

VERSLAG

DEBAT WONING- BEHOEFTERAMINGEN

De (on)zekerheden in
woningbehoefteramingen

13 SEPTEMBER 2013

DE (ON)ZEKERHEDEN IN WONINGBEHOEFTERAMINGEN

Verslag debat 13 september 2013

Bevolkings- en huishoudenprognoses zijn voor zowel publieke als private partijen waardevolle instrumenten, die een redelijk betrouwbaar beeld verschaffen van demografische ontwikkelingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau. De vertaling van de beschikbare data in woningbehoefteramingen is echter gecompliceerd. Er zijn veel variabelen in het spel, die mede samenhangen met deels onvoorspelbare economische, financiële en maatschappelijke ontwikkelingen. De trends van deze variabelen hebben daarom een onzekerheidsmarge in de tijd en per geografisch schaalniveau (nationaal, regionaal, lokaal). Om de effecten van die onzekerheidsmarges op vraag, aanbod, samenstelling en omvang van de diverse doelgroepen toch zo scherp mogelijk in beeld te krijgen, verdient het aanbeveling meerdere scenario's op te stellen. Binnen deze scenario's kan de trend van diverse parameters worden gevarieerd om zicht te krijgen op de bandbreedte van de onzekerheid in de betreffende prognose. Daarnaast kunnen in deze scenario's de effecten van verschillende beleidsopties worden ingebracht. Op die manier zijn de effecten van beleidskeuzes op prognoses en de onzekerheden daarin, goed in beeld te brengen.

Dat is de uitkomst van een debat tussen experts over de (on)zekerheden in woningbehoefteramingen, dat op 13 september 2013 werd gehouden in Utrecht. De bijeenkomst was georganiseerd door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Aan de orde kwamen zowel de huidige praktijk van vervaardiging en gebruik van de prognoses als ook mogelijkheden om beter inzicht te krijgen in de onzekerheden van prognoses.

Een belangrijke prognose op nationaal en regionaal niveau is de Primos bevolkings-, huishoudens- en woningbehoefteprognose, die sinds de jaren tachtig

wordt opgesteld door ABF Research voor onder andere het ministerie van BZK. Daarnaast is er de regionale bevolkings- en huishoudensprognose die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitbrengt. Deze wordt gemaakt met behulp van het PEARL-model (Projecting population Events At Regional Level). Gemeenten werken vaak met het GBpro prognosemodel. Dit model is gebaseerd op een systematiek van de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam en wordt na vertaling in een softwareprogramma voor bevolkingsprognoses inmiddels door een meerderheid van de grotere gemeenten gehanteerd. Verder zijn er nog tal van andere prognosemodellen, zowel publiek als privaat aangestuurd.

Politiek en realiteit

Bevolkingsstatistieken stonden vaak aan de basis van bouwprogramma's en bouwprogramma's vormden een belangrijke invoerparameter voor regionale en lokale bevolkingsstatistieken. Die relatie is echter niet meer zo vanzelfsprekend, zo bleek tijdens de bijeenkomst. Was voorheen de vraag voor veel gemeenten waar nog ruimte kon worden gevonden om te bouwen, nu gaat het er veel meer om waar mensen nog bereid zijn om te gaan wonen. Het antwoord daarop is echter van veel meer factoren afhankelijk dan alleen de demografische ontwikkeling. Naast economie spelen bijvoorbeeld ook de kwaliteit van het onderwijs, de zorg en de bereikbaarheid een steeds belangrijkere rol. Juist dat soort factoren wordt nog onvoldoende in de beschikbare prognoses meegewogen.

Een complicerende factor is dat de uitkomst van de gehanteerde prognoses niet altijd aansluit bij wat politiek gewenst is. Dat kan tot de nodige discussie leiden, bijvoorbeeld als een gemeentebestuur wil inzetten op stedelijke vernieuwing in wijken waarvan uit de lokale prognose blijkt dat er minder mensen willen wonen. "Dat is natuurlijk geen prettige conclusie", aldus een van de deelnemers. Kortom, een eenduidige interpretatie van de prognosedata kan lastig zijn en maakt blijvende afstemming van de diverse gemeentelijke



beleidsvoornemens op regionaal niveau wenselijk. Maar zelfs dan zouden gemeenten nog steeds de neiging kunnen hebben om de resultaten van een prognose in hun eigen voordeel uit te leggen, waardoor uiteindelijk toch nog de verkeerde keuzes worden gemaakt.

Relativering

De gang van zaken rond Delfzijl geeft aan hoe weerbarstig de praktijk van prognoses kan zijn. Voor die gemeente werd in de jaren vijftig nog een grootschalige industrialisatie voorspeld en een doorgroei naar zeker 80.000 inwoners. Maar op dit moment is de voorspelling, dat Delfzijl zal krimpen tot 16.000 inwoners. Het gebruik van prognoses heeft dus wel enige relativering. Woningbouwprogramma's kunnen demografisch nog zo goed onderbouwd worden, maar daarmee wordt het zicht op alle factoren die voor afwijkingen kunnen zorgen niet scherper. Soms blijkt achteraf dat het juist onbekende factoren waren, die een grote impact hebben gehad. "Nu de woningbouw is ingestort, komen de prognoses voor dit moment niet meer uit," werd er opgemerkt.

Een belangrijke vraag is hoe er meer verschillende factoren in de modellen verwerkt kunnen worden.

Dan gaat het bijvoorbeeld om zaken als koopkrachtontwikkeling, werkgelegenheid, consumentenvertrouwen en kredietwaardigheid en hoe we inzicht kunnen krijgen in de effecten van nog onbekende wijzigingen in het rijksbeleid. Dergelijke factoren kunnen zeer verstorend werken, zo is gebleken, maar zijn tegelijkertijd omgeven door grote onzekerheid. Niet in de laatste plaats omdat het lastig voorspellen is, wat de invloed is op het gedrag van mensen. Mogelijk zegt een prognose in dat opzicht wel meer over de periode waarin zij is gemaakt dan waarvoor zij is opgesteld. In het huidige economische klimaat komt het bijvoorbeeld steeds vaker voor dat meerdere huishoudens bij elkaar gaan inwonen. Door allerlei problemen zijn ze niet meer in staat om hun woonbehoefte te vervullen op de wijze die voorheen nog wel mogelijk was. Het is moeilijk dit soort ontwikkelingen in een prognose mee te nemen. Wat betekent het bijvoorbeeld voor de woningbehoefteraming als het aantal huishoudens de komende jaren met 40 tot 50 duizend zal gaan toenemen, terwijl tegelijkertijd het rond krijgen van de financiering van een eigen woning een stuk minder vanzelfsprekend is geworden? Dat zijn lastige vragen. En daarbij komt het feit dat een kleine afwijking of ingreep een groot effect kan hebben.

Kortlopende prognoses

In de studenthuisvesting wordt daarom gewerkt met kortlopende prognoses. Het Apollo-model is in 2011 door ABF Research ontwikkeld in opdracht van Kences en de ministeries van BZK en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit model biedt een vooruitblik van ‘slechts’ acht jaar. Dat is ook logisch, omdat met name in deze sector vraag en aanbod snel en ingrijpend kunnen veranderen. Deze worden niet alleen sterk beïnvloed door demografische ontwikkelingen, maar ook door de effecten van het rijksbeleid. Ingrepen in bijvoorbeeld de huurtoeslag, de studiefinanciering of de OV-jaarkaart hebben direct effect op de woonbehoefte van studenten.

Ook voor de zorgsector geldt dat vraag en aanbod niet alleen door demografie en overheidsbeleid worden beïnvloed, maar ook door conjuncturele inkomensontwikkelingen. Dat soort informatie komt onvoldoende aan bod in de beschikbare prognoses. Hetzelfde geldt voor de gezondheidsontwikkeling van mensen, terwijl juist deze factor voor de raming van de woonbehoefte van ouderen van betekenis is. Immers: gezondheid bepaalt in hoeverre mensen nog in staat zijn om zelfstandig te blijven wonen in een reguliere woning. Demografische ontwikkeling biedt weliswaar houvast voor bijvoorbeeld een uitspraak over krimp of vergrijzing van de bevolking, maar daarnaast bestaan er ook grote verschillen in concentraties van ouderen, zelfs tot op gemeentelijk niveau. In een krimpgemeente bijvoorbeeld kan de ene kern leeglopen, terwijl de andere kern juist nog groeit. In steden kan hetzelfde gebeuren, maar dan op wijkniveau.

What if-analyse

Het blijkt dus lastig om dat soort ontwikkelingen scherp in beeld te krijgen, te houden en er op de juiste wijze op te reageren. Zeker als die reactie ten koste dreigt te gaan van de omvang van het eigen bouwprogramma. Toch is het zaak om wensdenken te laten plaatsmaken voor onderbouwd realisme.

1 Nederland is ingedeeld in 40 COROP-gebieden die bestaan uit meerdere aangrenzende gemeenten. De indeling in COROP-gebieden is een regionaal niveau tussen provincies en gemeenten in. Het CBS gebruikt de indeling voor regionaal onderzoek. De naam COROP is een afkorting van COördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma. Deze commissie ontwierp de indeling in COROP-gebieden in 1971 (bron: CBS).

De beste manier om dat voor elkaar te krijgen, is door in de prognoses beter de alternatieve mogelijkheden en onzekerheden in kaart te brengen. Dit kan in de vorm van zogeheten *what if*-analyse. Wat volgt er uit het gebruikte model voor de prognoses als een bepaalde beleidskeuze wordt gemaakt of een parameter 10% hoger zou uitvallen? Op die manier ontstaat de mogelijkheid om in strategieën te denken, omdat dan de effecten van mogelijke beleidskeuzes of onzekerheden in mogelijke ontwikkelingen al vooraf zijn ingeschat. Daarbij moet dan wel een goed onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele ontwikkelingen. En gezien de hoge snelheid waarmee de werkelijkheid zich aan veranderende omstandigheden aanpast, helpt het om adaptief te plannen. “Partijen moeten veel meer in mogelijke strategieën denken in plaats van zich vast te pinnen op een getal uit een prognose.”

Meer grip op onzekerheden

De snelheid waarmee de samenleving zich ontwikkelt, mag niet worden onderschat, temeer omdat de impact van die veranderingen zowel groot als onzeker is. Prognoses zijn in dat licht bezien wel belangrijk, maar tegelijkertijd ook relatief. Juist daarom wil het ministerie van BZK toe naar meer grip op de onzekerheden in een steeds complexer wordende werkelijkheid. Daarvoor moeten die onzekerheden scherper in beeld worden gebracht. Daarbij gaat het niet alleen over kwantitatieve onzekerheden in de al gebruikte invoerparameters, maar ook over andere conjuncturele en meer structurele factoren waarmee rekening gehouden moet worden.

De uitkomsten van dergelijke prognosemodellen moeten aan de basis kunnen staan van regionale woonvisies, aan de hand waarvan gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen met elkaar tot nadere afspraken komen. Zij moeten de toezichthouders van informatie voorzien of het naleven van die afspraken ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Dat stelt grenzen aan de periode waarover de modellen uitspraken zouden moeten doen, concludeerden de deelnemers aan het debat. Hoewel conjuncturele variaties kunnen uitmiddelen bij een langere termijn, nemen meestal de onzekerheidsmarges toe bij het verder kijken in de toekomst. Daarnaast nemen onzekerheden toe bij een groter geografisch detailniveau waarop de prognoses betrekking hebben.

Reden voor partijen als het CBS en PBL om zich voortaan te willen beperken tot provincies, COROP-gebieden en gemeenten die in de periode tot 2040 boven de grens van 100.000 inwoners uitkomen.

Zicht op onzekerheden met scenario's

Het is een goede zaak, wanneer er meer duidelijkheid wordt verschaft over de onzekerheden waarmee prognosemodellen zijn omgeven. Daardoor wordt het voor bestuurders wel lastiger om hun politieke keuzes op de uitkomsten ervan te baseren. Deze onzekerheid kan echter worden ondervangen door meer met scenario's te werken. Scenario's zijn een goed instrument om het realiteitsgehalte van prognosemodellen te verhogen, zolang er voldoende rekening wordt gehouden met het schaalniveau (rijk, provincie, gemeente) en de zaken die op dat niveau relevant zijn. Op landelijk niveau moet hierbij in de gaten worden gehouden dat maatregelen op verschillende beleidsterreinen het nodige effect op elkaar kunnen hebben. Wonen en zorg bijvoorbeeld zijn nauw met elkaar verbonden, terwijl de relaties tussen demografie en economie veel complexer zijn en verschillen per geografisch schaalniveau. En het is nog maar de vraag of er bij een ingreep in het huur- of koopbeleid voor de woningmarkt wordt gekeken naar de effecten voor de woningbouw en werkgelegenheid. Dat soort kruisverbanden moet wel in kaart worden gebracht om als rijksoverheid verstandige en samenhangende maatregelen te kunnen nemen.

Met betrekking tot woningbehoefteramingen kan nog worden opgemerkt dat er meer naar menselijk keuzegedrag moet worden gekeken. Zo zijn beschikbaarheid van het soort woning en de betaalbaarheid ervan van grote invloed op het feitelijk woongedrag van huishoudens. Ook veranderingen in het overheidsbeleid en de economie beïnvloeden het keuzegedrag van mensen. Dit wordt nog onvoldoende meegenomen in prognoses van de woonvraag. "De werkelijkheid is veel kwetsbaarder dan we ooit in prognoses kunnen vangen."

Verbindingen

Het debat werd besloten met de vraag of het Rijk in actie moet komen op het moment dat de werkelijkheid zich anders ontwikkelt dan de uitkomst van een prognose suggereert. In het algemeen waren de deelnemers het erover eens dat dit niet nodig is. Het is beter om dat aan de regionale en lokale overheden zelf over te laten, en als Rijk vooral

te werken aan een verdere verbetering van de verbinding tussen regio's en gemeenten, bijvoorbeeld aan de hand van de regionale MIRT-plannen (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Op die manier blijft de betrokkenheid van het Rijk bij het vinden van een oplossing gegarandeerd, maar worden de concrete maatregelen wel bottom-up ingevuld. Wel werd opgemerkt, dat de effecten van generieke rijksmaatregelen regionaal en lokaal zeer verschillend en zelfs onbedoeld kunnen uitpakken en het tot de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk hoort om daar rekening mee te houden.

Deelnemers debat

Ir. A.G. Nijhof MBA, raadslid Rli, voorzitter debat
 Prof. dr. P. Hooimeijer, raadslid Rli
 J.A. Fackeldey, wethouder wonen en grondzaken Lelystad
 Drs. A.F.R. Jochems, Kences - Kenniscentrum voor studentenhuisvesting
 Drs. A.J. Klomp, Woonzorg Nederland
 Drs. M.A. Koning, Economisch Instituut voor de Bouw
 Dr. W.P. Leunis, Centraal Bureau voor de Statistiek
 Drs. F.G. Licher, Directoraat-generaal Wonen en Bouwen (BZK)
 Prof. dr. D. Manting, Planbureau voor de Leefomgeving
 W.J. Moorlag, gedeputeerde ruimtelijke ordening en financiën Groningen
 Ir. C. Poulus, ABF Research
 Drs. N. Rietdijk, NVB - Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers
 Drs. J.G.J. Wisman, Bouwfonds Ontwikkeling
 Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw, Bouwfonds Ontwikkeling en TU Delft

Organisatie debat

Dr. ir L.M. Doeswijk, projectleider
 Dr. V.J.M. Smit, projectmedewerker
 A.M.H. Bruines, projectmedewerker
 M.L. van Gameren, projectassistent

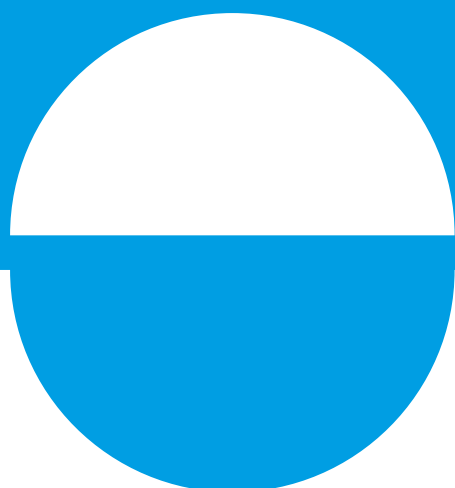
Auteurs verslag

Drs. E.M. Harms, Harms Communicatie
 Dr. ir L.M. Doeswijk, Rli

De inhoud van het verslag geeft niet noodzakelijkerwijs de mening van de Rli weer.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

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



Oktober 2013

Ontwerp

2D3D, Den Haag

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl