringen in de woonomgeving de waarde van het omliggende vastgoed toe, hetgeen het voor private partijen aantrekkelijker maakt om eveneens te (blijven) investeren. De eerste verantwoordelijkheid voor leefbaarheid ligt bij de partijen op lokaal niveau: bewoners, woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten.

Stedelijke Vernieuwing

Het kabinet investeert in de periode 2010–2014 1,2 miljard in leefbaarheid via het reeds over gemeenten en provincies verdeelde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Na 2014 is hiervoor geen rijksbudget meer beschikbaar. Het ISV is bedoeld voor gemeenten om te investeren in de stedelijke vernieuwing. Doel is het wegnemen van fysieke achterstanden in wijken in alle gemeenten van Nederland en vooral in de grote steden en hun aandachtswijken. De uitbetaling loopt vanaf 2011 via een decentralisatie-uitkering in het Gemeente- en Provinciefonds. Met de 31 rechtstreekse steden heeft het Rijk afspraken gemaakt over het bevorderen van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad, het bevorderen van de fysieke kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het bevorderen van een gezonde en duurzame woon- en leefomgeving. In samenwerking met steden is instrumentarium ontwikkeld om de voortgang op de landelijke doelstellingen te volgen en waar nodig bij te sturen.

Het Rijk werkt vanuit partnerschap samen met gemeenten bij de stedelijke vernieuwing in deze ISV-periode, maar ook na 2014. VNG en Rijk hebben een gezamenlijke agenda Wonen en Leefbaarheid opgesteld. Dit is een uitwerking van de uitgangspunten en beleidsvoornemens uit het regeerakkoord. De G4 en G32 zijn betrokken bij de uitwerking van deze agenda. Daarnaast nemen IPO en VNG het initiatief om als onderdeel van deze agenda samen met de grote steden en het Rijk een visie op de stedelijke vernieuwing op te stellen. Dit mede met het oog op het vervallen van het ISV na 2014. Er wordt gewerkt aan drie sporen:

- Inventarisatie van nieuwe financieringsconstructies, evenals een onderzoek naar hoe maatschappelijke baten «teruggeploegd» kunnen worden in investeerbare euro's.
- Deelname van het Rijk in de gezamenlijke jaarprogramma's van de G32 en de G4 (onder andere in de projecten «Aanpak wijken uit de jaren 60/70» en «Herprogrammering van de woningbouw»).
- Samen met steden wegnemen van belemmeringen in de uitvoering. De minister van BZK zal erop toezien dat de verschillende departementen waar nodig een bijdrage leveren.

Verder omvat de inzet van het kabinet de volgende zaken:

- De wenselijkheid bezien om de Huisvestingswet en de «Rotterdamwet» (Wet Maatregelen grootstedelijke problematiek) aan te passen om meer ruimte voor specifiek beleid en maatwerk bij de aanpak van lokale opgaven mogelijk te maken.
- Inventarisatie van de mogelijkheden om de aanpak van de particuliere woningvoorraad bij stedelijke vernieuwing te versterken en versnellen.

- Regulier de «staat van de stad» in beeld brengen, om de rijksdoelstellingen en maatschappelijke effecten ter bevordering van krachtige steden te volgen en eventueel bij te sturen.

Aandachtswijken en -buurten

De leefbaarheid heeft zich in de 40 wijken beter ontwikkeld dan in de andere wijken. Hoewel er nog een flinke weg is te gaan, zijn de resultaten uit de wijkenaanpak positief. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de zorg om een goede woon- en leefomgeving niet is voorbehouden aan de geselecteerde wijken. Daarom zal het rijk als partner van gemeenten – mede op basis van de inzichten van de visitatiecommissie wijken – de lessen uit de wijkenaanpak breder verspreiden naar alle wijken en buurten met achterstanden, zowel in steden als in dorpen en in groei- als in krimpregio's. Vanzelfsprekend blijven de afspraken zoals gemaakt met de 40 aandachtswijken onverminderd van kracht. Wel wordt de Vogelaarheffing afgebouwd.

Momenteel worden maatwerkafspraken gemaakt tussen steden en Rijk, waarin wordt vastgelegd hoe de uitvoering kan worden versterkt en op welke punten extra ondersteuning van het Rijk wordt gevraagd. Het Rijk zal voorts met een aantal gemeenten businesscases uitwerken om te bezien of en hoe de investeringskracht voor leefbaarheid in buurten en wijken op peil kan worden gehouden. Dit kan met inzet van alternatieve (particuliere) bronnen. Hierbij worden de recente ervaringen die in Groot-Brittannië zijn opgedaan in het kader van de «Big-Society»-gedachte betrokken. De lessen uit het integraal werken dat in de wijkenaanpak centraal staat, kunnen nu goed benut worden bij de verschillende decentralisaties in het sociale domein, zodat er voldoende ruimte ontstaat voor gemeenten om ontkokerd en integraal te werken.

Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor Rotterdam-Zuid: er komt een Programma Kwaliteitssprong voor de verbetering van de woon- en leefomgeving in dit gebied. Ook zal het wijkgericht werken op de BES-eilanden¹ en Curaçao worden bevorderd.

Krimp- en anticipeergebieden

Doel van de aanpak in *krimpgebieden* is de leefbaarheid op peil houden en de (regionale) bestuurskracht versterken. In 2009 heeft het Rijk samen met VNG en IPO het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling *Krimpen met kwaliteit* opgesteld. De aanpak is gericht op samenwerken, het bieden van ruimte in regelgeving, experimenten, meer beleidsruimte en een herverdeling van bestaande en reguliere geldstromen. Voor de krimpgebieden Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen heeft het Rijk vorig jaar € 31 miljoen beschikbaar gesteld voor de herstructureringsopgave wonen. Provincies en gemeenten hebben elk eenzelfde bedrag ingezet, zodat in totaal € 93 miljoen beschikbaar is voor investeringen. Uit een kosten-batenanalyse blijkt dat investeren loont en maatschappelijk rendabel is. Het Rijk heeft ter ondersteuning van regio's, die met krimp te maken hebben, ook reguliere geldstromen herverdeeld: vanaf 2011 is een tijdelijke krimpmaatstaf aangebracht in het gemeentefonds voor gemeenten uit de provincies Groningen, Limburg en Zeeland, die met dalende inwoneraantallen te maken hebben gehad. Deze gemeenten ontvangen ongeveer € 15 miljoen extra per jaar. Ook bij de herijking van het provinciefonds eerder dit jaar is rekening gehouden met demografische krimp².

Het kabinet zet voor de drie krimpgebieden de vorig jaar afgesproken aanpak en de interbestuurlijke samenwerking voort. Duidelijk is dat de agenderende fase voorbij is. De lokale en regionale partijen gaan nu samen met de burgers de fase in van implementatie en uitvoering,

¹ Bonaire, Sint-Eustatius, Saba.

² Brief aan Tweede Kamer d.d. 29 maart 2011, Nieuw verdeelmodel provinciefonds (TK 2010–2011, 32 500 C, nr. 6).

waarbij de provincie een belangrijke regierol heeft. Het rijk heeft een initiërende, faciliterende en kennisondersteunende rol en zorgt dat de regelgeving effectief beleid niet belemmert. Experimenten vormen een belangrijk element in de aanpak van het Rijk. Er lopen 21 krimpexperimenten op verschillende thema's, zoals wonen, voorzieningen en onderwijs. Bij de aan het wonen gerelateerde experimenten is de aanpak van de particuliere woningvoorraad belangrijk. Verder heeft het Rijk samen met provincies onderzoek laten uitvoeren naar de knelpunten in de regelgeving op het gebied van wonen en onderwijs. De knelpunten worden met VNG en IPO nader bekeken en waar nodig wordt regelgeving aangepast.

In sommige regio's is het op dit moment moeilijk te bepalen of er krimp zal optreden of niet. In deze regio's, de zogenoemde anticipeergebieden, wil de minister van BZK een dialoog aangaan met de lokale en regionale bestuurders over hoe zij met deze onzekerheden kunnen omgaan. De onzekerheden kunnen namelijk leiden tot gebrek aan onderlinge afstemming en inefficiëntie, bijvoorbeeld doordat naast elkaar gelegen regio's met elkaar gaan concurreren om uitbreidingsvraag en te veel bouwlocaties ontwikkelen.

Het kabinet heeft samen met VNG en IPO een Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling opgesteld, die behalve op de voortgang van de uitvoering van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling ook ingaat op nieuwe acties, waaronder die in de anticipeergebieden. Er is aangegeven of, en zo ja welke, aanvullende maatregelen voor krimpregio's noodzakelijk en mogelijk zijn. Hierbij is het SER-advies «*Bevolkingskrimp benoemen en benutten*» betrokken, dat afgelopen maart is verschenen. Het thema demografische ontwikkelingen staat eveneens hoog op de EU-agenda, aangezien deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een toename van de kloof tussen armere en rijkere Europese regio's. Het EU-cohesiebeleid beoogt deze kloof juist te verkleinen. In de toekomst wordt daarom verwacht dat voor het thema demografische ontwikkelingen middelen vanuit de EU-structuurfondsen worden aangewend.

Gemeenten met veel MOE-landers¹

Arbeidsmigranten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het vinden van adequate huisvesting. Van gemeenten waar veel arbeidsmigranten aanwezig zijn, wordt verwacht dat zij een visie opstellen voor de langere termijn en prestatieafspraken maken met corporaties over onder andere de bouw van huisvesting. De huisvestingsverordening is voor de sturing op de bestaande woningvoorraad een belangrijk lokaal instrument. Daar waar vrije locaties beschikbaar komen binnen de gemeentegrenzen, moet ook aan (tijdelijke of permanente) herontwikkeling voor MOE-landers gedacht worden. Ook het ombouwen van kantoren en andere panden naar huisvesting voor arbeidsmigranten behoort tot de mogelijkheden. Hiertoe kan aan een verruiming van de bouw- en RO-regelgeving gedacht worden. In dit verband zal het kabinet voorstellen uitwerken om eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen te kunnen verlenen voor logiesfuncties voor (buitenlandse) werknemers. Een gedegen handhavingsbeleid door de gemeenten om overlast en overbewoning aan te pakken is van groot belang. Dit vraagt om een scherpe prioritering van de handhavingscapaciteit. Voor gemeenten is er een praktijkteam beschikbaar dat op afroep met raad en daad bij kan staan.

¹ Migranten uit Midden- en Oost Europa.

Om leefbaarheidproblemen in New Towns (de voormalige groeikernen) te voorkomen, ondersteunt het Rijk met kennis en kunde de preventieve aanpak van de zogenaamde Ortega-gemeenten. Kernelement is het zelfbeheer door burgers en ondernemers. Het Rijk stimuleert dit preventieve beleid met experimenten en leertrajecten. In 2011 wordt de Ortega-aanpak geëvalueerd en besloten over een mogelijk vervolg. Deze evaluatie zal tevens worden gebruikt ten behoeve van het programma van de G4 en G32 over de Aanpak wijken uit de jaren 60 en 70.

5.2. Verantwoordelijkheid woonomgeving dichterbij burgers leggen

Een van de belangrijkste lessen uit de wijkenaanpak is het vergroten van de verantwoordelijkheid van burgers bij de ontwikkeling van hun woonomgeving. Het kabinet zet burgerparticipatie dan ook hoog op de agenda. Dat gebeurt niet alleen voor de oude wijken in de steden, maar ook breder, waaronder voor dorpen, zowel in krimp- als schaarstegebieden. De afgelopen decennia heeft de overheid met het uitbouwen en in stand houden van de verzorgingsstaat de kwaliteit van leven sterk vergroot. Daar staat tegenover dat soms ook afhankelijkheidsrelaties zijn gecreëerd, die noodzakelijk noch wenselijk zijn. Het gevolg is dat veel mensen een hooggespannen beeld hebben van wat zij van de (gemeentelijke) overheid mogen verwachten. Bovendien hebben zij mogelijk een te bescheiden beeld van wat men zelf kan bijdragen. Er schuilt juist een enorme kracht in mensen en de maakbaarheid van de samenleving door de overheid kent grenzen. Om deze kracht los te maken zijn twee bewegingen noodzakelijk. Mensen moeten in staat worden gesteld zelf meer hun verantwoordelijkheid nemen en zondig daartoe worden aangespoord. Daarnaast moet de overheid ook de ruimte bieden aan mensen om deze verantwoordelijkheid te nemen.

Naar een rijksbrede agenda voor hedendaags burgerschap

Iedere burger is zelf verantwoordelijk om te participeren in de samenleving. Dat kan door naar school te gaan, te werken of zich in te zetten voor de buurt. Bij burgerschap gaat het om mensen die maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen¹. Veel mensen in Nederland zijn reeds maatschappelijk actief, bijvoorbeeld in verenigingen, stichtingen en religieuze organisaties. Zij leveren een waardevolle bijdrage aan hun woon- en leefomgeving en samenleving. Actieve dorps- en stadsbewoners hebben veelvuldig bewezen, dat zij heel goed in staat zijn maatschappelijke vraagstukken zelf aan en op te pakken. De meeste mensen zijn redzame burgers.

Maar er zijn ook burgers die zich minder goed kunnen redden. Voor deze groep moet langs de volgende lijn tot ondersteuning worden gekomen:

1. Eerst de eigen kracht van mensen benutten (trainen van de eigen vaardigheden).
2. Waar nodig de omgeving inschakelen (buren, familie, vrienden).
3. Als dan nog meer steun nodig is, inzet uit professionele hoek organiseren (op maat, niet verkokerd, en ingepast in de dagelijkse woon- en leefomgeving).

Om burgers in staat te stellen meer eigen initiatief te nemen, is een andere opstelling noodzakelijk van overheid en maatschappelijke instellingen. Daarom stelt het Rijk dit jaar samen met gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties een agenda op rond «hedendaags burgerschap».

¹ Zie ook de kabinetsvisie *Integratie, binding, burgerschap*.

Bevorderen van bewonersparticipatie

Bewonersparticipatie is een van de sleutels voor het bevorderen van leefbaarheid in wijken en buurten. De kracht die in bewoners schuilt is groot. Zij zijn bij uitstek geïnformeerd over wat er in hun directe omgeving gebeurt en hoe dit zich verhoudt tot de rest van de stad, het dorp, de regio of het land. Met deze kennis kunnen zij een grote rol spelen in het leefbaar houden van hun eigen woonomgeving. Een plan dat van mensen zelf komt, is effectiever omdat het gedragen wordt en mensen eerder verantwoordelijkheid nemen bij het beheer of de exploitatie ervan. Bewonersparticipatie geeft mensen het vertrouwen dat zij zelf het lot van hun gemeenschap ook echt in handen hebben. Dit kan op verschillende manieren worden bevorderd:

- Burgers meer zeggenschap geven over hun eigen woonomgeving.
- Bewoners vragen zelf met voorstellen te komen voor bijvoorbeeld speelvoorzieningen voor jongeren of hoe de veiligheid kan worden bevorderd door de inrichting van de openbare ruimte te verbeteren. Sommigen gemeenten werken met ideeënvouchers onder het motto «boter bij de vis».
- Bewoners de beschikking geven over een eigen budget van gemeenten. Daarmee zijn in de loop der jaren interessante ervaringen opgedaan.
- Bewoners op een meer structurele wijze betrekken bij de herontwikkeling van hun wijk of buurt. Bewoners kunnen dan ook meepraten over de doelen en richting. Vele initiatieven zijn noemenswaardig, van de «Waardenzeef» in Groningen tot de «Smederijen» in Hoogeveen.
- Daarnaast zijn er de laatste tijd steeds verdergaande vormen van initiatieven van burgers, waarmee burgers ook publieke taken overnemen, zoals groenbeheer van de openbare ruimte of het exploiteren en beheren van een dorps huis. In Hellendoorn wordt deze vorm van burgerparticipatie ook wel overheidsparticipatie genoemd.

Zeker in buurten en wijken waar de leefbaarheid onder druk staat, groeit de verbondenheid en is de wil om iets te doen groot. Dat het daarbij niet alleen om de steden gaat maar ook om dorpen, is duidelijk. Een voorbeeld van het laatste zijn de integrale dorppontwikkelingsplannen (IDOPs) die Noord-Brabantse dorpen met steun vanuit de provincie ontwikkelen, om de leefbaarheid en vitaliteit van deze krimpende gemeenschappen op peil te houden. Zo wordt gewerkt aan het verbeteren van sociale voorzieningen, ontmoetingsplekken, zorg en het hergebruik van leegstaande gebouwen. Ook hier is burgerparticipatie een belangrijke sleutel. Gemeenten zetten in op samenwerking tussen burgers, dorpsraden, welzijn/zorginstellingen, woningbouwcorporaties, bedrijven, winkeliers, verenigingen, kerken en maatschappelijke instellingen.

Wat al deze vormen en initiatieven gemeen hebben, is dat ze de kwaliteit van de woonomgeving verbeteren, de effectiviteit van de investeringen vergroten en mensen betrokken maken bij elkaar en hun buurt. Het kabinet juicht deze ontwikkelingen toe.

De inspraak voorbij: een meewerkende overheid

Burgers worden steeds initiatiefrijker, mede met behulp van moderne informatie- en communicatiemiddelen. Vaak willen burgers, maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven niet wachten op de overheid, omdat ze het zelf vaak sneller of beter kunnen. Daarbij gaat het om uiteenlopende voorbeelden van bewoners die zelf initiatief hebben genomen: bewoners in het Nijmeegse Malburgen die zich als vertrouwenspersoon voor huiselijk geweld aanbieden, het project Computerbrein over huiswerkbegeleiding in Amsterdam Zuid-Oost of Huiskamerprojecten

voor overlastgevendende jongeren in Rotterdam. Daarnaast zijn er ook groepen bewoners die gezamenlijk een zorgcoöperatie oprichten of een coöperatie om in een straat of buurt tot decentrale energieopwekking te komen. In de praktijk lopen deze groepen burgers vaak tegen allerlei institutionele belemmeringen of overheidsregels op, maar ook tegen een overheid die niet gewend is om te gaan met burgers die zelf het heft in handen nemen.

Het activeren en begeleiden van de kracht uit de samenleving vereist een overheid die:

- Niet de pretentie heeft voor alle problemen de oplossing te hebben en tegelijkertijd ziet dat veel initiatieven vanuit de samenleving komen.
- Ruimte biedt voor initiatieven, meedenkt en ondersteunt, maar de initiatieven niet overneemt.
- Actief meewerkt aan het wegnemen van belemmeringen om initiatieven van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties van de grond te krijgen, en – waar mogelijk – regels schrapt die initiatief in de weg staan.

Kortom: er is behoefte aan een *meewerkende overheid*. Hiervoor zijn een nieuwe manier van werken en duidelijke spelregels op lokaal niveau onontbeerlijk. De gemeentelijke organisatie moet erop toegerust zijn om echt vraaggericht te kunnen (mee)werken. Gemeenten moeten hierop hun organisatie aanpassen. Niet altijd zelf direct oplossingen aandragen, maar eerst de bewoners faciliteren die zelf wat willen en dat ook mogelijk maken. Willen gemeenten hierin echt een stap maken, dan vergt dat ook vaak een cultuurverandering. De rijksoverheid wil hierover een leerproces met gemeenten en andere betrokken partijen aangaan, via het delen van aansprekende voorbeelden. In het komend jaar wordt geïnventariseerd en geëvalueerd wat deze initiatieven en experimenten hebben opgeleverd, wat aansprekende voorbeelden zijn en de belangrijkste obstakels en oplossingen zijn.

6. Uitvoeringsprogramma

In de hoofdstukken 3,4, en 5 zijn verschillende maatregelen geschetst die al in gang zijn gezet en stappen die het kabinet op korte termijn wil gaan zetten. In het onderstaande uitvoeringsprogramma worden deze maatregelen samengevat.

Verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod

Maatregel	Tijdpad
<i>Versterken vertrouwen in de koopmarkt</i>	
Afspraken met banken over gedragscode leenvoorwaarden	1 augustus 2011 van kracht
Verlagen overdrachtsbelasting van 6 naar 2%.	Juni 2012
Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.	Zo spoedig mogelijk
Stimuleren van verkoop van corporatiewoningen aan bewoners: afspraken tussen gemeenten en corporaties over aantallen te verkopen woningen, verantwoording achteraf bij verkoop met korting, verkoopproces corporatiewoningen transparanter maken.	2012
<i>Naar een betere werking huurmarkt</i>	
Huurverhoging + 5% voor > 43 000	Per 1 juli 2012
Inflatievolgend huurbeleid voor inkomens tot € 43 000	2011–2014
Verhoging maximaal redelijke huur met 15 tot 25 punten	2011
Monitoring transitie huurmarkt voor het gedrag van verhuurders en de effecten op de positie van bewoners.	Vanaf 2011
<i>Corporaties</i>	
Strikt scheiden activiteiten die niet tot kerntaken van corporaties behoren in gescheiden dochteronderneming (Woningwet).	2012

De condities voor investeringen in de woningbouw verbeteren

Maatregel	Tijdpad
Voortzetting en afronding crisismaatregelen	Verschillende looptijden
<i>Ruimte creëren voor voldoende en vraaggerichte woningbouw</i> Wegnemen ruimtelijke beperkingen in het rijksbeleid en belemmeringen in de rijksregelgeving. Bevordering bouw van voldoende woningen door meer ruimte voor woningbouw rekening houdend met kleinschalige locaties, meer ruimte voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap.	2011
Afspraken met het rijk over woningbouwprogrammering in de Noord en Zuidvleugel van de Randstad.	Jaarlijks in voor- en najaar
Onderzoek naar transparantie en risico's van actief grondbeleid voor gemeenten en provincies	2011–2012
Onderzoek naar mogelijkheden in het grondbeleid om kleinschalige locatieontwikkeling te stimuleren, w.o. stedelijke herverkaveling	2011–2012
<i>Snellere en betere regels en procedures</i> Invoering nieuw bouwbesluit	1 januari 2012
Fundamentele bezinning bouwregelgeving en uitvoering adviezen Commissie Dekker.	Brief na zomer 2011
<i>Volgende woningen voor ouderen</i> Verkennen of er ruimte is voor nieuwe financieringsarrangementen op het snijvlak van wonen, pensioenen en zorg.	2012
Waar nodig zal het kabinet belemmeringen in planologische- en bouwregelgeving zoveel mogelijk wegnemen.	2012
Mantelzorg wordt als aparte categorie opgenomen in de herziening van de Huisvestingswet.	1 januari 2012
<i>Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen</i> Evaluatie van energiebesparingsconvenanten Meer Met Minder, Lente-akkoord Energiebesparing in de Nieuwbouw en Energiebesparing Sociale-Huursector	Najaar 2011
Kabinet zet in op een grootschalige «blok-voor-blok» aanpak van bestaande gebouwen: 5 pilot projecten worden gestart.	Start zomer 2011
Woningwaarderingssysteem aanpassen op energieprestatie.	Juli 2011
Wet- en regelgeving aanpassen aan de herziene Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (de herziene EPBD).	2011–2012
Bij nieuwbouw wordt een energielabel bij oplevering verplicht gesteld. De handhaving op het energielabel bij verhuur en verkoop wordt verbeterd	Vanaf 1 juli 2012
Stapsgewijs aanscherpen EPC woningbouw. In 2020 is alle nieuwbouw energieneutraal. Over het tempo van aanpassing wordt overlegd met marktpartijen.	Tot 2020
Kabinet stimuleert veelbelovende initiatieven (collectieve energiebesparende voorzieningen buiten het gebouw, decentrale energieopwekking door bewoners) die navolging verdienen.	2012
De minister van EL&I werkt samen met de minister van BZK dit uit in de <i>Green Deal</i> voor de gebouwde omgeving.	Zomer 2011
Kabinet bevordert innovatie door implementatie van voorstellen uit het Innovatie programma Energiesprong.	Uitvoering programma door SEV t/m 2014
<i>Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen</i> Interdepartementaal programma verbetering investeringscondities bouw; verkenning nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen met (nieuwe) partners in de bouw	Vanaf 2011

Verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving

Maatregel	Tijdpad
<i>Gericht de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeteren</i> Kabinet investeert in periode 2010–2014 € 1,2 miljard via ISV in stedelijke vernieuwing	2010–2014
IPO, VNG en Rijk stellen samen een visie op stedelijke vernieuwing op.	2011
Rijk en steden: Inventarisatie van nieuwe financieringsconstructies en onderzoek maatschappelijke baten investeringen stedelijke vernieuwing	2011
Deelname Rijk aan de gezamenlijke jaarprogramma's van de G32 en de G4, o.a. «aanpak wijken uit de jaren 60/70» en «de herprogrammering van de woningbouw».	tot 2014
Het kabinet beziet wenselijkheid aanpassing van de Huisvestingswet en de «Rotterdamwet» voor lokaal maatwerk	in 2011 inventarisatie

Maatregel	Tijdpad
Kabinet inventariseert mogelijkheden om de aanpak van de particuliere woningvoorraad bij stedelijke vernieuwing te versterken en versnellen	vanaf 2011
Inzichten uit de wijkenaanpak breder verspreiden in wijken en gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat	zomer 2011
Uitwerken adviezen Visitatiecommissie Wijkenaanpak	zomer 2011
Kwaliteitssprong woon- en leefomgeving Rotterdam-Zuid	2011
In krimpgebieden voert het kabinet samen met VNG en IPO het Actieplan bevolkingsdaling 2010 uit. Herverdeling geldstromen krimp in gemeente- en provinciefonds. In juni 2011 heeft het kabinet een voortgangsrapportage naar de Kamer gestuurd.	Voortgangsrapportage in juni 2011.
Afspraken door gemeenten en corporaties over huisvesten van MOE-landers	2011
Preventieve aanpak Ortega-gemeenten («New towns») met experimenten en leertrajecten	Evaluatie in 2011
<i>Verantwoordelijkheid woonomgeving dicht bij burgers leggen</i>	
Agenda hedendaags burgerschap samen met burgers, gemeenten en maatschappelijke organisaties	Voor eind 2011 wordt TK nader geïnformeerd
Inventarisatie en evaluatie van aansprekende initiatieven van burgerparticipatie en wat dat betekent voor de veranderende rol van gemeente (de meewerkende overheid).	2011–2012