

In Holland staat een huis

Dreesforum 3

In Holland staat een huis

Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt

Redactie
D.J. Kraan
C. Lever

Meer informatie over deze uitgave en over de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën kunt u opvragen bij:

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag

www.wimdreesstichting.nl

© Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2006

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
Druk: Drukkerij Van Deventer, 's-Gravenzande

ISBN-10: 90-809723-4-7
ISBN-13: 978-90-809723-4-6
NUR 781

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Het overnemen van (gedeelten van) artikelen uit dit boek is uitsluitend toegestaan met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

Voorwoord	7
1 Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt <i>D.J. Kraan en C. Lever</i>	9
<i>Deel 1</i> Diagnose	27
2 De moeizaam functionerende woningmarkt <i>T.H. van Hoek</i>	29
3 Nederlandse woondiscussies in internationaal perspectief <i>M. Elsinga, M.E.A. Haffner en H.M.H. van der Heijden</i>	42
4 Woningen op een stuurloze markt <i>J.B.S. Conijn</i>	58
<i>Deel 2</i> Beleidsopties	65
5 Nederlands woonbeleid rijp voor hervorming <i>P. Boelhouwer</i>	67
6 Prioriteiten van de lagere overheid <i>M.L. Van Kleef</i>	82
7 Een slagveld van goede bedoelingen <i>E.D. Wiebes en F.A. Hoogendijk</i>	91
8 Huisvesting en inkomensverdeling <i>E.J. Pommer, E. Eggink en M. Ras</i>	102
9 Fiscus en eigen woning. Het Matheus principe in de praktijk <i>C.A. de Kam</i>	123
10 Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en marktwerking <i>G.W. Middelkoop</i>	146

<i>Deel 3</i> De woningcorporaties	159
11 Afscheid van de status van toegelaten instelling: woningcorporaties en opting out <i>J.G. Groeneveld-Louwerse</i>	161
12 Naar een nieuw bestel voor de woningcorporaties <i>J. de Boer</i>	173
Auteurs	183

Voorwoord

Onmiskenbaar heeft het kabinet-Balkenende II (2003-2006) op tal van terreinen hervormingen bewerkstelligd. Voor het terrein van de volkshuisvesting is een begin gemaakt: er is een visie gepresenteerd als onderwerp voor discussie, de liberalisering van het huurbeleid is voorbereid, er zijn maatregelen voorgesteld om de corporatiesector toekomstbestendig te maken, maar van een samenhangende hervormingsagenda is nog geen sprake en er is nog weinig tot uitvoering gekomen. Kennelijk ontbrak een besef van urgentie. Vrijwel iedereen is in Nederland redelijk tot goed gehuisvest. Landelijk gezien is geen sprake van ernstige woningnood zoals we die na de Tweede Wereldoorlog kenden.

Toch functioneert de woningmarkt niet goed en de onvrede neemt toe. Iedereen is er wel van overtuigd dat verdere stappen genomen moeten worden. De problemen stapelen zich op. Er is een tweedeling in de woningmarkt ontstaan waarbij het voor huurders steeds moeilijker wordt om de stap naar de koopmarkt te maken. Binnen de sociale huursector, die nergens zo omvangrijk is als in Nederland, vormt het toeval een steeds belangrijker factor bij de toedeling van woningkwaliteit. Honderdduizenden huishoudens met bovenmodale inkomens zijn blijven plakken in goedkope huurwoningen en tal van huurders met submodale inkomens kunnen duurdere woningen betrekken dankzij de aanspraak op huurtoeslag. Onder economen bestaat een grote mate van consensus dat de bestaande fiscale behandeling van de eigen woning tot welvaartsverliezen leidt en ongunstige effecten heeft op de werking van de woningmarkt en de arbeidsmarkt. De inspanningen voor de volkshuisvesting van de ruim tien jaar geleden verzelfstandigde woningcorporaties staan ter discussie.

De hier aangestipte problemen figureren op een langere lijst met knelpunten en uitdagingen voor het volkshuisvestingsbeleid. Zij vormden voor de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën aanleiding in november 2005 een bijeenkomst te organiseren waar prominente deskundigen hun visie gaven en mogelijke oplossingen aan de orde stelden. Gelet op de kwaliteit van de bijdragen heeft de Drees Stichting besloten deze te gebruiken als bouwstenen voor de monografie die u nu in handen hebt. Alle sprekers tijdens de bijeenkomst zijn uitgenodigd hun bijdragen te actualiseren. Andere deskundigen zijn uitgenodigd om hun visie te geven op onderwerpen waaraan tijdens de bijeenkomst geen aandacht kon worden besteed.

Het beeld dat naar voren komt is dat het functioneren van de woningmarkt thans een urgent beleidsdossier vormt. Het is een dossier met politiek controversiële aspecten. Denk aan de eventuele herziening van de fiscale behandeling van de eigen

woning en de liberalisatie van (een deel van) de huren. Dit boek beoogt politici en beleidsmakers te voorzien van relevante informatie en wetenschappelijke inzichten, die behulpzaam kunnen zijn bij het maken van de noodzakelijke afwegingen.

De redacteurs zijn veel dank verschuldigd aan drs. Arie Ros voor de hulp die hij geboden heeft bij de eindredactie van deze monografie. Namens het Bestuur van de Drees Stichting danken de redacteurs ook De Nederlandsche Bank voor de financiële bijdrage van deze instelling die deze uitgave mogelijk heeft gemaakt.

Dirk-Jan Kraan
Kees Lever

1 Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt¹

D.J. Kraan
C. Lever

1.1 Een urgent beleidsdossier

In de afgelopen jaren groeide het besef dat de woningmarkt met toenemende problemen kampt en dat achtereenvolgende kabinetten de urgentie van deze problemen hebben onderschat. Voormalig directeur van het Centraal Planbureau Don noemde de woningmarkt een ‘vergeten beleidsdossier’.² De woningmarkt is bovendien een complex dossier, niet alleen door zijn bijzondere kenmerken, maar ook omdat grote maatschappelijke belangen in het geding zijn, waarover de politieke opvattingen uiteenlopen. Een voorbeeld is de fiscale behandeling van de eigen woning, onderwerp van heftig politiek debat.

De urgentie waarmee knelpunten op de woningmarkt om een oplossing vragen heeft in de kring van economisch onderzoekers geleid tot meer aandacht voor het onderwerp van deze bundel. Met name de institutionele aspecten van de woningmarkt staan nu in de schijnwerpers. Symposia over de woningmarkt zijn georganiseerd door het Ministerie van Economische Zaken en de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Het Sociaal en Cultureel Planbureau besteedde aandacht aan de inkomenseffecten van de bestaande fiscale subsidies, de individuele huursubsidie (sinds 2006: huurtoeslag) en de prijsregulering van de huurmarkt.³ Het Centraal Planbureau (CPB) heeft een compleet onderzoekprogramma gestart, een model ontwikkeld voor de woningmarkt en zeer recent een rapport uitgebracht over de economische effecten van aanpassing van de fiscale behandeling van de eigen woning.⁴ De Raad van Economisch Adviseurs (REA) gaf eveneens een visie op de werking van de woningmarkt.⁵ Ook het functioneren van de woningcorporaties heeft veel aandacht gekregen. Het CPB bracht een rapport uit over prikkels voor effectiviteit en efficiëntie van de corporaties⁶, het blad *Economisch Statistische Berichten* bracht een beleidsdossier uit⁷, de Tweede Kamer liet door het onderzoeksinstituut RIGO een rapport opstellen over de taakafbakening en sturing van de corporaties⁸, en de Commissie Nieuw Bestel voor Woningcorporaties (commissie-De Boer) deed in opdracht van de minister van Volkshuisvesting,

¹ Met dank aan Annelieke Kwak.

² Don (2005).

³ Kuhry en Pommer (2006).

⁴ Van Ewijk *et al.* (2006).

⁵ Tweede Kamer (2005-2006b).

⁶ Hakfoort *et al.* (2002).

⁷ Economisch Statistische Berichten (2002).

⁸ RIGO (2005).

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Aedes (de koepel van woningcorporaties) een voorstel voor een hervorming van het corporatiebestel⁹.

Deze bundel levert een bijdrage aan het recent opgeleefde debat over institutionele aspecten van de woningmarkt. De bundel bevat een aantal bijdragen van sprekers tijdens het symposium over de woningmarkt van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, dat plaatvond op 11 november 2005. Deze bijdragen zijn omgewerkt en waar nodig geactualiseerd. Daarnaast hebben de redacteurs een aantal andere toonaangevende auteurs op het gebied van de woningmarkt bereid gevonden hun visie te etaleren. In de bundel staat een economische benadering van de woningmarkt centraal. Het gaat daarbij enerzijds om de diagnose van de huidige problemen bij de werking van de woningmarkt (deel 1) en anderzijds om beleidsopties om deze problemen op te lossen of te mitigeren (deel 2). Het functioneren van de woningcorporaties krijgt afzonderlijk aandacht in deel 3.

Dit inleidende hoofdstuk schetst de historische achtergronden van het in de afgelopen jaren opgelaaide debat over de woningmarkt (paragraaf 1.2) en geeft aan hoe onderscheiden deelonderwerpen in de vervolghoofdstukken worden behandeld. Achtereenvolgens komen aan de orde: de diagnose (paragraaf 1.3), de beleidsopties (paragraaf 1.4) en de rol van de woningcorporaties (paragraaf 1.5).

1.2 Van volkshuisvesting naar woningmarkt

De overheidsbemoeienis met de huisvesting van de bevolking kent een lange geschiedenis. In de tweede helft van de negentiende eeuw is het volkshuisvestingsbeleid ontwikkeld vanuit de zorg voor de volksgezondheid en het belang hiervan voor de economie. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de Woningwet van 1901. Het ging daarbij vooral om minimale kwaliteitseisen die te maken hadden met gezondheid, zoals hygiëne, lucht en licht. Voor de Tweede Wereldoorlog was volkshuisvesting een zaak van de gemeenten, met de rijksoverheid op grote afstand. Na 1945 leidde de grote woningnood ertoe dat de volkshuisvesting een belangrijk onderwerp van het rijksbeleid werd. Tot aan het einde van de jaren zestig stonden de wederopbouw van Nederland en het kwantitatieve woningtekort centraal. Begin jaren zeventig werd het woonbeleid verder geïntensiveerd en mikten beleidsmakers op een hogere woonkwaliteit voor alle lagen van de bevolking. Dit werd als een belangrijke taak voor de rijksoverheid gezien, en de huursubsidie stelde iedereen – ongeacht inkomen – in staat om in de hoge woonkwaliteit te delen. In dat kader kwam de stadsvernieuwing hoog op de agenda te staan. Waar in de jaren zestig vooral krotopruiming en sanering voorop stonden, werd nu de bewoner in de stadsvernieuwingsbuurt belangrijk. Een hoog niveau van renovatie ging boven sloop van woningen die niet aan minimale kwaliteitseisen voldeden.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot aan de jaren negentig van de vorige eeuw stuurde de rijksoverheid de volkshuisvesting op alle terreinen tot in detail. Het instrumentarium dat voor deze doelen werd ingericht, was bepalend voor vrijwel de gehele woningmarkt. Door middel van de plannings- en programmeringscyclus werd nagenoeg het gehele nieuwbouwprogramma bepaald, zowel in de huurmarkt als de koopmarkt. Met behulp van locatie- en bouwplaatssubsidies

werden de grondkosten verlaagd. Ook voor de maximale bouwkosten en de kwaliteit golden voor meer dan 90 procent van de nieuwbouw in de huur- en koopsector rijksregels, omdat deze woningen rijkssubsidies kregen (premiekoopregelingen voor de middeninkomens, sociale huurregelingen en premiehuurregelingen). Het doel van het op peil brengen van de kwaliteit van de vooroorlogse woningvoorraad werd eveneens via de plannings- en programmeringscyclus en de inzet van rijkssubsidies gerealiseerd. Vanaf medio jaren tachtig gold dat ook voor de vlak na de Tweede Wereldoorlog gebouwde huurwoningen. De meerkosten als gevolg van verhoogde kwaliteitseisen en bouwrijpingsontwikkelingen werden afgedekt via rijkssubsidies en hogere aanvangshuren.

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

In de jaren tachtig van de vorige eeuw vond een fundamentele omslag in het denken plaats, die heeft geleid tot ingrijpende hervormingen op de woningmarkt. Sindsdien werd en wordt het 'beleidsgebouw' stukje bij beetje verder aangepast.

Door de eerste bouwenquête¹⁰ uit het eind van de jaren tachtig en de budgettaire problemen bij de overheid aan het begin van de jaren negentig ontstond het besef dat een te groot deel van de verantwoordelijkheid voor het wonen bij de rijksoverheid lag. Met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (Tweede Kamer 1989-1990) werd dit besef in beleid vertaald. Lagere-inkomensgroepen werden doelgroepen van het beleid en het kwaliteitsniveau van de woningvoorraad werd goeddeels aan de markt overgelaten, waarbij de overheid alleen nog minimumeisen stelde. Tegelijkertijd is het beleidsdomein van de volkshuisvesting verbreed. De fysieke kwaliteit van de woning bleef onderwerp van beleid, maar daarbij kwam er aandacht voor de leefbaarheid in wijken en buurten. In de nota *Mensen, wensen, wonen* (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2000) is dit bredere domein van het beleid verder uitgewerkt. Voor de instrumenten van het woonbeleid heeft deze omslag grote consequenties gehad. In de periode 1990-1998 is het rijksbeleid grotendeels verplaatst naar de markt of gedecentraliseerd naar de provincies en gemeenten. Als gevolg van bovengenoemde hervormingen zijn de directe overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting in de afgelopen decennia substantieel verminderd van 10 procent van de totale uitgaven van de rijksbegroting in 1970 tot 3 procent in 2006.

De omslag die in 1989 zijn beslag kreeg in de nota *Volkshuisvesting in de jaren*

⁹ Commissie Nieuw Bestel Woningcorporaties (2005).

¹⁰ De bouwenquête bracht aan het licht dat projectontwikkelaars steekpenningen verstrekten aan gemeentebestuurders en ambtenaren teneinde bouwopdrachten te krijgen.

negentig kan worden geduid als de herontdekking van de woningmarkt. Vanaf de Tweede Wereldoorlog was de marktwerking in de volkshuisvesting stapsgewijs steeds verder uitgeschakeld. In de eerste naoorlogse jaren sloot dit aan bij ideeën in sociaal-democratische kring over een planmatige sturing van het economisch systeem als geheel. Daarnaast was aanvankelijk de woningnood zo groot, dat alle meer institutionele overwegingen moesten wijken voor de politieke prioriteit van de oplossing van dit probleem. Later domineerden prioriteiten betreffende stadsvernieuwing en ruimtelijke ordening het beleid. Anderzijds kan men niet zeggen dat vanaf 1990 het beleid in hoofdzaak gericht was op verbetering van de marktwerking. De omslag in het denken over het volkshuisvestingsbeleid was in belangrijke mate geïnspireerd door de noodzaak te komen tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Marktwerking was niet het uitgangspunt van de hervormingen, maar eerder een rationalisatie van beleidsombuigingen die om budgettaire redenen moesten worden doorgevoerd. Het motto was ‘meer markt, minder overheid’. De vergaande bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting werd evenwel niet principieel ter discussie gesteld, maar veeleer herbevestigd vanuit de destijds geponeerde beleidsdoelstellingen (de zogenaamde ‘ijzeren driehoek’):

- 1 Het bevorderen van voldoende woningen (*beschikbaarheid*).
- 2 Het garanderen van minimale *kwaliteit* van de woningen en woonomgeving (fysiek en sociaal).
- 3 Het borgen van *betaalbaarheid* van woningen.

Daarnaast speelde een belangrijke rol dat in christen-democratische kring de verzelfstandiging van de woningcorporaties werd gezien als een belangrijke ontwikkeling in de richting van versterking van het ‘maatschappelijk middenveld’. Aanvankelijk is daarbij nauwelijks aandacht besteed aan de grote gevolgen van deze verzelfstandiging. De corporaties waren na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk veranderd in weinig meer dan uitvoerende rijksdiensten. Zij waren belast met het beheer van hun woningbezit en hadden nagenoeg geen invloed op het bouwbeleid, laat staan op het beleid met betrekking tot de woonomgeving in ruime zin. Hoewel de corporaties altijd privaatrechtelijke instellingen zijn geweest (verenigingen en stichtingen) was hun invloed uitgeschakeld via de gouden koorden van de objectsubsidies en de regelgeving betreffende de toelating (Woningwet en Besluit Beheer Sociale Huursector, BBSH).

Alleen tegen deze achtergrond is het verklaarbaar dat pas in de afgelopen jaren de woningmarkt onderwerp werd van institutioneel-economische analyse. De herontdekking van de woningmarkt verklaart de groei van economisch onderzoek dat is gericht op de analyse van de bijzondere kenmerken van deze markt, de samenhang met andere markten, zoals de grondmarkt en de arbeidsmarkt, marktimperfecties, de gevolgen van diverse overheidsinterventies en mogelijke remedies om geconstateerde ondoelmatigheden en manifestaties van overheidsfalen weg te nemen of te mitigeren.

1.3 De diagnose

De diagnose van de problemen bij de werking van de woningmarkt omvat twee onderdelen. Enerzijds moet aandacht besteed worden aan uitkomsten die onwenselijk zijn. Economen beschrijven dergelijke onwenselijke uitkomsten in termen van inefficiënte allocatie of onrechtvaardige inkomensverdeling. Inefficiënte allocatie maakt het in beginsel mogelijk de maatschappelijke welvaart te verhogen zonder dat daarvoor offers hoeven te worden gebracht door inzet van additionele productiemiddelen. Van een onrechtvaardige inkomensverdeling is sprake wanneer de werking van een markt inkomenseffecten oproept die in strijd zijn met algemeen aanvaarde normatieve opvattingen over de inkomensverdeling. Anderzijds moet de diagnose aandacht besteden aan de *oorzaken* van gesignaleerde onwenselijke uitkomsten. Deze kunnen enerzijds gelegen zijn in zogenaamde marktimperfecties, dat wil zeggen effecten die voortvloeien uit de werking van de markt, maar die afbreuk doen aan de maatschappelijke welvaart, en anderzijds in overheidsimperfecties, die juist voortvloeien uit overheidsoptreden op een bepaald terrein, maar die op een ander terrein (onverwachte) uitkomsten teweeg brengen die afbreuk doen aan de maatschappelijke welvaart.

Belangrijke onwenselijke uitkomsten van de huidige werking van de woningmarkt kunnen als volgt worden aangeduid:

- De fiscale behandeling van eigen woningen (hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting) leidt tot welvaartsverlies, belemmert de verhuismobiliteit, verhindert de ontwikkeling van een vrije huurmarkt, heeft nadelige invloed op de arbeidsmarkt (door onnodig hoge belastingtarieven op arbeid en het belemmerend effect op de verhuismobiliteit) en is problematisch uit een oogpunt van inkomensverdeling.
- De huurprijsregulering leidt tot wachtlijsten, belemmert de verhuismobiliteit en belemmert de nieuwbouw.
- De combinatie van huurprijsregulering, beperkte toetsing van het inkomen bij toewijzing van sociale huurwoningen¹¹ en individuele huursubsidie leidt tot willekeur in de allocatie van woningkwaliteit: sommige huishoudens met hogere inkomens houden impliciet gesubsidieerde woningen bezet terwijl ze bereid zouden zijn de overstap naar duurdere woningen te maken indien ze daardoor niet de impliciete subsidie zouden mislopen (goedkope scheefheid) en andere huishoudens komen met huursubsidies terecht in duurdere woningen omdat er, mede door de goedkope scheefheid, geen goedkope woningen voor hen beschikbaar zijn (dure scheefheid). Deze willekeur is problematisch uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid.
- De huurprijsregulering belemmert de toetreding van commerciële verhuurders tot de goedkope huurmarkt en belemmert daardoor de sociale nieuwbouw en het stadsvernieuwingbeleid.

¹¹ Het inkomen van een huishouden wordt éénmalig getoetst bij toewijzing van een sociale huurwoning. Inkomensgroei heeft geen gevolgen voor de toelating. Bij de éénmalige toetsing wordt rekening gehouden met criteria (met name gewenste sociale samenstelling van een woningcomplex of buurt), die uitzonderingen mogelijk maken op het inkomenscriterium.

Wat betreft de oorzaken van deze problemen bestaat bij sommige beleidsanalisten het idee dat deze in belangrijke mate zijn toe te schrijven aan interventies van de overheid zelf, waarbij zowel gedacht kan worden aan regulerend ingrijpen, bijvoorbeeld bij de huurprijsregulering en de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit, als aan financiële interventies, bijvoorbeeld de individuele huursubsidie of de vrijstelling van corporaties van vennootschapsbelasting bij de uitoefening van hun taken in de sociale huursector. Anderzijds moet worden onderkend dat de woningmarkt niet alleen een complexe markt is, maar ook een bijzondere markt, die gekenmerkt wordt door belangrijke imperfecties en die niet op efficiënte en rechtvaardige wijze kan functioneren zonder overheidsinterventie.

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

- 1 Een woning voorziet in een basisbehoefte: zij is een onmisbaar goed dat moeilijk te substitueren is. De overheid heeft zich garant gesteld dat voor ieder huishouden een woning beschikbaar is, ongeacht de betaalcapaciteit.¹²
- 2 De woningmarkt is een voorraadmarkt. Het aandeel toevoegingen ten opzichte van de bestaande voorraad is zeer beperkt (circa 1 procent per jaar). Op korte termijn ligt het aanbod vast. Omdat het nu eenmaal tijd kost om een woning te bouwen, zal het aanbod altijd met vertraging reageren op de vraag (verandering).
- 3 Een woning is locatiegebonden (I). Daarom is er een onlosmakelijke relatie met de grondmarkt.
- 4 Een woning is locatiegebonden (II). De consumptie van de woning en woon-diensten kan alleen op die locatie plaatsvinden. Wanneer burgers ontevreden zijn over hun woning (dienst)aanbieder, kunnen zij moeilijk 'stemmen met hun voeten'. Zij zouden dan naar een andere wijk of gemeente moeten verhuizen, wat vaak problemen oplevert in verband met arbeidsplaats of transport. Er is derhalve een sterke relatie met de arbeidsmarkt en de transportmarkt.
- 5 Een woning is locatiegebonden (III). De kwaliteit van de woonomgeving is zeer bepalend voor de kwaliteit van het woning, maar de woonomgeving kan door de huiseigenaar of huurder niet worden beïnvloed.
- 6 De woningmarkt is zeer kapitaalintensief, waarbij geldt dat investeringen op korte termijn gepleegd moeten worden, terwijl rendementen veelal een langetermijnperspectief kennen.
- 7 De levensduur van een woning is veel langer dan die van de meeste andere duurzame gebruiksgoederen.
- 8 De woning is een zeer heterogeen product, al was het maar omdat elke woning op een andere plaats staat. Geen twee woningen zijn hetzelfde. Daardoor is de markt niet volledig transparant, wat het voor consumenten moeilijk maakt rationele afwegingen te maken.
- 9 De woningmarkt kent hoge transactiekosten. Verhuizen gaat gepaard met hoge kosten (financieel, maar ook in sociaal opzicht en qua tijdsbeslag). Dit maakt de vraag inflexibeler dan op vele andere markten.

¹² Deze verplichting is in art. 22 lid 2 van de Grondwet verankerd.

De hierboven opgesomde kenmerken verklaren in belangrijke mate waarom het aanbod op de woningmarkt inflexibel is, de markt intransparant en waarom vraag en aanbod niet gemakkelijk op elkaar aansluiten.

Vanuit een economische optiek zijn sommige van de genoemde bijzondere kenmerken van de woningmarkt te benoemen als externe effecten, die overheidsinterventie kunnen rechtvaardigen. Denk bijvoorbeeld aan kwetsbare functies waarvan de waarde onvoldoende op de vrije markt tot uitdrukking komt, zoals landschapsbescherming (openheid van het landschap). Regulering via de ruimtelijke ordening noopt vervolgens tot additioneel ingrijpen in de grondmarkt, omdat de waarde van grond sterk wordt bepaald door de bestemming die erop rust (tegenaan van *windfall profits* bij toevallige grondeigenaren). Andere kenmerken van de woningmarkt zijn te karakteriseren als inflexibiliteiten of uitzonderlijk lage elasticiteiten die aanleiding kunnen geven tot ongewenste inkomenseffecten. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat huurverhoging in het onderste segment van de sociale huursector in het algemeen niet ontlopen kan worden door te verhuizen, aangezien huizen met nog lagere huren niet bestaan. Weer andere ongewenste gevolgen ontstaan door de wisselwerking van de woningmarkt met andere markten. Te sterke concentratie van de nieuwbouw zal bijvoorbeeld kunnen leiden tot toenemende transportkosten en congestie op het wegennet. In al deze gevallen kan vanuit een welvaartstheoretisch oogpunt overheidsinterventie noodzakelijk zijn.

Daarbij ligt het gevaar op de loer dat de overheid terecht komt in een spiraal van interventies. Uit de economische literatuur is bekend dat het bijzonder lastig is om op deelaspecten van markten zo te interveniëren dat geen onwenselijke effecten optreden op andere deelaspecten of op aangrenzende markten. Dan kan een situatie ontstaan waarin telkens aanvullende maatregelen nodig zijn om nieuwe onwenselijke effecten te bestrijden die dan weer andere ongewenste neveneffecten oproepen. Gelet op de complexiteit van de woningmarkt ligt dit gevaar bij uitstek op de loer bij interventies in deze markt.

De diagnose van de woningmarkt komt aan de orde in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van deze bundel. In hoofdstuk 2 kenschetst Van Hoek de karakteristieken van de Nederlandse woningmarkt en verschillende vormen van overheidsinterventie: regulering van de grondmarkt, aanbodsturing, prijsregulering van de huurmarkt en vraagsturing via huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek. Hij gaat in op de economische effecten van deze interventies en schetst de twee alternatieve beleidsroutes die thans openstaan: het model van minimale interventie en het model van gerichte interventie. In hoofdstuk 3 plaatsen Elsinga, Haffner en Van der Heijden de Nederlandse discussie in internationaal perspectief. Zij vergelijken de Nederlandse sociale huursector, het huurbeleid en de fiscale behandeling van de eigen woning met de situatie in een aantal voor de Nederlandse discussie relevante westerse landen. Daaruit komt duidelijk naar voren dat de Nederlandse situatie op deze terreinen sterk afwijkt van die in het buitenland. In hoofdstuk 4 vergelijkt Conijn de Nederlandse huurmarkt met de markt voor koopwoningen. Hij gaat in op kwaliteitsverschillen, de financiële positie van kopers en huurders en op de problematiek van de zogenaamde scheefheid (huishoudens met hogere inkomens in goedkope huurwoningen, en huishoudens met lagere inkomens in dure huurwo-

ningen). Hij laat zien dat in de Nederlandse woningmarkt sprake is van een toenemende tweedeling en dat het voor huurders steeds moeilijker wordt om de sprong naar de koopmarkt te maken.

1.4 De beleidsopties

Het omvangrijkste deel van deze bundel is gewijd aan beleidsopties voor de toekomst. Deze hoofdstukken zijn geschreven in de eerste helft van het jaar 2006, op een tijdstip dat ook het kabinet werkte aan een beleidsvisie voor de toekomst. Deze beleidsvisie is inmiddels bekend. Daarom is het nuttig enkele kernelementen daarvan weer te geven in dit inleidende hoofdstuk. Dit maakt het mogelijk de beleidsopties die de auteurs naar voren brengen te vergelijken met de kabinetsvisie. Zo ontstaat een duidelijker beeld van overeenkomsten en verschillen in de opvattingen van de auteurs en die van het kabinet-Balkenende II/III.

In juni 2006 openbaarde het kabinet Balkenende II zijn visie op de woningmarkt.¹³ In de opvatting van het kabinet gaat het woningmarktbeleid een nieuwe fase in. Voor het eerst bekijkt het kabinet in samenhang de gehele woningmarkt en het instrumentarium dat op de woningmarkt ingrijpt om van daar uit te komen tot uitgangspunten voor het in de toekomst te voeren beleid. Het kabinet geeft een schets van de Nederlandse woningmarkt, ook in internationaal perspectief, analyseert de werking van de woningmarkt en formuleert op basis daarvan een beleidsagenda voor de toekomst.

Het kabinet begint zijn analyse met de constatering dat de woningmarkt in Nederland niet optimaal werkt. De volgende aspecten zijn daarbij van belang:

- Het aanbod op de woningmarkt past zich onvoldoende snel aan de vraag aan. Het aanbod is in Nederland zeer inelastisch.
- De vragers kennen slechts beperkte prikkels om hun gedrag aan te passen aan veranderende omstandigheden. Zo is er een prikkel om bij instroom in de sociale huursector de kwaliteitsconsumptie te maximaliseren en een prikkel om lang te blijven zitten in een gereguleerde huurwoning. De oorzaken hiervan zijn voor een deel te vinden in het overheidsbeleid.
- Als gevolg van gescheiden markten stagneert de doorstroming. De hoogconjunctuur, de rentedaling en de toegenomen leencapaciteit hebben tot forse prijsstijgingen geleid in de koopsector, terwijl in de huursector de prijsontwikkeling relatief bescheiden is geweest. Ook de woonlastenontwikkeling verschilt behoorlijk tussen beide segmenten. Daardoor is een kloof tussen huren en kopen ontstaan.
- De woningmarkt bestaat niet. De Nederlandse woningmarkt bestaat uit vele regionale markten. De situatie in de Randstad is totaal anders dan die in Limburg.
- De woningmarkt is bovendien een echte *vertrouwensmarkt*, waarin een aanzienlijk deel van het Nederlandse vermogen is geïnvesteerd. Het vertrouwen van de consument en de investeerders op de woningmarkt is zeer bepalend voor het investeringsvolume (in nieuwbouw en stedelijke vernieuwing) en

¹³ Tweede Kamer (2005-2006c) en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006).

voor prijsfluctuaties op de markt. Onzekerheden op deze markt kunnen de-stabiliserend werken. Gezien de omvang van de woningmarkt heeft dit uiteindelijk zijn doorwerking in de stabiliteit van de gehele Nederlandse economie.

Belangrijke constatering daarbij is verder dat de woningmarkt de komende jaren moet worden voorbereid op verschillende omstandigheden. Was in de tweede helft van de vorige eeuw steeds duidelijk dat de woningbehoefte toenam, voor de komende decennia is dat lang niet zeker. De behoefte kan fors toenemen, maar kan ook – zeker in bepaalde delen van Nederland – stagneren of zelfs afnemen. Het kabinet zet dan ook in op het doorbreken van de huidige stagnatie op de woningmarkt en op meer flexibiliteit en maatwerk richting de toekomst.

Om met het laatste te beginnen: in de woorden van het kabinet moeten de komende jaren worden gebruikt om *voor te sorteren op andere tijden, waar groei en krimp naast elkaar voorkomen*. De werking van de woningmarkt moet zodanig worden verbeterd dat vraag en aanbod soepeler reageren op veranderende omstandigheden. Hoewel de invulling hoe dit precies moet gebeuren nog niet is uitgewerkt (het is een agenderend stuk), worden de hoofdlijnen wel duidelijk. Het kabinet harnert op meer en meer flexibel aanbod, zodat dit zich beter aanpast aan een veranderende vraag. Daartoe is meer ruimte (bestemmingsplancapaciteit) noodzakelijk, maar ook een andere manier van programmeren van woningbouw (sneller en flexibeler) en een andere manier van bouwen (die de mogelijkheid biedt woningen later anders in te richten en anders te gebruiken). Wat dit betekent voor bijvoorbeeld een heikel thema als het grondbeleid is in de kabinetsvisie op de beleidsagenda gezet maar nog niet verder uitgewerkt.

Behalve meer en meer flexibel aanbod komen de hoge transactiekosten op de woningmarkt aan bod. Het kabinet wil dan ook bezien of het mogelijk is de kosten van verhuizen te beperken.

Aan de vraag- en verdelingskant van de woningmarkt moet volgens het kabinet ook het nodige gebeuren om de woningmarkt op korte en op langere termijn beter te laten functioneren. De gescheiden huur- en koopmarkt met elkaar verbinden lukt volgens het kabinet alleen wanneer er meer ruimte komt voor een segment tussen de koop en de gereguleerde huur (de vrije huursector). Het kabinet heeft dan ook via het nieuwe huurbeleid stappen gezet om een deel van de thans gereguleerde huursector om te zetten in een vrije huursector. Dat betekent dat de prijsregulering voor een deel van de huidige gereguleerde sector verdwijnt. Een belangrijk thema dat daarnaast in de visie van het kabinet wordt geagendeerd, is het zogenaamde ‘passend wonen’ in de gereguleerde huursector. Het kabinet wil eigenlijk dat alleen mensen die ervoor in aanmerking komen (qua inkomen/huishoudenssamenstelling) een gereduceerde huur betalen. Het kabinet benadrukt tegelijkertijd de keuzevrijheid van consumenten. Het idee in de kabinetsvisie is dan ook dat mensen in de gereguleerde huursector voortaan kunnen kiezen: een langlopend contract tegen markthuurl, of een kortlopend contract tegen een gereduceerde huur. Na afloop van het kortlopende contract wordt

opnieuw naar het inkomen van de huurder gekeken en wordt op basis daarvan een nieuw aanbod gedaan.

Deze ideeën, waarvan het kabinet aangeeft ze te willen bespreken met betrokken partijen, dagen uit na te denken over de vraag hoe de sociale huursector er in de toekomst uit zal komen te zien, zeker ook wanneer ze gecombineerd worden met ideeën over *vouchers*, als een andere manier om mensen met lage inkomens te ondersteunen. Waar mensen nu, afhankelijk van inkomen en huur, een huurtoeslag kunnen ontvangen, krijgen zij bij een *voucher* een vast bedrag om aan wonen te besteden. Het idee daarbij is dat mensen meer zelf kunnen kiezen: tussen meer of minder kwaliteit, maar wellicht ook tussen koop of huur.

Het kabinet geeft vanuit de analyse van de woningmarkt een plaatsbepaling van de hypotheekrenteaftrek. De conclusie is dat de hypotheekrenteaftrek niet de veroorzaker is van de huidige stagnatie op de woningmarkt, die toch vooral is toe te schrijven aan achterblijvend aanbod en aan de prijsregulering in de huursector die voor 95 procent van de huurvoorraad geldt. Dus is aanpassing van de hypotheekrenteaftrek ook niet de oplossing voor de bestaande stagnatie. De woningmarkt is een echte vertrouwensmarkt en dat vraagt om voorzichtigheid, waar het de directe inkomensgevolgen voor woonconsumenten betreft. Het kabinet beargumenteert zo vanuit de werking van de woningmarkt het belang van behoud van de hypotheekrenteaftrek.

Een aantal elementen van de kabinetsvisie is ook terug te vinden in de bijdragen aan deze bundel. Zo lijkt een brede overeenstemming te bestaan over de noodzaak om een groter deel van de huurmarkt te liberaliseren en om marktconforme huren in rekening te brengen aan bewoners van sociale huurwoningen die meer kunnen betalen. Dit kan leiden tot een opleving van de particuliere huursector. Ook lijkt het niet controversieel dat het aanbod gestimuleerd moet worden door meer bestemmingsplan capaciteit beschikbaar te maken, door een sneller en flexibeler programmering en door een manier van bouwen die in een later stadium herinrichting mogelijk maakt. Beperking van de verhuiskosten door beperking of afschaffing van de overdrachtskosten is ook een idee dat brede ondersteuning vindt.

Er zijn echter ook punten waar de visie van de auteurs minder of niet strookt met de zienswijze van het kabinet. Daarbij valt met name te denken aan de fiscale behandeling van de eigen woning, de toekomst van de individuele huursubsidie/huurtoeslag (op termijn afschaffen of juist verbreden in de vorm van *vouchers* voor alle huishoudens met lage inkomens), het grondbeleid (meer bevoegdheden van de overheid om herbestemmingswinsten af te romen of juist verdere terugdringing van bouwvoorschriften en planbepalingen om een betere werking van de grondmarkt mogelijk te maken) en de mate waarin de liberalisering van het huurbeleid moet worden doorgevoerd (het kabinet wil uitkomen op 25 procent van de voorraad huurwoningen, anderen willen verder gaan of de huurprijsregulering geheel afschaffen, weer anderen willen minder ver gaan).

De van de kabinetsvisie afwijkende opvattingen kunnen met één – hierna te noemen – uitzondering worden verklaard uit de inzichten van de auteurs inzake

aard en ernst van de imperfecties van de woningmarkt. Daarnaast speelt een rol dat sommige auteurs er meer vertrouwen in hebben dan andere dat de overheid in staat is om theoretisch wenselijke correcties van marktfeilen door te voeren zonder nieuwe overheidsimperfecties in het leven te roepen.

In dit spectrum van opvattingen vertolken Wiebes en Hoogendijk in hoofdstuk 7 het meest optimistische standpunt over de uitkomsten van een vérgaand geliberaliseerde woningmarkt. In hun visie zijn de grote problemen in de woningmarkt (te weinig nieuwbouw, wachtlijsten in de sociale huursector, willekeur in de toewijzing van woningkwaliteit, onrechtvaardige inkomenseffecten) terug te voeren op overheidsinterventies met goede bedoelingen maar nadelige uitkomsten. Zij pleiten voor een terugtrek van de overheid, waarbij haar rol in hoofdzaak beperkt blijft tot bescherming van echte natuurgebieden en huurtoeslag voor mensen met lage inkomens in de vorm van een *voucher*.

Aan de andere kant van het spectrum verdedigt Boelhouwer in hoofdstuk 5 dat de huidige grote problemen kunnen worden opgelost of gemitigeerd, mits de overheid bestaande beleidsinstrumenten aanscherpt en meer gericht inzet. Dit heeft gevolgen voor de fiscale behandeling van het woningbezit (meer richten op lage en middeninkomens en koopstarters), de nieuwbouwprogrammering (meer flexibiliteit inbouwen), de regulering van de grondmarkt (meer gebruik van nieuwe interventie-instrumenten door de gemeenten, anticiperend grond aankopen), kwaliteitseisen (minder stringent maken) en het bouwbeleid van de corporaties (anticyclisch bouwbeleid waarbij in tijden van hoogconjunctuur minder wordt gebouwd en meer wordt verkocht en in tijden van laagconjunctuur meer wordt gebouwd en minder wordt verkocht).

Van Kleef, voormalig wethouder van Utrecht, kijkt in hoofdstuk 6 naar de woningmarkt vanuit het perspectief van de gemeente. Zij laat zien dat de gemeente een onmisbare speler is in de woningmarkt. Wat betreft de kwaliteit van de nieuwbouwprogrammering is de gemeente gedwongen om additionele voorschriften te stellen die uitgaan boven de eisen van de nationale regelgeving, omdat projectontwikkelaars uit zichzelf geen of onvoldoende rekening houden met eisen als toegankelijkheid voor ouderen en gehandicapten, milieuvriendelijk materiaalgebruik en veiligheid. In Utrecht is het goed gelukt om met de woningcorporaties tot afspraken te komen over verdeling en toewijzing, nieuwbouw en stadsvernieuwing en huisvesting van bijzondere groepen zoals overlastveroorzakers en mensen met huurachterstanden, maar dat geldt niet in heel Nederland. De gemeente heeft een belangrijke taak op het gebied van toezicht op onderhoud door eigenaren en beheer van de openbare ruimte. Deze taak krijgt een steeds belangrijker sociale component die alleen in samenspraak met andere instanties (corporaties, politie, justitie, belastingdienst, wijkwelzijnsorganisaties) tot uitvoering kan komen. Daarnaast speelt de gemeente een belangrijke rol bij het totstandbrengen van openbare voorzieningen zoals scholen, kinderopvang, sportvoorzieningen en zorgaanbod. In ieder geval op gemeentelijk niveau lijkt er geen aanleiding te zijn tot terugtrek van de overheid.

Middelkoop geeft in hoofdstuk 10 een mooi overzicht van de opmerkelijke ontwikkeling die zich sinds de Tweede Wereldoorlog heeft voorgedaan in doelstellingen van de ruimtelijke ordening en de wisselwerking tussen dit beleidsveld

en de woningmarkt. Hij constateert dat het probleem van de grondmarkt in Nederland niet is opgelost en dat dit een belangrijke belemmering vormt voor de nieuwbouw.

De hiervoor genoemde uitzondering op de constatering dat de meningen niet alleen onder politici maar ook onder deskundigen uiteenlopen, betreft de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit. Op dat punt tendeert de mening onder deskundigen, en in het bijzonder onder economen, expliciet of impliciet naar één kant: aan de belastingfaciliteit zijn grote nadelen verbonden die het wenselijk maken op den duur tot inperking of afschaffing over te gaan. Dat geldt ook voor alle auteurs van dit boek die zich hierover hebben uitgesproken.¹⁴

In hoofdstuk 8 van Pommer, Eggink en Ras en in hoofdstuk 9 van De Kam staat de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit centraal. Hoofdstuk 8 bevat waardevolle informatie over de inkomenseffecten van de fiscale faciliteit. Belangrijk is hierbij dat de Nederlandse regering nooit het standpunt heeft verlaten dat de hypotheekrenteaftrek past in het Nederlandse belastingstelsel, waarin rente op leningen voor investeringen in een bron van inkomen aftrekbaar is. In overeenstemming hiermee wordt niet de hypotheekrenteaftrek maar het te lage huurwaardeforfait als uitgangspunt genomen voor de berekening van de inkomenseffecten van de faciliteit. In hoofdstuk 9 geeft De Kam een mooi overzicht van de geschiedenis van de fiscale behandeling van het eigen woningbezit. Ook hij constateert dat het zuiverder is om het te lage huurwaardeforfait aan te merken als de belangrijkste belastingfaciliteit. De Kam laat de opties voor beperking de revue passeren en spreekt zich uit voor overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 (vermogensrendementsheffing). Om middeninkomens te ontzien noemt hij twee mogelijkheden: een gemaximeerde vrijstelling bij de vermogensrendementsheffing tot een bedrag van 250.000 à 300.000 euro om eigenaren van minder dure woningen te ontzien, of conditionering van de vrijstelling via een middeltoets (een hogere vrijstelling naarmate het huishoudensinkomen lager is). Desgewenst kan in zijn visie een overgangsregeling worden getroffen in de vorm van een tijdelijke extra vrijstelling voor de eigen woning, die in een aantal jaren stapsgewijs wordt afgebroken.

Opvallend is dat in de kabinetsvisie op de woningmarkt wordt gepleit voor onverkorte handhaving van de fiscale faciliteit. Ook een meerderheid van de Tweede Kamer (vóór de verkiezingen van november 2006) was daarvan een verklaard voorstander. Opvallend is dat onlangs ook de SER zich voor handhaving

¹⁴ Behalve de bijdragen van Pommer, Eggink en Ras en van De Kam aan dit boek zijn er in de afgelopen maanden andere doorwrochte economische analyses verschenen waarin aandacht wordt gegeven aan de fiscale faciliteit voor het eigenwoningbezit, met name het CPB-rapport *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (Van Ewijk *et al.* 2006) en het SCP-rapport *Publieke productie en persoonlijk profijt* (Kuhry en Pommer, 2006). Het CPB gaat in dezelfde richting: de belastingfaciliteit is een subsidie die de woningprijs opdrijft en die daarbij bijdraagt aan de tweedeling in de woningmarkt; aan deze subsidie is een substantieel welvaartsoffer verbonden (*deadweight loss*); met deze subsidie zijn substantiële middelen gemoeid die, in geval van aanwending voor generieke lastenverlichting, de arbeidskosten zouden verlagen en meer mensen aan het werk zouden helpen. Beide rapporten maken duidelijk dat deze subsidie in hoofdzaak ten goede komt aan huishoudens met een inkomen boven modaal.

heeft uitgesproken. Economen en politici lijken zich in twee tegenovergestelde kampen te bevinden. Het komt ons voor dat de economen in het algemeen de sterkere argumenten hebben maar dat zij de gevolgen van nadelige inkomenseffecten op de democratische besluitvorming nogal eens onderschatten. Burgers hebben weinig boodschap aan welvaartstheoretische overwegingen en kijken vooral naar hun portemonnee. Pommer, Elsinga en Ras wijzen evenals De Kam op het belang van een lange overgangstermijn en een stapsgewijze benadering.¹⁵ In het Verenigd Koninkrijk en in Scandinavische landen werd op deze wijze een vrijwel probleemloze afschaffing van de hypotheekrenteaftrek gerealiseerd (Van Ewijk, 2006), waarbij overigens wel de te verwachten éénmalige correctie van de huizenprijzen optrad.¹⁶ Echter, uitsmering van de pijn over een lange termijn maakt het leed op korte termijn weliswaar dragelijker maar verandert niets aan de aanslag op de portemonnee, waar de getroffen kiezers tegen gekant zijn. Het recente CPB-rapport over de economische effecten van aanpassing van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit maakt goed verklaarbaar dat de tegenstand niet vooral bij de hogere-inkomensgroepen zit (waar het relatieve offer van afschaffing van de faciliteit in het algemeen kleiner is in verband met lagere woonquotes) maar bij inkomens rond modaal, waar sprake is van omvangrijk eigenwoningbezit en hoge woonquotes (Van Ewijk *et al.*, 2006). Dit maakt tevens het standpunt van de SER verklaarbaar. Het fundamentele punt is dat er voor een niet te verwaarlozen groep eigenwoningbezitters belangrijke negatieve inkomenseffecten overblijven, ook na een compenserende algemene belastingverlaging.

Inkomenspolitiek kan echter nooit het doel of het neveneffect zijn van woningmarkthervorming. De oplossing kan ons inziens alleen gevonden worden indien *alle* inkomenseffecten worden gecompenseerd in een omvangrijk hervormingspakket waar veel 'smeergeld' bij zal moeten en waar mogelijk ook andere onderwerpen bij moeten worden betrokken (overdrachtsbelasting, gemeentelijke heffingen, succesiebelasting, het tarief in box 3 van de inkomensheffing). Een lange overgangstermijn is hierbij nuttig, niet in de eerste plaats om de pijn te *spreiden* maar vooral om de noodzakelijke compensatiemiddelen te vinden en de uitkering daarvan *gelijk te laten oplopen* met de inkomensoffers.

1.5 De woningcorporaties

De woningcorporaties zijn belangrijke spelers op de woningmarkt. Zij hebben 35 procent van de woningmarkt en 80 procent van de huurmarkt in handen en beheren 2,4 mln woningen in de sociale huursector. Sinds de bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma (waarbij toekomstige objectsubsidies werden weggestreept tegen toekomstige rente- en aflossingsverplichtingen op woningwetteningen) in 1989¹⁷ hebben de corporaties zich geleidelijk ontwikkeld tot zelfstandige maatschappelijke ondernemingen die niet meer aan de leiband van de overheid

¹⁵ Ook het CPB-rapport besteedt aandacht aan de effecten van een lange overgangstermijn (Van Ewijk *et al.* 2006).

¹⁶ Een geleidelijke afschaffing van de fiscale faciliteit spreidt het inkomensoffer over de tijd, maar niet het vermogensoffer (correctie van de huizenprijs) omdat toekomstig inkomensoffers hierin eenmalig worden gekapitaliseerd.

¹⁷ Tweede Kamer (1989-1990).

lopen maar die hun eigen beleid voeren. Men kan echter niet zeggen dat thans een stabiele situatie is bereikt waarin duidelijkheid bestaat over de eisen die de overheid aan de corporaties stelt en waarin het institutionele kader de corporaties prikkelt om het door de overheid gewenste gedrag te vertonen.

In 2005 heeft het kabinet drie brieven aan de Tweede Kamer geschreven waarin de kabinetsvisie op de corporaties is uiteengezet: de visie op hoofdlijnen inzake toekomst van de woningcorporaties van 22 juni 2005 met een kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie-De Boer¹⁸, de brief over staatssteun en de sociale huursector in relatie tot de Europese regelgeving van 13 september 2005¹⁹ en de beleidsvisie toekomst van woningcorporaties met concrete beleidsvoorstellen van 12 december 2005.²⁰ Het geheel van deze brieven geeft een duidelijk beeld van wat het kabinet van de corporaties verwacht. Kernpunten zijn:

- De twee hoofddoelstellingen waarop de overheid de corporaties wil 'afrekenen' zijn de toewijzing van de gereguleerde huurwoningen aan de doelgroep van huishoudens met een inkomen tot 33.000 euro en de investering in woningbouw en herstructurering teneinde een bouwopgave te realiseren oplopend tot in totaal 445.000 woningen in 2010.
- De missie van de corporaties is de brede zorg voor wonen. Ter behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen worden grenzen gesteld aan het takenpakket dat de corporaties op zich kunnen nemen. Het zal de corporaties echter worden toegestaan 'vrije dochters' op te richten die zich buiten dit gebied mogen bewegen (activiteiten in het buitenland, aanleg breedbandnetwerk, projectontwikkeling in de sfeer van kantoren, etc.) waarbij echter een bovengrens zal gelden voor het opgebouwde vermogen in deze sfeer in de orde van 1 à 2 procent.
- Het kabinet richt een stelsel in dat prikkels bevat om sneller te komen tot prestatiecontracten tussen corporaties en gemeenten. Het stelsel gaat uit van *checks and balances* en bevat geen nieuwe planfiguren of wettelijke verplichtingen. Dit stelsel voorziet in een verscherpt en geprofessionaliseerd intern toezicht, een verplichting om tot prestatiecontracten te komen, landelijke toelating van de instellingen om concurrentie mogelijk te maken onder de voorwaarde dat de corporatie voldaan heeft aan de verplichtingen in de gemeente(n) waarin zij woningen bezit, een transparante berekeningsmethode om de investeringsruimte per corporatie te berekenen en een bemiddelingsfunctie gesitueerd bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Deze voorstellen sluiten in grote lijnen aan bij de voorstellen van de Commissie Nieuw bestel woningcorporaties (Commissie-De Boer).
- Een juridische scheiding tussen de sociale en commerciële activiteiten van de corporaties (niet te verwarren met activiteiten buiten het toegelaten werkingsgebied waarvoor eventueel de voornoemde 'vrije dochter' kan worden opgericht) zodat voor de commerciële activiteiten een *level playing field* ontstaat dat voldoet aan de Europese regelgeving betreffende staatssteun.

¹⁸ Tweede Kamer (2004-2005a).

¹⁹ Tweede Kamer (2004-2005b).

²⁰ Tweede Kamer (2005-2006a).

- Afschaffing van overheidsfaciliteiten zoals vrijstelling van vennootschapsbelasting, financiële steun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en garantiestelling door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor de commerciële activiteiten.
- Versterking van de rol van de zeggenschap en positie van huurders bij het woningbeheer overeenkomstig het advies van de Commissie-Leemhuis.
- Het kabinet beraadt zich nog op de vormgeving van het externe toezicht (financieel toezicht, rechtmatigheidstoezicht en volkshuisvestingstoezicht) dat zal worden beperkt maar tevens versterkt.

Het debat over de woningcorporaties past in de herbezinning op het functioneren van zogenaamde maatschappelijke ondernemingen die karakteristiek zijn voor de Nederlandse verzorgingsstaat. Deze ondernemingen hebben een privaatrechtelijke rechtsvorm maar verrichten behalve private ook publieke taken. Zij komen onder andere voor in de gezondheidszorg (ziekenhuizen, thuiszorg, de voormalige ziekenfondsen), het onderwijs (bijzonder onderwijs) en in de volkshuisvestingssector (de woningcorporaties). In de laatste jaren zijn tal van rapporten verschenen over het functioneren van deze organisaties, waarbij het besef is ontstaan dat de prikkels waaraan deze organisaties blootstaan niet altijd leiden tot een gedrag dat de overheid van hen verwacht.²¹

In het geval van de ziekenfondsen heeft het kabinet gekozen voor een institutionele hervorming die heeft geleid tot privatisering en omvorming tot commerciële verzekeraars. Deze hervorming heeft in feite een einde gemaakt aan hun hybride positie en hun bestaan als maatschappelijke ondernemingen. In het geval van de woningcorporaties is deze oplossing ook enkele malen bekeken²², maar de politieke steun voor deze optie lijkt vooralsnog gering. Toch rijst wel de vraag of de oplossingen die het kabinet voor ogen heeft werkbaar en effectief zijn. Over een aantal fundamentele vragen bestaat geen duidelijkheid:

- Kunnen corporaties de status van toegelaten instelling op eigen initiatief opzeggen, met handhaving van de sociale bestemming van hun maatschappelijk gebonden vermogen?
- Kunnen corporaties de status van toegelaten instelling op eigen initiatief opzeggen onder inlevering van het maatschappelijk gebonden vermogen?
- Kan de minister commerciële activiteiten verbieden indien deze worden ondernomen zonder enig gebruik van het maatschappelijk gebonden vermogen?
- Kan de minister de woningcorporaties dwingen hun commerciële activiteiten onder te brengen in juridisch afgescheiden dochterondernemingen?
- Welke waarborgen bestaan er voor een *Europe-proof level playing field* indien commerciële activiteiten niet worden ondergebracht in juridisch afgescheiden dochterondernemingen maar in slechts administratief door 'Chinese

²¹ Klink *et al.* (2005), Sociaal-Economische Raad (2005), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), Algemene Rekenkamer (2004).

²² RIGO (2005), Hakfoort *et al.* (2002), Inspectie der Rijksfinanciën (2001).

muren' afgescheiden eenheden, zoals de Tweede Kamer wenst? Gaat de Europese mededingingsautoriteit dit accepteren?²³

Op de twee eerstgenoemde vragen gaat Groeneveld-Louwerse in (hoofdstuk 11). De auteur behandelt deze vragen vanuit een zuiver juridische optiek en komt tot de conclusie dat het aan woningcorporaties in de vorm van stichtingen onder de vigerende wetgeving niet verboden kan worden het stelsel van toegelaten instellingen te verlaten, mits het sociaal gebonden vermogen gereserveerd blijft voor de sociale huisvesting dan wel het maatschappelijk gebonden vermogen wordt ingeleverd.

De Boer, voormalig voorzitter van de Commissie Nieuw Bestel voor Woningcorporaties, behandelt in hoofdstuk 12 het advies van zijn commissie dat in hoofdzaak is overgenomen door het kabinet. Hij gaat in het bijzonder in op de mogelijkheden om het gedrag van de corporaties te sturen en te legitimeren door de prestatiecontracten met de gemeenten.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2004), *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in de maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*, Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Commissie Nieuw Bestel Woningcorporaties, *Lokaal wat kan, centraal wat moet*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Don, F.H.J. (2005), *De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier*, CPB Nieuwsbrief, 2005 (4)
- Economisch Statistische Berichten (2002), *Toekomst van de woningcorporaties*, Dossier, (87) 4363
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever, en R.A. de Mooij (2006), *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Speciale Publicatie nr. 62, Den Haag: CPB
- Hakfoort, J.R., M. van Leuvensteijn, en G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Speciale Publicatie nr. 45, Den Haag: CPB
- Inspectie der Rijksfinanciën (2001), *Woningcorporaties. Intern Beleidsonderzoek. Deelrapport nr. 6 Begrotingsvoorbereiding 2001*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Klink, A. et al. (2005), *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
- Kuhry, B., en E.J. Pommer (2006), *Publieke productie en persoonlijk profijt*, SCP-publicatie 2006/17, Den Haag: SCP
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000), *Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van VROM

²³ Inmiddels heeft de Europese Commissie een formele onderzoekprocedure geopend naar vermeende onrechtmatige staatsteun aan de woningcorporaties (Tweede Kamer 2006-2007).

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM
- RIGO (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam: RIGO
- Sociaal-Economische Raad (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Advies 2005/04, Den Haag: SER
- Tweede Kamer (1989-1990), *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, nota, 20 691, nrs. 2-3
- Tweede Kamer (2004-2005a), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 453, nr. 7
- Tweede Kamer (2004-2005b), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 453, nr. 20
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 453, nr. 30
- Tweede Kamer (2005-2006b), *De woningmarkt uit het slot. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA) over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, 30 507, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Woningmarkt. Brieven van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 30 607, nr. 1
- Tweede Kamer (2006-2007), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 453 nr. 55
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapport aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press

DEEL I ***Diagnose***

2 De moeizaam functionerende woningmarkt

T.H. van Hoek

2.1 Inleiding

Er zijn weinig markten in ons land die zo sterk aan ordening en regelgeving onderhevig zijn als de woningmarkt. De effectiviteit van het beleid is steeds meer onderwerp van discussie aan het worden. Toenemende welvaart, stijgende opleidingsniveaus en toenemend aandacht voor het gedrag van calculerende burgers heeft op diverse andere terreinen (sociale zekerheid, zorg) geleid tot hervormingen. Deze hervormingen beogen in het algemeen meer concurrentie tussen aanbieders te bewerkstelligen en burgers sterker te confronteren met zowel de lusten als de lasten van hun keuzen. Deze ontwikkelingen zijn er op gericht om binnen bepaalde sociale randvoorwaarden te komen tot beter functionerende markten. Beter functionerende markten zijn overigens geen doel op zich. Het achterliggende doel is om de maatschappelijke welvaart te vergroten. In het bijzonder gaat het dan om de vraag of het functioneren van de woningmarkt kan worden verbeterd, zonder belangrijke sociale doelen aan te tasten. Om wat licht te kunnen werpen op de beantwoording van deze vraag, worden in dit hoofdstuk drie stappen gezet.

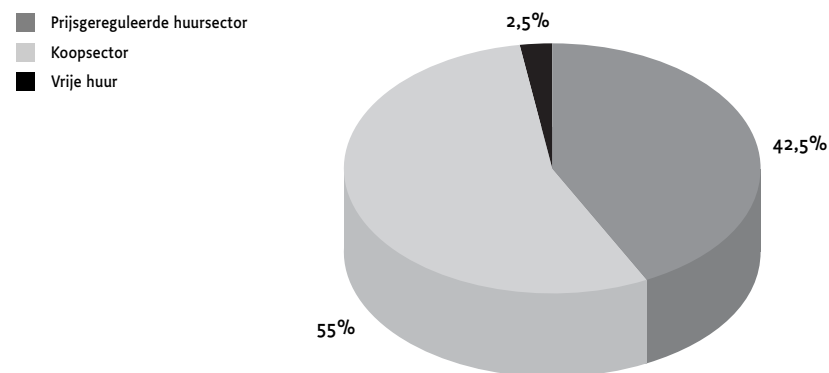
Ten eerste worden enkele kenmerken van de huidige woningmarkt in beeld gebracht. De vraag is welke problemen er momenteel zijn rond het functioneren van de Nederlandse woningmarkt. Vervolgens rijst de vraag wat de achtergronden van de problemen zijn en in hoeverre deze zijn toe te schrijven aan beleidsinterventie. Tenslotte wordt stilgestaan bij alternatief beleid. Welke andere beleidsroutes zijn denkbaar en welke voor- en nadelen zijn daaraan verbonden?

De bovengenoemde vragen worden hieronder achtereenvolgens besproken. In paragraaf 2.2 worden enkele belangrijke karakteristieken van de woningmarkt en de daarmee verbonden problemen kort uiteengezet. In paragraaf 2.3 wordt de verbinding gelegd met het vigerende woningmarktbeleid en het ruimtelijk-orderingsbeleid. In paragraaf 2.4 worden, ten slotte, enkele alternatieve beleidsroutes verkend.

2.2 Karakteristieken van de Nederlandse woningmarkt

Bij het beschouwen van de Nederlandse woningmarkt is het zinvol om een onderscheid te maken naar koop, vrije huur en prijsgeruleerde huur. Dit onderscheid is van belang vanwege verschillen in beleid die op deze segmenten van toepassing zijn. In figuur 2.1 zijn de relatieve aandelen in termen van huishoudens weergegeven.

Figuur 2.1 Verdeling huishoudens naar koop, vrije huur en prijsgeruleerde huur



Bron: ABF Research

Uit de figuur valt op te maken dat er materieel sprake is van twee deelmarkten. 55 procent van de Nederlandse huishoudens is in de koopsector terug te vinden, terwijl 42,5 procent in de prijsgeruleerde huursector zit. De vrije huursector is met een aandeel van slechts 2,5 procent verwaarloosbaar klein. Voordat we de karakteristieken van de twee dominante markten wat nader beschouwen is het informatief om eerst de interventies van de overheid in financiële zin te bekijken. In tabel 2.1 worden de (impliciete) subsidies en belastinguitgaven van de overheid in beeld gebracht voor zowel de koop- als de huursector.

Tabel 2.1 Subsidies, belastingen en belastinguitgaven in de volkshuisvesting, 2001 (mld euro's)

Koopsector	
Hypotheekrenteaftrek	7
Vermogensvrijstelling eigen woning	6
Huurwaardeforfait	-2
Lokale belastingen en overdrachtsbelasting	-3
Totaal	8
Huursector	
Huursubsidie	2
Lokale belastingen	-1
Impliciete subsidies prijsregulering	7
Totaal	8

Bron: Centraal Planbureau (2001)

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat het om omvangrijke interventies gaat. De totale nettosubsidie bedroeg in 2001 volgens deze cijferopstelling voor zowel de koop- als de gereguleerde huursector ongeveer 8 mld euro op jaarbasis. De impli-

ciete subsidies op prijsgeruleerde huurwoningen en de begunstiging van de koopsector via zowel de hypotheekrenteaftrek als de vermogensvrijstelling van eigen woningbezit zijn de meest in het oog springende posten. De nettosubsidie die met deze grote posten samenhangt is met de stijging van de huizenprijzen na 2001 bovendien verder toegenomen.¹

Deze omvangrijke subsidies dragen – tot op zekere hoogte – bij aan de woonkwaliteit in zowel de koop- als de huursector. De bouwkundige staat van woningen in ons land is vrij hoog. Er zijn nauwelijks nog 'krotten' aan te treffen en de woningvoorraad is in internationaal perspectief relatief jong en modern. De woonlasten zijn ondanks de fikse subsidies daarentegen niet laag en vooral in de jaren negentig gestegen. Uit het Woningbehoefte-onderzoek (WBO) 2002 kan worden afgeleid dat de nettohuurquote tussen 1990 en 1999 gestegen is van bijna 20 naar 24 procent, terwijl de nettokoopquote is gestegen van 13 naar bijna 18 procent.² Sindsdien zijn beide percentages ongeveer gestabiliseerd.

De koopmarkt

De koopmarkt is in beginsel een vrije markt. Verschillen tussen vraag en aanbod werken door in de prijzen van koopwoningen en via de prijs wordt de markt geruimd. Bij het beschouwen van prijzen valt echter op dat de markt voor koopwoningen een bijzondere markt is. In figuur 2.2 wordt de gemiddelde nominale huizenprijsontwikkeling afgezet tegen de gemiddelde nominale bouwkostenontwikkeling.

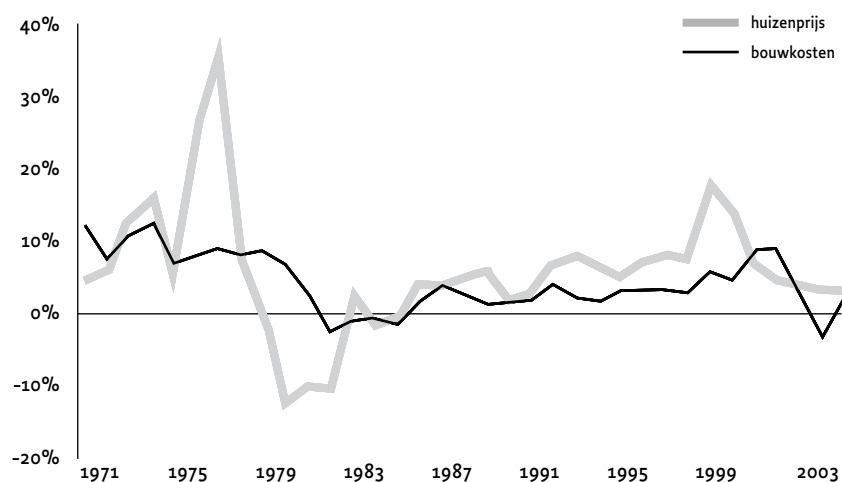
Uit figuur 2.2 valt op te maken dat de huizenprijs sterk kan fluctueren en dat de stijging van deze prijs bovendien vele jaren aaneengesloten de bouwkostenstijging kan overtreffen. Zo zijn de nominale huizenprijzen tussen 1986 en 2001 met bijna 220 procent gestegen, terwijl de nominale bouwkosten met 80 procent zijn gestegen. Dit duidt erop dat het aanbod van woningen zich niet alleen traag aanpast aan de vraag, maar dat deze aanpassing ook op lange termijn nog zeer onvolledig is. In econometriaal: op korte termijn is het aanbod (bijna) volledig inelastisch, op lange termijn is de aanbodelasticiteit nog altijd (vrij) laag.

De lage aanbodelasticiteit op de korte termijn is te verklaren uit het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is. Het duurt nu eenmaal meerdere jaren voordat prijssignalen zich kunnen vertalen in nieuwe plannen en vergunningen en het duurt daarna ook nog enige tijd totdat de woningen feitelijk zijn gebouwd en kunnen worden afgeleverd. Relatief sterke prijsfluctuaties op de korte termijn zijn zo gezien een min of meer natuurlijk gegeven van de woningmarkt. Het beleid heeft hierop wel enige invloed via de lengtes van vergunningprocedures, maar het fundamentele gegeven van een voorraadmarkt is door het beleid niet te veranderen.

¹ Er zij op gewezen dat sommigen de fiscale faciliteit zien als een te laag huurwaardeforfait en dan op wat lagere subsidies uitkomen in verband met de hypotheekrenteaftrek. Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 8 van deze bundel.

² De koop- respectievelijk huurquote is gedefinieerd als de verhouding tussen de netto-vaste woonuitgaven en het nettohuishoudinkomen voor eigenaars-bewoners en huurders.

Figuur 2.2 Huizenprijs- en bouwkostenontwikkeling, 1971-2005
(procentuele stijging sinds het voorafgaande jaar)



Bron: Kadaster, Nederlandse Vereniging van Makelaars, Centraal Bureau voor de Statistiek

De relatief beperkte aanbodelasticiteit op lange termijn kan echter niet worden verklaard door het bestaan van een voorraadmarkt. Hoe komt het dat *aanhoudende forse prijsstijgingen* van koopwoningen kunnen optreden? Waarom zijn de reacties hierop vanuit de aanbodzijde blijkbaar ook op langere termijn betrekkelijk gering? Het antwoord moet worden gezocht bij de grondmarkt. Woningen en grond zijn onlosmakelijk gekoppeld. Een stijgende vraag naar woningen vanwege demografische factoren en een stijgende vraag naar meer woonkwaliteit als gevolg van inkomensgroei en rentedaling wordt niet beantwoord met een evenredige groei van het grondaanbod van woningen. De bestemming van grond wordt niet door de markt bepaald, maar door de nationale en regionale overheden. Als die besluiten dat de door de markt gevraagde hoeveelheid extra ruimte voor wonen niet beschikbaar wordt gesteld vanwege wensen op het gebied van natuur, landschap, open ruimte, water, milieu en veiligheid, dan stijgen de grondprijzen voor wonen en daarmee de woningprijzen.

Het belang van deze zogenaamde 'zoneringspolitiek' voor de woningprijzen is groot, zoals blijkt uit een aantal internationale studies naar dit onderwerp. Zo schetsen Mildner en Staley (1999) de case van Portland in de VS. De huizenmarkt in Portland veranderde van relatief goedkoop naar relatief duur na het instellen van ruimtelijke restricties via de zogenaamde *Urban Growth Boundaries*. De grondprijzen zijn in dezelfde periode verzevenvoudigd. Ook Glaser en Gyourko (2002) laten zien dat terwijl de huizenprijsontwikkeling in het grootste deel van de VS de bouwkostenontwikkeling volgt, de huizenprijzen in New York en delen van Californië die van de bouwkosten sterk hebben overtroffen als gevolg van (gecreëerde) schaarste aan bouwlocaties.

De huurmarkt

Prijsregulering is een dominant kenmerk van de Nederlandse huurmarkt. Bijna 95 procent van het aantal huishoudens dat een huurwoning heeft, zit ofwel in de prijsgeruleerde sociale huursector (78 procent) ofwel in de prijsgeruleerde private verhuursector (17 procent). Slechts 5 procent van de huurders zit echt in de vrije markt, waar de prijzen niet zijn gereguleerd. Spanningen tussen vraag- en aanbod kunnen zich daarmee vrijwel niet ontladen in prijsveranderingen, zoals bij de koopmarkt het geval is. Als hier de vraag het aanbod overtreft, dan ontstaat rantsoenering. Een indicatie hiervoor kan in de sociale huursector worden afgelezen aan de wachttijden. Die zijn volgens opgave van Aedes gestegen van 1,5 jaar in 1999, naar 2,5 jaar in 2001 en 3,4 jaar in 2004. Er zijn bovendien grote regionale verschillen. Zo bedragen de gemiddelde wachttijden in steden als Amsterdam en Utrecht volgens Aedes 7 tot 10 jaar.

Een ander probleem dat vaak wordt genoemd is het zogenaamde 'scheefwonen'. De sociale huurvoorraad is bestemd voor een door het beleid aangewezen sociale doelgroep.

Uit het WBO blijkt dat bijna de helft van de huishoudens die een sociale huurwoning bewonen, niet tot de doelgroep behoort. Dit fenomeen wordt wel aangeduid als 'goedkope scheefheid'. Omgekeerd zijn er ook huishoudens die wel tot de officiële doelgroep behoren, maar die in een relatief (te) dure huurwoning (moeten) wonen. Dit wordt wel aangeduid als 'dure scheefheid' en betreft ook een vrij omvangrijke groep, zoals blijkt uit tabel 2.2.

Tabel 2.2 Goedkope en dure scheefheid

	1994	1998	2002
Goedkope scheefheid			
Aantal huishoudens	780.000	659.899	720.709
% van de goedkope voorraad	40%	39%	46%
Dure scheefheid			
Aantal huishoudens	106.000	111.156	127.082
% van de dure voorraad	29%	31%	32%

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004b), Woningbehoefte-onderzoek 2002.

Al met al moet worden geconcludeerd dat er behalve wachtlijsten van een breder allocatieprobleem sprake is. Goedkope sociale huurwoningen komen voor een omvangrijk deel terecht bij groepen waarvoor het beleid deze niet beoogt te reserveren en de doelgroep waarvoor deze woningen wel zijn beoogd staat op wachtlijsten, al of niet in combinatie met het op dat moment huren van relatief duurdere huurwoningen.

Deze situatie wijst op een beperkte doorstroom. Huishoudens die een sociale huurwoning betrekken behoren immers per definitie tot de doelgroep. Als dit niet zo is, dan komen deze niet in aanmerking voor een sociale huurwoning. Als

echter in de loop van de tijd het huishoudinkomen gaat groeien, dan stromen deze huishoudens blijkbaar maar in beperkte mate door naar de vrije huur- of koopsector. Hier ligt een relatie met de prijsregulering en de regels die van toepassing zijn voor het in aanmerking (blijven) komen voor sociale huurwoningen. Daarnaast gaat het om het aanbod. Meer aanbod zal de dynamiek op de markt vergroten en daarmee indirect ook effect op de doorstroming kunnen hebben.

Resumerend kan worden gesteld dat de Nederlandse woningmarkt in positieve zin opvalt door een in het algemeen hoge woonkwaliteit. Dit wordt bereikt doordat woonconsumenten via omvangrijke (impliciete) subsidies en belastingvoordelen worden ondersteund in zowel de koop- als de huursector. Daarnaast blijkt er een geringe respons te zijn van het aanbod op vraagontwikkelingen op zowel korte als lange termijn. Belangrijke kenmerken zijn voorts een grote sociale huursector, het vrijwel ontbreken van een vrije huurmarkt en een geringe en afnemende doorstroming vanuit de sociale huursector naar de vrije sector. Het laatste vertaalt zich ook in groeiende wachtlijsten en een weinig gerichte allocatie van sociale huurwoningen in termen van de door het beleid bepaalde officiële doelgroepen.

2.3 Overheidsinterventie

De cruciale rol van de grondmarkt

Hierboven is geconstateerd dat een lage aanbodelasticiteit op korte termijn kan worden verklaard vanuit de karakteristieken van een voorraadmarkt, waar bouwen nu eenmaal tijd kost. Een lage aanbodelasticiteit op lange termijn is hieruit echter niet te verklaren en de verklaring hiervan moet veeleer bij de grondmarkt worden gezocht. Aangezien de overheid via de bestemmingspolitiek een belangrijke rol speelt op de grondmarkt, ligt het voor de hand de problemen rond het aanbod in eerste aanleg te zoeken bij overheidsinterventie op de grondmarkt. Als de overheid veel minder zou interveniëren op de grondmarkt, zal het aanbod (veel) sterker kunnen reageren op de vraag.

Een probleem dat zich hier voordoet is evenwel dat de overheid het zich niet kan permitteren om nauwelijks te interveniëren op de grondmarkt. Grondgebruik gaat gepaard met omvangrijke externe effecten. Zo kan verstedelijking belangrijke negatieve effecten hebben op natuur en landschap. Voor natuur en landschap bestaan geen marktprijzen en deze zouden simpelweg worden weggedrukt door economische activiteiten, waarmee bedrijfseconomische winst is te behalen. Belangrijke externe effecten zijn er ook binnen het bestaande stedelijke gebied, waar acties van ontwikkelaars en van burgers zowel positieve als negatieve effecten veroorzaken voor de woon- en leefkwaliteit van anderen. Bovendien geldt dat er een sterke interdependentie kan zijn tussen verschillende acties in het kader van ruimtelijke ontwikkeling. Nieuwe woonlocaties of belangrijke uitbreidingen van bestaande locaties bestaan immers niet alleen uit woningen. Burgers moeten zich ook kunnen verplaatsen via infrastructuur, moeten kunnen recreëren, en hebben behoefte aan voorzieningen in de vorm van winkels, scholen, ziekenhuizen *et cetera*. Er is veel te winnen door dergelijke zaken goed op elkaar af te stemmen en aangezien het gaat om zowel individuele goederen (met en zonder externe effecten)

als collectieve goederen is het duidelijk dat het hier niet om een activiteit gaat die uitsluitend aan de markt kan worden overgelaten.

De overheid moet al met al interveniëren op de grondmarkt. Maar daarmee is uiteraard nog niet gezegd dat er in de huidige situatie sprake is van *optimale interventie*. De overheid kan ook te veel, te weinig of verkeerd interveniëren. Er kunnen inderdaad argumenten worden aangedragen die het aannemelijk maken dat de overheid zowel te veel, te weinig, als verkeerd intervenueert. In theorie zou bij de bestemmingspolitiek optimale interventie bestaan uit het beschikbaar stellen van woningbouwgrond tot het punt waar de marginale maatschappelijke opbrengsten hiervan precies gelijk zijn aan de marginale maatschappelijke kosten. Het probleem dat zich voordoet is dat de kosten van het behoud van open ruimte niet zichtbaar zijn. Politici en ambtenaren van Rijk, provincie of gemeenten zullen u niet het antwoord kunnen geven op de vraag wat nu eigenlijk de kosten zijn van het behoud van open ruimte tussen zeg Leiden en Schiphol. Hoeveel zouden de regionale woningprijzen kunnen dalen als hier meer woningbouw kan worden gerealiseerd? Hoeveel exploitatiesaldo kan hier worden gerealiseerd, dat kan worden aangewend voor andere publieke doelen? Als informatie niet beschikbaar is, dan wordt die in de regel ook niet voldoende meegewogen bij de besluitvorming. Er kan ook sprake zijn van te weinig interventie, bijvoorbeeld het niet doorbreken van machtsposities en het niet tegengaan van speculatiewinsten op de grondmarkt.

Een voorbeeld van verkeerd interveniëren is de vormgeving van het Rijksbeleid gericht op verdichting van de steden. Maar liefst 40 procent van de woningnieuwbouw in de Randstad moet volgens de uitgangspunten van het Rijk worden gerealiseerd in bestaand bebouwd stedelijk gebied. Nog afgezien van het feit dat deze zware opgave voor de steden de eveneens door het Rijk beoogde aanbodverruiming doorkruist, is het fundamentele kritiekpunt hier dat er een norm wordt gekozen voor volstrekt verschillende regionale situaties. Terugkerend naar het principe van een afweging tussen marginale maatschappelijke kosten en baten, zou het wel zeer toevallig zijn als voor alle steden de optimale verdeling van het woningaanbod tussen stad en randgemeenten op deze administratief bedachte norm zou uitkomen.

Aanbodsturing en prijsregulering

Een bijzondere karakteristiek van de Nederlandse woningmarkt is het bestaan van woningcorporaties die voorzien in het bouwen van sociale woningen en inmiddels beschikken over een 'sociale woningvoorraad' van 2,4 mln woningen. De prijzen die voor verhuur van deze woningen mogen worden gehanteerd zijn van overheidswege vastgelegd. Dit geldt bovendien niet alleen voor de 'sociale woningvoorraad', maar ook voor de meerderheid van de private huurwoningen. Deze bijzondere vorm van regulering heeft ingrijpende gevolgen voor het functioneren van de woningmarkt. Door het uitschakelen van een vrije werking van het prijsmechanisme kan de markt via dit mechanisme niet worden geruimd. Het gevolg is dat discrepanties tussen vraag en aanbod in de volumesfeer neerslaan. Een vraagoverschot vertaalt zich dan in wachtlijsten en een toename van het vraagoverschot in een groei van wachtlijsten. Dit is ook wat we hebben kunnen

waarnemen op de sociale huurmarkt. De aanbod- en de vraagzijde opereren als het ware los van elkaar. Doordat de prijzen niet marktconform kunnen worden vastgesteld, is rendabel aanbod in de regel niet te realiseren. Voor de markt is dan geen rol weggelegd en het aanbod zal dan van de corporaties moeten komen, die vanwege het beschikbare maatschappelijke kapitaal daar in beginsel ook toe in staat zijn. De prikkels voor de corporaties om grote inspanningen op dit punt te leveren of snel te reageren op toenemende vraag zijn echter onduidelijk. Er zijn vele corporaties met verschillende eigen doelstellingen en oriëntaties.

Het uitschakelen van het prijsmechanisme leidt echter niet alleen tot problemen om voldoende aanbod te realiseren, het leidt ook tot een inefficiënte allocatie van de beschikbare voorraad. Op een markt zorgt het prijsmechanisme ervoor dat specifieke woningkwaliteiten terecht komen bij diegenen die hier bereid zijn voor te betalen. Iedereen hecht waarde aan locatie, vierkante meters, onderhoudsstaat, en tuinen en balkons. Maar de mate waarin deze factoren worden gewaardeerd, hangt af van individuele preferenties en situaties. De jonge tweeverdieners zonder kinderen hechten misschien heel sterk aan locatie en zijn bereid dan maar met een kleine woning genoegen te nemen, het gezin met kinderen zoekt misschien vooral voldoende ruimte en levert dan maar op locatie in, en het oudere echtpaar wil misschien vooral een goed onderhouden woning in een zeer veilige buurt en neemt dan genoegen met een relatief kleine woning.

Bij aanbodsturing en prijsregulering geschiedt de woningallocatie op basis van toewijzing. Hiermee is de band tussen de lusten en lasten van waarderingselementen zoals locatie, vierkante meters en tuinen en balkons maar in zeer beperkte mate aanwezig. Sommigen hebben geluk en krijgen voor een lage prijs veel toegewezen, anderen hebben pech en krijgen precies op een voor hen heel belangrijke factor niet wat ze hadden gehoopt. Sommigen hebben een tuin toegewezen gekregen die ze niet verkeerd vinden maar zelden gebruiken, terwijl de burens die dolgraag een tuin hadden gehad deze niet krijgen.

De impliciete mate van subsidiëring verschilt ook sterk per locatie. In het landelijk gebied in het noorden en oosten van het land liggen de marktprijzen doorgaans niet ver boven de gereguleerde prijzen, terwijl in de meer geliefde wijken in het binnenstedelijk gebied in de Randstad de verschillen tussen de marktconforme huur en de prijsgereguleerde huur zeer fors kunnen zijn. Het laatste roept ook weer bijzondere problemen op, zoals illegale onderhuur, waarop in een dergelijke situatie fors kan worden verdiend.

Vraagsturing: hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag

Terwijl het systeem van prijsregulering bij het aanbod aangrijpt, waarbij in feite de woning wordt gesubsidieerd, grijpen maatregelen als huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek aan bij de burger die als vrager op de woningmarkt actief is. Bij de huurtoeslag geldt nog wel dat deze deels ook aan de feitelijke huur wordt gekoppeld – waarmee een zekere extra verstoring wordt opgeroepen – maar de band tussen lusten en lasten van waarderingselementen wordt met een dergelijk instrument niet ten principale doorkruist. Wonen wordt aldus gesubsidieerd, en dat leidt ertoe dat er meer woondiensten worden geconsumeerd dan zonder deze in-

terventie, maar binnen de woningmarkt heeft deze ingreep als zodanig verder geen grote gevolgen. Dit geldt in beginsel ook voor de hypotheekrenteaftrek. Deze stimuleert de vraag naar woondiensten ten koste van andere consumptie, maar behoeft de allocatie op de woningmarkt op zichzelf niet te verstoren. Burgers worden ondersteund bij hun totale woonconsumptie, maar zullen wel steeds moeten afwegen tussen locatie, ruimte, onderhoud, en tuinen en balkons en de lusten en lasten hiervan op een rij moeten zetten.

Een belangrijke constatering is dan ook dat het systeem van aanbodsturing en prijsregulering veel verstorerder is voor het functioneren van de woningmarkt, dan de vraagstimulering via de huurtoeslag of de hypotheekrenteaftrek. Daarin moet overigens geen waardeoordeel worden gelezen over de maatschappelijke betekenis van deze instrumenten. Het budgettaire beslag van de maatregelen, de inkomenspolitieke gevolgen en in het geval van de hypotheekrente de effecten in de fiscale en vermogenssfeer – waaronder het ontmoedigen van aflossen van hypotheekschuld – moeten op hun eigen merites worden bezien.

Het feit dat met name de hypotheekrenteaftrek toch vaak wordt geduid als een belangrijke verstoring op de woningmarkt heeft een andere achtergrond. Doordat kopen fiscaal wordt begunstigd, terwijl vrije huur niet via subsidies of fiscale faciliteiten wordt ondersteund, is vrije huur in ons geen alternatief voor koop. Zo hebben we een situatie waarin 58 procent van de huishoudens op de vrije markt actief is, waarvan 95 procent in aanmerking komt voor ondersteuning via de renteaftrek, terwijl 5 procent van de huishoudens in de vrije huursector alle kosten zelf moet dragen. Is dat, afgezien van oordelen in termen van rechtvaardigheid, welvaartstheoretisch gezien nu van belang?

Dat is het inderdaad, omdat het kan leiden tot een grote allocatieve inefficiëntie. Burgers verschillen in preferenties en omstandigheden en in een vrije markt leidt dit ertoe dat sommigen graag kopen en anderen liever huren. Er ontstaan welvaartsverliezen als diegenen die zonder fiscale interventie zouden huren, nu toch maar gaan kopen, louter vanwege het grote fiscale voordeel dat hieraan is verbonden. Ook als het effect per huishouden hiervan niet groot is, dan nog kunnen de effecten aanzienlijk zijn als het om een groot aantal huishoudens gaat. Hier ligt vanuit woningmarktoptiek in potentie dan een belangrijke verstoring die wordt veroorzaakt door de ongelijke behandeling van koop en vrije huur.

2.4 Alternatieve beleidsroutes

Hierboven is gewezen op belangrijke tekortkomingen in het functioneren van de woningmarkt. Deze tekortkomingen moeten bovendien in belangrijke mate worden toegeschreven aan de (vormgeving van) overheidsinterventies. Twee alternatieve beleidsroutes dienen zich dan aan: minder overheidsinterventie of een andere vormgeving van de interventie. Deze twee routes worden hieronder kort geschetst.

Het model van minimale interventie

Tegenstanders van het in sterke mate subsidiëren en sturen van de woningmarkt zien dergelijk beleid vooral als een overblijfsel uit lang vervlogen tijden. Waarom kunnen burgers hier niet zelf hun beslissingen nemen op basis van hun eigen

schattingen, waarderingen en beschikbaar budget? De staat bemoeit zich ook niet met de aanschafbeslissingen bij wasmachines en auto's en laat mensen ook zelf bepalen of en zo ja hoe ze op vakantie gaan. Overheidsbemoeienis wordt gezien als paternalistisch en met de stijging van welvaart en opleidingspeil steeds minder op zijn plaats.

Vanuit dit vertrekpunt ligt het in de rede om overheidsbeleid alleen te richten op belangrijke externe effecten, eventueel aangevuld met zo efficiënt mogelijk sociaal beleid. Zoals hierboven betoogd bestaan er belangrijke externe effecten bij grondgebruik. Hier zal de overheid ook in dit model optreden. De interventie wordt vooral beperkt tot bescherming van natuur en landschap, aangevuld met regelgeving die bewoners in bestaand gebied beschermt tegen acties van anderen. In een dergelijk model kan ook de juridische weg vaker en met meer succes worden bewandeld, als de belangen van burgers worden geschaad door het gedrag van anderen. In de praktijk komt dit neer op liberalisatie van ruimtelijk beleid en vermindering van regeldruk, al blijft er een duidelijke rol voor de overheid bestaan. In een dergelijk model is tevens sprake van een harde aanpak van machtsposities op de grondmarkt, geheel naar goed Angelsaksisch gebruik. Het liberaliseren van het ruimtelijk beleid, waardoor meer grond beschikbaar komt, werkt overigens op zichzelf ook al als een indamming van machtsposities.

Sociaal beleid krijgt in dit model bijvoorbeeld vorm via de belastingpolitiek of via woonbonnen (vouchers). Inzet van dit laatste instrument stoelt dan op de gedachte dat in beginsel weliswaar alle burgers hun eigen afwegingen kunnen maken, maar dat er een groep is met dusdanig lage inkomens dat deze op de vrije markt te kwetsbaar zijn. Deze groep kan dan niet een maatschappelijk acceptabel geacht minimum woonniveau realiseren zonder ondersteuning door de overheid. De hoogte en reikwijdte van de woonbonnen kan worden gevarieerd al naar gelang het aspiratieniveau van de sociale doelstellingen.

In een dergelijk systeem is geen ruimte voor prijsregulering en aanbodsturing. Er zijn bedrijven die aan woningbouwontwikkeling doen voor huur en koop en deze bedrijven beheren hun portefeuilles ook door aanschaf en verkoop vanuit de bestaande voorraad.

Het onderscheid tussen corporaties en andere aanbieders van woningdiensten verdwijnt. Ten slotte past ook een hypotheekrenteaftrek niet binnen een dergelijk systeem: voldoende draagkrachtige burgers beslissen zelf maar hoeveel ze aan wonen willen besteden en of ze liever kopen of huren.

Dit model heeft vanuit het functioneren van de woningmarkt grote voordelen. De belangrijkste winst is dat de huidige gescheiden deelmarkten van koop, vrije huur en sociale huur opgaan in een integrale woningmarkt. Er zijn alternatieven beschikbaar in de vorm van koop en huur en deze zijn in een volledig vrije markt sterke substituten. De allocatieve efficiëntie op de woningmarkt neemt sterk toe en met een liberalere grondpolitiek in combinatie met een krachtig beleid om machtsposities op de grondmarkt te doorbreken kan het aanbod sterker reageren op de vraag.

Een dergelijk model heeft onmiskenbaar grote voordelen voor de woningmarkt. Het in potentie belangrijkste nadeel is dat met het verdwijnen van de aan-

bodsturing er waarschijnlijk meer segregatie optreedt. In hoeverre dit een beperkt of groter nadeel is van dit model, hangt waarschijnlijk in belangrijke mate af van de vraag of (veel) ander beleid in de wijken wordt ingezet met betrekking tot veiligheid, gezondheid en leefbaarheid.

Als er al met al vanaf de tekentafel een nieuw model zou moeten worden ontworpen, dan lijkt dit model zeer het overwegen waard. Hiermee komen we tegelijkertijd bij het grootste probleem van dit model. Een nieuw model voor de woningmarkt moet vertrekken vanuit de bestaande, historisch gegroeide situatie. Dit betekent ten eerste dat de bijzondere positie van de woningcorporaties moet worden opgeheven. Daartoe moeten er juridische mogelijkheden zijn de vermogens van deze instellingen in belangrijke mate af te romen. Daarnaast moet ook de hypotheekrenteaftrek worden afgeschaft. Dit heeft grote gevolgen voor de inkomensverdeling en voor de vermogensposities van bestaande huiseigenaren. Bijzondere complicatie hierbij is dat afschaffing van de hypotheekrenteaftrek niet zozeer de hoge inkomens treft, als wel diegenen die recent aan een wooncarrière op de koopmarkt zijn begonnen. Via allerlei vormen van fasering kan de pijn hier worden verzacht, maar dit geldt niet voor de vermogenseffecten. Als duidelijk is dat de hypotheekrenteaftrek in bijvoorbeeld 15 jaar wordt afgeschaft, dan zullen kopers daar nu al rekening mee houden bij hun koopbeslissing. Door dergelijk anticipatiegedrag kan de prijsdaling van woningen die afschaffing van de renteaftrek veroorzaakt niet belangrijk worden gereduceerd via gefaseerde invoering

Het model van meer gerichte interventie

Een belangrijk motief voor interventie op de woningmarkt ligt in de sociale sfeer. Het gaat daarbij niet alleen om ondersteuning van kwetsbare groepen, maar ook om bredere sociaal-maatschappelijke doelen op wijk- en buurtniveau. Bevorderen van een goede woonkwaliteit wordt bovendien geacht bredere maatschappelijke resultaten op te leveren. Goed wonen wordt in verband gebracht met gezondheid, waarvan wordt aangenomen dat burgers deze voordelen zelf onvoldoende percipiëren of wegen. Bijzondere voordelen worden daarbij aan eigen woningbezit toegerekend. Eigen woningbezit wordt wel gezien als een manier om met name minder draagkrachtige burgers actiever in buurt en maatschappij te laten participeren en deze groep te stimuleren om vermogensontwikkeling te realiseren.

Een ander belangrijk motief om actieve interventie te *handhaven*, is omdat deze bestaat. Zoals hierboven aan de orde is geweest, zijn er omvangrijke transitieproblemen bij het model van minimale interventie. Dit nadeel kan uiteraard worden vermeden door belangrijke bestaande instituties niet af te schaffen, maar in plaats daarvan oplossingen te zoeken in de (geleidelijke) aanpassing van de vormgeving van die instituties.

In het model van actieve, maar meer gerichte interventie blijven de corporaties en een sociale huursector bestaan. Wel wordt ingezet op een meer gerichte afbakening van de sociale sector, zodat alleen kwetsbare groepen langdurig in de sociale sector verblijven. Vooraf aangekondigde periodieke inkomensvoetsing biedt bijvoorbeeld een mogelijkheid om dit te realiseren. Als het inkomen van betrokkene

nen uitgaat boven de maximumnorm, dan zullen deze binnen een redelijke termijn moeten verhuizen naar de vrije sector.

De bescherming van de doelgroep binnen de sociale huursector blijft in stand en door het doorschuiven van mensen met relatief betere inkomens naar de vrije sector komt er meer aanbod beschikbaar voor de doelgroep die thans op wachtlijsten staat. De doorstroming komt hiermee op gang en kan worden ondersteund door een zekere liberalisering van het ruimtelijk beleid. De doorstroming naar de vrije sector kan ook worden ondersteund door verkoop van woningen door de corporaties, maar hier ligt uiteraard wel een afruil met de wens om de wachtlijsten voor de doelgroep te verkleinen.

De corporaties wordt een belangrijke rol toebedeeld, maar de overheid stelt wel hardere eisen aan de corporaties. Sociale convenanten omvatten bredere sociaal-maatschappelijke doelen en prestaties en sancties worden gehanteerd bij het uitblijven van resultaat.

De hypotheekrenteaftrek wordt in dit model mogelijk wat versoerd, maar niet zwaar beperkt of afgeschaft. Onder die omstandigheden wordt vrije huur geen reëel alternatief voor koop. Er is in die situatie maar één manier om een vloeiende vrije koop- en huurmarkt te realiseren. Daartoe moet huren een vergelijkbare fiscale behandeling krijgen als kopen. De omvang van de vrije sector verandert hierdoor nauwelijks, wel zal de verdeling over koop- en huur veranderen. Het maakt vanuit budgettaire overwegingen niet uit of een vrije huurder wordt ondersteund in plaats van een koper. Wel wordt de huidige groep vrije huurders een belastingvoordeel gegeven. Dit betreft echter slechts 2,5 procent van het aantal huishoudens. Een dergelijk budgettair beslag kan via enige versoering van de fiscale begunstiging – in dit geval dan zowel voor koop als huur – eenvoudig worden gecompenseerd. Wel moet fiscale arbitrage tussen koop en huur worden voorkomen. Dit stelt eisen aan de vormgeving van de huuraftrek. Zo zal op de huuraftrek ook een equivalent van de bijleenregeling van toepassing moeten zijn. Zo wordt voorkomen dat kopers met een lage hypotheekquote overstappen naar een huurwoning om aldaar weer maximale (huur)aftrek te realiseren. Als aan eigenwoningbezit additionele externe effecten zijn verbonden, dan ligt het wel in de rede de huuraftrek effectief wat te laten achterblijven bij de effectieve renteaftrek.

Langs dergelijke lijnen ontstaat een grotere vrijere sector, waarbij de verstoringen tussen de koop- en huursector zijn weggenomen. De wachtlijsten voor de sociale sector kunnen bovendien belangrijk worden verkleind.

Daar staat tegenover dat er structureel een flinke nettosubsidiëring van het wonen blijft bestaan. Ook zal afgewacht moeten worden of effectieve prikkels voor woningcorporaties daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden via sociale convenanten.

Welke route of combinaties van beleidsinstrumenten men ook wenst te kiezen, het is duidelijk dat er geen beleidslijn beschikbaar is die uitsluitend voordelen oplevert. Wel lijkt duidelijk dat er verschillende kansrijke beleidsroutes bestaan, die de woningmarkt aanzienlijk beter kunnen doen functioneren dan thans het geval is.

LITERATUUR

- Aedes (2005), *Kengetallen van de Nederlandse Woningcorporaties – Bedrijfstakinformatie 2004*, Hilversum: Aedes
- Glaeser, E.L., and J. Gyourko (2002), *The impact of Zoning on Housing Affordability*, Cambridge MA: Harvard Institute of Economic Research
- Mildner, G.C.S., and S.R. Staley (1999), *Urban-Growth Boundaries and Housing Affordability: Lessons from Portland*, Policy Brief, no. 11, Reason Public Policy Institute, Los Angeles, California, October
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), *Cijfers over wonen 2004*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Rele, H. ter, and G. van Steen (2001), *Housing Subsidisation in the Netherlands: Measuring its Distortionary and Distributional Effects*, CPB Discussion Paper no. 2, Den Haag: Centraal Planbureau

3 Nederlandse woondiscussies in internationaal perspectief

M. Elsinga
M.E.A. Haffner
H.M.H. van der Heijden

3.1 Inleiding

Het woonbeleid in Nederland is volop in discussie. De positie van woningcorporaties, het huurbeleid en de fiscale behandeling van de eigen woning zijn onderwerpen die regelmatig passeren in de Tweede Kamer en die ook deel uitmaken van menig verkiezingsprogramma van politieke partijen.

Nederland heeft een rijke historie als het gaat om overheidsingrijpen op de woningmarkt. Met vele regels is in het verleden geprobeerd de doelstellingen van het woonbeleid te realiseren. Deze regels worden in toenemende mate bekritiseerd en in het huidige politieke klimaat staat de marktwerking centraal (Tweede Kamer, 2005-2006b; Tweede Kamer, 2005-2006c; Hof *et al.*, 2006). Het huurbeleid en de rol van woningcorporaties in Nederland liggen onder vuur. Afschaffing van de huurprijsregulering en een scheiding van sociale en commerciële taken van woningcorporaties worden gepresenteerd als oplossingen om de markt beter te laten werken. Ook wat betreft de koopsector is de discussie over marktwerking relevant en is de fiscale behandeling van de eigen woning voortdurend onderwerp van discussie. In de ons omringende landen zijn en worden eveneens veel beleidsdiscussies gevoerd over de werking van de woningmarkt en de rol van de overheid. Dit heeft binnen de context van verschillende volkshuisvestingsystemen geleid tot een breed scala aan oplossingen.

Deze bijdrage poogt Nederlandse woondiscussies in een internationaal en theoretisch perspectief te plaatsen en gaat daarbij in op de positie van de woningcorporaties (paragraaf 3.2), het huurbeleid (paragraaf 3.3) en de fiscale behandeling van de eigen woning (paragraaf 3.4). Hierbij staan de volgende vragen centraal: Hoe reguleert de Nederlandse overheid, hoe verhoudt die regulering zich tot die in andere landen en wat betekent dit voor de huidige beleidsdiscussie?

3.2 Sociale huursector

De Nederlandse discussie

In Nederland wordt onder de sociale huursector verstaan: het huurwoningbestand dat wordt beheerd door de woningcorporaties. Een belangrijke doelgroep van de woningcorporaties zijn huishoudens met een laag inkomen: de aandachtsgroep. Veel woningcorporaties in Nederland zijn echter werkzaam op een veel breder terrein dan uitsluitend het huisvesten van lage-inkomensgroepen. Zo worden er ook woningen verhuurd aan midden- en hogere inkomensgroepen en ontwikkelen woningcorporaties koopwoningen. Daarnaast zijn woningcorporaties actief op het gebied van stedelijke vernieuwing.

Het brede werkterrein van de Nederlandse woningcorporaties komt onder

meer tot uitdrukking in de omvang van de sociale huursector. Met 35 procent van de woningvoorraad is de Nederlandse sociale huursector de grootste in Europa (zie tabel 3.1). Landen als Denemarken (27 procent), Zweden (24 procent) en het Verenigd Koninkrijk (21 procent) volgen op eerbiedwaardige afstand.

Tabel 3.1 Woningvoorraad naar sector (%) in een aantal Europese landen

Land	Koop	Sociale huur	Particuliere huur	Overig
België (2001)	68	7	25	0
Denemarken (2003)	51	27	18	4
Duitsland (2002)	43	6	51	0
Frankrijk (2002)	56	17	20	7
Ierland (2002)	77	7	11	5
Nederland (2002)	54	35	11	0
Spanje (2001)	81	2	10	0
Verenigd Koninkrijk (2001)	69	21	9	0
Zweden (2002)	38	24	22	16 ^a

^a Coöperatief woningbezit.

Bron: Norris en Shiels (2004), 5

Niet alleen de omvang, maar ook de goede financiële positie en de financiële zelfstandigheid van de Nederlandse sociale huursector zijn uniek in een Europese context. Terwijl elders in Europa de sociale huursector via een of andere vorm van objectsubsidie ondersteund wordt door de overheid, zijn in Nederland de objectsubsidies grotendeels¹ afgeschaft.

De positie van de sociale huursector en de woningcorporaties staat momenteel ter discussie in Nederland. In deze discussie speelt de omvang van de sociale huursector in relatie tot de omvang van de doelgroep een belangrijke rol, in combinatie met mogelijk oneerlijke concurrentie met marktpartijen.

Zo stelt de Raad van Economische Adviseurs (Tweede Kamer, 2005-2006c) in een recent advies voor om, in het kader van het creëren van een *level-playing field*, de omvang van het woningbezit van de woningcorporaties terug te brengen. Dit kan volgens de REA op twee manieren: via de verkoop van corporatiewoningen, waarbij de overheid de verkoopopbrengst afroemt, of de corporaties de keuze te geven om binnen het stelsel te blijven met strikte regulering en toezicht dan wel uit het sociale bestel te stappen, met afroeping van het vermogen door de overheid. Deze laatste optie komt overeen met het door het CPB (Hakfoort *et al.*, 2002) voorgestelde opting-out model. SEO (Hof *et al.*, 2006) komt met vergelijkbare voorstellen, waarbij het afroemen van de financiële reserves van woningcorporaties voorop staat.

Minister Dekker van VROM gaat in haar beleidsvisie over de toekomst van de woningcorporaties (Tweede Kamer, 2005-2006b) minder ver. Zij wil, mede in verband met het 'Europa-proof' maken van de regelgeving inzake corporaties, het

¹ De verlaagde grondkosten waarmee woningcorporaties nieuwe huurwoningen realiseren kunnen beschouwd worden als een door de gemeenten verstrekte vorm van objectsubsidie.

level playing field tussen corporaties en commerciële verhuurders creëren door bij alle corporaties een scheiding aan te brengen tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten (huisvesten van de doelgroep) en de zonder staatssteun met de markt concurrerende activiteiten.² De vraag is wat dergelijke maatregelen op termijn betekenen voor de positie van woningcorporaties en het karakter van de sociale huursector in Nederland. In het vervolg van deze paragraaf proberen we deze vraag te beantwoorden door te kijken naar de mate waarin en de wijze waarop er in een aantal ons omringende landen een *level playing field* is gecreëerd op de huurwoningenmarkt. We onderscheiden daarbij drie modellen: het concessiemodel, het unitaire model en het duale model.³ Voordat we op deze modellen ingaan, bespreken we kort de karakteristieken van de sociale huursector en de sociale verhuurders in een aantal Europese landen.

Nederland vergeleken

Een eenduidige definitie van de sociale huursector die (ook) bruikbaar is in een internationale context bestaat niet. Achter de term sociale huursector gaan dan ook grote verschillen schuil tussen diverse landen. Zo kan de eigenaar van sociale huurwoningen publiek of privaat zijn, mogen eigenaren van sociale huurwoningen wel of geen winst behalen en kan er sprake zijn van gereguleerde of niet gereguleerde woningtoewijzing. Over het algemeen staat het realiseren van betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen centraal. In de praktijk kan dit op verschillende manieren worden bereikt: via specifieke organisaties (zoals woningcorporaties of gemeenten), met behulp van woninggebonden subsidies of inkomenssubsidies en in combinatie met verschillende vormen van huurregulering (zie paragraaf 3.3). Omdat we in het vervolg van deze paragraaf verder willen ingaan op de wijze waarop bij de verhuur van woningen een *level playing field* kan worden gecreëerd tussen verschillende typen verhuurders, richten we ons eerst op de karakteristieken van sociale verhuurders in verschillende Europese landen (zie tabel 3.2).

In Nederland is de sociale huursector onlosmakelijk verbonden aan een specifieke groep eigenaren: de woningcorporaties (feitelijk de toegelaten instellingen). Tot de sociale huursector wordt gerekend het totale huurwoningbezit van de woningcorporaties. Via het *VBSH*⁴ zijn de toegelaten instellingen gebonden aan specifieke regels met betrekking tot het werkterrein en de verantwoording van hun activiteiten. Daar staan specifieke privileges tegenover, zoals de beschikbaarheid van goedkope leningen via het wsw (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) en hulp bij financiële problemen via het CFV (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting). Omdat de woningcorporaties particuliere non-profitorganisaties zijn en met de brutering de financiële banden tussen de rijksoverheid en de corporaties zijn verbroken, is de overheidsinvloed op het functioneren van individuele woningcorporaties beperkt.

² In het voorstel van de minister dienen woningcorporaties minimaal 90% van hun sociale (gereguleerde) huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens uit de doelgroep. Het onderscheid tussen gereguleerde en (in de toekomst) ongereguleerde woningen wordt gemaakt op basis van de woz-waarde van de woningen.

³ De termen duaal en unitair zijn afkomstig van Kemeny (1995).

⁴ Besluit Beheer Sociale Huursector.

Tabel 3.2 Karakteristieken van 'sociale' verhuurders in een aantal Europese landen

Land	Eigenaar	Eigendom	Zeggenschap	Financiële doelstelling
België	Corporatie	Privaat	Publiek	Non-profit
Denemarken	Corporatie	Privaat	Publiek/privaat	Non-profit
Duitsland	Persoon/bedrijf	Privaat	Privaat	Profit
	Gemeente	Publiek	Publiek	Non-profit
Frankrijk	OPHLM ^a	Publiek	Publiek	Non-profit
	SAHLM ^a	Privaat	Publiek/privaat	Beperkt profit
	Persoon/bedrijf	Privaat	Privaat	Profit
Ierland	Gemeente	Publiek	Publiek	Non-profit
Nederland	Corporatie	Privaat	Privaat	Non-profit
Spanje	Rijksoverheid/			
	gemeente	Publiek	Publiek	Non-profit
	Persoon/bedrijf	Privaat	Privaat	Profit
Verenigd Koninkrijk	Gemeente	Publiek	Publiek	Non-profit
Koninkrijk	Corporatie	Privaat	Privaat	Non-profit
	Persoon/bedrijf	Privaat	Privaat	Profit
Zweden	Gemeente	Publiek	Publiek	Non-profit

^a HLM: Habitation à Loyer Modéré; OPHLM: Office Public d'HLM; SAHLM: Société Anonyme d'HLM.

Bron: Haffner (1998); Norris en Shiels (2004); Scanlon en Whitehead (2004)

In andere Europese landen waar de sociale huursector gekoppeld is aan één type verhuurder, gaat het om publieke organisaties (Ierland, Zweden), of is er sprake van publieke zeggenschap over het functioneren van private verhuurders via subsidievoorwaarden of overheidsstoezicht (België, Denemarken). Een directe koppeling tussen de sociale huursector en een specifieke groep eigenaren die hun bestaansrecht ontlenden aan het verhuren (op non-profitbasis) van sociale huurwoningen, komt niet in alle Europese landen voor. In een aantal landen zijn meer partijen betrokken bij de verhuur van sociale huurwoningen. Niet alleen publieke of private non-profitorganisaties, maar ook winstbeogende partijen kunnen subsidie ontvangen voor het exploiteren van sociale huurwoningen. De sociale huursector is hier niet gekoppeld aan een eigenaar, maar aan het regime waarbinnen woningen worden verhuurd. Er zijn verschillende modellen.

Het concessiemodel

De hiervoor besproken situatie, waarbij de sociale huursector is gekoppeld aan het regime waarbinnen woningen worden verhuurd en niet aan een specifieke groep eigenaren, doet zich voor in Duitsland (Haffner, 2005) en Spanje (Haffner en Hoekstra, 2004). Bij dit concessiemodel is er sprake van een 'scheiding' tussen de sociale huursector en de markthuursector, maar binnen elk van deze sectoren bestaat er een *level playing field*. Voor sociale huurwoningen verstrekt de overheid subsidies (gunstige leningen) in ruil voor afspraken over de toewijzing van woningen. Daarnaast geldt een specifieke huurregulering. De subsidies worden verstrekt aan diverse partijen (commerciële en niet commerciële) die onder de vastgestelde voorwaarden woningen willen verhuren aan de vastgestelde doelgroep

voor de afgesproken periode. Als de subsidieperiode is afgelopen, verliest de woning het label 'sociaal'.

In Frankrijk is er sprake van een gemengd model. Naast de traditionele sociale verhuurders (HLM's) kunnen ook particulieren (tijdelijk) woningen volgens een sociaal regime verhuren, in ruil voor subsidies. Ook in het Verenigd Koninkrijk is er zeer recent sprake van een gemengd model. In de National Affordable Housing Programme 2006-08 van de Engelse Housing Corporation, de toezichthouder van de Engelse woningcorporaties, wordt voor het eerst de gesubsidieerde nieuwbouw van betaalbare huisvesting ook voor niet-woningcorporaties opengesteld. Dit om een betere waarde van de investering in een faire, open en uitdagerende competitie te realiseren.

Een voordeel van een concessiemodel is het ontstaan van een *level playing field* op woningniveau. Een ander voordeel is de mogelijke menging van geregleerde en niet geregleerde woningen in bijvoorbeeld een en hetzelfde gebouw. Als na deel van een concessiesysteem kan de dynamiek in de sociale huurwoningvoorraad gezien worden. Als de subsidieregeling afloopt, zal de woning uit de sociale voorraad verdwijnen met inachtneming van de 'gewone' huurbescherming of -regulering. Wanneer er een tekort aan betaalbare woningen geconstateerd wordt, is een financiële injectie van de overheid nodig om het aanbod van sociale woningen te stimuleren (Elsinga en Haffner, 2006).

Het unitaire huurmodel

Een andere manier om een *level playing field* te creëren, wordt toegepast in Zweden, waar een eigendomsneutraal beleid wordt gevoerd. Dit betekent dat zowel voor wat betreft de fiscale behandeling als voor wat betreft de beschikbaarheid van object- en subjectsubsidies, de verschillende eigendoms categorieën zoveel als mogelijk gelijk worden behandeld. Voor de publieke (er is feitelijk geen sprake van een specifieke sociale huursector in Zweden) en private huursector geldt dat er geen toelatingscriteria zijn en dat de huurregulering op vergelijkbare wijze van toepassing is (zie paragraaf 3.3). In het unitaire huurmodel is er dus sprake van één huurwoningenmarkt, waarop non-profitverhuurders en winstbeogende verhuurders direct met elkaar concurreren. Voor het goed functioneren van dit model is een evenwichtige marktverhouding tussen de verschillende eigendomssectoren van belang en mogen zich geen grote woningtekorten voordoen.

Het duale huurmodel

Bij het duale model is er geen sprake van een *level playing field*, maar wordt oneerlijke concurrentie voorkomen door een deel van de huursector af te splitsen van de woningmarkt en volgens strenge selectiecriteria toe te wijzen aan huishoudens die niet zelf via de markt kunnen voorzien in hun huisvesting. De sociale huursector wordt door de overheid gesubsidieerd en geregleerd en heeft het karakter van een sociaal vangnet. Het duale huurmodel vinden we in landen als het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Ierland. In het Verenigd Koninkrijk, waar de sociale huursector in 1979 nog een omvang had van 31 procent van de woningvoorraad, heeft in de daaropvolgende jaren een grootschalige omzetting van sociale huur-

woningen in koopwoningen plaatsgevonden. Dit is gepaard gegaan met de vorming van een sociaal vangnet.

Toegang tot de sociale huursector is in landen met een duaal huursysteem gekoppeld aan specifieke doelgroepen. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn deze criteria wettelijk vastgelegd. Het gaat hierbij om dak- en thuislozen, medische of sociale indicatie en overbevolking (Winters *et al.*, nog te verschijnen). Dit betekent dat, mits voldaan wordt aan de gestelde criteria, de beschikbaarheid van een sociale huurwoning wettelijk kan worden afgedwongen.

Het gevolg van de strenge toewijzingscriteria is dat de concentratie van lage-inkomensgroepen in de sociale huursector in landen met een duaal huursysteem relatief groot is (Van der Heijden *et al.*, 2002). Bovendien is de sociale huursector in deze landen vaak geresidualiseerd en gestigmatiseerd.

Tot slot

De Nederlandse sociale huursector neemt in een Europese context in een aantal opzichten een unieke positie in. De sector is in hoge mate zelfstandig, ontvangt geen objectsubsidies (meer), heeft een grote omvang en een goede financiële positie. De sector is aantrekkelijk voor brede lagen van de Nederlandse bevolking en heeft niet het karakter van een geresidualiseerd en gestigmatiseerd sociaal vangnet. Daar staat tegenover dat de sector weinig concurrentie ondervindt vanuit andere typen verhuurders en dat sturingsmogelijkheden voor de overheid relatief beperkt zijn. Deze laatste punten staan centraal in de huidige discussies over de toekomst van de sociale huursector in Nederland.

Om de marktwerking te vergroten heeft minister Dekker van VROM binnen het corporatiebezit een (juridische) splitsing voorgesteld tussen sociale (geregleerde) huurwoningen en markthuurloningen. Voor wat betreft de exploitatie van de markthuurloningen kunnen de woningcorporaties geen gebruik meer maken van specifieke voordelen. Op deze wijze wordt in de huursector voor wat betreft de toewijzing van woningen aan huishoudens buiten de doelgroep een *level playing field* gecreëerd. Daarmee is het niet ondenkbaar dat op termijn de (resterende) sociale sector zich ontwikkelt in de richting van een sociaal vangnet, zij het zonder een wettelijke basis op grond waarvan toegang tot de sector kan worden afgedwongen. Het is de vraag of de woningcorporaties, die in beginsel hun brede taakstelling behouden, binnen deze context het ontstaan van een geresidualiseerde en gestigmatiseerde sociale huursector kunnen voorkomen.

3.3 Huurbeleid

De Nederlandse discussie

Huurbeleid is in de afgelopen jaren een onderwerp dat regelmatig op de politieke agenda verschijnt. Minister Dekker van VROM verdedigt al enige tijd haar plannen om te komen tot een drastische versoepeling van de huidige huurregulering. Liberalisering is daarbij het toverwoord. Liberalisering zou moeten leiden tot meer doorstroming op de woningmarkt en tot een hogere productie. In een recent verschenen rapport van de REA wordt dit beleid bestempeld als een stap op de goede weg, maar het gaat nog lang niet ver genoeg volgens de adviseurs van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005-2006c). Zij zijn van mening dat zo lang er huurregulering is er sprake zal zijn van meer vraag dan aanbod naar huurwoningen. Het

onlangs verschenen SEO-rapport (Hof *et al.*, 2006) volgt dezelfde lijn en pleit voor afschaffing van de huurprijsregulering. De vraag is echter of huurregulering per definitie ongewenst is.

Zowel in het REA- als in het SEO-rapport wordt verondersteld dat de huurprijsregulering in Nederland gemotiveerd is vanuit het herverdelingsmotief en bedoeld is om mensen uit lage inkomensgroepen te steunen. Op basis van deze analyse volgt de conclusie dat huurregulering ongewenst is. De vraag is echter of deze veronderstelling juist is. De huurregulering in Nederland werd na de Tweede Wereldoorlog ingevoerd als een onderdeel van de geleide loonpolitiek. Reden voor de invoering van de regulering was zittende huurders te beschermen tegen de effecten van het woningtekort en was gericht op het voorkomen van schaars-tewinsten (Van der Schaar, 1987). Als het gaat om herverdeling van inkomens via het Nederlandse woonbeleid, dan hebben we het over de huursubsidie. Deze inkomensafhankelijke subsidie werd in de jaren zeventig ingevoerd om de effecten van het huurbeleid dat erop gericht was de huren geleidelijk op te trekken naar markthuren, te verzachten.

Welvaartstheoretisch gezien zijn er twee groepen van redenen voor de overheid om in te grijpen in de markt: de eerste is het compenseren van marktimperfecties, de tweede is het herverdelen van de welvaart ofwel het streven naar sociale gelijkheid (Barr, 1998). Gezien het feit dat Nederland het instrument huursubsidie kent is de conclusie dat herverdeling via het huurbeleid niet nodig is niet zo vreemd. Maar hoe zit het met de marktimperfecties? De markt is in theorie een mooi verdeelmechanisme: vraag en aanbod ontmoeten elkaar en er komt een evenwichtsprijs tot stand. De praktijk laat echter zien dat er zeker op de woningmarkt sprake is van marktimperfecties. Als gevolg van marktimperfecties, zoals gebrekkige informatie en marktmacht van de verhuurder bij lopende huurcontracten, kan het gebeuren dat huren hoger worden vastgesteld dan de evenwichtshuur die onder ideale omstandigheden zou ontstaan.

Huurregulering wordt noch in het REA-rapport, noch in het SEO-rapport in verband gebracht met het compenseren van marktimperfecties. Aan het onderzoek van woningmarkteconomen op dit gebied wordt geen aandacht besteed. Zo stelt Arnott (1995) dat huurprijsregulering voor zittende huurders (*tenancy rent control*) gericht op het voorkomen van huren boven de markthuur, welvaartsverhogend zal werken. Lind (2001) onderscheidt in het verlengde hiervan diverse vormen van huurprijsregulering die verschillende doelen dienen. Verschillende vormen van huurregulering richten zich op het doorbreken van de monopoliemacht van de verhuurder en op het feit dat zittende huurders een huurverhoging die zij als te hoog ervaren moeilijk kunnen ontwijken omdat de verhuiskosten een grote financiële drempel vormen.

Nederland vergeleken

Huurregulering in Europese landen kent vele varianten en vele details, te veel om hier te beschrijven. Wij beperken ons hier tot enkele uitgesproken modellen op hoofdlijnen, zoals weergegeven in tabel 3.3. Deze tabel laat zien dat verschillende vormen van huurregulering verschillende doelen dienen. Allereerst zijn er landen zoals België en Ierland, waar inkomensherverdeling nadrukkelijk het doel is van

de huurregulering in de sociale huursector. Deze stringente vorm van huurregulering speelt tevens in op marktimperfecties. Vervolgens zijn er landen waar de huurregulering meer gericht lijkt op het wegnemen van marktimperfecties, zoals in Zweden en Duitsland. In het laatste land is een instrument ontwikkeld dat gericht is op het tegengaan van huren die fors uitstijgen boven markthuren in zowel de sociale als de particuliere huursector. In Zweden heeft de huurregulering ook effect voor zowel de sociale als de particuliere huurmarkt. Hier is echter niet zozeer de markthuur als wel de uitkomst van collectieve onderhandelingen in de sociale huursector het richtsnoer. Voorts is er in België sprake van een regulering van de huurverhoging voor bestaande huurcontracten in de particuliere huursector. Tenslotte een aantal landen waarin sprake is van een geliberaliseerde particuliere huurmarkt, zoals het Verenigd Koninkrijk en Finland.

Tabel 3.3 Overheidsdoelen en verschillende typen van huurregulering

	Marktimperfecties		Herverdeling	Voorbeelden
	monopoliemacht	verhuiskosten		
Inkomensafhankelijke huren	ja	ja	ja	sociale huur: België, Ierland
Bescherming tegen bepaalde verhoging van de markthuur	ja	ja	nee	sociale en particuliere huur: Zweden
Bescherming tegen huren boven de markthuur	ja	ja	nee	sociale en particuliere huur: Duitsland
Bescherming zittende huurders	nee	nee	nee	particuliere huur: België
Geen bescherming				particuliere huur: VK, Finland

Model 1 Herverdeling voorop; huurregulering en huursubsidie ineen

In de sociale huursector in Ierland en België vormt het herverdelingsmotief het uitgangspunt voor de huurvaststelling (zie tabel 3.3). In deze landen spelen vraag en aanbod geen rol in de vaststelling van de hoogte van de huren, maar is betaalbaarheid het criterium. De huur hangt af van het inkomen en het gaat hier dus eigenlijk om huurregulering en huursubsidie ineen. De formule zoals omschreven in het Sociaal Huurbesluit geeft een bandbreedte weer waarbinnen de huur mag variëren. De verhuurder stelt uiteindelijk de huur binnen deze randvoorwaarden vast en vervolgens wordt de huur aangepast op het inkomen van de huurder. Ook Ierland kent een systeem van inkomensafhankelijke huren. De lokale overheden stellen deze vast op basis van richtlijnen van de nationale overheid. Dit betekent dat huurders een vast percentage van hun inkomen aan huur moeten betalen. Een

belangrijk pluspunt voor een systeem van inkomensafhankelijke huren is een efficiënte inzet van middelen doordat de huur is afgestemd op het inkomen. Goedkope scheefheid – dat huishoudens naar verhouding tot hun inkomen te goedkoop wonen – bestaat niet (Elsinga en Haffner, 2006).

Model 2 Huurregulering als resultaat van collectieve onderhandeling

In Zweden is de maximale huurverhoging het resultaat van onderhandelingen tussen huurdersorganisaties en sociale verhuurders. Allereerst wordt in de onderhandeling bepaald welke totale huurverhoging noodzakelijk is; doorgaans wordt hierbij uitgegaan van de kosten van sociale verhuurders. Vervolgens wordt bepaald hoe de huurverhoging wordt verdeeld over de verschillende woningen. Meestal gaat dit op basis van de gebruikswaarde van woningen. De locatie van woningen speelt in deze waarde een ondergeschikte rol, zoals in Stockholm. De regulering verschilt echter: in een stad als Malmö is sprake van een meer marktconforme huurregulering. In de particuliere huursector is er geen verplichting tot collectieve onderhandeling over de huren. In de praktijk mag de huur van een particuliere huurwoning echter nooit meer dan 5 procent hoger zijn dan de huur van een vergelijkbare woning in eigendom van een sociale verhuurder. De uitkomsten van de onderhandelingen tussen huurdersorganisatie en sociale verhuurders zijn dus ook in grote mate bepalend voor de huren in de particuliere huursector. Als er geen overeenstemming wordt bereikt kan de huurder de zaak voordragen voor een gemeentelijk huurtribunaal (Langsether en Medby, 2004).

Model 3 Een marktconforme huurprijsregulering

Duitsland kent een systeem van zogenaamde vergelijkingshuren (*Vergleichsmieten*). De *Mietspiegel* is een bestand waarin de huren van de in de afgelopen vier jaar afgesloten contracten worden bijgehouden. Deze *Mietspiegel* heeft verschillende functies. De vergelijkingshuren dienen als richtlijn bij de jaarlijkse huurverhoging en om de huurhoogte voor nieuwe huurcontracten te bepalen. Een *Mietspiegel* dient volgens het *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen* door een gemeente of huurderskoepels erkend te zijn. Ook moet een dergelijke *Mietspiegel* om de twee jaar aan de ontwikkelingen op de markt aangepast worden en moet hij om de vier jaar opnieuw samengesteld worden. Voordeel is dat de huurverhogingen eenvoudiger door te voeren zijn, in het bijzonder als de huur lager is dan de maximaal mogelijke huur volgens de *Mietspiegel* (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001). De verhuurder kan in dat geval de vereiste toestemming van de huurder voor de huurverhoging eisen, mits onder andere de verhoging niet leidt tot een totale huurverhoging binnen drie jaar van 20 procent (Haffner, 2005).

Model 4 Bescherming zittende huurders

De wetgeving in België kent in navolging van de *Code Napoleon* een sterke positie toe aan het eigendomsrecht. De positie van de verhuurder is hier sterker dan die van de Nederlandse verhuurder, er is echter geen sprake van geliberaliseerde huren in de private huursector. De huurprijs voor zittende huurders mag jaarlijks met maximaal de inflatie worden verhoogd. Het gaat hier om contracten die voor een periode van negen jaar worden afgesloten. Behalve de negenjarige contracten

kunnen bij wijze van uitzondering ook huurcontracten van korte duur worden afgesloten (Pannecoucke en De Decker, 2003). De sterke positie van de verhuurder zit met name in de uitwerking van de huurbescherming en niet in de huurregulering.

Model 5 Geliberaliseerde huren

In Groot-Brittannië werden de huren in de particuliere huursector in 1988 geliberaliseerd om de investeringen in deze sector te bevorderen. Dit houdt in dat voor ieder nieuw huurcontract de huur vrij onderhandeld kan worden. Inmiddels hebben de geliberaliseerde contracten een aandeel van 70 procent van de particuliere huurmarkt bereikt (Kemp, 2004). In Finland was lange tijd sprake van huurregulering in zowel de sociale als de particuliere huursector. Om de investeringen in de particuliere huursector te stimuleren, nadat de koopwoningmarkt een crash had ondergaan, werd in 1993 de huurregulering voor nieuwe contracten versoepeld. In 1995 werd de regulering vervolgens helemaal afgeschaft (Boelhouwer en Elsinga, 2002). Helaas zijn ons geen evaluaties van het effect van de liberalisering bekend.

Tot slot

Het is een misverstand dat de huurregulering in Nederland is ingegeven vanuit een herverdelingsmotief. Huurregulering is ingevoerd om de huurders te beschermen tegen schaarste-effecten. Het is ook een misverstand dat huurregulering een fenomeen is waar men vanuit een economische invalshoek per definitie vanaf moet. Huurregulering is een instrument dat verschillende doelen kan dienen, één daarvan is het verbeteren van het functioneren van de markt. Het voorgaande laat zien dat het in het Nederlandse huurdebat belangrijk is helder aan te geven wat precies het doel is van huurregulering en ook van liberalisering. De buitenlandse voorbeelden laten zien dat verschillende beleidsprioriteiten vergezeld gaan van verschillende vormen van huurregulering of de afwezigheid daarvan. Huurprijsregulering is een instrument dat kan worden ingezet om marktimperfecties tegen te gaan en ervoor te zorgen dat zowel investeerders als huurders vertrouwen hebben in de huurmarkt.

3.4 Fiscale behandeling eigen woning

De Nederlandse discussie

Het 'H-woord' blijft de gemoederen in Nederland verhitten. Diverse kabinetten hebben toegezegd niet aan de fiscale behandeling van de eigen woning te tornen. Toch is inmiddels de hypotheekrenteaftrek per 2001 beperkt tot 30 jaar en tot de eerste eigen woning, is per 2004 de bijleenregeling ingevoerd, is per 2005 de initiatiefwet-Hillen staand beleid geworden en is het huurwaarde- of thans (sinds 2001) eigenwoningforfait (hier aangeduid met forfait) diverse malen aangepast. Op termijn zullen deze regelingen het gebruik van de renteaftrek inperken. Echter, omdat de renteaftrek in combinatie met het huurwaardeforfait leidt tot een grote belastingvermindering van geschat twee procent van het bruto binnenlands product in 2005 (Tweede Kamer, 2005-2006a), gaat de discussie door.

In de discussie lijken behalve argumenten ook fabels een rol te spelen. Zo is regelmatig in de krant te lezen dat de hypotheekrenteaftrek is ingevoerd om het ei-

genwoningbezit te bevorderen. De wortels van de renteaftrek zijn echter terug te vinden in de systemen van inkomstenbelasting die rond het begin van de vorige eeuw zijn geïntroduceerd. Men paste een investeringsgoedbenadering toe, vermoedelijk bij gebrek aan beter. Omdat er rond die tijd voornamelijk huurwoningen bestonden, werd de fiscale behandeling van de eigen woning gelijk getrokken met die van de huurwoning. Bij de huurwoningen werden huurinkomsten belast en mochten kosten van verwerving (rente) worden afgetrokken. Bij de eigen woning ging het om de toegerekende huurinkomsten (de huurwaarde) en eveneens de verwervingskosten.

Tot 1971 werd de huurwaarde op individuele basis bepaald, evenals de kostenaftrek. Vanaf dat jaar is de fiscus overgestapt op een forfaitaire bepaling van dit saldo, het huurwaardeforfait. Van de verwervingskosten konden alleen nog de kosten van erfpacht en aanschaf (rentekosten) feitelijk worden afgetrokken van het belastbaar inkomen. Deze waren niet inbegrepen in het forfaitaire saldo dat werd weergegeven door het huurwaardeforfait. In tegenstelling tot een zuivere investeringsgoedbenadering werd er een korting van 40 procent toegepast op het saldo van toegerekend inkomen en forfaitaire kosten, omdat de eigen woning ook een consumptieaspect heeft volgens de fiscus: men moet ergens wonen.

Zo heeft de Nederlandse overheid bij de fiscale behandeling van de eigen woning ooit gekozen voor de investeringsgoedbenadering en had men niet de bevordering van het eigenwoningbezit op het oog. Op termijn zijn de toegerekende huuropbrengsten forfaitair vastgesteld, met een korting. De hypothecaire rente bleef apart en feitelijk, niet forfaitair, verrekend worden in de inkomstenbelasting. Andere investeringen werden in beginsel tot de stelselherziening van 2001 ook zo behandeld in de inkomstenbelasting: het saldo van (forfaitaire) inkomsten en (forfaitaire) uitgaven was belast. Ten aanzien van de eigen woning ontstond er echter een situatie waardoor voor een eigenaar-bewoner met hypotheek langdurig het toegerekende inkomen (huurwaarde) lager was vastgesteld dan de rentekosten. In beginsel werd daardoor de eigen woning fiscaal gezien een aantrekkelijker investering in vergelijking met andere investeringsgoederen. Na 2001 is het Nederlandse uitgangspunt ten aanzien van de eigen woning principieel niet gewijzigd.

Nederland vergeleken

De keuze die Nederland maakte voor een investeringsgoedbenadering, blijkt niet uniek te zijn in Europa, aangezien België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk ook tot deze keuze kwamen: de belasting van de huurwaarde en een aftrek van de verwervingskosten. In de tijd zijn er verschillen opgetreden tussen landen (Bijvoet, 1999, 2001; Boelhouwer et al., 2001; Haffner, 2002).

Zo schaften Frankrijk en Groot-Brittannië al in de jaren zestig het 'forfait' af, zoals tabel 3.4 toont, vanwege problemen met de taxatie ervan: hoe bereken je het bedrag dat de bewoner zou moeten betalen aan huur voor de woning? Duitsland volgde in 1987. Op termijn kwam ook de renteaftrek te vervallen; in Duitsland in 1987, in Frankrijk in 1997/1998 en in het Verenigd Koninkrijk in 2000 na een overgangperiode van tien jaar. Sindsdien valt de eigen woning in het Verenigd Koninkrijk buiten de inkomstenbelasting. In plaats van een investeringsgoedbenadering is er nu sprake van een consumptiegoedbenadering. Immers, de consumptie van goederen en diensten wordt niet belast in de inkomstenbelasting.

Tabel 3.4 Fiscale eigenwoningregeling^a in enkele Europese landen

Land	Duaal systeem ^b	Belasting huurwaarde	Renteaftrek
Duitsland	neen	1987 afgeschaft	1987 omgezet naar afschrijvingsaftrek 1996 gedefiscaliseerd (Eigenheimzulage) 2006 afgeschaft
Frankrijk	neen	1965 afgeschaft	1997/1998 afgeschaft 2001 invoering onderhoudsaftrek
Verenigd Koninkrijk	neen	1963 afgeschaft	2000 definitief afgeschaft
Nederland	2001	ja	progressief tarief maximaal 52% ^c
Denemarken	1987	2000 omgezet in gemeentelijke OZB	proportioneel tarief 31%
Finland	1993	1993 omgezet in gemeentelijke OZB	proportioneel tarief 29%
Noorwegen	1992	ja	proportioneel tarief 28%
Zweden	1991	1991 omgezet in nationale OZB	proportioneel tarief 30%

^a Opgemerkt moet worden dat de fiscale eigenwoningregeling niet de enige manier is waarop de overheid fiscaal/financieel op de koopwoningenmarkt kan ingrijpen. Voor een goede vergelijking tussen landen moet niet vergeten worden dat er ook andere (financiële) manieren bestaan, bijvoorbeeld via de ruimtelijke ordening of via andere belastingen.

^b In een duaal stelsel van de inkomstenbelasting wordt inkomen uit vermogen tegen een proportioneel en lager tarief belast dan inkomen uit arbeid.

^c Het gemiddeld marginaal tarief voor 65-minners loopt in 2005 op van 39,1% voor het gezamenlijk verzamelinkomen tot 30.000 euro per jaar naar 52% vanaf 60.000 euro (Tweede Kamer, 2005-2006a). Voor 65+ers loopt het gemiddelde marginale tarief op van 20,9% bij een gezamenlijk verzamelinkomen tot 20.000 euro per jaar naar 51,8% bij een inkomen vanaf 40.000 euro.

Bronnen: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), Boelhouwer et al. (2001), European Central Bank (2003), Haffner (2002)

In Frankrijk werd in 2001 een aftrek voor onderhoudskosten geïntroduceerd, terwijl Duitsland in 1987 overstapte op een tot acht jaar beperkte fiscale afschrijvingsaftrek die per 1996 is gedefiscaliseerd. Tien jaar later is deze helemaal afgeschaft, omdat de huidige coalitieregering van CDU/CSU en SPD van mening is dat de aanschaf van de eigen woning niet meer gesubsidieerd hoeft te worden. Dit in verband met een landelijk overschot aan woningen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2006). In de nabije toekomst zal de eigen woning een plek krijgen in het kader van de particuliere oudedagsvoorziening en de gezinspolitiek.

Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben zo per saldo de investeringsgoedbenadering overboord gezet. De Scandinavische landen, daarentegen, hebben een andere, deels met Nederland vergelijkbare, weg ingeslagen, (zie tabel 3.4). In beginsel hield deze weg in dat het forfait en de onbeperkte renteaftrek

trek gehandhaafd werden. In hun stelselherzieningen van de inkomstenbelasting tussen 1987 en 1993 zijn de Scandinavische landen het inkomen uit vermogen anders gaan belasten dan het inkomen uit arbeid. Men duidt dit aan met het begrip duale inkomstenbelasting. Een proportioneel lager tarief is voor het inkomen uit vermogen in de plaats gekomen voor een progressief hoger tarief dat gold en blijft gelden voor het inkomen uit arbeid. Het forfait en de renteaftrek gingen in beginsel mee naar de 'box' waarin inkomen uit vermogen wordt belast.

In Zweden (1991) en in Finland (1993) is met de belastingherziening overigens het forfait afgeschaft, maar hanteert men, naar eigen zeggen, nog wel een investeringsgoedbenadering. Een (verhoging van de) onroerendezaakbelasting (OZB) is voor het forfait in de plaats gekomen. Dit vanuit de gedachte dat de belastingbetaler begrijpt dat men met de OZB een bijdrage levert voor lokale voorzieningen, terwijl de belastingbetaler de gedachte achter het forfait niet begrijpt. Denemarken volgde in 2000. In Noorwegen wordt het saldo van forfait en rente nog conform de investeringsgoedbenadering als inkomen uit vermogen belast.

Dit in tegenstelling tot Nederland, waar inkomen uit vermogen in beginsel in de boxen 2 en 3 wordt belast tegen proportionele tarieven, behalve de eigen woning die in box 1 'belast wordt' met een progressief tarief. Daarmee heeft Nederland sinds 2001 een unieke fiscale behandeling gecreëerd. Officieel is de investeringsgoedbenadering voor de eigen woning niet afgedankt. Toch is de benadering voor het privévermogen (investeringsbeleggingen) met de inkomstenbelasting per 2001 veranderd, behalve voor de eigen woning. Zo heeft de eigen woning in vergelijking met ander vermogen een aparte positie in de inkomstenbelasting verkregen. Daarnaast is de fiscale investeringsgoedbenadering voor de eigen woning per 2005 verder verzwakt met het afschaffen van het eigenwoningforfait voor eigenaar-bewoners zonder hypotheek (initiatiefwet Hillen).

De suggestie dat de renteaftrek vanwege de Europese Unie (EU) afgeschaft zou moeten worden, is in beginsel een misverstand. Immers, de EU houdt zich niet bezig met woon- en inkomensbeleid (Neuteboom, 2006). De EU-bemoeienis betreft vooral de mededinging en is gericht op het veranderen van concurrentieverstorende wet- en regelgeving om het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te waarborgen en te verbeteren (Haffner, 1992). Dit laat onverlet dat misschien het Nederlandse beleid beïnvloed kan worden.

Zo is er bijvoorbeeld al sinds twee decennia een trend gaande in de OECD-landen om belastingtarieven te verlagen en aftrekposten af te schaffen. Het doel is om arbeid goedkoper te maken om de werkgelegenheid en de economische groei te stimuleren (Haffner, 2002). De renteaftrek in Nederland is een post die naar verwachting nog zal toenemen en daarmee de grondslag van de inkomstenbelasting verder zal uithollen, stelt de Europese Commissie (European Commission, 2005). Men vindt dat onwenselijk, omdat het effect met name terechtkomt bij midden- en hogere inkomens (inefficiënt), omdat het kapitaal weghoudt van productieve doeleinden en omdat het een niet-robuste fiscale situatie schept. Men vindt ook dat de werking van de huizenmarkt wordt verstoord, niet in de laatste plaats vanwege een ongewenst prijsopdrijvend effect. Ook andere (inter)nationale organisaties, zoals het IMF (2005) en de REA (Tweede Kamer, 2005-2006d), hebben gepleit voor een verandering van deze onevenwichtige situatie op de woning- en arbeids-

markt. Een andere invloed van buiten Nederland zou kunnen lopen via een verdere integratie van de hypotheekmarkten, waarvan de EU economische voordelen verwacht (Doling, 2005; Neuteboom, 2006).

In dergelijke publicaties komt overigens de investeringsgoedbenadering niet aan de orde, en is de renteaftrek het aangrijppingspunt. Het is echter niet ondenkbaar dat indirecte invloeden van buiten Nederland de Nederlandse regering zouden kunnen aanzetten tot een beperking van de renteaftrek.

Tot slot

De renteaftrek in de inkomstenbelasting is in Nederland en in andere landen niet ingevoerd om het eigenwoningbezit te stimuleren, maar om een investeringsgoedbenadering in de inkomstenbelasting toe te passen. Sindsdien hebben de landen verschillende wegen bewandeld. Sommige volgen een consumptiegoedbenadering, terwijl anderen niet de oorspronkelijke investeringsgoedbenadering handhaven, maar een eigen variant bedachten.

In tegenstelling tot de hier besproken landen, hanteert Nederland sinds de belastinghervorming van 2001 niet één investeringsgoedbenadering voor het private vermogen van huishoudens, maar meerdere, onder andere de benadering van de eigen woning in box 1 versus de benadering van een tweede woning in box 3. De bijzondere positie van de eigen woning in vergelijking met overig vermogen, maakt deze mede vatbaar voor de invloeden van buiten Nederland, is hier beargumenteerd. Deze invloeden pleiten over het algemeen voor een verdere beperking van de renteaftrek, niet in de laatste plaats vanuit het doel van een betere werking van de woningmarkt. Indirecte sturing van het nationale beleid vanuit de Europese Unie noemt Doling 'housing policy by stealth': geen woonbeleid via de voordeur, maar via de achterdeur⁵.

3.5 Conclusie

In deze bijdrage hebben we drie thema's de revue laten passeren, die momenteel in Nederland een prominente rol spelen in de discussies op het terrein van wonen: de positie van de corporatiehuursector, de huurregulering en de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit.

In alle drie de discussies speelt het disfunctioneren van de woningmarkt als gevolg van overheidsingrijpen een belangrijke rol. In een aantal recente studies en adviezen (Hof *et al.*, 2006; Tweede Kamer, 2005-2006c) wordt de oplossing gezocht in het creëren van een min of meer volledig vrije woningmarkt. Vergelijking van de Nederlandse situatie met een aantal ons omringende landen laat zien dat er achter op het eerste gezicht vergelijkbare instrumenten verschillende doelstellingen schuil kunnen gaan en dat er voor het realiseren van vergelijkbare doelstellingen van woonbeleid verschillende oplossingsrichtingen voorhanden zijn. Marktwerking kan een middel zijn om een doel te bereiken, maar is geen doel op zich. Keuzes zullen moeten worden gemaakt op basis van de situatie op de woningmarkt en de beleidsprioriteiten voor de komende periode.

⁵ Doling (2005), 5.

- Arnott, R. (1995), Time for Revisionism on Rent Control?, *Journal of Economic Perspectives*, 9 (1), 99-120
- Barr, N. (1998), *The Economics of the Welfare State*, 3rd Ed., Oxford: Oxford University Press
- Bijvoet, A.M.A. (1999), Hypotheekrente en huurwaardeforfait. Legenden, fictie en feiten, *triBuut*, 27 (5), 5-8
- Bijvoet, A.M.A. (2001), *Owner Occupied Dwelling and Income Taxes. A Synopsis of Eight European Countries*, Delft: Uitgeverij Eburon
- Boelhouwer, P.J., M.E.A. Haffner, P. Neuteboom, en P. de Vries (2001), *Kooprijsonwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis*, Expertise-reeks, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Boelhouwer P.J., en M. Elsinga (2002), *Evaluation of Finnish Housing Finance*, Helsinki: Ministry of the Environment
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), *Tiefensee: Koalitionsvereinbarung wird umgesetzt – Familien mit Kindern im Mittelpunkt der Wohneigentumsförderung. Kabinett beschließt Neuausrichtung der Wohneigentumspolitik*, Berlin, persbericht d.d. 29 november, Nr. 468, op <http://www.bmvbs.de/dokumente/-945510/Pressemitteilung/dokument.htm>
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001), *Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln*, Brochure, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
- Doling, J.F. (2005), *Home Ownership in Europe: Contributing to Growth and Employment*, Keynote speech at the ENHR International Housing Conference on Housing in Europe: new Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities, Reykjavik, Iceland, 29 June-3 July
- Elsinga, M., en M.E.A. Haffner (2006), De woningcorporaties en de zorg voor betaalbare woningen, *cdv Christen Democratische Verkenningen*, Lente, 91-100
- European Central Bank (2003), *Structural Factors in the EU Housing Markets*, Frankfurt am Main: ECB
- European Commission (2005), *European Economy, No. 3, Public Finances in EMU 2005*, Brussels (Directorate-General for Economic and Financial Affairs), http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee305en.pdf
- Haffner, M.E.A., with assistance of F.H.J. Heinen, V.H. Gruis, and M.S.C. Buijs (1998), *Housing Statistics in the European Union 1998*, Brussels: European Commission, Directorate General V
- Haffner, M.E.A. (1992), *Eigen woning in de EG: Fiscale en overige financiële instrumenten*, Volkshuisvestingsbeleid en bouwmarkt 18, Delft: Delftse Universitaire Pers
- Haffner, M.E.A. (2002), Dutch Personal Income Tax Reform 2001: An Exceptional Position for Owner-occupied Housing, *Housing Studies*, 17 (3), 521-534.
- Haffner, M.E., A. (2005), *De objectgesubsidieerde huursector in Duitsland: van dynamisch model naar concessiemodel?*, Rotterdam: sev
- Haffner, M.E.A., en J.S.C.M. Hoekstra (2004), *Woonruimteverdeling in Europese context*, Delft: tu Delft
- Hakfoort, J., M. van Leuvesteijn, en G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Den Haag: CPB
- Heijden, H.M.H. van der, M.E.A. Haffner, en A.A. Reitsma (2002), *Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes West-Europese landen*, Delft: DUP
- Hof, B.C. Koopmans, en C. Teulings (2006), *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO
- IMF (2005), *Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Selected Issues*, IMF country report # 5/225, juli, Washington DC: IMF
- Kemeny, J. (1995), *From Public Housing to the Social Market, Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London New York: Routledge
- Kemp, P. (2004), *Private Renting in Transition*, Coventry: Chartered Institute of Housing, Housing Policy and Practice Series
- Langsether, A., and P. Medby (2004), *Rental Housing Markets in Norway and Sweden. Is there a Nordic Model?*, paper presented at the ENHR conference in Cambridge
- Lind, H. (2001), Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis, *European Journal of Housing Policy*, 1 (1), 41-57
- Neuteboom, P. (2006), *Hypotheekrenteaftrek in Europa: Hervormingen nauwelijks door woningmarkt bepaald*, Christen Democratische Verkenning, lente, 132-140
- Norris, M., and P. Shiels (2004), *Regular National Report on Housing Developments in European Countries*, Synthesis Report, Ireland: Department of the Environment, Heritage and Local Government
- Pannecoucke, I., en P. De Decker (2003), *Onderzoek naar de mogelijkheden voor de intergratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams woonbeleid*, Antwerpen: Oases, Universiteit Antwerpen.
- Scanlon, K., and C. Whitehead (2004), *International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance*, London: London School of Economics
- Schaar, J. van der (1987), *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft: DUP
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2004). Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 29 210, nr. 103
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer*, 29 453, nr. 30
- Tweede Kamer (2005-2006c), *De woningmarkt uit het slot. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA). Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, 30 507, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 300, nr. 33
- Winters, S., K. Tratsaert, B. van Damme, M. Elsinga, M. Haffner, F. Heremans, en G. van Daalen (te verschijnen) *Op weg naar een nieuw Vlaams social huurstelsel? (werktitel)*, Onderzoek binnen luik IV van het onderzoek 'Ruimte voor Woonbeleid', uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid

4 Woningen op een stuurloze markt

J.B.S Conijn

4.1 Inleiding

De Nederlandse woningmarkt wordt gekenmerkt door twee gescheiden deelmarkten: de koopsector en de huursector. Er zijn in doorsnee grote kwaliteitsverschillen tussen de gemiddelde koopwoning en de gemiddelde huurwoning. Ook tussen de bewoners zijn de verschillen qua inkomen en vermogen groot. Tot slot is de doorstroming van huur naar koop de laatste jaren afgenomen, waarmee een kloof tussen beide sectoren zichtbaar wordt.

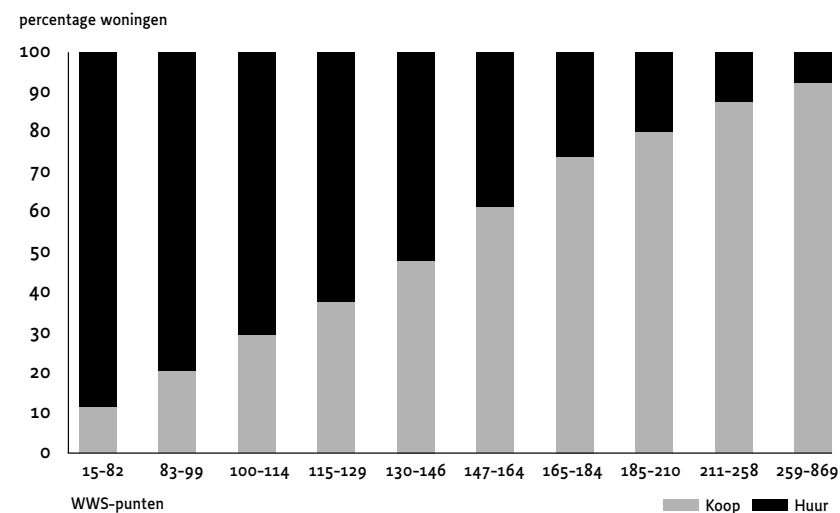
De verschillen tussen sectoren vinden in belangrijke mate hun oorsprong in een uiteenlopend overheidsbeleid. In de koopsector is sprake van vrije prijsvorming; in de huursector is de prijsvorming van overheidswege gereguleerd. In de koopsector is er per saldo sprake van een fiscale tegemoetkoming die vooral de hogere inkomens in dure koopwoningen ten goede komt; in de huursector is er de huurtoeslag voor de lagere inkomens in goedkope huurwoningen. Verder wordt het aanbod in de huursector gedomineerd door de woningcorporaties die vanuit hun maatschappelijke taak overwegend een marktcontrair beleid voeren. Als gevolg van dit overheidsbeleid is er geen 'normale' woningmarkt. Er zijn twee deelmarkten die volgens de eigen logica functioneren. Er heeft in de loop der jaren dan ook een uitsortering van huishoudens over beide sectoren plaats gevonden die past bij de inherente logica van het overheidsbeleid: de hogere inkomens in de koopsector, de lagere inkomens in de huursector.

Dit hoofdstuk behandelt een aantal verschillen tussen de huur- en de koopsector. Deze verschillen zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden, hetgeen heeft geleid tot een ware tweedeling van de bevolking wat betreft de huisvestingssituatie. De analyse van de oorzaken van deze tweedeling en de motivering van een mogelijke beleidsreactie zal gebaseerd moeten zijn op inzicht in de aard en ernst van deze tweedeling. In dit hoofdstuk wordt hierover enig feitenmateriaal gepresenteerd.

4.2 Kwaliteit van koop- en huurwoningen

Koopwoningen zijn in meerderheid eengezinswoningen. De huurwoningen komen relatief veel in de meergezinsvorm voor. Een belangrijk verschil is de gemiddelde kwaliteit in beide sectoren. In figuur 4.1 is dit zichtbaar gemaakt. De kwaliteit van de woningen is hierbij uitgedrukt in het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel (wws-punten) dat in de huursector van toepassing is. Dit is in feite een gewogen index van kwaliteitskenmerken en als zodanig goed bruikbaar voor een globale vergelijking van de kwaliteit van beide sectoren.

Figuur 4.1 Verdeling van de koop- en huurwoningen naar het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel, per deciel



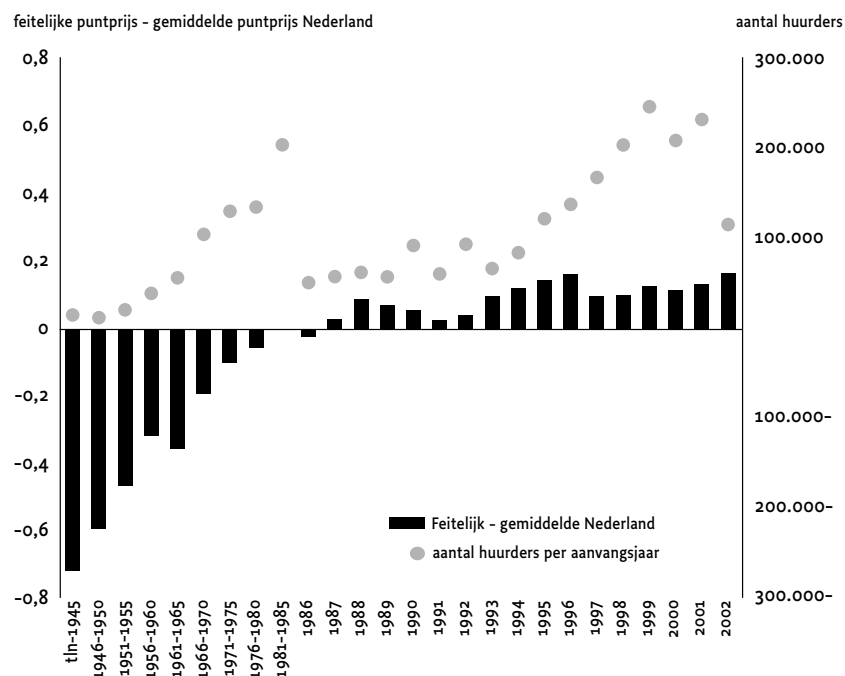
Bron: Conijn en Marsman (2004)

Als de koop- en huurwoningen op basis van de waardering volgens Wet waardering onroerende zaken (woz-waarde) met elkaar worden vergeleken, ontstaat een vergelijkbare verdeling. De koopwoningen hebben de hogere woz-waarden en de huurwoningen de lagere.

Figuur 4.1 laat zien dat de huurwoningen sterk oververtegenwoordigd zijn in de laagste kwaliteitsdecielen van de woningvoorraad. Bij de koopwoningen is de oververtegenwoordiging te zien in de hoogste kwaliteitsdecielen. Deze verdeling over de decielen is een proces van decennia. Het feit dat de koopkracht van de hogere inkomens en daarmee de vraag naar woningkwaliteit mede door de fiscale tegemoetkoming richting de koopsector gaat, is de belangrijkste factor voor deze zeer scheve verdeling. De bouw van huurwoningen met een hoog kwaliteitsniveau en daarmee ook met een hoog huurniveau kan op de Nederlandse woningmarkt nu eenmaal slechts in beperkte mate worden gerealiseerd: de ongesubsidieerde huurwoningen moet dan concurreren met de fiscaal gesubsidieerde koopwoningen.

Het is overigens een wijdverbreid misverstand dat de huurwoningen worden gekenmerkt door een slechte verhouding tussen huurprijs en woningkwaliteit. Er is wel enige verstoring in de prijs-kwaliteitsverhouding. Dat is met de prijsregulering ook niet verwonderlijk. De mate waarin zich dit voordoet is echter beperkt. In figuur 4.2 wordt dit geïllustreerd met gegevens die zijn ontleend aan het Woningbehoefteonderzoek (wbo) over 2002. De horizontale lijn in de figuur geeft de gemiddelde prijs-kwaliteitsverhouding weer in de huursector. De staven geven per aanvangsjaar van de bewoning het verschil van de prijs-kwaliteitsverhouding weer ten opzichte van het gemiddelde in de huursector.

Figuur 4.2 Prijs-kwaliteitsverhouding in de huursector naar aanvangsjaar bewoning ten opzichte van de gemiddelde prijs-kwaliteitsverhouding, en het aantal huurders per aanvangsjaar bewoning^a



^a De puntprijs van een huurwoning is gelijk aan het huurniveau gedeeld door het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel.

Bron: Conijn en Marsman (2004)

Uit figuur 4.2 blijkt dat de huurwoningen waar de huurders recent ingetrokken zijn, een prijs-kwaliteitsverhouding hebben die enigszins hoger is dan het gemiddelde. Het zijn vooral de huurwoningen waarin de huurder al (zeer) lang woont waar de huurprijs relatief erg laag is ten opzichte van de kwaliteit. De oorzaak is duidelijk. Als gevolg van het feit dat er langdurig geen bewonerswisseling heeft plaats gevonden, is het huurniveau achter gebleven bij de gemiddelde prijsontwikkeling. Bij bewonerswisseling is huurharmonisatie mogelijk waarmee het huurniveau kan worden opgetrokken naar een niveau dat beter bij de kwaliteit past. Figuur 4.2 laat echter ook zien dat het aantal huurders dat een ten opzichte van de kwaliteit relatief lage huurprijs hebben, erg gering is. In aantallen is het een betrekkelijk verwaarloosbaar probleem.

4.3 Financiële positie kopers en huurders

De afgelopen decennia zijn de lagere-inkomensgroepen steeds meer in de huursector geconcentreerd. De hogere-inkomensgroepen zijn in de koopsector te vinden. Dit is een zeer geleidelijk, maar onmiskenbaar proces. Aan het begin van de jaren tachtig woonde van het hoogste inkomensdecil 30 procent in een huurwoning. Dat is in twintig jaar gedaald tot 10 procent. Vroeger was huren voor de ho-

gere inkomens een normaal verschijnsel. Nu is dat een bijzonderheid want je bent 'een dief van je portemonnee'.

Als gevolg van deze uitsortering is er een enorm verschil in de inkomens- en vermogenspositie van de gemiddelde eigenaar-bewoner en die van de gemiddelde huurder. Tabel 4.1 geeft de ontwikkeling van het besteedbare inkomen weer voor beide groepen huishoudens voor de periode 1990-2002.

Tabel 4.1 Besteedbaar inkomen van huurders en van eigenaar-bewoners, in euro's (1990-2002)

	1990	1994	1998	2002	Mutatie 1990-2002
huurders	13.500	15.700	16.900	19.800	47%
eigenaar-bewoners	20.200	24.100	27.500	34.500	71%
CPI-index	100	112	120	134	34%

Bron: Conijn en Marsman (2004)

Het gemiddeld besteedbare inkomen van eigenaar-bewoners is twee maal zo hoog als dat van de huurders. De verschillen zijn het afgelopen decennium ook toegenomen. In de periode 1990-2002 is het gemiddeld besteedbare inkomen van huurders met 47 procent gestegen; de stijging bij de eigenaar-bewoners is 71 procent geweest. In dit verschil in stijgingspercentage komt vooral naar voren dat de hogere inkomens de huursector verlaten en de lagere inkomens daar achter blijven.

De verschillen in de vermogenspositie zijn zo mogelijk nog groter. In tabel 4.2 worden eigenaar-bewoners met huurders vergeleken.

Tabel 4.2 Vermogen van eigenaar-bewoners en van huurders^a

	eigenaar-bewoners			huurders
	mediane waarde woning	overwaarde woning (mediaan)	overig vermogen (mediaan)	totaal vermogen (mediaan) vermogen (mediaan)
	204.000	127.000	13.000	150.000 5.000

^a De overwaarde is het verschil tussen de waarde van de woning en de hypotheekschuld. Dit verschil is het deel van het eigen vermogen dat zich in de woning bevindt. De overige vermogensbestanddelen van het huishouden zijn opgenomen onder de post 'overig vermogen'.

Bron: Conijn en Marsman (2004)

De mediane waarde van het totale vermogen van eigenaar-bewoners bedroeg in 2002 150.000 euro. Dat van huurders was niet meer dan 5.000 euro. De belangrijkste oorzaak voor het enorme verschil in vermogen is de overwaarde in de woning bij de eigenaar-bewoners. De mediane waarde van de overwaarde bedroeg 127.000 euro en is daarmee bepalend voor het vermogen van de gemiddelde eigenaar-bewoner. Wonen in de koopsector heeft dus ook grote vermogenseffecten. Dit grote vermogen stelt de eigenaar-bewoner in staat om binnen de koopsector relatief gemakkelijk te verhuizen. Het gebrek aan vermogen bij de gemiddelde huurder maakt juist de overstap van de huursector naar de koopsector zeer problematisch.

4.4 Scheefheid in de huursector?

Een ander wijdverbreid misverstand over de huursector is dat er sprake zou zijn van omvangrijke scheefheid in de huursector. Veel hogere inkomens zouden de goedkope huurwoningen bewonen waardoor deze niet meer beschikbaar zijn voor de lagere inkomens. In het voorafgaande is al aan de orde geweest dat de hogere inkomens steeds meer geconcentreerd zijn in de koopsector. De scheefheid neemt als gevolg hiervan trendmatig en structureel steeds verder af. Er is zeker nog sprake van scheefheid. Tabel 4.3 geeft enige informatie over de mate van de scheefheid in de huurwoningvoorraad.

Tabel 4.3 Verdeling van huurders naar de huurprijsklassen volgens de huursubsidieregeling

	aantal huishoudens	% totaal	HS-gebruik	huurquote
Inkomens tot huursubsidieregrens				
tot kwaliteitskortingsgrens	467.000	16%	45%	22,0
tot aftoppingsgrens	683.000	23%	61%	27,1
tot liberalisatiegrens	162.000	5%	61%	35,3
boven liberalisatiegrens	64.000	2%	64%	43,3
totaal	1.376.000	46%	57%	26,9
Inkomens van huursubsidieregrens tot modaal				
tot kwaliteitskortingsgrens	198.000	7%		16,1
tot aftoppingsgrens	309.000	10%		23,0
tot liberalisatiegrens	80.000	3%		28,5
boven liberalisatiegrens	27.000	1%		40,0
totaal	615.000	20%		22,3
Inkomens boven modaal				
tot kwaliteitskortingsgrens	205.000	7%		10,7
tot aftoppingsgrens	499.000	17%		15,7
tot liberalisatiegrens	194.000	6%		19,3
boven liberalisatiegrens	116.000	4%		23,9
totaal	1.014.000	34%		16,3

a De kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens zijn grenzen die bij het bepalen van de hoogte van de huursubsidie (sinds kort: huurtoeslag) worden toegepast. Deze grenzen zijn vastgesteld op basis van het huurniveau.

Bron: Conijn en Marsman (2004)

Bijna de helft van de huurders (46 procent) had in 2002 een inkomen dat niet hoger was dan de toenmalige huursubsidieregrens. Deze huurders woonden overwegend in de goedkopere huurwoningen. De huurders met een inkomen tot modaal zijn qua inkomen ook aangewezen op een huurwoning; 20 procent van de huurders had een inkomen dat lag tussen de huursubsidieregrens en modaal. Van de huurders had 34 procent een inkomen dat hoger was dan modaal. Een deel van deze huurders woonde in de duurdere huurwoningen. Als goedkope scheefheid

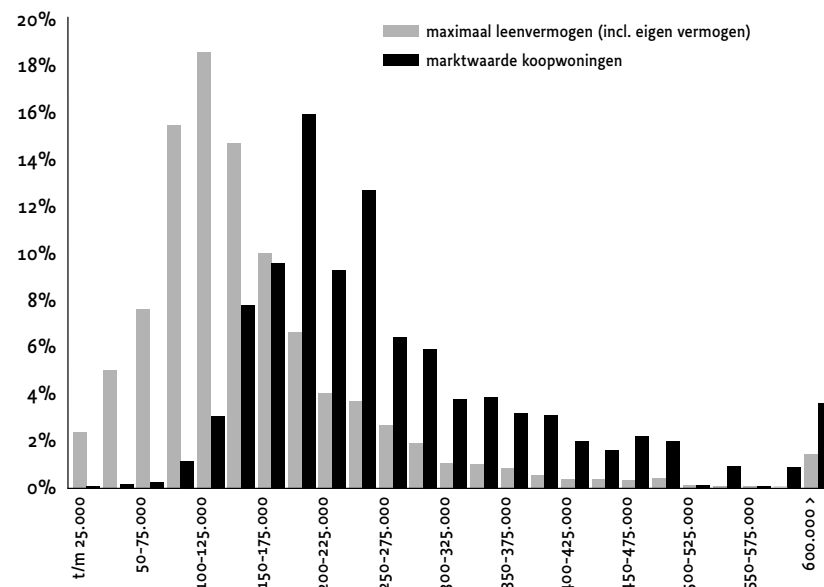
wordt gedefinieerd als een huurder met een inkomen boven modaal die woont in een huurwoning met een huur onder de aftoppingsgrens van de huursubsidieregeling, bedroeg de goedkope scheefheid in 2002 'slechts' 24 procent. Een groot deel van deze huurders heeft inkomen dat ligt tussen modaal en de voormalige Ziekenfondsgrens. In de volgende paragraaf komt aan de orde dat het deze huurders veelal ontbreekt aan voldoende inkomen of vermogen om de overstap naar de koopsector te maken.

4.5 Huurders naar de koopsector?

Voor de huishoudens die nu nog in de huursector wonen, is het steeds lastiger om de overstap te maken naar de koopsector. In het voorafgaande is weergegeven dat het gemiddelde inkomen relatief laag is. Verder heeft de doorsnee huurder geen eigen vermogen, dat in zekere mate nodig is om de overstap naar de koopsector te maken. De groep huurders met een leeftijd van 25 tot 60 jaar, die geen huursubsidie ontvangen, komen potentieel in aanmerking om door te stromen naar de koopsector. Of deze stap daadwerkelijk kan worden gemaakt hangt af van het maximale leenvermogen van deze huurders. Dit leenvermogen wordt bepaald door het inkomen en houdt ook rekening met het bij de huurder aanwezige vermogen.

In figuur 4.3 wordt het maximale leenvermogen van de in aanmerking komende huurders vergeleken met de marktwaarde van de koopwoningen in de voorraad. Deze vergelijking van leenvermogen versus waarde geeft een beeld van de bereikbaarheid van de koopsector voor de betreffende huurders.

Figuur 4.3 Maximale leenvermogen van huurders met een leeftijd van 25 tot 60 jaar, zonder huursubsidie, en de marktwaarde van de koopwoningen, in euro's



Bron: Conijn et al. (2004)

Uit figuur 4.3 lijkt dat de twee verdelingen elkaar slechts in beperkte mate overlappen. Er zijn nog groepen huurders voor wie gelet op het maximale leenvermogen de koopsector bereikbaar is. Voor het grootste deel van de huurders zonder huursubsidie is dat niet meer het geval. Het maximale leenvermogen is veelal beperkt en de daarbij passende goedkope koopwoningen zijn schaars. De overstap naar de koopsector stagneert voor deze groep huurders omdat het maximale leenvermogen tekort schiet.

4.6 Slot

In dit hoofdstuk heeft de samenhang, respectievelijk het gebrek daaraan tussen de koopsector en de huursector centraal gestaan. Vanuit verschillende invalshoeken, te weten de kwaliteit van de woningen en de financiële positie van de huishoudens, zijn de beide sectoren met elkaar vergeleken. De verschillen zijn groot. De achterliggende factor voor deze grote verschillen is het uiteenlopende overheidsbeleid ten opzichte van de koop- en de huursector. De koop- en de huurmarkt zijn hierdoor gescheiden deelmarkten geworden, waardoor ook de overstap vanuit de huur- naar de koopmarkt steeds lastiger is geworden. Voor beide deelmarkten is deze gescheiden situatie schadelijk en gaat deze ten koste van het goed functioneren van de betreffende markt. Aanpassing van het overheidsbeleid is nodig. Zorgvuldig beleid met een goed inzicht in de interactie tussen beide sectoren is vereist.

LITERATUUR

Conijn, J.B.S., en G. Marsman (2004), *Betaalbaarheid van het wonen*, Den Haag:

Ministerie van VROM

Conijn, J.B.S., K.C.M. Leidelmeijer, en J. Neele (2004), Voornemen tot huurstijging mist grond, *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4432), 201-203

5 Nederlands woonbeleid rijp voor hervorming

P. Boelhouwer

5.1 Inleiding

In de periode 1960-1990 werd de Nederlandse woning(bouw)markt gekenmerkt door een ragfijn samenspel tussen overheidsinterventies enerzijds en marktontwikkelingen anderzijds. Daar waar mogelijk werden door diverse kabinetten pogingen ondernomen om de woningmarkt te liberaliseren en de woningsubsidies te verminderen. Uitgangspunt hierbij was echter altijd dat de woningproductie op peil diende te blijven, ook in perioden van laagconjunctuur, om het nooit echt ingelopen woningtekort te reduceren.

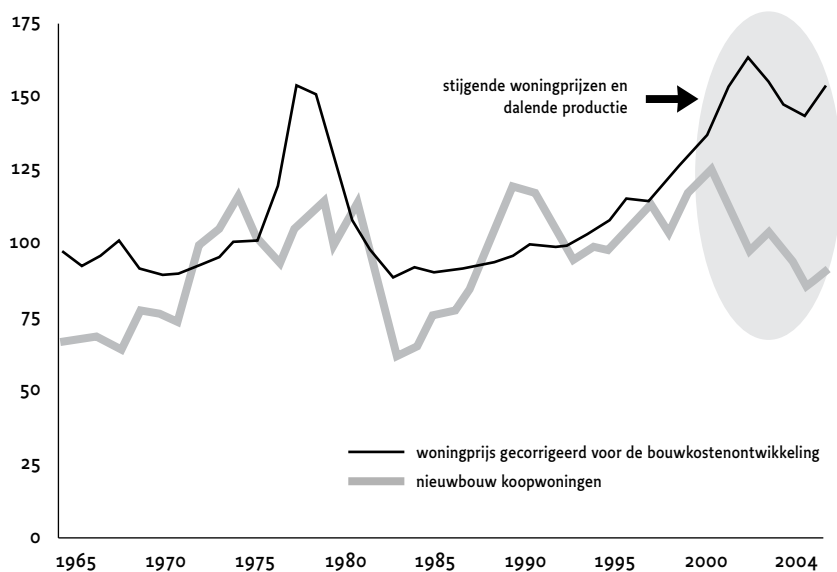
Met de introductie van de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* werd door staatssecretaris Heerma van VROM voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog definitief met het anti-cyclische bouwbeleid gebroken. Marktwerking, consumentensoevereiniteit en de afbouw van objectsubsidies vormen nu de kern van het beleidsprogramma (Tweede Kamer, 1989-1990). Geheel in lijn met het ingezette marktgeoriënteerde volkshuisvestingsbeleid stelde Heerma dat bij tegenvalend economisch gesternte dit niet automatisch zou betekenen dat de overheid, zoals in het verleden wel het geval was, via objectsubsidies de bouwproductie op peil zou houden.

Tegen bovenstaande gewijzigde beleidsachtergrond ga ik in dit hoofdstuk nader in op de afstemmingsproblemen die zich op de geliberaliseerde woningmarkt in de periode 1990-2005 hebben voorgedaan, waarin meer specifiek aandacht wordt besteed aan de *mismatch* tussen de sterk exploderende woningprijzen enerzijds en de stagnerende woningbouwproductie van de afgelopen zes jaar anderzijds (paragraaf 5.2). Om deze bijzondere ontwikkeling te kunnen duiden, wordt in de daaropvolgende drie paragrafen de situatie op de Nederlandse woningmarkt in de periode 1990-2005 aan een nadere analyse onderworpen, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de nieuwbouwprogrammering en het ruimtelijk beleid, het kwaliteitsbeleid en de vraagondersteuning. Ook wordt aandacht besteed aan de geschiedenis van het woonbeleid op deze belangrijke beleidsonderdelen. Om uit de in paragraaf 5.2 geschetste ontstane impasse te komen, wordt er in de afsluitende paragraaf een lans gebroken voor een hernieuwde oriëntatie op de rol van de overheid op de woning(bouw)markt. Beargumenteerd wordt dat er een aantal belangrijke woningmarkthervormingen noodzakelijk is, waarbij gestreefd zou moeten worden naar een stabiele en evenwichtige marktwerking. Hiervoor is het noodzakelijk dat het voorgestane woonbeleid consequent wordt doorgevoerd waarbij de verschillende beleidsonderdelen goed op elkaar worden afgestemd.

5.2 Disfunctioneren van de Nederlandse woningbouwmarkt

Voor een goed functionerende markt voor koopwoningen is het allereerst van belang dat het aanbod van woningen kan anticiperen op veranderingen in de vraag naar woningen. Zoals in de inleiding werd aangegeven, wordt sinds het verschijnen van de *Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* de woningbouwprogrammering minder door het Rijk gestuurd. In dit kader zou verwacht mogen worden dat de productie en de met de bouwkostenontwikkeling gedefleerde woningprijs, als afgeleide van de vraag naar woonruimte, toch minimaal vertraagd een duidelijk relatie zou vertonen.

Figuur 5.1 De reële kooprijswontwikkeling en productie van koopwoningen, 1965-2004 (1990=100)

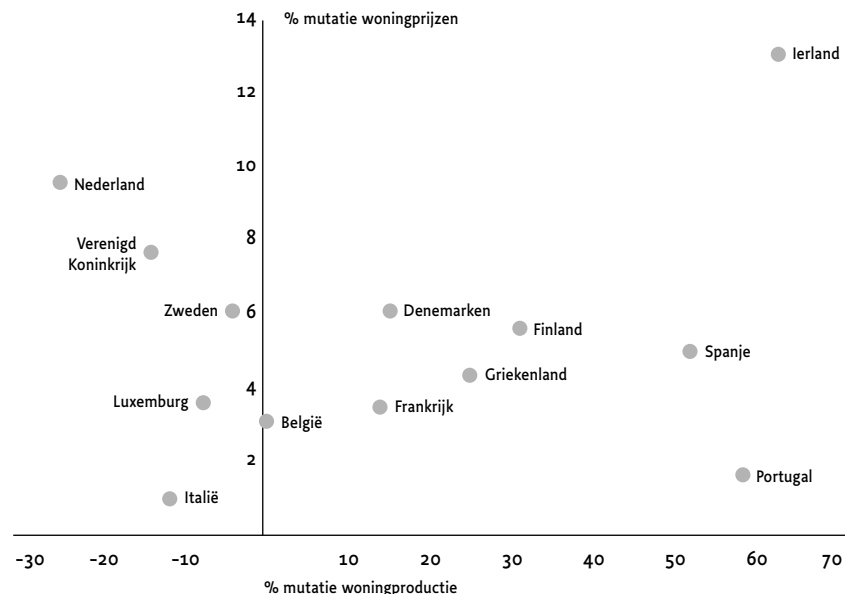


Bron: Centraal Bureau van de Statistiek, Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), Onderzoeksinstituut OTB-bewerking

Uit figuur 5.1 valt echter op te maken dat hier in de afgelopen jaren geen sprake van is en dat het aantal opgeleverde woningen, ondanks een scherpe stijging van de koopprijzen eind jaren negentig, niet sterk oploopt, maar integendeel juist afvlakt. In dit kader kan gesproken worden van het disfunctioneren van de Nederlandse woningbouwmarkt: exploderende woningprijzen versus een afnemende woningbouwproductie. Uit de European housing review 2004 van de Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS) blijkt weliswaar dat deze situatie zich niet alleen in Nederland voordoet, maar dat de omvang van dit fenomeen wel als uniek beschouwd mag worden.¹ Alleen het Verenigd Koninkrijk en in minder sterke mate ook Zweden bevinden zich in een enigszins vergelijkbare situatie (Barker, 2004). Figuur 5.2 geeft een overzicht.

¹ Ball, (2004), 11.

Figuur 5.2 Woningproductie en reële koopprijswontwikkeling in Europa, 1995-2001



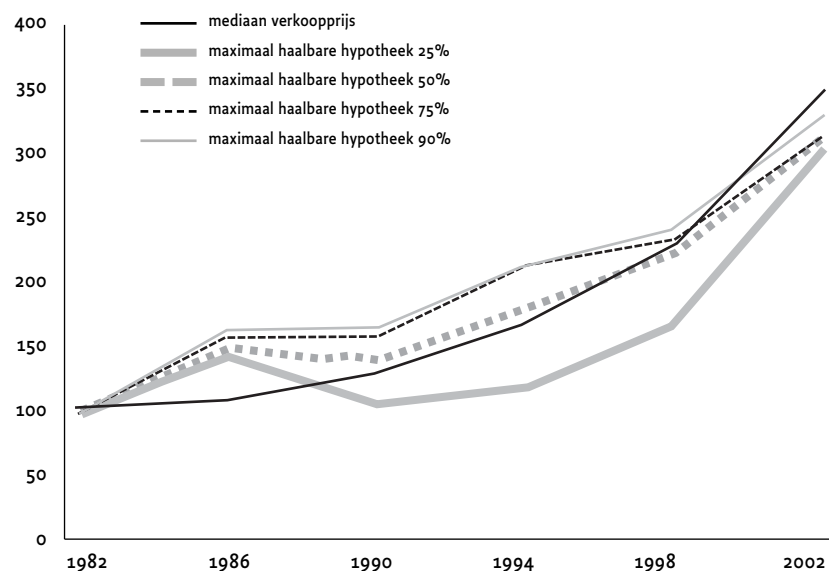
Bron: Ball (2004), 11

Op basis van de relatie tussen de woningbouwproductie en de koopprijswontwikkeling kunnen we concluderen dat de markt van koopwoningen niet als een nieuwbouw- maar als een voorraadmarkt beschouwd dient te worden, waarin de relatie tussen het woningaanbod en de vraagontwikkeling gekenmerkt wordt door een hoge mate van inelasticiteit. Deze constatering wordt onderschreven wanneer we op micro-niveau de relatie tussen de leencapaciteit en de koopprijswontwikkeling onder de loep nemen (figuur 5.3). Deze blijkt zeer slecht te zijn en niet beïnvloed te worden door het woningaanbod.

Behalve de rente en het inkomen zijn in deze berekeningen eveneens de normen van de bemiddelende organen en banken meegenomen. Zo stijgt in de periode 1982-1986 de financieringsruimte, nadat deze in de periode daarvoor sterk onder druk kwam te staan. De koopprijswontwikkeling die eveneens uit een diep dal kwam, reageert niet direct op deze verruimde mogelijkheden. Vermoedelijk hadden de meeste huishoudens nog de diepe recessie op hun netvlies staan. In de daaropvolgende periode verdwijnt dit verschil weer, waarna in de jaren negentig de koopprijswontwikkeling en de financieringsmogelijkheden redelijk gelijk op lopen.

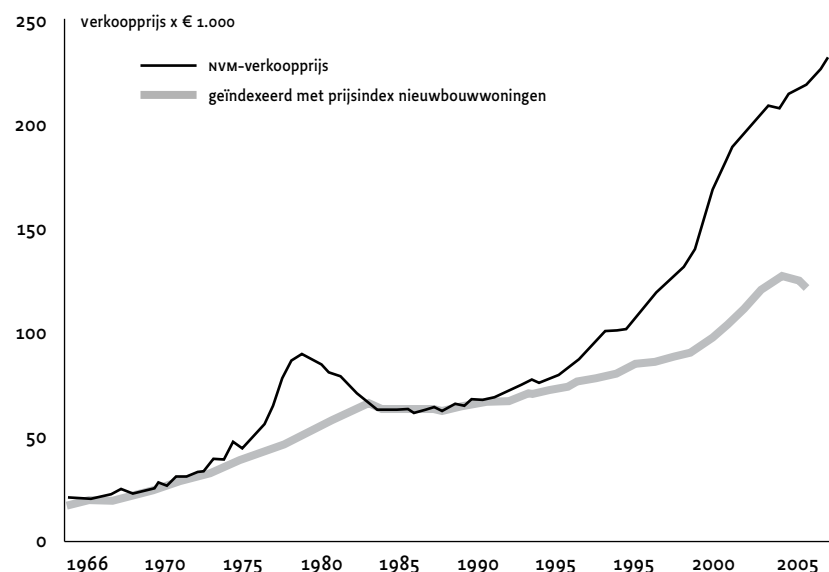
Hiermee in overeenstemming is dat in de jaren negentig de prijzen van bestaande koopwoningen geheel los zijn komen te staan van de bouwkostenontwikkeling (figuur 5.4).

Figuur 5.3 Maximaal haalbare hypotheek voor huishoudens met een waargenomen huishoudinkomen van 25%, 50%, 75% en 90% van de inkomensverdeling en de prijsontwikkeling in de bestaande woningvoorraad, 1982-2002 (1982=100)



Bron: Diverse Woningbehoefteonderzoeken, Bemiddelende organen, Nationale hypotheekgarantie, Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), Onderzoeksinstituut OTB-bewerking

Figuur 5.4 Bouwkosten en kooprijzen volgens de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), 1966-2005



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en Nederlandse Vereniging van Makelaars

Wanneer er sprake zou zijn van een efficiënte marktwerking, zou de bouwkostenontwikkeling en de prijsontwikkeling enigszins vertraagd aan elkaar gecorreleerd zijn.

Het gevolg van bovenstaande ontwikkeling was dat vanaf de tweede helft van de jaren negentig de prijzen van nieuwbouwwoningen de met de bouwkostenontwikkeling gedefleerde prijs van bestaande woningen op gepaste afstand volgen (in deze voorraadmarkt wordt de kooprijsontwikkeling door vraag-aanbodverhoudingen in de bestaande woningen bepaald en is de prijsontwikkeling van nieuwbouwwoningen hier volgend aan). Uit onderzoek over de periode 1991-1998 bleek dat alle partijen op de woningmarkt hiervan een graantje meepikten. Zo ontstonden er zowel overwaarden op de nieuwbouwwoning (het verschil tussen de marktwaarde en de verkooprijzen), op het vastgoed, als op de grond (Tauw, 2000). Dankzij deze overwaarden was voor alle betrokken partijen de woningbouwproductie een lucratieve onderneming. Het zijn met name de grondeigenaren (gemeenten en projectontwikkelaars) die daar de afgelopen jaren fors van geprofiteerd hebben. Zo geven cijfers van het Kadaster aan dat de grondprijzen van door particulieren aangekochte kavels de afgelopen zes jaar ongeveer verdriedubbeld zijn (Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelaars en Bouwondernemingen, 2005). Door deze ontwikkelingen doet zich de enigszins paradoxale situatie voor dat de nationale overheid enerzijds via de vraagondersteuning de prijzen van (nieuwbouw)koopwoningen opjaagt, terwijl de gemeentelijke overheid via het grondbeleid een deel van deze stijging weer terug ontvangt. Deze opbrengsten zijn in de huidige ontwikkelingsplanologie² overigens broodnodig om verliesgevendende sectoren (natuur, bedrijfsterreinen en algemene plankwaliteit) te compenseren. Omdat de koper de woning veelal onder de werkelijke marktprijs kon aankopen, gold tot voor kort ook voor deze laatste schakel in het ontwikkelingsproces dat hij er financieel goed van af kwam.

Sinds vanaf 2002 de prijzen van bestaande koopwoningen gestabiliseerd zijn en de prijzen van nieuwbouwwoningen nog fors doorstijgen is in bovenstaande situatie een duidelijke verandering opgetreden. In met name de duurdere segmenten van de woningmarkt stijgt de verkooprijzen sinds 2002 boven de marktprijs uit, waardoor de verkoop van vooral dure koopwoningen stopt. Omdat de grondprijzen op basis van gedetailleerde contractafspraken tussen de bij de locatieontwikkeling betrokken partijen vaak al definitief is vastgesteld, vormt een verlaging van de verkooprijzen dan geen reële optie meer. Een oplossing voor deze problematiek is om conform de afspraken tussen de gemeenten en projectontwikkelaars, de grondwaarde residueel te berekenen. Dit betekent dat het verschil tussen de bouw- en ontwikkelkosten van een woning en de marktprijs wordt verrekend in de grondprijzen. Door deze systematiek worden nieuwbouwwoningen de laatste jaren meer tegen de werkelijke marktwaarde verkocht. Wel is het voor de eerste

² Onder ontwikkelingsplanologie wordt verstaan het ontwikkelen van ruimtelijke plannen in samenspraak met alle betrokken partijen, dit in tegenstelling tot regulerende planologie, waarbij de verschillende betrokken overheden hiërarchisch geordende voorschriften vaststellen die door andere partijen moeten worden nageleefd.

kopers ten opzichte van de jaren negentig een stuk minder lucratief geworden om een nieuwe koopwoning aan te schaffen en dreigen bij een star grondbeleid en veranderende marktverhoudingen woningen onverkoopbaar te worden.

Bovenstaande gegevens tonen aan dat veranderingen in de vraag naar koopwoningen direct in de prijs worden verwerkt en nauwelijks of niet tot nieuw aanbod en een nieuwe evenwichtsprijs leiden. Op basis van dit inzicht kan ook niet gesteld worden dat de koopwoningmarkt uit balans is en er sprake is van 'lucht' in de markt. Hiermee worden speculatieve prijzen bedoeld die niet geschraagd worden door economische fundamenteën (in dit geval: de omvang en samenstelling van de koopsector en de koopkracht van huishoudens). Wel is het huidige evenwicht erg wankel en gevoelig voor renteschommelingen of andere factoren die de leencapaciteit beïnvloeden, zoals veranderingen in het inkomen of een verslechtering van de hypotheekrenteaftrek. Dat er sprake zou zijn van 'lucht' in de markt wordt soms verondersteld op grond van het feit dat de verhouding inkomen/woningprijzen de laatste jaren ongunstiger zou zijn geworden (hogere woningprijzen ten opzichte van het inkomen) en door het gegeven dat de woningprijzen de afgelopen jaren sterker gestegen zijn dan de huurprijzen. De resultaten uit figuur 5.3 ondersteunen de eerstgenoemde veronderstelling echter nauwelijks.

5.3 Nieuwbouwprogrammering en ruimtelijk beleid

In de jaren negentig heeft de overheid er voor gekozen om via een restrictief ruimtelijk-orderingsbeleid de woningbouwproductie te concentreren op grote locaties, direct aansluitend op en in de grote steden (Vinex-beleid). Hiermee werden zowel het aanbod van locaties als het potentieel aantal spelers op de woning(bouw)markt gerantsoeneerd. Gevolg van deze keuze was dat er bij stagnatie in de planontwikkeling slechts in beperkte mate alternatieve locaties konden worden ingezet en er via het ontstaan van oligopolies sprake was van een inefficiënt opererende woning(bouw)markt.

De rantsoenering van het aanbod van bouwlocaties heeft verder tot gevolg gehad dat de bestuurlijke constellatie rond nieuwbouwprojecten zeer complex is geworden, waarbij geen van de betrokken partijen meer geheel zelfstandig de regie kan voeren en de onderlinge afhankelijkheden tussen zowel planonderdelen als participanten groot zijn. De gemeente heeft hierbij haar dominante positie verloren en tracht veelal via communicatieve planning en zonder directe financiële sturingsinstrumenten de nieuwbouwproductie te organiseren. Wanneer eenmaal complexe bestuurlijke convenanten tussen de bij de woningbouwproductie betrokken partijen zijn afgesloten, is het vervolgens zeer lastig om deze snel en adequaat aan wijzigende marktomstandigheden aan te passen. Een voorbeeld hiervan vormen de Vinex-contracten die na zeer lange onderhandelingen aan het begin van de jaren negentig werden afgesloten. De inkt van deze contracten was nog niet droog of er ontstond een sterke toename van de vraag naar woningen van een hogere kwaliteit. Nu aan het begin van de 21e eeuw na jaren discussie en op aandringen van marktpartijen er in de meeste plannen meer ruimte voor kwalitatief hoogwaardige woonproducten is opgenomen, maakt de markt van duurder koopwoningen een terugval mee, waardoor woningen uit dure projecten on-

verkoopbaar blijken en de financiering onder de totale planvorming erodeert.

5.4 Kwaliteitsbeleid

Naast de woningbouwprogrammering en het beschikbaar stellen van (beperkte) nieuwbouwlocaties in en rond de steden, heeft de overheid ook op twee andere beleidsterreinen invloed op de vraag-aanbodverhoudingen uitgeoefend: het kwaliteitsbeleid en de vraagondersteuning.

De oorsprong van het kwaliteitsbeleid kan gevonden worden in de negentiende eeuw. De woonproducten die door de particuliere markt werden geproduceerd waren van een dusdanig slechte kwaliteit dat de overheid zich genoodzaakt achtte om regels en voorschriften op te stellen. Voor een deel was deze interventie overigens gebaseerd op eigenbelang van welgestelden. De besmettelijke ziektes die als gevolg van de erbarmelijke woonomstandigheden ontstonden, beperkten zich immers niet tot de arbeidersbuurten. Met de introductie van de woningwet in 1901 moest de woningbouw wettelijk aan bepaalde minimumkwaliteitseisen voldoen. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er nog een tweede belangrijk argument bij voor de overheid om een kwaliteitsbeleid in de woningbouw te voeren. De woningbouwproductie bestond sinds die tijd immers voornamelijk uit door de rijksoverheid gesubsidieerde woningen. Zonder stringent toegepaste kwaliteitsnormen bestond het reële gevaar dat een deel van de subsidies zou weglekken naar de woningbouwproducenten (zowel sociale verhuurders als particulieren). Ondanks het feit dat dit motief met het wegvallen van de objectsubsidies aan kracht heeft ingeboet, worden er vanaf de jaren negentig zowel door de rijksoverheid (bouwbesluit) als door gemeenten (specifieke aanvullende regelgeving in de gemeentelijke bouwvoorschriften) in toenemende mate kwaliteitseisen aan de woningbouw gesteld. Te denken valt aan aangescherpte milieu-eisen, regels omtrent aanpasbaar en veilig bouwen en veelal gemeentelijke eisen ten aanzien van (dure) architectuur. Met de aanpassing van het bouwbesluit, dat per 1 januari 2003 in werking trad, deed de rijksoverheid hierbij nog een extra forse duik in het zakje (onder andere de eis om minder steile trappen en een verhoogd plafond aan te brengen). Ook de meest recente verhoging van de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC-norm) van 1,0 naar 0,8 per 1 januari 2006, betekent een kostenverhoging van enkele duizenden euros per nieuwbouwwoning.

De kwaliteitseisen worden ingegeven om algemene overheidsdoelstellingen te realiseren (bijvoorbeeld het terugdringen van het broeikaseffect) en om toekomstige consumenten te beschermen (bijvoorbeeld het garanderen van de toegankelijkheid van de woningen voor mensen met een lichamelijke handicap). Voor een deel van deze eisen geldt dat de consument niet bereid is om hier vrijwillig de kosten voor op te brengen. De meest recente aanscherping van de EPC-norm voor woningen is hier een duidelijk voorbeeld van. Hierdoor dienen woningen in de meeste gevallen met een (duur) warmteterugwinsysteem van mechanische balansventilatie te worden voorzien. Door een matige toepassing en uitvoering leiden deze dure systemen bovendien vaak tot binnenmilieuklachten zoals tocht, droogte, stoffigheid en gezondheidsklachten. Bovendien produceren veel van deze systemen een hinderlijk achtergrondgeluid. Het voeren van een stringent kwaliteitsbeleid in de woningbouw heeft verder als consequentie dat de overheid eveneens

ge noodzaakt is om een woonlastenbeleid te voeren. Door alle kwaliteitseisen waaraan een nieuwbouwwoning moet voldoen, zijn deze voor grote groepen huishoudens immers financieel niet bereikbaar. Verder dreigt er in minder krappe woningmarkten ook leegstand door concurrentie met woningen uit de bestaande voorraad.

5.5 Vraagondersteuning

Ten slotte ondersteunt de Nederlandse overheid nog sterk de vraag naar woon- diensten. Zoals in de vorige paragraaf reeds werd toegelicht, is dit eveneens sterk gekoppeld aan het minimumkwaliteitsbeleid dat de overheid heeft opgesteld. Meer specifiek kunnen hier de uitgaven van de sociale verhuurders, de directe overheidsuitgaven en de fiscale subsidies aan eigenaar-bewoners genoemd worden. Voor met name de eerste en laatste subsidie categorie geldt dat Nederland in Europa fier aan kop gaat.

Evenals het kwaliteitsbeleid, kent ook het subsidiebeleid van de overheid een lange geschiedenis die zijn oorsprong heeft in de negentiende eeuw en die voor het eerst wettelijk werd verankerd in de woningwet van 1901.³ Tot de Tweede Wereldoorlog gold echter de overheersende opinie dat de woningbouw primair door particulieren diende plaats te vinden, waarbij de bouw van sociale huurwoningen slechts aanvullend zou moeten zijn. Volgens het tot dan toe geldende woningbe- sluit konden rijksbijdragen voor sociale woningbouw alleen voor de huisvesting van krotbewoners worden ingezet. Gezien de manifeste tekorten die er na 1945 optraden, aanvaardde de politiek tijdelijk een ongewoon vergaande rijksbemoei- enis met de woningbouwproductie. Mede door een sterke stijging van de kosten van levensonderhoud, een stijging van de bouwkosten, de gestegen rente en de la- gelonenpolitiek, waren omvangrijke objectsubsidies onvermijdelijk. Doordat de bouwcapaciteit zeer beperkt was, had de programmering het karakter van een strakke contingentering. Aanvankelijk viel de woningproductie nog laag uit, omdat de regering meer belang hechtte aan de opbouw van de industrie. Midden jaren vijftig kwam hierin echter verandering en werd de gesubsidieerde productie van zowel particuliere huurwoningen als corporatie-huurwoningen sterk opge- voerd.

De overheidsondersteuning was in die tijd breed en diep. Zo kwam maar liefst 95 procent van de woningproductie met overheidssteun tot stand. Ondanks de wens van de particuliere sector om het primaat in de woningbouw te verkrijgen, werd dit politiek niet ondersteund. Behalve ideologische argumenten, werd dit ook op basis van pragmatische overwegingen afgewezen. Voorop stond een, gege- ven de omstandigheden, zo hoog mogelijke woningproductie. Dit vereiste goed- kope planmatige woningbouw, met een groot aandeel van sociale huurwoningen. Dit leidde er toe dat in 1960 ongeveer 25 procent van de kosten van het wonen door het Rijk gedragen werden.

Na enige schuchtere en mislukte liberaliseringspogingen, werd deze lijn van een sterke door de overheid gestuurde woningbouwproductie in de jaren zestig in alle hevigheid doorgezet. In het kader van een pluriform en expansief bouwbeleid en

³ Boelhouwer en Van der Heijden (1992), 54.

een gebrek aan geschoolde arbeid, werd de systeembouw met kracht ondersteund. Dit sterk door de rijksoverheid aangestuurd beleid begon zo een eigen invloed uit te oefenen op de keuze van de bouwer, de bouwvorm, de materiaaltoepassing, het stedenbouwkundig plan en het woningontwerp. Deze ontwikkeling kwam steeds meer op gespannen voet te staan met de vraag van individuele consumen- ten.

Anders dan in veel andere West-Europese landen, bleef in Nederland ook na 1970 de overheid betrokken bij de woonvoorziening en stelde zij zich ten doel om het woningtekort te ledigen. In deze periode werd de Nederlandse woning(bouw)- markt gekenmerkt door een ragfijn samenspel tussen overheidsinterventies ener- zijds en marktontwikkelingen anderzijds. Daar waar mogelijk werden door di- verse kabinetten pogingen ondernomen om de woningmarkt te liberaliseren en de woningsubsidies te verminderen. Uitgangspunt hierbij was echter altijd dat de woningproductie op peil diende te blijven om het nooit echt ingelopen woning- tekort te reduceren. Van der Schaar merkte ten aanzien van het in de jaren zeventig en tachtig gevoerde volkshuisvestingsbeleid in dit kader op dat het opmerke- lijk is hoezeer de politieke retoriek door marktontwikkelingen werd doorkruist.⁴ Zo was in 1973 het startpunt van het sociaal-democratische kabinet de bouw van veel goedkope huurwoningen. De uitkomst van het daadwerkelijk gevoerde be- leid was bepaald anders: de bouw van koopwoningen maakte een voorspoedige ontwikkeling door. Het daarop volgende centrum-rechtse kabinet trad in 1978 daarentegen aan met een liberaal getint programma gericht op de bevordering van het eigenwoningbezit en de doorstroming. Hij zag zich echter door sterk ver- slechterende marktomstandigheden gedwongen tot een beleid dat hier haaks op stond, waarbij onverkochte koopwoningen via subsidies zelfs werden omgezet tot sociale huurwoningen. Het nieuwbouwbeleid reageerde in deze periode sterk anticyclisch op conjunctuurschommelingen. De hoge nieuwbouwproductie werd bereikt via een vanuit administratieve optiek ingenieuze planning en productiecycclus waarmee de overheid jaarlijks het aantal, de prijs en de eigen- domsstructuur van de nieuwbouwproductie bepaalde. Nederland wijkt hiermee overigens af van veel andere West-Europese landen. In meeste landen is dit anti- cyclische bouwbeleid al vanaf de jaren zeventig afgezworen en kent de woning- bouwproductie een veel grilliger verloop.

Met de introductie van de *Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig* wordt voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland definitief met het anti-cyclische bouwbeleid gebroken.⁵ Marktwerking, consumentensoevereiniteit en het afschaf- fen van objectsubsidies vormden nu de kern van het beleidsprogramma. Alge- meen wordt dit beleid als het omslagpunt in het Nederlandse woningbouwbeleid beschouwd. Vanaf die periode hanteerde de Nederlandse overheid slechts een in- dicatief woningbouwprogramma, waarbij ook de tot dan toe gehanteerde nieu- bouwdifferentiatie resoluut werd omgebogen. Op de door de overheid via het ruimtelijke beleid aangewezen nieuwbouwlocaties diende minimaal 70 procent

⁴ Van der Schaar (1987), 238.

⁵ Tweede Kamer (1989-1990).

van de productie door marktpartijen zonder subsidies gerealiseerd te worden, terwijl tot dan toe meer dan de helft van de productie nog in de gesubsidieerde sfeer werd gerealiseerd. Uniek in Europa is dat sinds het einde van de jaren negentig de overheid geen objectsubsidies meer aan sociale verhuurders verstrekt. Dit kan verklaard worden door de vermogensontwikkeling en de zelfstandigheid die de sociale huursector heeft doorgemaakt. Hiertoe grijp ik terug op de inzichten van Kemeny (1995). De volwassenwording van de Nederlandse huursector is in Europees perspectief uniek te noemen. Niet alleen heeft Nederland met 35 procent van de totale woningvoorraad vanuit de grootste sociale huursector (op gepaste afstand gevolgd door het Verenigd Koninkrijk met 20 procent ook de zelfstandigheid en het in de bestaande voorraad opgebouwde vermogen is groot. Dankzij de mogelijkheden van *rentpooling* en de vrijheid om vastgoed af te stoten waardoor in stenen belegd vermogen voor andere doeleinden kan worden ingezet, zijn corporaties in staat om in de nieuwbouw sociale huurwoningen ver onder de kostprijs te verhuren. Bij *rentpooling* worden de opbrengsten van oudere huurcomplexen met een positieve exploitatie ingezet om de huren van relatief dure nieuwe huurwoningen te verlagen. Zo zijn de inmiddels gebruikelijke onrendabele toppen van 50.000 euro voor de bouw van een sociale huurwoning, aanmerkelijk hoger dan de objectsubsidies die aan het begin van de jaren negentig door de rijksoverheid werden verstrekt. Overigens is de vaststelling van de hoogte van de onrendabele top sterk afhankelijk van de parameters (rente, huren, etc.) waarmee wordt gerekend en de aannames van de exploitatie (wordt de woning altijd door geëxploiteerd of na verloop van tijd verkocht).

De tweede vorm van vraagondersteuning verloopt nog traditioneel via de begroting van het Ministerie van VROM. Met name de subjectsubsidies in zowel de huur- als in veel mindere mate de koopsector springen in dit kader in het oog. In 2006 was er voor de betaalbaarheid van het wonen in de vorm van huurtoeslagen een bedrag van 1,6 miljard euro beschikbaar.⁶

De derde wijze van vraagstimulering door de overheid geschiedt via fiscale subsidies, die aanzienlijk hoger uitkomen dan de vraagstimulering via de huursubsidie. Met name de mogelijkheid om de hypotheekrente onbepaald in mindering te brengen op het belastbaar inkomen en het lage eigenwoningforfait zorgen voor een forse vraagondersteuning. Het saldo van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait kwam in 2004 uit op maar liefst 9,3 mld euro, en 6,8 mld euro wanneer ook de overdrachtbelasting in de berekeningen betrokken wordt. Wanneer ook nog rekening wordt gehouden met de OZB, de rioolrechten en de waterschapsrechten op eigen woningen ontstaat er een saldo van 4,7 mld euro.⁷

5.6 Naar een consequent overheidsbeleid

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de veranderingen die het Nederlandse volkshuisvestingssysteem sinds de jaren negentig van de vorige eeuw heeft doorgemaakt. Aangegeven werd dat er nog een duidelijk verschil bestaat tussen de in

⁶ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), 16.

⁷ Ministerie van Financiën (2006), 3.

het beleidsdiscours gehanteerde terminologie en de vraag- en aanbodverhoudingen op de Nederlandse woningmarkt anno 2006. In het beleid staan behalve de aandacht voor maatschappelijke waarden (woningkwaliteit, inkomensverdeling, ruimtelijke ordening), een beheerste marktwerking en het vergroten van de keuzevrijheid van de burger centraal. De analyse van de woning(bouw)markt leert ons daarentegen dat de overheid via een bonte subsidiecarroussel de vraagzijde van de woningmarkt stimuleert, waardoor de prijzen van bestaande koopwoningen geëxplodeerd zijn. Zoals in veel andere Europese landen het geval is concentreert de overheid zich hierbij niet op de zwakste groepen op de woningmarkt, vergroot zij de reeds aanwezige inkomens- en vermogensverschillen en werpt zij via het ruimtelijke-ordeningsbeleid, de bestuurlijke organisatie en de bouwregelgeving belemmeringen op voor de woningbouwproductie. Het resultaat van deze *mis-match* tussen beleidsvoornemens en feitelijke marktontwikkelingen is dat de gestelde beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd worden, de nieuwbouwproductie stagneert, het woningtekort fors oploopt en de woonlastenquoten tot een historisch en internationaal 'hoogtepunt' zijn gestegen. Ook nemen de risico's voor burgers, overheid en marktpartijen toe en is de koopwoningmarkt voor lage- en middeninkomensgroepen ontoegankelijk geworden.

Deze constatering vragen om een hervorming van het woonbeleid, waarbij een stabiele en evenwichtige marktwerking wordt gerealiseerd. Hierbij is het in mijn optiek van belang om niet het kind met het badwater weg te gooien en te vermijden dat te eenzijdig wordt ingezet op deregulering en liberalisering van de woningmarkt. Adviezen zoals recentelijk nog uitgebracht door de Raad van Economisch Adviseurs⁸, waarbij algemeen economische inzichten worden toegepast op de woningmarkt zonder rekening te houden met de specifieke imperfecties van deze markt, zijn naar mijn mening te simpel en ook te gemakzuchtig. Een dergelijke benadering gaat veelal ook voorbij aan de maatschappelijk kosten van een dergelijke aanpak (een vergroting van de *urban sprawl*, risicoselectief, procyclische effecten, sterk oplopende segregatie, hoge woonuitgaven en een kwalitatief ondermaatse woonvoorziening). Er is inmiddels een hele bibliotheek aan economische analyses verschenen die de economische imperfecties van de woningmarkt analyseren en ook de nadelen van een te sterk geprivatiseerde woningmarkt onderkennen.⁹ Overigens komen Barlow en Duncan ook op basis van een empirische vergelijking tussen verschillende woningmarktsystemen tot de conclusie dat de meer liberaal georiënteerde woningmarktsystemen op puur economische prestatie-indicatoren onder de maat presteren in vergelijking met systemen waar de overheid de imperfecties van de markt via regulering tracht te beperken. Verder is er zelfs in landen waar de overheid meer het vrije-marktmodel voorstaat altijd nog sprake van overheidsinterventies in de sfeer van ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en inkomensverdeling. Een voorbeeld hiervan is de vs. Ondanks het feit dat de ruimtelijke ordening hier minder stringent is en er nauwelijks kwaliteitsbeleid gevoerd wordt, intervenueert de overheid toch op de woningmarkt via onder andere vraagondersteuning (woonvouchers en hypo-

⁸ Tweede Kamer (2005-2006).

⁹ Zie bijvoorbeeld de theoretische uitwerking van Barlow en Duncan (1992).

theekrenteaftrek), wordt er in de grote steden huurregulering toegepast en vindt er risicoreductie plaats (onder andere via regulering en ondersteuning van de hypotheekverstrekkers).

Toch zijn er wel degelijk goede redenen om de huidige woningmarkt drastisch te hervormen. In een goed functionerende woningmarkt treedt er in economische bloeitijden immers geen stagnatie op in de woningbouwproductie, zoals dat in de afgelopen jaren wel het geval was in Nederland. Wanneer onverhoopt het economisch tij echt gaat tegenzitten en/of de rente enkele procentpunten gaat stijgen wordt de opgave om de woningproductie aan de groeiende bevolking aan te passen een nog grotere opgave. Om uit deze ontstane impasse te komen, is er een hernieuwde oriëntatie op de rol van de overheid op de woning(bouw)markt noodzakelijk. Hierbij is het in mijn ogen van groot belang dat het voorgestane woonbeleid consequent wordt doorgevoerd waarbij de verschillende beleidsonderdelen goed op elkaar worden afgestemd. Wanneer de overheid wenst te liberaliseren en objectsubsidies afschaft, dienen er aan de aanbodzijde van de markt evenmin belemmeringen te worden opgeworpen. Wanneer de overheid een meer gematigde marktwerking voorstaat (al was het maar om de uitkomsten van de imperfecte werkende woningmarkt bij te sturen en/of om aan haar grondwettelijke taak te voldoen) dient de gekozen interventie en vraagondersteuning effectiever te geschieden dan thans het geval is.

Voor zowel een meer als een minder marktgeoriënteerd woonbeleid geldt echter dat er aantal nuttige beleidshervormingen mogelijk en in mijn optiek ook noodzakelijk is. Achtereenvolgens zijn dit een aanpassing van de vraagondersteuning, het slechten van een aantal bestuurlijke belemmeringen waardoor de woningbouwproductie kan worden vergroot, een hervorming van het grondbeleid, een aanpassing van het kwaliteitsbeleid en een efficiëntere inzet van de sociale huursector. Overigens geldt voor deze laatste hervorming dat er dan al expliciet een keuze wordt gemaakt voor een beperkte marktwerking. De overige voorgestelde beleidshervormingen zouden echter zowel door de voorstanders als door de tegenstanders van meer marktwerking in het woonbeleid kunnen worden doorgevoerd.

Als eerste beleidshervorming zou de in Europees perspectief omvangrijke vraagondersteuning beperkt kunnen worden en meer gericht worden op de positie van de lage- en middeninkomensgroepen. Hiermee wordt voorkomen dat in tijden van economische voorspoed zoals aan het einde van de vorige eeuw, de woningmarkt oververhit raakt waardoor onder andere de volatiliteit van de woningprijzen sterk toeneemt. Dit laatste aspect heeft grote negatieve consequenties voor de algemeen economische ontwikkeling van een land. Bovendien ontstaat er in economische zin welvaartstoename wanneer de bestedingskeuze van midden- en hoge-inkomensgroepen meer op basis van een vrije keuze tot stand komt en minder door de overheid wordt gestuurd (denk bijvoorbeeld aan de hypotheekrenteaftrek). Deze notie sluit nauw aan bij het Vromraadadvies over de ontwikkeling van het eigen-woningbezit in Nederland. Ook de Vromraad pleit voor een systeem

waarin investeringen in de woningvoorraad, vermogensvorming en de entree voor koopstarters worden gestimuleerd. In dit kader zou met name de positie van de lage- en middeninkomensgroepen op de koopwoningenmarkt versterkt dienen te worden (Vromraad, 2004).

Een tweede aanpassing zou kunnen zijn dat de bestuurlijke belemmeringen die de overheid op het terrein van het woningaanbod heeft ontwikkeld, worden geslecht. Een eerste aanzet hiertoe is om meer dan in het verleden het geval was voldoende woningbouwlocaties ter beschikking te stellen. De praktijk heeft namelijk uitgewezen dat regio's die over voldoende bouwlocaties beschikken (zoals Almere en Haaglanden) minder last hebben van een stagnatie in de nieuwbouwproductie, dan regio's waar slechts weinig bouwlocaties aanwezig zijn. Voorts zou de woningbouwprogrammering veel flexibeler moeten worden ingestoken, waarbij adequaat gereageerd kan worden op wijzigende marktomstandigheden. Hiervoor kan onder andere het concept onbestemd bouwen nader worden uitgewerkt. De gedachte hierachter is dat het bij de ontwikkeling van nieuwbouwprogramma's zo lang mogelijk open wordt gehouden of de op te leveren woningen als huur- dan wel als koopwoning worden opgeleverd. Ook kan worden gedacht aan het bouwen van woningen met een variabele kwaliteit; in eerste instantie wordt er alleen uitgegaan van een bepaalde basiskwaliteit, maar indien de omstandigheden op de woningmarkt hiertoe aanleiding geven kan er makkelijk en snel extra kwaliteit worden toegevoegd. Door dergelijke 'onbestemdheden' in te bouwen in het woningbouwprogramma kan optimaal ingespeeld worden op eventuele veranderingen in de woningvraag. Een dergelijk flexibel planproces vergt een andere manier van werken bij de betrokken partijen. Zo is het bij onbestemd bouwen niet meer mogelijk om alles op voorhand vast te leggen en op basis van voorcalculaties opbrengsten te verdelen. In plaats daarvan is er sprake van een verdeling van winst of verlies op basis van nacalculaties van de gebiedsexploitatie.

Behalve aanpassing van de ruimtelijke ordening vraagt ook de grondmarkt om een sterke efficiencyverbetering. Net als de woningbouwmarkt, wordt deze markt gekenmerkt door een gebrek aan concurrentie. Zo bepalen de grondposities in Nederland welke partijen uiteindelijk kunnen gaan bouwen. Deze worden vaak ingenomen door enkele grote bedrijven, waardoor er in feite sprake is van een oligopolie; een markt met slechts enkele aanbieders die bovendien vaak samenwerken. Als oplossing hiervoor zouden gemeenten een actief grondbeleid moeten voeren en meer dan tot nu toe gebeurt de beschikbare instrumenten kunnen inzetten (onder andere op basis van de uitgebreide Wet Voorkeursrecht Gemeenten wvg). De wvg geeft gemeenten de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de grondposities op toekomstige nieuwbouwlocaties. Ook de nieuwe grondexploitatiewet biedt in dit kader goede perspectieven. Deze nieuwe wet voorziet in een versterking van de instrumenten voor kostenverhaal en gemeentelijke regie bij locatieontwikkeling. Een ander alternatief dat in dit kader bestudeerd zou kunnen worden is om via een te ontwikkelen exploitatievergunning het grondeigendom los te koppelen van het bouwrecht. Hierdoor worden monopolies en speculaties van marktpartijen voorkomen. Deze methodiek wordt ook wel als het Valenciaanse model aangeduid (Gelinck en Munoz Gielen, 2006). De

vermoedelijk meest effectieve aanpassing is evenwel om de waardeinstijging die door een bestemmingswijziging van de overheid ontstaat ook aan de gemeenschap te laten toekomen. Dit voorkomt grondspeculatie en opdrijving van grondprijzen.

Ook de in Nederland sterk ontwikkelde regelgeving op het gebied van het kwaliteitsbeleid zou versoepeld dan wel van nieuwe subsidieprogramma's vergezeld kunnen gaan. In tijden waarin sprake is van vraaguitval, is het onverstandig om zonder additionele financiële middelen vanuit de overheid productie-eisen op het gebied van milieu en veiligheid te stellen die niet als zodanig door de consument worden gewaardeerd. Wanneer gezien vanuit het algemeen belang deze eisen toch van belang worden geacht, ligt een specifiek subsidieprogramma meer voor de hand.

Ten slotte kan de unieke positie die de sociale huursector in Nederland inneemt worden benut om evenals in de situatie van voor de jaren negentig, een anticyclisch bouwbeleid te voeren. De sociale verhuurders in Nederland beschikken immers zoals eerder aangegeven over een zeer omvangrijk vermogen en bezitten anno 2006 35 procent van de woningvoorraad. De door het Centraal Fonds berekende overwaarde van 11 mld euro (verschil tussen marktwaarde en boekwaarde van het woningbezit) is ruim voldoende om in economisch minder gunstige tijden tijdelijk de woningproductie te vergroten. In tegenstelling tot de jaren tachtig dient er dan niet te veel op de kwaliteit van de huurwoningen te worden ingezet. De kwalitatief goede huurwoningen kunnen dan in een oplevende economische conjunctuur door de corporaties worden omgezet in koopwoningen. De onrendabele investeringen vloeien vervolgens terug waarbij vermoedelijk ook mogelijkheden aanwezig zijn om winst te behalen. De opbrengst kan dan worden ingezet om de kwaliteit van de bestaande voorraad, die in economisch gunstige tijden veelal niet aan de dan geldende kwaliteitseisen voldoet, te verbeteren. In dit geschetste scenario dient de politiek dan wel principieel te kiezen voor een sociale huursector die naast de gemarginaliseerde delen van de bevolking ook toegankelijk is voor de middeninkomensgroepen en die zich richt op bredere maatschappelijke problemen in de gebouwde omgeving. Doet zij dit niet, dan zal deze sector naar het Britse voorbeeld snel marginaliseren en zal de sterke financiële positie die de sector inneemt snel eroderen.

LITERATUUR

- Ball, M. (2004), *RICS European Housing Review 2004*, London: Royal Institute of Chartered Surveyors
- Barker, K. (2004), *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Housing Needs*, Norwich: HMSO
- Barlow, J., and S. Duncan (1992), *Progress in Planning. Volume 38. Markets, States and Housing Provision; Four European Growth Regions Compared*, *Progress in Planning*, 25 (5), 751-752

- Boelhouwer, P.J., en H.M.H. van der Heijden (1992), *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingsystemen in Europa. Algemeen beleidskader*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Gelinck, S., en D. Munoz Gielen (2006), *Vitamines voor samenwerking, peper voor uitvoering. Spaanse gebiedsontwikkeling*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12 (2), 18-25
- Kemeny, J. (1995), *From Public Housing to the Social Market. Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London/New York: Routledge
- Ministerie van Financiën (2006), *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), *Cijfers over wonen 2004. Feiten over mensen, wensen wonen*, Den Haag: Directoraat-Generaal Wonen, Directie Bestuursdienst
- Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelaars en bouwondernemingen (2005), *nvb thermometer koopwoningen najaar 2005*, Voorburg: nvb
- Schaar, J. van der (1987), *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft: Delftse Universitaire Pers
- Tauw (2000), *Relatie woningmarkt – grondmarkt*, Utrecht: Tauw
- Tweede Kamer (1989-1990), *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, 20 691, nr. 2-3
- Tweede Kamer (2005-2006), *De woningmarkt uit het slot. Advies van de Raad van Economische Adviseurs (REA). Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, 30 507, nr. 2
- Vromraad (2004), *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*, Den Haag: Vromraad

6 Prioriteiten van de lagere overheid

M.L. van Kleef

6.1 Inleiding

Van de drie bestuurslagen in ons land staat de lokale overheid het dichtst bij de burger. Vanuit een eigen gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid op het gebied van wonen ontwikkelt de gemeente een visie waarin de woningmarkt en het woonklimaat in de stad centraal staan. De bestuurlijke agenda en de prioriteiten van de gemeenten zijn daarbij sterk afgestemd op wat er leeft bij bewoners. En dan gaat het burgers om thema's als lange wachttijden voor huurwoningen, dreigende huurverhogingen, eerlijke systemen van woonruimteverdeling, sloop- en nieuwbouwplannen, voorrangregelingen bij woningtoewijzing in de stadsvernieuwing, duur of goedkoop bouwen en de problemen voor starters op de woningmarkt. Maar ook handhaving van bouwregelgeving, aanschrijving op achterstallig woningonderhoud, onrechtmatige en illegale bewoning, hennepeteelt op zolders en in kelders, overlast van buurtjeugd, de verkleuring van naoorlogse wijken zijn zaken die mensen bezighouden.

De mate waarin deze problemen zich voordoen kan per gemeente verschillen en hangt onder andere af van de situatie op de lokale en regionale woningmarkt. In Utrecht wordt de situatie ingekleurd door een zeer overspannen woningmarkt, die zorgt voor hoge koopprijzen, een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding en lange wachttijden voor sociale huurwoningen.

Bij de eigen gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid past wel een kanttekening. Op woongebied wordt de lokale overheid vaak aangesproken vanuit een in het verleden verankerde verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting, die lang niet altijd klopt met de huidige werkelijkheid op de woningmarkt. De gemeente bouwt geen woningen en verhuurt geen woningen. Sinds de tweede helft van de jaren negentig bepalen marktpartijen (corporaties en ontwikkelaars) voor een groot deel wat er op woongebied gebeurt. De lokale overheid beschikt maar in zeer beperkte mate over instrumenten om haar stempel op de woningmarkt te drukken. De mate van invloed van de gemeente blijkt sterk afhankelijk van de vasthoudendheid en de kwaliteiten van lokale politiek en lokaal bestuur.

Bij het benoemen van prioriteiten voor de lokale overheid kom ik tot onderstaande thema's, die typerend zijn voor veel middelgrote tot grote Nederlandse gemeenten.

6.2 Kwantiteit en kwaliteit van nieuwbouw

Groei van de woningvoorraad

In Utrecht, met de krapste woningmarkt van Nederland, is groei en groeitempo van de woningvoorraad urgent. Via het voeren van een ruimtelijk-orderingsbeleid, en dan vooral in regionaal verband (Regionaal Structuurplan, Streekplan), kan de overheid zorgen voor het beschikbaar komen van locaties voor woningbouw. Dat is niet eenvoudig. De lokale overheid moet vrijwel voortdurend de noodzaak van nieuwe locaties bewijzen, ondanks een groot woningtekort. Vrijwel alle ruimte in en om de steden is wel met functies belegd. Groen heeft daarbij een vrijwel onaantastbare status verworven. Zeker in het Utrechtse zijn echter voor de langere termijn nieuwe locaties noodzakelijk. In de regio Utrecht wordt onder andere gekeken naar transformatie van verouderde bedrijfsterreinen en naar meervoudig grondgebruik. Met creatief ruimtegebruik kunnen de mogelijkheden voor binnenstedelijk bouwen optimaal worden benut. Maar het zijn wel kostbare operaties. Zonder extra geldmiddelen van rijkswege zijn veel binnenstedelijke bouwprogramma's niet te realiseren. De druk op het aanwijzen van (uitleg)locaties blijft dan ook bestaan. Daarbij ligt er een onvermijdelijke relatie met (rijks)investeringen in de infrastructuur.

Op het tempo waarmee (bestaande) woningbouwplannen kunnen worden uitgevoerd zijn wet- en regelgeving van grote invloed. Hier is voor gemeenten wel degelijk nog resultaat te behalen door het wegnemen van (financiële) belemmeringen. De gemeente probeert hiervoor op een zo strategisch mogelijke manier rijksmiddelen in te zetten, die beschikbaar komen via het Besluit Locatie Gebonden Subsidies (BLGS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Daarnaast gaat het om beperking van bouwregels, snellere doorlooptijden door eenvoudiger procedures, door het maken van hardere afspraken met ontwikkelaars en corporaties en door aanpak van luchtkwaliteit.

De rol van de (lokale) overheid beperkt zich sinds de laatste tien jaar vooral tot het faciliteren van de woningbouw, zowel in de koop- als in de sociale huursector. De gemeente kan invloed uitoefenen als marktkenner, binder van partijen, regisseur, soms ook als grondeigenaar.

Kwaliteit van de woningvoorraad

De terugtrekkende positie van de overheid heeft ook gevolgen voor de gemeentelijke rol bij de handhaving van de woningkwaliteit. Vanuit de markt worden de minimale kwaliteitseisen die gesteld worden in het Bouwbesluit van het Ministerie van VROM als meer dan voldoende aangemerkt. Vanuit zorg voor de belangen van de eigen inwoners gaat de gemeente Utrecht verder dan het handhaven van het Bouwbesluit door vergunningverlening en toezicht bij de bouw en controle op illegale praktijken. De gemeente Utrecht heeft een zestal eisen geformuleerd waaraan de kwaliteit van nieuwbouwwoningen wordt getoetst. Het gaat daarbij om een op de toekomst gerichte gebruikswaarde van woningen en woonomgeving. De toekomstwaarde wordt vergroot als woningen goed toegankelijk zijn voor ouderen en fysiek gehandicapten, als wordt voldaan aan een duurzaam en milieuvriendelijk materiaalgebruik en aan eisen die de (inbraak)veiligheid bevorderen. Hoe vanzelfsprekend ook, het gaat om zaken die verdergaan dan het Bouwbesluit en die bij marktpartijen niet zijn af te dwingen omdat de lokale overheid

niet over financiële en juridische middelen beschikt. Ook bij het verbeteren van de woningkwaliteit kan de gemeente alleen vanuit een rol als adviseur, begeleider en facilitator van bouwprocessen opereren. In een convenant kunnen – vrijwillig – gemaakte afspraken met bouwende partijen in een convenant worden vastgelegd. In de praktijk blijkt dat marktpartijen gemakkelijker meegaan met aanvullende kwaliteitsregels als gemeenten er blijk van geven oog te hebben voor de verhouding van te maken kosten en de beoogde kwaliteit. Voor het beoogd resultaat is het van belang dat gemaakte afspraken een toetsbaar en daarmee een haalbaar resultaat opleveren.

De vraag naar kwaliteit van de woningvoorraad kan ook benaderd worden vanuit de invalshoek of er wel voldoende woningen zijn voor ouderen, lagere inkomens, grote gezinnen, starters *et cetera*. Vanuit inzicht en kennis van waar de tekorten liggen, maar ook vanuit de vraag wat voor stad wil men wil zijn, proberen gemeenten marktpartijen te sturen. Feit is dat marktpartijen en gemeenten niet altijd op dezelfde lijn zitten. In een gespannen woningmarkt zoals die van Utrecht is het aangeboden ‘woonproduct’ vaak dat product waar de meeste vraag naar is én waar het hoogste rendement op behaald kan worden. Het gaat dan over de traditionele eengezinswoningen in het (duurdere) middensegment. De gemeentelijke optiek kan een andere zijn. Een voorbeeld is de problematiek van de starters op de koopwoningmarkt. Er is overduidelijk een gat tussen huur en koop en dat belemmert de doorstroming op de woningmarkt ernstig. Projectontwikkelaars willen daar – zolang duurdere woningen in Utrecht zonder problemen worden afgenomen – niet op inspringen, omdat de rendementen dan kleiner zijn. De lokale overheid is dan vaak degene die initiatief neemt om naar tussenvormen tussen huur en koop te zoeken en alternatieve financieringsconstructies aan te bieden, zoals een gemeentelijke starterslening om de koop van huizen tot € 200.000 mogelijk te maken. Op dit moment zorgt vooral verkoop van sociale huurwoningen voor een aanbod in deze prijscategorie. Met de Utrechtse corporaties zijn afspraken gemaakt over aantallen te verkopen woningen. De omvang van een kernvoorraad aan goedkope huurwoningen en de zorg voor spreiding van huurwoningen over de stad zijn daarbij uitgangspunt geweest.

Verdeling en toewijzing van woningen

De aandacht van gemeenten voor voldoende kwantiteit en kwaliteit van de woningvoorraad komt samen in één doelstelling, namelijk om de keuzevrijheid voor de consument zo groot mogelijk te maken. In de huidige Utrechtse markt is die doelstelling zeker nog niet gerealiseerd en eerlijk gezegd hebben marktpartijen ook een belang bij schaarste.

Via woonruimteverdeling moet daarom de schaarste aan sociale huurwoningen zo eerlijk mogelijk worden verdeeld. Dat laatste is bij uitstek een publieke taak. In Utrecht vindt die verdeling plaats op basis van de Regionale Huisvestingsverordening, waarin Utrecht samenwerkt met acht andere gemeenten. Gewerkt wordt volgens het aanbodmodel, waarbij woningzoekenden zelf kunnen reageren op vrijkomende woningen die op internet en in de woningkrant gepubliceerd worden. Woningen worden toegewezen op basis van inschrijftijd.

Gemeenten en corporaties hebben de uitvoering van de woonruimteverdeling

in handen gelegd van een externe zelfstandige organisatie. Woningnet zorgt voor *matching* van vraag en aanbod. Andere gemeentelijke taken als urgentieverlening, de eenmalige aanbiedingen aan bijzondere categorieën woningzoekenden, huisvesting van statushouders en het laatstekansbeleid voor overlastveroorzakers en dergelijke zijn uitbesteed aan *Het Vierde Huis*, een aan WoningNet gelieerde stichting. Het gaat hierbij om uitvoerende taken. Voor het vaststellen van de beleidsregels draagt de gemeente rechtstreekse verantwoordelijkheid.

Binnen de gemeenschappelijke regels van de huisvestingsverordening hebben de deelnemende gemeenten de mogelijkheid om 30 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen naar eigen inzicht toe te wijzen.

Zo experimenteert Utrecht op verzoek van bewonersorganisaties en corporaties met de woningtoewijzing in een aantal probleemflats in de wijk Overvecht. Het gaat met name om tienhoog flats met een grote omloopsnelheid in de bewoning en waar de veelal kansarme bewoners weinig binding hebben met hun woonomgeving. Door bij woningtoewijzing voorrang te geven aan bewoners met een inkomen uit werk probeert de gemeente het leefklimaat te verbeteren.

6.3 Onderhoud en beheer

Huurders die zich beklagen over achterstallig onderhoud, woningeigenaren die vinden dat gebrekkig onderhoud van huizen in de straat leidt tot waardevermindering van eigen bezit: de gemeente wordt aangesproken op eigenaren die te weinig onderhoud plegen. Natuurlijk draagt iedere eigenaar verantwoordelijkheid voor het eigen bezit, maar artikel 100 van de Woningwet geeft de gemeente een toezichthoudende taak. Bij die taak zijn de regels van het Bouwbesluit en de welstandseisen uitgangspunt. De gemeente beschikt in bestuursdwang over een effectief instrument om tegen eigenaren op te kunnen treden, zeker als ernstige hinder, veiligheid en gezondheid van personen in het geding zijn. Het is aan de afzonderlijke gemeenten om aan de wettelijke bepaling over woningtoezicht in de Woningwet inhoud te geven. In ieder geval is in Utrecht de druk vanuit publieke opinie en media om actief en preventief te handhaven de laatste jaren toegenomen. Dat betekent dat de gemeente behalve het verwerken van klachten jaarlijks een actief handhavingprogramma vaststelt. Via een door de dienst ontworpen methode om objectief risico's af te wegen worden prioriteiten gesteld. Het jaarlijkse handhavingprogramma omvat een scala aan acties gericht op particuliere woningeigenaren, variërend van informatiecampaagnes, stimuleringsacties tot een intensieve aanpak met dwingende handhaving als sluitstuk. Behalve de particuliere woningvoorraad is een aanzienlijk deel – in Utrecht 37 procent – in handen van woningcorporaties. Het corporatiebezit is onder de loep genomen en wordt getoetst aan de door de corporaties opgestelde plannen voor onderhoud, renovatie, sloop en nieuwbouw.

Beheer in en rond woningcomplexen is meer en meer een taak van de verhuurder, in de praktijk bijna alleen corporaties, die daar ook veel aan doen. Als het gaat om de openbare ruimte ligt er uiteraard voor bijna 100 procent een taak voor de lokale overheid, zowel wat betreft onderhoud/beheer als inrichting. Het beheer in brede zin verschuift steeds meer van een technische operatie naar een sociale taak: beheer hangt in grote steden sterk samen met veiligheid en leefbaarheid. Het gaat niet alleen om schoonmaakacties en groenonderhoud. De aanpak van illega-

le wietteelt, illegale bewoning, vandalisme, jongerenoverlast en sociale achteruitgang vragen om gecoördineerde acties van gemeentelijke diensten, corporaties, politie, justitie, de belastingdienst en wijkwelzijnsorganisaties. De waarde van een gecoördineerde – meestal ook gebiedsgewijze – aanpak heeft zich de afgelopen jaren in Utrecht bewezen.

6.4 Stads- en stedelijke vernieuwing, spreiding van allochtonen

Een van de hoogste prioriteiten van het gemeentelijk woonbeleid is om geen al te grote tegenstellingen in de stad te laten ontstaan. Met name grote (naoorlogse) Utrechtse wijken als Zuilen/Ondiep, Kanaleneiland, Overvecht, Hoograven met voornamelijk sociale huurwoningen, ontwikkelen zich de laatste 15 jaar tot probleemwijken. Kansrijke huishoudens vertrekken en de vrijgekomen woningen worden betrokken door kansarme nieuwkomers. De problematiek in de steden is niet zozeer het ontstaan van witte en zwarte wijken, maar een negatief uitpakende segregatie van inkomensgroepen. Een sociaal-economische tweedeling die zich niet alleen voordoet binnen de stad, maar ook tussen de stad en de omliggende gemeenten.

Gemeenten en Rijk zijn het er over eens dat de aanpak van de problemen in de steden om een gerichte en integrale benadering vraagt. Voor de vernieuwing van de naoorlogse flatwijken stelt het Ministerie van VROM geld beschikbaar via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Gemeenten en Rijk gaan uit van een drietal doelstellingen: (1) de zorg voor goede en voldoende huisvesting van lagere inkomensgroepen, (2) het verbeteren van de sociale en fysieke leefomgeving en (3) het (opnieuw) binden van de midden- en hogere-inkomensgroepen aan deze wijken in de stad. De ondersteuning van deze doelstellingen via de budgetten van ISV I (2000-2004) en II (2005-2009) blijft echter achter bij de zwaarte van de opgave.

In Utrecht hebben de gemeente in 2001 met de Utrechtse corporaties overeenstemming bereikt over een financieel mantelcontract waarin overeengekomen is om over een periode van 15 jaar in de bestaande stad 9.500 verouderde sociale huurwoningen te slopen en daarvoor 3.000 sociale huurwoningen en 6.000 koopwoningen terug te bouwen. Ook zijn afspraken gemaakt over ingrijpende renovaties van bestaande woningen. Vooral in de naoorlogse wijken met een hoog percentage huurwoningen worden koopwoningen toegevoegd. Daarnaast wordt in het nieuwe stadsdeel Leidsche Rijn 30 procent van het woningbestand in het sociale segment gerealiseerd. Ook via verkoop van woningen en additionele bouw van (huur)woningen op inbreidingslocaties in de bestaande stad wordt de doelstelling nagestreefd om via een betere spreiding van koop- en huurwoningen de draagkracht van probleemwijken te vergroten.

Het financiële mantelcontract is in Utrecht per corporatie vertaald naar uitvoeringscontracten voor periodes van 5 jaar. Inmiddels loopt de tweede fase (2005-2009) van het project Utrecht Vernieuwt. In dit proces van stedelijke vernieuwing is de gemeentelijke rol vooral die van richting geven en het faciliteren en stimuleren van de bouwende partijen. In Utrecht heeft de gemeente wijkvisies opgesteld, die als toetsingskader dienen voor de gewenste (ruimtelijke) ontwikkeling. Het gaat daarbij niet alleen om de woningvoorraad, maar ook om ambities voor de

toekomstige inrichting van de openbare ruimte en de sociale leefomgeving. De lokale overheid investeert in parken, groen en infrastructuur. Daarnaast zet de gemeente de beschikbare middelen vooral in om het vernieuwingsproces waar mogelijk te versnellen, of om knelpunten uit de weg te ruimen. Van belang is dat de gemeente niet alleen corporaties maar ook andere marktpartijen weet te interesseren om te investeren in vernieuwing van winkelcentra en andere bouwprojecten in de naoorlogse wijken.

Stedelijke vernieuwing bij een overspannen woningmarkt als de Utrechtse blijft lastig. Er is geen leegstand, er zijn geen dichtgetimmerde woningen. Elke te slopen huurwoning wordt diep betreurd. Veel (oudere) bewoners zijn gehecht aan hun woning en hun wijk. Het is dan ook vooral zaak om de bewoners daarvan zo goed mogelijk te begeleiden en hen perspectief te bieden. In Utrecht wordt met een speciale urgentieregeling – waarover bewonersorganisaties, corporaties en de gemeente afspraken hebben gemaakt – bewoners een terugkeergarantie geboden: de mogelijkheid om elders in de buurt te gaan wonen of om terug te keren naar de nieuwbouw. In de praktijk kiest een meerderheid van de bewoners – vaak heel bewust – voor een nieuwe start elders. Cruciaal is juiste timing van informatievoorziening en communicatie tussen corporaties en hun huurders. Bij het bewaken van dat proces speelt de lokale overheid een belangrijke rol. Daarnaast ziet de gemeente toe op naleving van gemaakte afspraken over het benodigde draagvlak onder bewoners bij herstructureringsprojecten. In Utrecht is in samenwerking met corporaties en bewonersorganisaties het draaiboek ‘Herhuisvesting en Sloop met Beleid en Zorg’ ontwikkeld. De aandacht voor sociale en maatschappelijke aspecten en zeker ook voor de veiligheid en de leefbaarheid van de woonomgeving – juist gedurende het proces van sloop-nieuwbouw – blijft daarin een belangrijke gemeentelijke taak.

6.5 Huisvesting van (bijzondere) doelgroepen, spreiding van allochtonen

Het is de taak van de overheid om op stedelijk niveau te garanderen dat de kernvoorraad voldoende omvang heeft om te voorzien in de woningbehoefte van de lagere-inkomensgroepen. Met de Utrechtse corporaties zijn hierover harde afspraken gemaakt. De kernvoorraad van woningen met een huur beneden de hoogste aftoppingsgrens van de huurtoeslag bedraagt op dit moment zo'n 42.000 woningen. Dat is circa 4.000 woningen meer dan het minimum dat met de corporaties afgesproken is. De omvang van de kernvoorraad wordt jaarlijks gemonitord. Toch levert de omvang van de kernvoorraad voortdurend discussie op. Dat komt ook omdat vanwege de overspannen Utrechtse woningmarkt en een gebrekkige doorstroming circa 45 procent van de kernvoorraad huurwoningen bewoond wordt door huishoudens die meer zouden kunnen betalen. Die discussie wordt verder gevoed doordat weliswaar op stedelijk niveau de voorraad huurwoningen op peil blijft, maar in (naoorlogse) wijken en buurten door het (gedeeltelijk) vervangen van huurwoningen door koopwoningen per saldo het aantal goedkope huurwoningen kan afnemen. Echte problemen hoeft dat niet te geven, omdat in Utrecht gemeente en corporaties bij vervangende nieuwbouw waar mogelijk rekening houden met de terugkeerbewoners van zittende bewoners.

De rol van de lokale overheid bij bijzondere doelgroepen is en blijft om kwetsbare groepen te steunen. Zij kunnen vaak niet op eigen kracht in hun huisvesting voorzien. De vraag is – en dat is ook een lokale bestuurlijke kwestie – hoe breed die taakopvatting wordt ingevuld.

De gemeente Utrecht kiest voor een duidelijke regierol om overleg, samenwerking en afstemming op gang te brengen tussen alle partijen die betrokken zijn bij wonen, zorg en opvang. Voor het souterrain van de woningmarkt heeft Utrecht afspraken vastgelegd in het convenant *Niemand hoort op straat*. De doelstelling is om mensen die op straat dreigen te komen, gehuisvest te houden en om zoveel mogelijk dak- en thuislozen huisvesting te bieden met passende begeleiding naar zelfstandig wonen. Het betreft onder andere bewoners met huurachterstanden en echtscheidingsperikelen, en overlastveroorzakers. Via uitvoeringsafspraken hebben gemeente, corporaties en zorginstellingen zich verplicht tot het behalen van concrete resultaten.

Een aantal jaren is flink gediscussieerd over de noodzaak van een spreidingsbeleid. De verkleuring van wijken werd en wordt door sommige bewoners als bijzonder bedreigend ervaren. Nu de grote steden binnen zo jaar een bevolking hebben die voor de helft uit mensen van allochtone herkomst bestaat, lijkt die discussie achterhaald. In Utrecht is er van meet af aan bewust voor gekozen om woningen in plaats van mensen te spreiden. Op wijkniveau kiest Utrecht voor een gedifferentieerde woningvoorraad en niet voor een sterke sturing via bijvoorbeeld woonruimteverdeling. Uitgangspunt is dat met name een goede mix van inkomensgroepen bijdraagt aan vitale wijken. Dat neemt niet weg dat in bepaalde complexen sprake kan zijn van een problematiek die gerichte sturing op korte termijn noodzakelijk maakt. Daarom is Utrecht in overleg met bewonersorganisaties en corporaties gestart met kleinschalige experimenten met woningtoewijzing om op de bevolkingssamenstelling van deze flats te sturen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het experimenteerartikel in de Regionale Huisvestingsverordening.

6.6 Samenhang met zorgvoorzieningen

Een belangrijke trend is de verbreding van de volkshuisvesting met de zorgwereld. Utrecht kent een grote, zich jaarlijks vernieuwende studentenpopulatie. Het aandeel van de ouderen als percentage van de bevolking neemt in Utrecht niet toe. Wel heeft de stad te maken met een steeds groter aantal hoogbejaarden. Het rijksbeleid, maar ook de wens van ouderen zelf, zorgt er voor dat de vraag naar huisvesting van senioren verandert. Ouderen willen niet langer weggestopt worden in verzorgingshuizen, maar zo lang mogelijk volwaardig als wijkbewoner blijven functioneren. Een belangrijke trend daarbij lijkt het streven naar levensloopbestendige wijken te worden, waarbij voor iedere leeftijdsgroep en iedere levensfase een gevarieerd aanbod van woningen bestaat, in combinatie met een uitgebalanceerd voorzieningenaanbod, in de meest brede zin van kinderopvang, onderwijs, sportvoorzieningen, winkels, zorgaanbod en dergelijke.

De gemeente speelt hier de rol van regisseur en stimulator. Een actieve opstelling wordt ook verwacht van betrokken partijen. Daarnaast investeert de gemeente in verbetering van de openbare ruimte. In Utrecht is met steun van de pro-

vincie Utrecht in de wijk Ondiep een opzet gemaakt voor een levensloopbestendige wijk met door de samenwerkende partijen duidelijk benoemde werk- en uitvoeringsafspraken. Door het gericht inzetten van beschikbare middelen wil de gemeente met steun van de provincie knelpunten wegnemen en een versnelling van het proces tot stand brengen.

6.7 Hoe doen we dat allemaal in Utrecht?

Het bovenstaande omvat nogal wat, en, het zij benadrukt, het is vanuit lokale prioriteiten opgeschreven. Uiteindelijk gaat het erom dat het afgesproken beleid en de gemaakte afspraken ook echt gerealiseerd worden, wat niet gemakkelijk is als andere partijen belast zijn met de feitelijke uitvoering.

In Utrecht staat het bol van de prestatieafspraken die de gemeente met één of meer partijen heeft gemaakt. In het algemeen worden die ook verrassend goed nagekomen. Belangrijk is echter wel om te constateren dat er voor de gemeente doorgaans weinig keus is in de partners. Er is zeker in de volkshuisvesting geen sprake van een echte markt. De positie van lokale corporaties, zorgaanbieders, marktpartijen/ontwikkelaars met grondposities en dergelijke maken het voor de gemeente vrijwel nooit mogelijk om van partner te ruilen en daarmee concurrentie aan te wakkeren. Uitvoering van het afsprakenstelsel is daarmee in hoge mate gebaseerd op vrijwilligheid. De gemeente zou vaak wensen een stevigere positie te hebben in gevallen waarin afspraken niet worden nagekomen.

De prestatieafspraken met betrokken partijen beslaan soms een enorm programma, zoals de afspraken die de gemeente en de corporaties hebben gemaakt in het kader van de stedelijke vernieuwing en de woningbouw in Leidsche Rijn. Soms gaat het ook om een tamelijk eenvoudig project, zoals de cofinanciering van woonoverlastbestrijding.

De wil van partijen om tot afspraken te komen is er. Dat geldt ook voor de wil om afspraken na te komen. Dat het soms dan toch niet lukt heeft er mee te maken dat zaken in de loop van de tijd niet haalbaar blijken. De uitvoering van programma's loopt nog te vaak vertraging op. Daarom kiest Utrecht er voor om algemene programma's te vertalen naar jaarlijkse afspraken met individuele partijen, zoals woningcorporaties. Dat maakt afspraken eenvoudiger te monitoren. Zo nodig kan er sneller worden ingegrepen. De afdwingbaarheid van afspraken op lokaal niveau moet vooral worden gezocht in een beroep op maatschappelijke verantwoordelijkheid en in het organiseren van *commitment* tussen bestuurders. Een van boven af opgelegd sanctie-instrumentarium zou voor het organiseren van *commitment* op lokaal niveau weleens contraproductief kunnen werken.

6.8 Conclusies

De druk op de Utrechtse woningmarkt maakt ook de komende 15 jaar een kwantitatief omvangrijk woningbouwprogramma noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor het hooghouden van het bouwtempo. Dit vereist aanhoudende gemeentelijke aandacht voor de uitvoering en aanhoudende pressie op bouwende partijen. Noodzakelijk zijn verder extra rijksmiddelen om ook op lastige, binnenstedelijke locaties te kunnen bouwen.

De markt zal meer moeten inspelen op de maatschappelijke vraag naar star-

ters- en seniorenwoningen. De inzet van de gemeente blijft daarom gericht op aanpassing van het bouwprogramma om te kunnen voldoen aan deze woningbehoefte.

De kwaliteit van de grote naoorlogse wijken moet drastisch verbeterd worden. Dat vereist een ingrijpende vernieuwing van de woningvoorraad in samenhang met verbetering van voorzieningen, leefbaarheid en veiligheid. De komende 15 jaar blijft daarvoor een gecoördineerde aanpak door betrokken partijen noodzakelijk. Een blijvende beschikbaarheid van extra rijksmiddelen is onontbeerlijk. Voor degenen die niet zelf in hun huisvestingsbehoefte kunnen voorzien blijft permanente gemeentelijke aandacht nodig. De inzet is gericht op het bewerkstelligen van een ketengerichte aanpak, waarin gemeente, corporaties en zorgpartijen nauw samenwerken.

7 Een slagveld van goede bedoelingen

E.D. Wiebes

F.A. Hoogendijk¹

7.1 Inleiding

Wat is er aan de hand met wonen in Nederland? We hebben een grotere sociale huursector dan enig ander land in de Europese Unie², toch spreken we over lange wachttijden en een gebrek aan goedkope huurwoningen. We geven elk jaar meer uit aan fiscale ondersteuning op de koopmarkt en hebben het totale bedrag aan steun tot vele miljarden laten oplopen, toch spreken we over onbetaalbaarheid van koopwoningen. Het zijn waarnemingen die vragen om een verklaring.

De overheid heeft het druk met de woningmarkt. De overheid ondersteunt de vraag. De overheid reguleert het aanbod. De overheid reguleert de prijs. En de overheid speelt een belangrijke rol op de grondmarkt. De overheid streeft met dit beleid valide doelen na, zoals een toegankelijke woningmarkt, een evenwichtige ruimtelijke ordening, een goede woningkwaliteit en leefbare buurten. Maar juist doordat de overheid het ene beleidsinstrument op het andere stapelt, brengt zij uiteindelijk haar eigen doelen in gevaar.

Voor de toegankelijkheid staat onder druk. Zo kunnen in grote steden de wachttijden voor een sociale huurwoning hoog oplopen. Verder is de vrije huursector in Nederland in vergelijking met andere Europese landen erg klein.³ Koopwoningen zijn voor bepaalde starters en huurders onbetaalbaar geworden.⁴ Dit alles roept de vraag op wat er fout gaat. Draagt de overheid met haar beleid momenteel bij aan de oplossing van de problemen of draagt zij bij aan de problemen zelf?

De goede bedoelingen van de overheid hebben in feite drie grote nadelige gevolgen: een frustratie van betaalbaar aanbod, een ontregelde huurmarkt en een verspilling van belastinggeld.

7.2 De overheid op de woningmarkt: probleem of oplossing?

Frustratie van betaalbaar aanbod

Terwijl de overheid op de koop- en huurmarkt de vraag ondersteunt, beperkt zij tegelijkertijd op verschillende manieren de totstandkoming van nieuw aanbod.

¹ Eric Wiebes en Frank Hoogendijk zijn respectievelijk directeur en senior beleidsmedewerker bij de directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken. Zij schrijven op persoonlijke titel.

² National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, en Ministry of Regional Development of the Czech Republic (2005).

³ National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, en Ministry of Regional Development of the Czech Republic (2005).

⁴ Ministerie van Volkshuivering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), (2004a) en (2006).

Op de koopmarkt wordt de huizenprijs bij een inelastisch aanbod grotendeels bepaald door de betalingscapaciteit van kopers. Omdat de vraag kunstmatig is opgevoerd liggen de huizenprijzen op een kunstmatig hoog niveau.

Illustratief voor de beperkte responsiviteit van het aanbod zijn de resultaten van onderzoek van Swank *et al.*⁵ Hun conclusie is dat het aanbod in Nederland maar beperkt reageert op de prijs. De prijselasticiteit van het aanbod schatten zij op 0,3, terwijl een hogere prijs in Frankrijk en Duitsland wèl leidt tot extra aanbod (prijselasticiteiten van 1,1 en 2,1).

De overheid beperkt via tenminste drie kanalen op enige manier de responsiviteit van het woningaanbod: ten eerste via het ruimtelijk beleid, ten tweede via de complexiteit en inflexibiliteit van bestemmingsprocedures en via diverse regels, en ten derde – hoewel in mindere mate – via huurprijsregulering.

Dat de overheid zaken als de locatiekeuze en de kwaliteit van het aanbod reguleert is niet verkeerd. De overheid is verantwoordelijk voor de borging van publieke belangen, zoals het beschermen van open ruimte en het milieu, of het waarborgen van een bepaalde woningkwaliteit. Toch is het mogelijk dat de overheid ‘doorslaat’. Ten eerste door de publieke belangen op een te hoog niveau te borgen.⁶ Hebben we niet teveel open ruimte en stellen we niet te hoge eisen aan de bouwkwaliteit? Ten tweede door haar doelen op een ondoelmatige manier na te streven. Is het niet mogelijk overheidsdoelen tegen lagere kosten te realiseren? Zoals in dit hoofdstuk duidelijk zal worden, is het aannemelijk dat de drie grote nadelige gevolgen van overheidsingrijpen op de woningmarkt – een frustratie van betaalbaar aanbod, een ontregelde huurmarkt en een verspilling van belastinggeld – op deze beide typen falen van de overheid zijn terug te voeren.

Ruimtelijk beleid

De huidige spanning op de woningmarkt geeft alle aanleiding nog eens te kijken naar de verhouding tussen open ruimte en bebouwde grond en naar de vraag of de overheid het publieke belang ‘bescherming van open ruimte’ – met name in bepaalde regio’s – niet op een te hoog niveau borgt.

De prijs van de bescherming van open ruimte wordt grotendeels op de woning- en grondmarkt betaald. De prijs van landbouwgrond die bestemd is voor stadsuitbreiding lag in 2003 in Nederland een factor twee tot acht hoger dan de prijs van grond met een (blijvend) agrarische bestemming.⁷ In 2004 verschilden deze prijzen zelfs met een factor vier tot tien.⁸ Het is maar de vraag of (de toename van) dit prijsverschil wel opweegt tegen (een toename van) onze waardering voor open ruimte. Dit laatste zal van locatie tot locatie verschillen. Daarbij komt dat de bouw binnen bestaand bebouwd gebied steeds kostbaarder wordt en meer tijd in beslag neemt omdat het vaker gepaard moet gaan met complexe herstructurering. Het verdient daarom aanbeveling op locatieniveau de kosten en baten van het

⁵ Swank, Kakes en Tieman (2002).

⁶ Dit is het geval als externe effecten meer dan gecompenseerd worden.

⁷ Eigen berekeningen op basis van Dienst Landelijk Gebied (2005).

⁸ Ruimtelijk Planbureau (z.j.).

bouwen binnen en buiten bestaand stedelijk gebied in kaart te brengen en bij beslissingen over het al dan niet opofferen van open ruimte altijd een volledige kosten-batenafweging te maken.⁹ Onderzoek levert aanwijzingen op dat in veel regio’s – met name in de Randstad – de komende jaren welvaartswinst kan worden behaald door minder binnen bestaand stedelijk gebied te bouwen en meer daarbuiten.¹⁰

Regels en procedures

Het aanbod van nieuwe woningen wordt ook gefrustreerd door de manier waarop de overheid een evenwichtige ruimtelijke ordening nastreeft. Zo wordt de woningbouw geplaagd door lange en complexe procedures. Een fout in de procedure kan vergaande gevolgen hebben. Onder andere daarom zit er een lange tijd tussen de planning en de oplevering van nieuwbouwwoningen. Het kabinet heeft met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening procedures vereenvoudigd en verkort. Belangrijk is echter hier de vinger aan de pols te houden en – waar dat wenselijk of noodzakelijk is – verdere vereenvoudigingen door te voeren.

Het feit dat er vaak gewerkt wordt met een klein aantal grote bouwlocaties maakt de ontwikkeling van nieuwbouw gevoeliger voor stagnatie. Als er gewerkt zou worden met méér kleine bouwlocaties, zou bij stagnatie in de planontwikkeling en bouw gemakkelijker kunnen worden uitgeweken naar andere locaties. Het risico dat nieuwbouw als gevolg van bijvoorbeeld procedurele belemmeringen geen doorgang kan vinden of ernstig wordt vertraagd, kan dan worden gespreid. Met de *Nota Ruimte* hebben gemeenten en provincies in principe de ruimte gekregen hun bestemmingscapaciteit voor wonen te spreiden over meer, kleinere locaties. Nu moeten zij dat ook gaan doen.

De overheid stelt ook eisen aan onder andere de locatiekeuze van woningen en de veiligheid en kwaliteit van nieuwbouw. Het gaat dan onder andere om regels op het vlak van luchtkwaliteit, geluidscontouren, bescherming van flora en fauna en bouwveiligheid. Maar ook om andere kwaliteitseisen, zoals de hellingshoek van trappen, de breedte van deuren en de hoogte van plafonds. Vaak – maar niet altijd – gaat het om Europese regels. Met dit soort regels streeft de overheid publieke doelen na, maar beperkt zij ook de keuzevrijheid van consumenten. Soms is dat terecht. We willen in Nederland dat iedereen er zeker van is dat zijn huis niet instort en ook dat niemand ziek wordt als gevolg van een slechte bouwkwaliteit. We moeten ons echter altijd de vraag stellen of de aard van het instrument (generieke regelgeving) en de zwaarte waarmee het wordt ingezet wel proportioneel zijn in relatie tot het publieke doel.

Neem als voorbeeld de bouwkwaliteitseisen. Deze hebben altijd een prijs. Ze leiden namelijk tot een navenante stijging van de bouwkosten.¹¹ Als consumenten echter geen geld over hebben voor de extra kwaliteit kunnen projectontwik-

⁹ Hierbij moet niet alleen een afweging gemaakt worden tussen de waardering van open ruimte en de te behalen winsten door bestemmingswijziging, maar moet ook aandacht worden besteed aan de effecten van de keuze voor een bouwlocatie op allerlei andere factoren zoals de verkeerscongestie en de kosten van de aanleg van de infrastructuur die nodig is om de locatie te ontsluiten.

¹⁰ Werkgroep Verstedelijking (2006).

¹¹ In de periode 1995-2004 zijn de reële bouwkosten met 20% toegenomen. De bouwkostenstijging is te wijten aan toenemende kwaliteitseisen. Zie Van Leuvensteijn en Shestalova (2006).

kelaars deze extra kosten moeilijk terugverdienen door een hogere prijs te vragen. Het wordt dan minder rendabel voor hen om woningen te bouwen die aan die extra kwaliteitseisen voldoen. Dit kan de nieuwbouw remmen.¹²

Overigens is het niet alleen het Rijk dat regels stelt. Zo worden de eisen vanuit het Rijk vaak uitgebreid met extra gemeentelijke eisen. Het resultaat is een woud aan regels die per gemeente kunnen verschillen, waardoor het voor projectontwikkelaars moeilijk wordt om door de bomen het bos te zien. Het kritisch doorlichten van al deze regels op nut, noodzaak en proportionaliteit in relatie tot de te bereiken publieke doelen is een absolute must.

Huurprijsregulering

Huurprijsregulering is bedoeld om de betaalbaarheid van huurwoningen te vergroten, maar heeft ook een negatief effect op de totstandkoming van nieuw gereguleerd huuraanbod. De huurprijsregulering houdt de huren immers vaak beneden marktconform niveau, waardoor het onaantrekkelijk wordt om een gereguleerde huurwoning te bouwen. Met name commerciële investeerders worden hierdoor ontmoedigd om in de bouw van deze woningen te investeren.

Volgens het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) is er met investeringen in nieuwe gereguleerde huurwoningen voor een corporatie gemiddeld een 'onrendabele top'¹³ gemoeid van circa € 28.000.¹⁴ Dit komt mede omdat corporaties soms – uit hoofde van hun sociale doelstellingen – de huren van nieuwbouwwoningen onder het toegestane maximum vaststellen. Omdat corporaties over genoeg middelen lijken te beschikken¹⁵ is het de vraag in hoeverre eventuele onrendabele toppen daadwerkelijk de nieuwbouw van gereguleerde huurwoningen belemmeren. Vast staat in elk geval dat onrendabele toppen – ook voor corporaties – geen stimulators vormen voor investeringen in nieuwbouw.

Gemeenten kunnen de onrendabele toppen overigens verkleinen door impliciete subsidies te geven bij de verkoop van grond die bestemd is voor sociale woningbouw. Deze subsidies worden gefinancierd uit de meeropbrengsten van grond die bestemd is voor niet-sociale woningbouw. Deze constructie is echter kwetsbaar en kan tot vertraging van de nieuwbouw leiden. Projectontwikkelaars hebben de laatste jaren namelijk moeite ondervonden om nieuwbouwwoningen te verkopen, gezien de hoge stichtingskosten en de stand van de conjunctuur. Als deze verkoop niet lukt, hebben de gemeenten geen middelen om de sociale woningbouw te subsidiëren en de ontwikkeling van de locatie te bekostigen. Er zijn dan vervolgens heronderhandelingen nodig met alle betrokkenen, om de finan-

¹² Zie ook Boelhouwer (2005).

¹³ De onrendabele top wordt berekend door de stichtingskosten af te trekken van de bedrijfswaarde. De stichtingskosten zijn de bouwkosten en grondkosten bij elkaar opgeteld. Volgens de uitgangspunten van het CFV is de bedrijfswaarde de som van alle toekomstige huuropbrengsten en exploitatielasten netto contant gemaakt over een periode van 50 jaar tegen een discontovoet van 6,25% in 2005.

¹⁴ In Van Leuvensteijn en Shestalova (2006) en Van der Schaar (2006) zijn alternatieve berekeningen te vinden van de onrendabele top. Afhankelijk van de uitgangspunten ontstaat een rooskleuriger beeld.

¹⁵ Van Leuvensteijn en Shestalova (2006).

ciering van de locatieontwikkeling toch nog rond te krijgen. Hierdoor wordt de voortgang van het bouwproject ernstig vertraagd.

Een ontregelde huurmarkt

Het huursegment van de Nederlandse woningmarkt is fors ontregeld. Het overheidsbeleid zorgt enerzijds voor een betere betaalbaarheid van sociale huurwoningen, maar verstoort anderzijds de woningmarkt op diverse manieren, waardoor grote vraagtekens gezet kunnen worden bij de doelmatigheid van het beleid.

Kunstmatig lage huren van corporatiewoningen beperken op verschillende manieren de doorstroming binnen de huurmarkt en vanuit de huurmarkt naar de koopmarkt. Ten eerste is het vooral voor mensen met een in de loop van de tijd gestegen inkomen vaak aantrekkelijk om in een kunstmatig goedkope huurwoning te blijven wonen (en dus niet te verhuizen) omdat zij na verhuizing niet meer voor een (impliciet) gesubsidieerde huurwoning in aanmerking komen of alleen nog maar voor een duurere gereguleerde huurwoning. Ten tweede weerspiegelen de huurverschillen tussen gereguleerde huurwoningen slechts ten dele de kwaliteitsverschillen. Sommige huurwoningen hebben daardoor een erg aantrekkelijke prijs/kwaliteit verhouding,¹⁶ met als gevolg dat ook huurders die eigenlijk al een passende huurwoning hebben bereid zijn om langdurig voor zo'n woning op een wachtlijst te staan. Omdat zij 'woonduur' willen opbouwen, verhuizen zij niet, waardoor de doorstroming stopt. De aantrekkelijkheid van de wat duurere gereguleerde huurwoningen wordt nog vergroot doordat de huurtoeslag huurafhankelijk is, waardoor de hogere bruto huur van deze woningen zich slechts gedeeltelijk doorvertaalt in hogere netto huurlasten.

Verder wordt de ontwikkeling van de vrije (ongereguleerde) huursector belemmerd. Enerzijds komt dat door de kunstmatig lage huurprijzen in het gereguleerde huursegment. Hierdoor is de vraag naar vrije huurwoningen beperkt. Anderzijds is de hypotheekrenteaftrek debet aan de beperkte omvang van de vrije huursector. Mensen met een wat hoger inkomen komen in aanmerking voor de hypotheekrenteaftrek, maar ontvangen geen subsidie als zij voor een huurwoning zouden kiezen. Zij kunnen daarom meer aan een koopwoning besteden dan aan een huurwoning. Hierdoor kunnen aanbieders een grotere winst naar zich toe trekken als zij een woning te koop aanbieden dan als zij een woning te huur aanbieden. Resultaat is dat er nauwelijks huurwoningen zijn voor mensen die geen toegang meer hebben tot het sociale huursegment.

Het gevolg van het overheidsbeleid is dat de huurmarkt op slot is geraakt. In de grote steden kunnen de wachttijden voor een sociale huurwoning hoog oplopen. Een substantieel deel van de zogenaamde goedkope sociale huurwoningen wordt bezet door mensen die geen huurtoeslag (meer) ontvangen terwijl woningcorpo-

¹⁶ In het gereguleerde segment hebben vooral eengezinswoningen en woningen in het centrum van grote steden vaak een aantrekkelijke prijs/kwaliteit verhouding.

raties deze woningen bij voorrang aan huurtoeslagontvangers moeten verhuren.¹⁷ In 2002 werden circa 720.000 goedkope huurwoningen – destijds waren dat woningen met een huur lager dan € 299 per maand – bewoond door mensen die geen recht meer hadden op huursubsidie. Dit betrof maar liefst 46 procent van de goedkope huurvoorraad.¹⁸

In plaats van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor burgers met lage inkomens te verbeteren, wordt dus een roulette gecreëerd met geluksvogels en pechvogels. De groep geluksvogels bestaat uit burgers met zowel hoge als lage inkomens die het geluk hebben een huurwoning met gereguleerde huur te bewonen. De pechvogels zijn de mensen op de wachtlijst, die even veel of weinig behoefte hebben aan een woning als de geluksvogels, maar die toch lang op een wachtlijst moeten staan. Andere pechvogels zijn de private verhuurders waarvan de markt kunstmatig klein wordt gehouden en burgers die geen toegang hebben tot de sociale huursector, die eigenlijk toch liever zouden huren dan kopen, maar dat nu niet kunnen vanwege het beperkte aanbod en de hoge prijzen in het vrije huursegment.

Verspilling van belastinggeld

De stapeling van overheidsbeleid leidt niet alleen tot frustratie van het aanbod en ontregeling van de huurmarkt, maar ook tot een verspilling van belastinggeld. Dit is zichtbaar op de koopwoningmarkt. De overheid zet daar diverse instrumenten in. De fiscale subsidie op de eigen woning in box 1 – het saldo van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait – kost de schatkist jaarlijks miljarden euro's. In 2004 ging het om een bedrag van ruim 9 mld euro en het bedrag neemt jaarlijks toe. Tegelijkertijd wordt de eigen woning op diverse manieren belast. Via de overdrachtsbelasting vloeit er bijvoorbeeld jaarlijks circa 2,5 mld euro in de schatkist. Het is zeer de vraag of de huidige (combinatie van) fiscale instrumenten op de koopmarkt – mede gelet op het inelastische aanbod – wel doeltreffend en doelmatig is.

In de eerste plaats heeft de fiscale subsidie op de eigen woning hooguit een beperkt effect op de betaalbaarheid van koopwoningen. Op korte termijn is het aanbod van nieuwe woningen inelastisch en op lange termijn slechts beperkt elastisch. Daarom is het aannemelijk dat de toename van de betalingscapaciteit van huishoudens die is toe te schrijven aan de fiscale ondersteuning, zich voor een groot deel heeft doorvertaald in hogere woningprijzen op de markt voor bestaande woningen, en hogere grondprijzen op de nieuwbouwmarkt.¹⁹ Een beperkte en schijnbaar willekeurige groep burgers en bedrijven profiteert van de vermogens-effecten die als gevolg hiervan optreden, zoals grondeigenaren die het geluk hebben een stuk grond te bezitten dat een woningbouwbestemming krijgt en pro-

¹⁷ Goedkope sociale huurwoningen zijn woningen waarvan de huur op of onder de kwaliteitskortingsgrens in de huurtoeslag ligt. Deze bedraagt vanaf 1 juli 2006 € 339,08. Volgens de visie op corporaties van het kabinet-Balkenende II wil het kabinet de bijzondere voorrangpositie van huishoudens die wat inkomen betreft in aanmerking komen voor huurtoeslag ook in de toekomst te handhaven. Zie Tweede Kamer (2005-2006).

¹⁸ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004b).

¹⁹ Ter Rele en Van Steen (2001).

jectontwikkelaars die op tijd de juiste grondposities hebben ingenomen.

Ten tweede lokt de huidige vormgeving van de fiscale subsidie op de eigen woning arbitrageprocessen uit, waardoor de kosten voor de overheid hoger worden. Burgers worden gestimuleerd hun woning zo te financieren dat de subsidie maximaal wordt (dat wil zeggen met zoveel mogelijk vreemd vermogen) en zo min mogelijk af te lossen. De kosten voor de overheid lopen op die manier steeds verder op, terwijl huishoudens meer financieel risico gaan lopen. Dit alles zonder dat huizen veel betaalbaarder worden.

De hypotheekrenteaftrek – gesaldeerd met de opbrengst van het eigenwoningforfait – kostte de schatkist in 2004 ruim 9 mld euro. Dit bedrag moet via hogere belastingtarieven worden terugverdiend. Zonder hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait zouden de belastingtarieven van de inkomstenbelasting (box 1) omlaag kunnen. Het is de verwachting dat dit tot een hoger arbeidsaanbod, tot meer economische groei en dus tot een hogere welvaart zal leiden. Deze welvaartswinst lopen we nu mis. Verder verstoort de huidige fiscale subsidie op de eigen woning de afweging tussen wonen en overige consumptie en de keuze tussen kopen en huren in de ongereguleerde huursector. Ook dit leidt tot een welvaartsverlies.²⁰

Waar de overheid via de hypotheekrenteaftrek eigen woningbezit stimuleert, is zij op diverse andere manieren de eigen woning aan het belasten. Jaarlijks int de overheid circa € 2,5 mld aan overdrachtsbelasting. Dit gebeurt niet kosteloos. De overdrachtsbelasting frustreert de werking van zowel de woningmarkt als de arbeidsmarkt. Gemiddeld bedragen de financiële transactiekosten bij een woningaankoop in Nederland circa 12 procent van de waarde van de woning. Bij bestaande woningen komt de helft hiervan (6 procentpunt) voor 'rekening' van de overdrachtsbelasting. Als de transactiekosten op de woningmarkt met 1 procentpunt zouden dalen zou het aantal verhuizingen van eigenwoningbezitters met 8 procent toenemen.²¹ De overdrachtsbelasting heeft daarmee een fors remmende werking op de mobiliteit op de woningmarkt. Uit onderzoek blijkt verder dat eigenwoningbezit een sterk negatief effect heeft op de bereidheid om te verhuizen voor werk.²² De hoge transactiekosten lijken hier een logische verklaring voor. De overdrachtsbelasting lijkt daarmee ook de arbeidsmobiliteit en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit af te remmen, dan wel te leiden tot extra forensenverkeer en congestie op wegen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de economische groei.

7.3 Een andere marktordening

Het huidige overheidsbeleid is dus voor een groot deel debet aan de huidige problemen op de woningmarkt. De goede bedoelingen van de overheid hebben in de loop van de tijd voor een stapeling van beleidsinstrumenten gezorgd die veel geld

²⁰ Van Ewijk, Koning, Lever en De Mooij (2006).

²¹ Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2003).

²² Van Ham en Hooimeijer (2005).

kost en die de woningmarkt onnodig frustreert. We moeten daarom toe naar een andere vormgeving van het overheidsbeleid, waarbij de verstoringen van de woning- en arbeidsmarkt zo klein mogelijk zijn. De publieke belangen moeten daarbij onverminderd worden veiliggesteld, maar dan op een andere manier dan nu.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de borging van de publieke belangen is bij een dergelijke hervorming van het overheidsbeleid dus niet in het geding. De overheid blijft verantwoordelijk voor de leefbaarheid van oude stadswijken, een goede woningkwaliteit, de toegankelijkheid van de woningmarkt voor alle burgers en de bescherming van open ruimte. De manier *waarop* de overheid de publieke belangen borgt moet echter fundamenteel anders. Niet zozeer de vraag 'of' de overheid de publieke belangen moet waarborgen, maar vooral 'hoe' zij dat doet, staat hier dus ter discussie.

Om tot een andere marktordening te komen moeten drie beleidsrichtingen worden ingeslagen: het heroverwegen van aanbodbelemmeringen, het hervormen, gericht inzetten en intensiveren van de betaalbaarheidsondersteuning en het verder liberaliseren van de huren. Deze drie beleidsrichtingen worden in het nu volgende toegelicht.

Ten eerste moet de overheid er alles aan doen om het aanpassingsvermogen van het woningaanbod te vergroten. Vraag en aanbod zullen dan beter op elkaar gaan aansluiten. Verder zullen de effecten van vraagondersteuning op de toegankelijkheid van de woningmarkt groter worden. Bij een rigide aanbod leidt het ondersteunen van de vraag immers eerder tot hogere prijzen (koopmarkt) of wachtlijsten (huur) dan tot betere toegankelijkheid.

Het kabinet Balkenende II heeft al belangrijke stappen gezet en aangekondigd om het aanbod te flexibiliseren, maar er moet meer gebeuren. De vele regels op het gebied van bouw en ruimtelijke ordening moeten op proportionaliteit worden doorgevoerd. Dat geldt niet alleen voor het Rijk maar ook voor gemeenten. Verder moeten bij het aanwijzen van woningbouwlocaties de kosten en baten van het bouwen in de open ruimte beter in beeld worden gebracht. Waar een afweging van kosten en baten daar aanleiding toe geeft, moeten gemeenten en provincies de keuze durven maken om meer buiten bestaand bebouwd gebied te gaan bouwen. Gemeenten moeten gaan werken met meer kleine bouwlocaties. Verder moet gezocht blijven worden naar mogelijkheden om procedures rond de planvorming en het bouwproces flexibeler in te richten. Een mogelijkheid is wellicht om de exacte bestemming van een bouwperceel langere tijd open te laten, zodat bijvoorbeeld later kan worden bepaald of woningen te koop of te huur zullen worden aangeboden.

In de tweede plaats moet de betaalbaarheidsondersteuning op de woningmarkt fundamenteel anders worden ingericht. Veel van de huidige verstoringen op de woningmarkt zijn terug te voeren op het feit dat de betaalbaarheid nu voor een groot deel geborgd wordt via gereguleerde huurprijzen en via huurbeleid van cor-

poraties. Hierdoor zijn sommige huren kunstmatig laag en zijn huurverschillen tussen woningen geen goede afspiegeling van kwaliteitsverschillen. Hoewel de stroom van objectsubsidies van het Rijk naar de woningcorporaties al jaren geleden is gestopt, is hierdoor in de richting van de *huurder* in feite nog steeds sprake van een objectgebonden subsidie, want de omvang van de impliciete subsidie is afhankelijk van de woning die hij betreft of waarin hij woont. Hierdoor wordt de doorstroming belemmerd.

Daarom is het wenselijk dat de betaalbaarheid niet langer gewaarborgd wordt via de huurprijs maar via een systeem dat gebaseerd is op 'woonvouchers' die aan burgers worden verstrekt. De hoogte van die vouchers moet afhankelijk worden gesteld van zaken als inkomen, de samenstelling van het huishouden en de regio. Woningcorporaties zouden in zo'n systeem marktconforme huren moeten gaan vragen. Door de omvang van de ondersteuning van burgers veel minder afhankelijk te maken van de kenmerken van de woning waarin zij (gaan) wonen,²³ en veel meer van de kenmerken van de burger zelf, zal de doorstroom op de woningmarkt groter worden. Door het toekennen van vouchers kan ongewenste verdringing van mensen met een laag inkomen worden voorkomen.

Omdat geen impliciete subsidies via de huurprijs meer worden gegeven, wordt veel transparanter waar subsidies terecht komen. Het wordt daarom ook veel eenvoudiger om alleen groepen te subsidiëren die het echt nodig hebben. 'Scheefwonen' is iets waar burgers nog steeds voor mogen kiezen in zo'n systeem, maar 'scheefsubsiëren' is er dan niet meer bij. Iedereen wordt dan namelijk met een realistische huurprijs en een realistische afweging tussen huren en kopen geconfronteerd.

Natuurlijk zijn vouchers voor de overheid niet gratis. Omdat de huurinkomsten van corporaties aanzienlijk zullen stijgen, is het wenselijk dat zij een aanzienlijke bijdrage leveren aan de bekostiging van de vouchers. Door de ondersteuning specifiek te richten op groepen die het echt nodig hebben ontstaat mogelijk ook meer ruimte om de ondersteuning voor die groepen waar nodig te intensiveren.

Met een goed geborgde betaalbaarheid kunnen tenslotte ook de huren verder geliberaliseerd worden. Er blijven hierbij wel extra waarborgen nodig voor de toegankelijkheid van de woningmarkt voor risicogroepen. Door de huren verder te liberaliseren wordt het voor projectontwikkelaars en woningcorporaties aantrekkelijker om nieuwe huurwoningen te bouwen. Nu proberen we corporaties via prestatieafspraken zo ver te krijgen om te investeren in een markt die niet rendabel is. In een geliberaliseerde markt worden corporaties – en andere investeerders – geprikkeld om te investeren in een markt die wel rendabel is. De nieuwbouw van huurwoningen wordt op deze manier bovendien minder afhankelijk van gemeentesubsidies via de grondmarkt en minder afhankelijk van de bouw en verkoop van bijvoorbeeld duurdere koopwoningen. De voortgang van nieuwbouwprojecten wordt daarmee minder kwetsbaar.

Met vouchers die zowel aan koop- als huurwoningen kunnen worden besteed kan de fiscale subsidie voor de financiering van de eigen woning worden afge-

²³ De enige woning- of woonlastafhankelijkheid die in dit systeem nog in de betaalbaarheids-ondersteuning blijft zitten is de differentiatie naar regio.

bouwd. Natuurlijk moet hierbij een goed doordacht en geleidelijk transitietraject in acht worden genomen, eventueel aangevuld met flankerend beleid, om negatieve vermogenseffecten zoveel mogelijk te voorkomen of te verzachten – met name bij kwetsbare groepen – en om inkomenseffecten te compenseren. De belastinggelden die vrijvallen kunnen hiervoor in elk geval worden gebruikt. Ten slotte moet de overdrachtsbelasting worden afgebouwd. Dit bevordert de dynamiek op de woningmarkt en is goed voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

7.4 Afsluiting

Wat is er aan de hand met wonen in Nederland? Een groot deel van de problemen op de woningmarkt wordt veroorzaakt door de goede bedoelingen van de overheid. Deze goede bedoelingen hebben in de loop van de tijd geleid tot een stapeling van beleidsinstrumenten die ofwel veel geld kost, ofwel de woningmarkt onnodig frustrereert, of beide. Doelen van de overheid worden daardoor onvoldoende of op een ondoelmatige manier gerealiseerd.

De woningmarkt is een vertrouwensmarkt. Het vertrouwen in de woningmarkt komt op de tocht te staan als de overheid geen duidelijkheid zou geven over oplossingen voor de beschreven knelpunten. Dit hoofdstuk schetst een aantal mogelijke beleidsrichtingen. Voor de implementatie van de voorgestelde veranderingen op zowel de koop- als de huurmarkt zal een verstandig en transparant transitietraject moeten worden ontwikkeld. Van belang is burgers volledige duidelijkheid te verschaffen en hen ruimschoots in de gelegenheid te stellen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Voor de effectiviteit van de maatregelen is het belangrijk dat maatregelen aan de vraag- en aanbodzijde in de transitiefase gelijktijdig worden genomen. De uitdaging voor de overheid is nu om snel duidelijkheid te geven over de weg die moet worden ingeslagen en om handen en voeten te geven aan een verantwoord transitietraject. Dat versterkt het vertrouwen in de woningmarkt.

LITERATUUR

- Boelhouwer, P. (2005), Woningmarkt vraagt om consequent overheidsbeleid, *Rooilijn*, 37, 381-187
- Dienst Landelijk Gebied (2005), *Ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt tot 1 januari 2005*, Den Haag: Dienst Landelijk Gebied
- Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever, en R. de Mooij (2006), *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Bijzondere Publicatie No. 62, Den Haag: CPB.
- Ham, M. van, and P. Hooimeijer (2005), *Spatial Barriers and Labour Market Flexibility: Individual Restrictions and Market Constraints on Job Mobility*, Utrecht: Utrecht University
- Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova (2006), *Investeringsprijkkels voor woningcorporaties*, CPB-Document 112, Den Haag: CPB

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), *Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopwoningmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004a), *Betaalbaarheid van het wonen*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004b), *Cijfers over wonen 2004*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Ruimte geven, bescherming bieden, een visie op de woningmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM
- National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, and Ministry of Regional Development of the Czech Republic (2005), *Housing Statistics in the European Union 2004*, Stockholm: Boverket
- Ommeren, J. van, and M. van Leuvensteijn (2003), *New Evidence of the Effects of Transaction Costs on Residential Mobility*, CPB Discussion Paper No. 18, Den Haag: CPB
- Rele, H. ter, and E. van Steen (2001), *Housing Subsidisation in the Netherlands: Measuring its Distortionary and Distributional Effects*, CPB Discussion Paper No. 002, Den Haag: CPB
- Ruimtelijk Planbureau (z.j.), *Ruimtemonitor*, www.rpb.nl/ruimtemonitor
- Schaar, J. van der (2006), *Woningcorporaties, concurrentiemogelijkheden en -prijkkels*, Amsterdam: RIGO
- Swank, J., J. Kakes, and A.F. Tieman (2002), *The Housing Ladder, Taxation and Borrowing Constraints*, OCFEB Research Memorandum 0209, Rotterdam: OCFEB
- Tweede Kamer (2005-2006), *Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties*, 29 453, nr. 30
- Werkgroep Verstedelijking (2006), *Locatiekeuzes bij woningbouw*, Interdepartementaal beleidsonderzoek, ronde 2004, nr. 2, Den Haag: Ministerie van Financiën

8 Huisvesting en inkomensverdeling

E. J. Pommer
E. Eggink
M. Ras¹

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen van de (financiële) instrumenten van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting. Hierbij staat centraal hoe het overheidsbeleid uitwerkt voor huishoudens in verschillende inkomensgroepen. De belangrijkste instrumenten die huishoudens direct in hun portemonnee voelen zijn de fiscale facilitering van de eigen woning (beperkte fiscale bijtelling van de inkomsten uit eigen woning en de onbeperkte fiscale aftrek van (financierings)kosten) en de huurtoeslag (tot 2006 individuele huursubsidie). Beide instrumenten werken heel verschillend uit op de inkomensverdeling.

De basis van het volkshuisvestingsbeleid van de overheid voor het lopende decennium, met een doorkijk naar de daaropvolgende decennia, is vastgelegd in de *Nota wonen: mensen, wensen, wonen*.² Het perspectief van de burger staat in de nota op de voorgrond. Hij moet meer keuzevrijheid krijgen, maar dat wel '...binnen de randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid.' Ruime keuzevrijheid zou zijn zeggenschap over woning en woonomgeving moeten vergroten. Om burgers daartoe in staat te stellen dient de overheid te zorgen voor voldoende woningen van voldoende kwaliteit. Deze woningen moeten betaalbaar zijn, ook voor degenen die de kostprijs zelf niet kunnen opbrengen. Ook de buurt moet leefbaar zijn (vooral in de stad) en men dient zijn woonwensen ook in het groen te kunnen realiseren (vooral op het platteland).

De doelstelling van de fiscale facilitering van de eigen woning is het bevorderen van het eigen woningbezit. Opmerkelijk is dat deze doelstelling niet op de voorgrond wordt geplaatst. Zonder nadere onderbouwing wordt in de *Nota wonen: mensen, wensen, wonen* gesteld dat er 'vanuit het woonbeleid bezien, geen aanleiding [is] om de mogelijkheden tot renteaftrek ter discussie te stellen.' Integendeel zelfs: '...zekerheid over het voortbestaan van de huidige regelingen wordt noodzakelijk geacht omdat consumenten langjarige en omvangrijke financiële verplichtingen zijn aangegaan.' Omdat de bestaande hypotheekrenteaftrek de eigen woning toch nog buiten het bereik van lagere-inkomensgroepen houdt, moet de toegang tot de koopsector verder worden gefaciliteerd door de individuele koopsubsidie. Met deze regeling was in 2002 in totaal echter slechts een bedrag van 1 mln euro gemoeid, mede door de strenge inkomens- en koopprijsgrenzen. De doelstelling die ten grondslag ligt aan het tweede financiële instrument, de huur-

¹ Met dank aan Flip de Kam en Edwin van Gameren voor hun commentaar op een eerdere versie.

² Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). Zie voor een uitwerking hoofdstuk 4 van deze nota.

toeslag, staat wel in het centrum van beleidsaandacht: de ondersteuning van mensen in een financieel kwetsbare positie.

8.2 Financiële instrumenten

De huurtoeslag en de fiscale faciliteit voor de eigen woning zijn de belangrijkste financiële instrumenten van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting. De fiscale faciliteit voor de eigen woning vloeit voort uit de opvatting van de wetgever dat de eigen woning weliswaar een bron van inkomen vormt, maar dat deze inkomsten slechts in beperkte mate dienen te worden belast. De wetgever heeft bepaald dat slechts een deel van de inkomsten uit eigen woning in de belastingheffing dient te worden betrokken, omdat aan de woning ook een bestedingsaspect zou zijn verbonden. Dit bestedingsaspect is gesteld op 40 procent van de netto-inkomsten uit eigen woning.³ De inkomsten uit eigen woning in box 1 worden door de fiscus daarom lager vastgesteld dan economisch verwacht mag worden. Voorts wordt door de fiscus bij de bruto-netto-berekening van de inkomsten uit eigen woning een aanzienlijk hogere afschrijving gehanteerd dan gebruikelijk is, waardoor per saldo een extra voordeel van circa 15 procent ontstaat.⁴ Aldus wordt 55 procent van de netto-inkomsten uit eigen woning niet in de belastingheffing betrokken. Deze fiscale faciliteit past in het streven van de overheid om het eigen-woningbezit te bevorderen.

De in de heffing te betrekken inkomsten uit de eigen woning zouden eigenlijk gelijk moeten zijn aan de nettohuur die de woning bij commerciële verhuur zou opbrengen: de huurwaarde (sinds kort het eigenwoningforfait genoemd).⁵ Het verschil tussen deze economische waarde (2,5 procent van de WOZ-waarde in 2002) en de door de overheid gehanteerde waarde van de woning in onbewoonde staat (1,1 procent in 2002) vormt de grondslag voor het genoten voordeel.⁶ Voor het jaar 2002 hebben wij het voordeel, hier het huurwaardevoordeel genoemd, becijferd op ruim 3 mld euro. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het ten principale gaat om de fictieve huuropbrengsten. Aangezien de waarde van woningen sneller is gestegen dan de huuropbrengst, is de nettohuuropbrengst, uitgedrukt als percentage van de waarde van de woning in onbewoonde staat, in de loop van de tijd gedaald: van 3,1 procent in 1985 via 2,8 procent in 1995 naar 2,5 procent in 2002.⁷ Dit voordeel is economisch equivalent met een directe subsidie ten laste van de rijksbegroting (zie hoofdstuk 9 voor een uitwerking). In strikte zin is de fis-

³ Tweede Kamer (1989-1990), 7.

⁴ Pommer en Ruitenberg (1994), 68-70.

⁵ Deze nettohuur correspondeert met een brutohuur van 4,7% van de waarde van de woning in onbewoonde staat. De nettohuur ontstaat uit de brutohuur door hierop zakelijke lasten (verzekeringen, belastingen), onderhoudskosten en afschrijving in mindering te brengen. Overigens heeft de genoemde 40% betreffende het bestedingsaspect niets van doen met de vuistregel dat de waarde van de woning in bewoonde staat circa 40% lager is dan in onbewoonde staat; drukken we aldus de brutohuur uit in de waarde bewoonde staat, dan komen we uit op een fictieve opbrengst van 7,8%.

⁶ Berekening: $100\% - 55\% = 45\%$ van 2,5%. Overigens is de feitelijk door de fiscus gehanteerde waarde (0,8% van de waarde van de woning in onbewoonde staat in 2002) om uitvoeringstechnische redenen iets lager dan de theoretisch door de overheid gehanteerde waarde.

⁷ Zie voor de berekeningswijze Pommer, Jonker en Ruitenberg (2003), 44.

cale facilitering een belastinguitgave, een derving van belastingopbrengst, doordat van de primaire heffingsstructuur van een belastingwet wordt afgeweken.

De huurtoeslag wordt verstrekt aan huurders met te hoge woonlasten in verhouding tot het inkomen. In 2002 werd 1,55 mld aan huurtoeslagen verstrekt. De overheidsbijdrage aan de financiering van woondiensten (huur en huurwaarde) komt op basis van beide instrumenten uit op 12 procent in de koopsector en eveneens 12 procent in de huursector (cijfers voor 2002).

8.3 Verdeling van het profijt

De verdeling van volkshuisvestingsuitgaven naar inkomen van het huishouden heeft een u-vormig verloop (figuur 7.1).⁸ Bij deze verdeling zijn alle huishoudens (eigenaren en huurders samen) ingedeeld in 10-procentgroepen naar oplopend inkomen.⁹ De voorzieningen in de volkshuisvesting blijken vooral aan de middeninkomens voorbij te gaan. Dit u-vormig verloop komt door het bijzondere bereik van twee van de betrokken regelingen, de huurtoeslag en het huurwaardevoordeel. Zoals bekend zijn huurders voornamelijk geconcentreerd in de lagere-inkomensgroepen en eigenaren in de hogere-inkomensgroepen. In de meest algemene zin profiteren daardoor vooral lagere inkomensgroepen (van de huurtoeslag) en hogere-inkomensgroepen (van het huurwaardevoordeel). Een tweede reden voor het u-vormig verloop is het feit dat de huurtoeslag progressief werkt (minder dan proportioneel met het inkomen toeneemt) en het huurwaardevoordeel een degressief karakter heeft (meer dan proportioneel met het inkomen toeneemt).¹⁰ Opmerkelijk is dat de rijkste 10 procent van de huishoudens bijna 20 procent van de overheidsuitgaven in de volkshuisvesting toucheert. Dit lijkt in strijd met de verdelingsdoelstellingen die de overheid er in de volkshuisvesting op nahoudt.

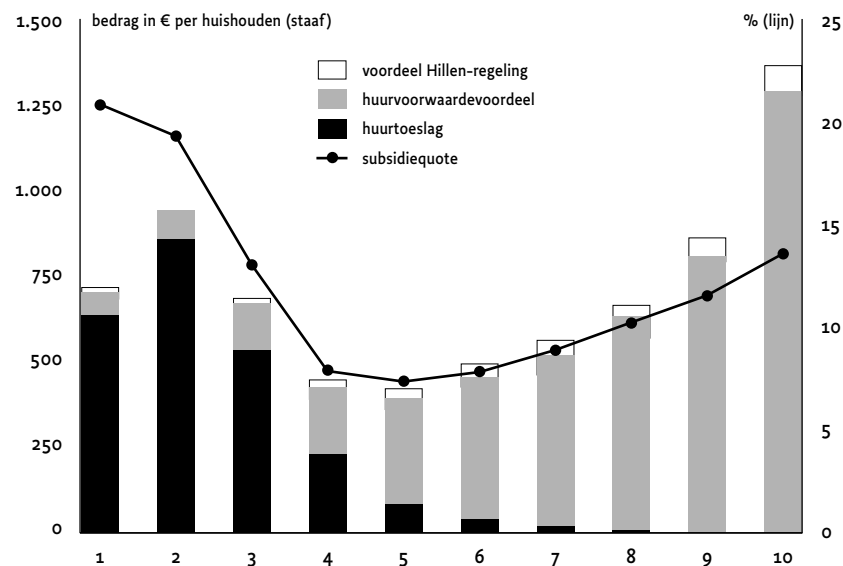
Sinds 2005 is de fiscale bevoordeling van de eigen woning uitgebreid met een regeling die de financiering van de eigen woning uit eigen middelen moet bevorderen (wet 'Hillen'). Huishoudens die minder hypotheekrente aftrekken dan eigenwoningforfait bijtellen hoeven over het positieve saldo niet langer belasting te betalen. Wie dus de hypotheek grotendeels heeft afgelost heeft nu een voordeel bij versneld aflossen. Met deze fiscale faciliteit zou in 2002 een bedrag gemoeid zijn van een kwart mld euro. Het profijt van deze regeling loopt geleidelijk op van bijna 10 euro gemiddeld per huishouden per jaar voor de laagste- tot bijna 100 euro per huishouden voor de hoogste-inkomensgroep.

⁸ Hier wordt gekozen voor huishoudens die zelfstandig een woning bewonen. Aangezien thuiswonende 18-plussers doorgaans zelf over de verwerving en besteding van hun inkomen beslissen, zijn hun inkomens niet bij het inkomen van het ouderlijk huishouden geteld. In gezinnen met kinderen bestaat het huishoudelijk inkomen dus uit de inkomsten van de ouder(s). De inkomsten van kinderen t/m 17 jaar zijn verwaarloosbaar en zijn hier verder buiten beschouwing gelaten.

⁹ Hier wordt steeds uitgegaan van vrij besteedbaar inkomen (exclusief huurtoeslag).

¹⁰ De progressie van een overdracht geeft de mate aan waarin deze overdracht meer dan proportioneel met het inkomen ten goede komt aan lagere inkomens; bij degressie geldt het omgekeerde: deze komen proportioneel meer ten goede aan de hogere inkomens.

Figuur 8.1 Profijt van volkshuisvestingssubsidies, 2002^a



^a Regeling-Hillen (geldt vanaf 2005) gesimuleerd met gegevens voor 2002.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002; VROM, WBO-2002 (SCP-bewerking)¹¹

De subsidiequote, berekend als het aandeel van de subsidies in het totaal van de woonuitgaven, heeft een verloop dat het midden houdt tussen een u-vorm en een l-vorm (zie de lijn in figuur 8.1). De lagere inkomens worden sterk progressief gecompenseerd door de huurtoeslag, de hogere inkomens matig degressief (door het fiscale eigenwoningregime) voor hun woonuitgaven. Hierbij doet zich het opmerkelijke feit voor dat beide financiële instrumenten in de volkshuisvesting de uitersten in het totale spectrum vormen van inkomensherverdeling. De huurtoeslag is één van de meest progressieve regelingen (alleen gepasseerd door de bijzondere bijstand) en het huurwaardevoordeel is de meest degressieve regeling van alle in 'profijs van de overheid' betrokken voorzieningen.¹²

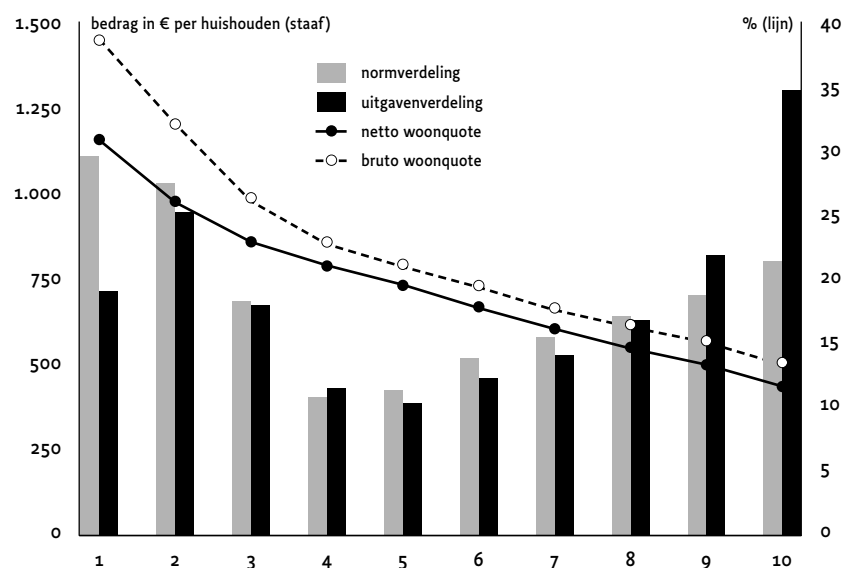
De subsidiemotieven voor de huurtoeslag en de fiscale facilitering van de eigen woning kunnen vertaald worden naar doelgroepen van beleid. Dit maakt het mogelijk na te gaan in welke mate de betrokken instrumenten de doelgroepen van het beleid bereiken. De doelgroep voor de huurtoeslag omvat huishoudens met een laag inkomen en een hoge huur. Daarbij moet door middel van de kwaliteitskorting rekening worden gehouden met een 'voorkeur voor meer woondiensten' van huishoudens dan in de ogen van de overheid noodzakelijk is. Deze uitgangs-

¹¹ Het IPO (InkomensPanelOnderzoek) betreft een steekproef uit de fiscale administratie, aangevuld met inkomensgegevens uit andere administraties (omvang in 2002: circa 24.000 personen uit circa 85.000 huishoudens); het WBO (Woningbehoefteonderzoek) betreft een steekproef van 18-plussers uit de bevolking (omvang in 2002: circa 75.000 personen).

¹² Pommer, Jonker en Ruitenber (2003), 168.

punten zijn neergelegd in de Wet op de huurtoeslag. De doelgroep voor de huurtoeslag bestaat derhalve uit rechthebbenden. De doelgroep voor het huurwaardevoordeel bestaat uit de huishoudens met een eigen woning. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillen in woondiensten die het gevolg zijn van verschillen in omvang en samenstelling van huishoudens.¹³ De verdeling van overheidsuitgaven die zou resulteren wanneer uitsluitend de doelgroepen zouden worden bereikt – de normverdeling – kan worden vergeleken met de feitelijke verdeling. Hierdoor ontstaat inzicht in de mate waarin de juiste (inkomens)groepen worden bereikt (zie figuur 8.2).

Figuur 8.2 Normverdeling en feitelijke verdeling van het profijt van volkshuisvestingsubsidies, 2002



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002 (SCP-bewerking)

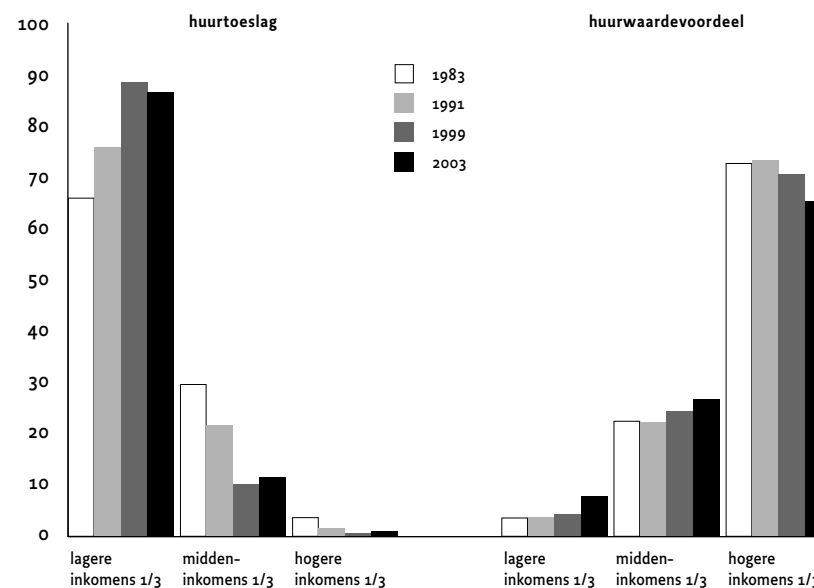
Volgens de doelstellingen van de overheid voor de betrokken regelingen zou de uitgavenverdeling ook een u-vormig verloop moeten hebben (zie de normverdeling in figuur 8.2). Terwijl de middeninkomens (4e-7e inkomensgroep) 40 procent van alle huishoudens uitmaken, zouden zij volgens de normverdeling slechts recht hebben op 28 procent van de uitgaven. In werkelijkheid krijgen zij nog minder: slechts 26 procent van de betrokken uitgaven. Ook de lagere-inkomensgroepen (1e-3e inkomensgroep) komen iets tekort: zij vormen 30 procent van alle huishoudens, hebben 'recht' op 41 procent van de uitgaven maar ontvangen

¹³ De hoeveelheid woondiensten is afgeleid van de huurwaarde van de woning. Daarbij is de invloed van het inkomen op de hoeveelheid woondiensten geëlimineerd. In feite betreft het een regressievergelijking, met voor 2002 als uitkomst: huurwaardenorm = 0,10 * gemiddeld inkomen (28.080 euro) + 725 * aantal ouders + 345 * aantal kinderen (0-17 jaar) + 660 * aantal kinderen (18-plus jaar) - constante (1.010 euro).

slechts 33 procent De 30 procent hoogste inkomens (8e-10e inkomensgroep) krijgen teveel: 40 procent in plaats van de hun toegemeten 31 procent. De verschillen tussen de normverdeling en de uitgavenverdeling liggen vooral in de sfeer van het huurwaardevoordeel, waarvan de hogere inkomens bovenmatig profiteren. Maar ook de huurtoeslag vertoont een vergelijkbaar, zij het gespiegeld beeld. Daar profiteren de laagste inkomens minder dan verwacht.¹⁴

De woonquotes, berekend als het aandeel van de woonkosten in het besteedbaar inkomen, hebben een monotoon dalend verloop.¹⁵ Het verschil tussen bruto- en nettowoonquotes bestaat uit de eerder genoemde subsidies. Duidelijk is dat de nettowoonquotes sterk dalen met het inkomen: van 31 procent in de laagste-inkomensgroep tot 12 procent in de hoogste-inkomensgroep.

Figuur 8.3 Ontwikkeling van de verdeling van de huurtoeslag en het huurwaardevoordeel in de tijd



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002; VROM, WBO-2002 (SCP-bewerking)

Figuur 8.3 presenteert het beloop van de verdelingsuitkomsten in de tijd. Verschuivingen in de verdeling van het 'profiel van de overheid' kunnen zowel het gevolg zijn van betrekkelijk autonome demografische of sociale ontwikkelingen, als van het gevoerde overheidsbeleid: veranderingen in regelgeving of gevoterde uitgaven. De huurtoeslag blijkt in de loop van de tijd steeds meer geconcentreerd

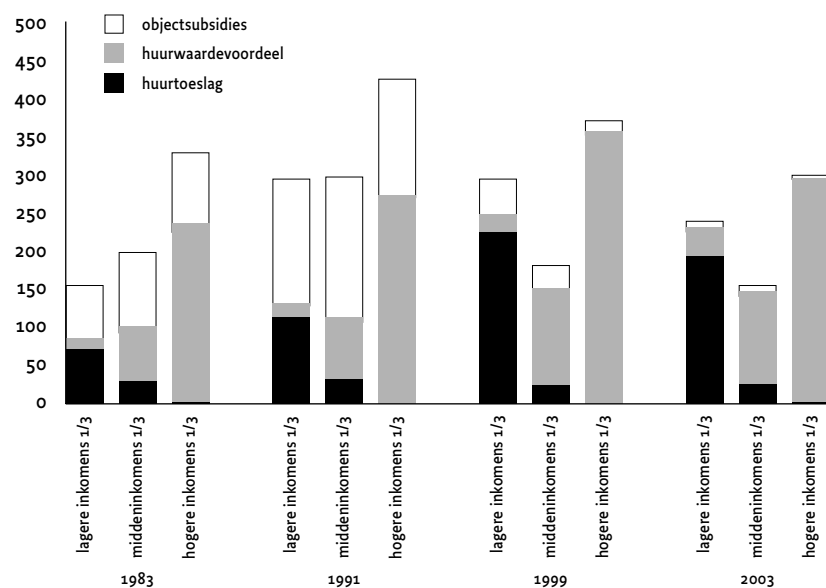
¹⁴ Hierbij kunnen meetfouten bij de bepaling van de normverdeling voor de huurtoeslag een rol spelen. Het feitelijk 'recht' op huurtoeslag per individueel huishouden blijkt moeilijk te bepalen, omdat niet alle relevante factoren in het gebruikte databestand beschikbaar zijn. Aangenomen wordt dat de verdeling van het recht naar inkomen aanzienlijk minder meetfouten oplevert dan de berekening van de omvang.

¹⁵ De woonquote voor eigenaren wordt de koopquote genoemd en die voor huurders de huurquote.

te zijn bij de lagere-inkomensgroepen.¹⁶ De verschuivingen die in de verdeling van de huurtoeslag over inkomensgroepen hebben plaatsgevonden hebben zowel een beleidsmatige als een demografische achtergrond. Met name de herziening van de Huursubsidiewet in 1997, en de toegenomen concentratie van huurders in de lagere-inkomensgroepen verklaren een belangrijk deel van de concentratie van het profijt bij deze lagere-inkomensgroepen.

De verdeling van het huurwaardevoordeel over inkomensgroepen is betrekkelijk stabiel in de tijd. De lichte verschuiving van de hogere-inkomensgroepen naar de middeninkomens houdt voornamelijk verband met een verzadiging van het eigenwoningbezit in de hoogste-inkomensgroep. De middeninkomens profiteren blijkens figuur 8.3 maar weinig van de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting. Dat is niet altijd het geval geweest (zie figuur 8.4). Tot 1995 bestond ruim een derde deel (1983) tot bijna de helft (1991) van de overheidsuitgaven uit objectsubsidies voor koop- en huurwoningen. Deze kwamen in verhouding meer terecht bij de middeninkomens. Met de 'bruteringsoperatie' in 1995 is deze subsidiestroom – op langlopende verplichtingen na – nagenoeg opgedroogd.¹⁷

Figuur 8.4 Ontwikkeling van het profijt van volkshuisvestingssubsidies in de tijd naar inkomensgroepen (euro's per huishouden, in prijzen van 2003)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002; VROM, WBO-2002 (SCP-bewerking)

¹⁶ Het betreft huishoudens ingedeeld in gelijke groepen, die telkens 1/3 van alle inkomens omvatten: de lagere inkomens, de middeninkomens en de hogere inkomens. Deze zijn afgeleid uit een indeling in 10-procentgroepen gerapporteerd in 'Profijt van de overheid' (Pommer, Jonker en Ruitenbergh, 2003), waarbij de laagste-inkomensgroep van thuis- en inwonende kinderen buiten beeld is gelaten.

¹⁷ Deze subsidies hebben indirect nog gevolgen door de relatief lage huren die hierdoor voor deze woningen kunnen worden gevraagd. Over het 'voordeel' dat hiermee is gemoeid is echter geen

Geconcludeerd kan worden dat het 'profijt van de overheid' in de volkshuisvesting ten koste van de middengroepen is verschoven naar de uiteinden van de inkomensverdeling. Hieraan hebben bijgedragen een in verhouding sterke groei van de huurtoeslag en het wegvallen van de objectsubsidies voor huur- en koopwoningen. Voorts is de huurtoeslag steeds meer het domein van de lagere-inkomensgroepen geworden. Het huurwaardevoordeel is minder sterk toegenomen dan de huurtoeslag, maar domineert het verdeelingsbeeld nog steeds ten gunste van de hogere-inkomensgroepen. Het huurwaardevoordeel is de laatste jaren minder toegenomen door een daling van het gemiddelde marginale belastingtarief (van 45 procent naar 40 procent) als gevolg van de belastingherziening in 2001. Doordat ook de huurtoeslag in constante prijzen is achtergebleven, is het verdeelingsbeeld in 2003 nagenoeg gelijk aan dat in 1999, zij het dat het gemiddeld profijt per huishouden – ook door het nagenoeg verdwijnen van de objectsubsidies – duidelijk is afgenomen: met 18 procent bij de lagere, met 16 procent bij de midden- en met 20 procent bij de hogere inkomens.

8.4 Alternatieve inzet van instrumenten

Bevordering eigenwoningbezit

Hoewel het huidige kabinet (Balkenende II/III) geen voornemens heeft om het fiscale eigenwoningregime aan te passen, is er wel veel discussie over dit onderwerp.¹⁸ Inzake de fiscale behandeling van de eigen woning zijn globaal drie gezichtspunten mogelijk (zie voor een uitwerking hoofdstuk 9):

- De eigen woning is een investeringsgoed dat in het economisch verkeer wordt ingezet om (bedrijfs)inkomsten te genereren.
- De eigen woning is een beleggingsgoed dat rente of dividend oplevert.
- De eigen woning is een consumptiegoed.

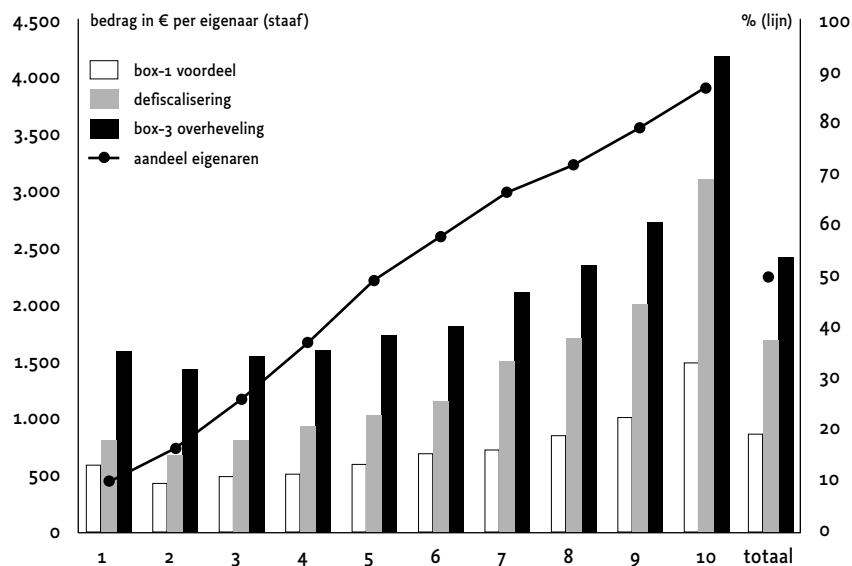
De behandeling als investeringsgoed doet de eigen woning in box 1 belanden, de behandeling als beleggingsgoed in box 3 en de behandeling als consumptiegoed plaatst de eigen woning geheel buiten het bereik van de fiscus. De wetgever heeft tot op heden in grote lijnen de investeringsvariant gesteund, waarbij de eigen woning wordt gezien als een bron van inkomen (Tweede Kamer, 1982-1983). De bruto-inkomsten bestaan uit fictieve huuropbrengsten (de huurwaarde), waarop op de bron drukkende lasten, waaronder de financieringskosten, in mindering kunnen worden gebracht. De netto-opbrengst wordt – met uitzondering van de in mindering te brengen hypotheekrente – geheel fictief vastgesteld, en niet (langer) getoetst aan gangbare huuropbrengsten en feitelijk op de bron drukkende lasten. Zowel het ontbreken van 'bedrijfsmatige activiteiten' bij de eigenwoningbezitter als het volstrekt fictieve karakter van de door de fiscus vastgestelde netto-inkomsten maakt positionering van de eigen woning in box 3 een voor de hand liggend

kwantitatieve informatie beschikbaar. Het totale effect van objectsubsiëring en huurprijsregulering kan worden benaderd door de verderop in dit hoofdstuk gepresenteerde effecten van huurliberalisering (zonder gedragsreacties). Daaruit blijkt dat de onderste helft van de inkomensverdeling een betrekkelijk gelijkmatig voordeel heeft van 585 euro per jaar, dat via de zesde inkomensgroep (met een gemiddeld voordeel van 500 euro) daalt naar een gemiddeld voordeel van circa 425 euro per jaar voor de 40 procent huishoudens met de hoogste inkomens. Het totale bedrag wat hier mee is gemoeid komt voor 2002 uit op 3,6 mld euro.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Economisch Statistische Berichten (2005) en Ministerie van Financiën (2006).

alternatief. Wanneer de huidige fiscale behandeling (in 2002) als uitgangspunt wordt genomen, zou een realistische behandeling in het kader van box 1 de eigenwoningbezitters een belastingnadeel van ruim 3 mld euro opleveren.¹⁹ Defiscalisering, ofwel het afschaffen van zowel de hypotheekrenteaftrek als het eigenwoningforfait, zou de eigenwoningbezitters ongeveer 6 mld euro kosten, plaatsing in box 3 ongeveer 8,5 mld euro.²⁰ Het is duidelijk dat een principieel ander fiscaal regime aanzienlijke inkomensgevolgen heeft voor de eigenwoningbezitter, zeker wanneer dat zonder compenserende maatregelen zou gebeuren.

Figuur 8.5 Toename gemiddelde uitgaven per eigenaar bij drie fiscale varianten voor de eigen woning, 2002^a



^a Per 10-procentgroep, zonder gedragsreactie van eigenaren en zonder compensatie door de overheid
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002 (SCP-bewerking)

¹⁹ Het betreft dan een economisch eigenwoningforfait van 2,5%, gebaseerd op fictieve huuropbrengsten.

²⁰ Eigen berekeningen op basis van IPO 2002 (CBS), rekening houdend met andere bezittingen en schulden dan voortkomend uit de eigen woning en rekening houdend met bestaande vrijstellingen. Er is echter geen rekening gehouden met de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning, waarmee in 2002 nog een fiscaal voordeel van circa 0,3 mld euro is gemoeid. De hier gepresenteerde budgettaire effecten van defiscalisering voor 2002 vallen circa 1,4 mld euro lager uit dan die berekend door het Ministerie van Financiën (2006). De belangrijkste oorzaken zijn dat wij uitkomen op een lager gemiddeld marginaal tarief (40% in plaats van ruim 46%) en een iets lager aantal eigenwoningbezitters waarvoor deze regeling relevant is (4% lager). Het verschil in gemiddeld marginaal tarief houdt vermoedelijk verband met het feit dat wij uitgaan van een microberekening (waarbij een deel van de hypotheekrenteaftrek in een lagere tariefklasse kan vallen) en het ministerie van een macrobepijning. Door deze twee oorzaken kan 90% van het verschil worden verklaard.

De gevolgen naar inkomensgroep zullen verschillen. Ten eerste neemt het aandeel eigenaren nagenoeg lineair toe met het inkomen, oplopend van ruim 10 procent in de laagste tot ruim 86 procent in de hoogste-inkomensgroep (rechteras). Daarnaast loopt het gemiddeld bedrag per eigenaar bij elk van de varianten op met het inkomen, met uitzondering van de laagste-inkomensgroep, waarin nogal wat kleine zelfstandigen voorkomen die gemiddeld duurdere woningen bewonen. De defiscaliseringsvariant heeft het meest steile verloop, gevolgd door de box-1-variant en de box-3-variant. Vooral de hoogste-inkomensgroep zal de nominale gevolgen van de varianten ondervinden: gemiddeld 1.500 euro per eigenaar voor de box-1-variant, 3.100 euro voor de defiscaliseringsvariant en 4.200 euro voor de box-3-variant (alles op basis van gegevens uit 2002). De veranderingen kunnen ook worden uitgedrukt in termen van koopquotes: het aandeel van de kosten van de eigen woning in het huishoudensinkomen (tabel 8.1). De box-1-variant zou een toename van de koopquote opleveren die licht daalt met het inkomen.²¹ De stijging van de koopquote is bij de box-3-variant met name voor de lage inkomens groot (tot wel 8 procentpunt), maar ook voor de hoogste inkomens draagt deze nog ruim 6 procentpunt. Dit alles uiteraard onder de veronderstelling dat de overheid geen compenserende maatregelen treft. Bovendien gaat het hier om gemiddelden; voor individuele huishoudens kunnen de gevolgen heel anders uitvallen. Zo ondervindt in de box-1-variant 6 procent van de kopers een koopkrachtverlies van meer dan 5 procent, in de defiscaliseringsvariant treft dit 44 procent van de kopers en in de box-3 variant 59 procent van de kopers.

Tabel 8.1 Inkomensgevolgen van de fiscale beleidsvarianten bij eigenaren, 2002 (zonder gedragsreacties en zonder compensaties)

	box 1	defiscalisering	box 3
gemiddeld koopkrachteffect (%)			
alle eigenaren	2,7	5,3	6,5
2e 10%-groep	3,6	6,0	8,0
6e 10%-groep	2,7	5,2	6,4
10e 10%-groep	2,4	5,2	6,2
koopkrachtverlies (in %):	(% huishoudens met genoemd koopkrachtverlies)		
minder dan 2,5%	56	37	23
tussen 2,5% - 5%	38	19	18
tussen 5% - 10%	6	29	40
tussen 10% - 15%	0	10	13
meer dan 15%	0	5	6
totaal	100	100	100

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002 (SCP-bewerking)

²¹ De laagste-inkomensgroep vertoont een veel grotere toename van de koopquote in de drie varianten door de genoemde aanwezigheid van relatief veel zelfstandigen met een vrij dure woning.

Huurliberalisering

In de huursector streeft de overheid naar verdere liberalisering van de huurprijzen. De huurmarkt kan door het geringe aanbod, de geringe dynamiek en de geringe marktwerking als een 'markt van geduld' worden aangemerkt.²² De minister van VROM hoopt met de liberalisering van de huren van aantrekkelijke, relatief goedkope huurwoningen in de beschermde sfeer de marktwerking door meer nieuwbouw en krachtiger doorstroming te verbeteren. Hogere huurprijzen zouden woningcorporaties moeten prikkelen tot meer nieuwbouw en zouden huurders moeten aanzetten om vaker in beweging te komen. Omdat de huidige huurders echter door de geringe nieuwbouw en de teruggelopen doorstroming geen redelijk alternatief hebben, is de liberalisering aanvankelijk door het parlement uitgesteld, totdat de woningcorporaties door nieuwbouw voldoende ruimte op de huurwoningmarkt hebben geschapen. Minister en parlement hielden elkaar hierdoor gevangen, omdat de nieuwbouw voor het parlement een voorwaarde was en voor de minister een resultaat. Inmiddels is een compromis gesloten, waarbij voldoende nieuwbouw als voorwaarde geldt voor liberalisering, en de zittende huurders worden ontzien.²³ Ook de Raad van Economisch Adviseurs pleit voor verdere liberalisering van de huurmarkt (Tweede Kamer, 2005-2006).

De huidige verdeling van huren hangt maar ten dele samen met de marktwaarden, wanneer de WOZ waarde indicatief is voor de marktwaarde. De maximale huren in het gereguleerde gebied, dus met een huurprijs onder de 565 euro per maand (in tijdvak 2002/2003) hangen nauwelijks samen met omgevingskenmerken. In een liberaliseringsvariant waarbij de huidige huren opschuiven in de richting van markthuren kan in plaats van de huidige huurniveaus een markthuurt worden verondersteld van 5,4 procent van de WOZ-waarde.²⁴ Bij de huidige huurverdeling (in 2002) is de verhouding van de huur tot de WOZ-waarde bij de laagste huren gemiddeld 3,2 procent en bij de hoogste huren 6,9 procent. Maar ook binnen deze groepen variëren de huidige verhoudingen met de WOZ-waarde aanzienlijk. Door zo'n liberalisering zal de variatie van huren toenemen. Aan de onderkant zullen huren van huurwoningen met een relatief lage WOZ-waarde dalen, aan de bovenkant zullen huren van woningen met een hoge WOZ-waarde stijgen. Een dergelijke variant zal ook gevolgen hebben voor de huurtoeslag. Totale liberalisering is op dit moment in politiek Den Haag echter niet aan de orde. De huidige discussie gaat over de bovenste 25 procent van de huurmarkt. De hier gepresenteerde variant is meer vergaand en betreft de gehele huurmarkt.

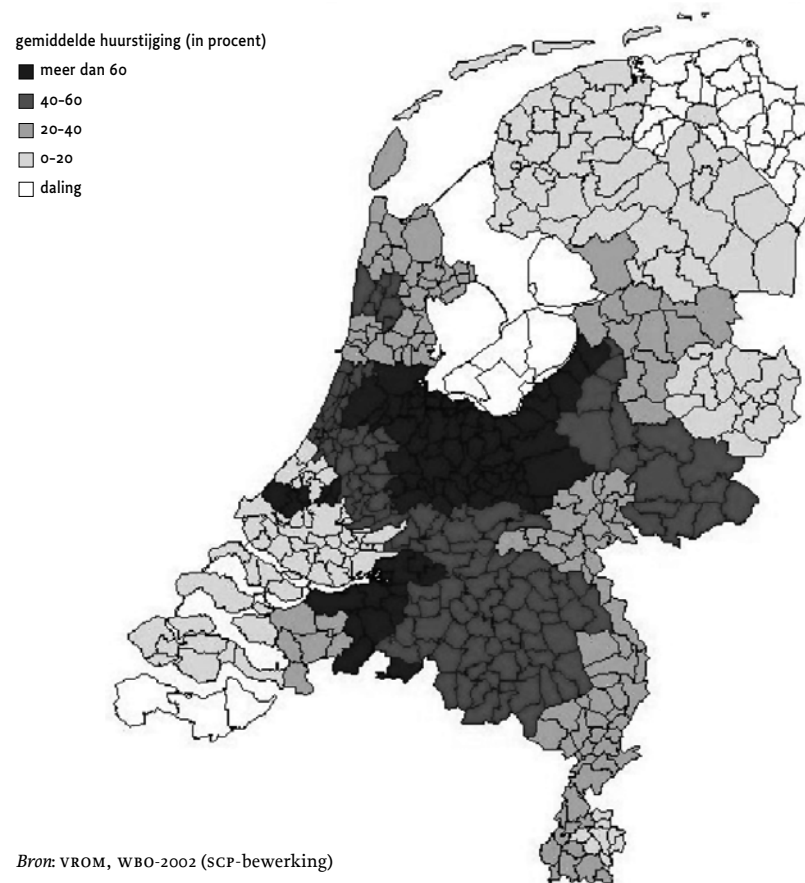
²² Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 275-281.

²³ Volgens een persbericht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006) is het de bedoeling een kwart van de huurmarkt per 1 januari 2007 te liberaliseren. Behalve het reeds geliberaliseerd gebied van 5 procent van de huurmarkt komt er een overgangsgebied van 20 procent dat op termijn geliberaliseerd wordt. Zolang er niet voldoende nieuwe woningen zijn gebouwd, geldt ook in het overgangsgebied een maximale huur volgens het woningwaarderingsstelsel, met een opslag van 10 procent, en blijft buiten het gereguleerde gebied voor zittende huurders het percentage van de jaarlijkse huurverhoging aan een wettelijk maximum gebonden, ook na 2010.

²⁴ Zie Abf research (2004), 19, en Centraal Planbureau (2004). Deze waarde is gebaseerd op het huurniveau in het reeds geliberaliseerde deel van de huurmarkt (5,5%) en de woonlasten die startende kopers bereid zijn om te betalen (5,3%).

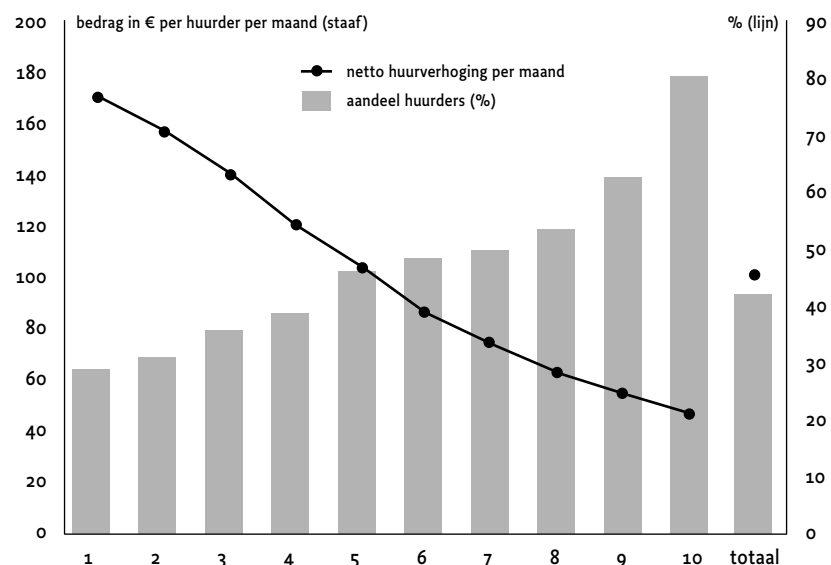
De liberaliseringsvariant zal per saldo tot gevolg hebben dat de gemiddelde maandhuur stijgt met ongeveer 90 euro, inclusief de effecten van de huursubsidie.²⁵ Voor ruim tweederde van de huurders zal de huur stijgen (ruim 2 miljoen huishoudens); voor bijna eenderde van de huurders daalt de huur (bijna 1 miljoen huishoudens). De huurveranderingen door deze beleidswijziging zullen niet alleen verschillen naar de omvang van de woning, maar ook naar woningmarktgebied. De WOZ-waarden van huurwoningen variëren immers nogal per regio, terwijl de huidige huurniveaus veel minder uiteenlopen door het landelijk uniform toegepaste woningwaarderingsstelsel. Figuur 8.6 geeft aan hoe de gemiddelde huurverandering per woningmarktgebied uitpakt. De hoogste gemiddelde stijging treffen we aan in Amsterdam (met ruim 75 procent). Aan het andere uiterste van het spectrum zien we Zuid-Zeeland, waar de gemiddelde huur met 16 procent zal dalen.

Figuur 8.6 Gemiddelde huurstijging per woningmarktgebied bij volledige liberalisering, 2002 (in %)



²⁵ De huurstijging zelf is iets kleiner, maar wordt versterkt door een lichte daling van de huursubsidie.

Figuur 8.7 Toename gemiddelde uitgaven per huurder in de liberaliseringsvariant op de huurmarkt, 2002^a



^a Per 10-procentgroep, zonder gedragsreactie van eigenaren en zonder compensatie door de overheid.
Bron: VROM, WBO-2002 (SCP-bewerking)

De gevolgen van het liberaliseren van de huurmarkt pakken voor de onderscheiden inkomensklassen verschillend uit. Ten eerste moet worden bedacht dat huurders sterk zijn geconcentreerd in de onderkant van de inkomensverdeling. De gevolgen van de huurliberalisering zullen dus vooral bij de lagere inkomens tot uiting komen. De huurstijging is bij de lagere-inkomensgroepen gemiddeld zo'n 70 tot 80 euro per maand. Vanaf de vijfde inkomensgroep loopt deze stijging snel op tot ruim 170 euro bij de hoogste-inkomensgroep. De verandering in de huurtoeslag is relatief klein. Deze daalt vooral bij de middeninkomens (3e – 7e inkomensgroep) met gemiddeld 20 euro per maand, doordat hun huur boven de maximumhuur uitkomt. In de eerste inkomensgroep stijgt het gemiddelde bedrag van de huurtoeslag juist licht (8 euro), doordat de huren daar relatief (ten opzichte van de huidige huur) sterk toenemen; bij de hogere inkomens speelt de huurtoeslag per definitie geen rol. Daarmee is extra huurtoeslag voor de laagste-inkomensgroep volstrekt ontoereikend om hun huurstijging te compenseren. Het totaal van de huurtoeslag, ofwel het profijt dat huishoudens hebben van de huurtoeslag, daalt in deze variant met ongeveer 100 mln euro. De gevolgen voor de inkomensverdeling op de korte termijn zijn behoorlijk groot. In de laagste-inkomensgroep stijgt de huurquote (huur als aandeel van het huishoudinkomen) gemiddeld 10 procent, aflopend tot 3 procent in de hoogste-inkomensgroep.

8.5 Gedragsreacties van consumenten

Bij de berekening van de inkomenseffecten van de hier gesimuleerde beleidsvarianten voor de koopsector en de huursector zal rekening moeten worden gehou-

den met eventuele compensatiemaatregelen. Voorts kunnen gedragsreacties van consumenten en producenten niet buiten beschouwing blijven. Daarom is een model ontwikkeld dat deze effecten kan verdisconteren.

Het model

Het model dat we gebruiken bij de berekening van de inkomenseffecten van alternatieve financiële instrumenten is onlangs door ons ontwikkeld (Ras *et al.*, 2006). Dit model brengt op empirische basis de feitelijke woonsituatie van elk huishouden in verband met kenmerken van dat huishouden, met de kosten die het huishouden maakt voor de huidige woning en met de kosten die het zou maken in een andere woning. Ook de huur-/koopbeslissing hangt van deze kenmerken af, en is in het model opgenomen. De omvang en kwaliteit van de woning worden samengenomen in één maat: de hoeveelheid woondiensten. Deze is gebaseerd op de woz-waarde van de woning, gecorrigeerd voor regionale prijsverschillen. Hierdoor krijgt bijvoorbeeld een woning in een buitenwijk van Amsterdam evenveel woondiensten als een identieke woning in de stad Groningen, ook al lopen de woz-waarden uiteen. De kosten die huishoudens maken voor hun woning worden gemeten met het in de economische literatuur gebruikelijke concept van gebruikskosten.²⁶ Daarbij worden de kosten voor eigenaren bepaald door de hypotheeklasten, de mate waarin de woning is gefinancierd met eigen middelen, de zakelijke lasten, de kosten van onderhoud en de fiscale regelingen. Een huishouden dat de hypotheek heeft afbetaald maakt toch kosten: behalve zaken als onderhoud wordt ook het gedeerd inkomen op vermogen in rekening gebracht. De kosten van huurders hangen uiteraard samen met de huur (eventueel verminderd met huurtoeslag). Vervolgens wordt de prijs van woondiensten bepaald. Deze prijs, gedefinieerd als de gebruikskosten per woondienst, geeft aan hoeveel een 'eenheid' wonen kost. Doordat de financiële regelingen zijn verdisconteerd in de gebruikskosten, kunnen we met het model ook de gevolgen van veranderingen in deze regelingen schatten. De verklaringskracht van het model is heel acceptabel.²⁷

Modelsimulaties

In de voorgaande paragraaf zijn de gevolgen besproken van drie varianten voor de fiscale behandeling van de eigen woning en een variant van huurliberalisering. Deze gevolgen zouden de huishoudens op korte termijn ondervinden. Het is echter te verwachten dat huishoudens hun gedrag aan de nieuwe situatie aanpassen, al is dit wellicht pas op langere termijn. Ze kunnen bijvoorbeeld bij de eerstvolgende geplande verhuizing kleiner of groter gaan wonen dan ze aanvankelijk van plan waren. Ook kan de afweging tussen een huur- en een koopwoning anders uitvallen. Met het model kunnen we de gedragsreacties van de huishoudens schatten, en zo de gevolgen van de beleidsvarianten op de langere termijn bepalen.

Wanneer grote wijzigingen in de kosten van huishoudens optreden en huis-

²⁶ Zie bijvoorbeeld Elsinga en Conijn (2001) en Ter Rele en Van Steen (2001).

²⁷ De (pseudo) R² van de huur-/koopbeslissing is 22%, van de hoeveelheid woondiensten voor eigenaren 27% en van de hoeveelheid woondiensten voor huurders 47%. Voor een model geschat op microgegevens zijn deze waarden als redelijk tot hoog aan te merken.

houdens hierop reageren met een verandering in de vraag naar woondiensten, zal dit gevolgen hebben voor de het prijsniveau op de woningmarkt. Het gedrag van aanbieders op de woningmarkt is hier niet onderzocht. Omdat de woningmarkt vooral een voorraadmarkt is, geeft deze omissie voor de korte en middellange termijn geen probleem. Voor de langere termijn is dit wel een punt van onzekerheid. Een raming van de veranderingen in het woningaanbod op de langere termijn, gebaseerd op prijzen en toekomstig beleid, is echter niet eenvoudig.

Daarom gaan we er bij de berekeningen vanuit dat het aanbod hetzelfde blijft.²⁸ Voor de koopmarkt hebben we daartoe beredeneerd welke koopprijs het prijsmodel van Boelhouwer en De Vries (2005) zou opleveren bij de verschillende varianten.²⁹ We gaan uit van prijsdalingen van 15 procent in de box-1-voordeelvariant, 30 procent in de defiscaliseringsvariant en 35 procent in de box-3-variant. Uiteraard kunnen deze prijsdalingen in werkelijkheid anders uitpakken. Zelfs zonder beleidswijzigingen is een voorspelling van de marktprijs voor koopwoningen niet eenvoudig.³⁰

Bij de fiscale varianten voor eigenaren nemen we aan dat de huurniveaus ongewijzigd blijven. De verhouding tussen eigenaren en huurders verandert immers nauwelijks. In de huurliberaliseringsvariant liggen de huren vast door het gekozen scenario. Er worden daar geen prijseffecten op de koopwoningmarkt verwacht, want ook daar verandert de verhouding tussen aantallen eigenaren en huurders nauwelijks.

Ook de overheid kan reageren op haar eigen maatregelen of op het gedrag van woonconsumenten. Bij de simulaties is echter geen rekening gehouden met mogelijk compenserende koopkrachtmaatregelen. De uitkomsten zijn immers sterk afhankelijk van de wijze waarop (mogelijke) opbrengsten aan huishoudens worden teruggegeven. Door het niet verdisconteren van eventueel compenserende maatregelen zal de marktprijs door de lagere koopkracht van huishoudens lager komen te liggen dan met compensatie het geval zou zijn geweest. In de koopsector treedt daardoor extra vermogensverlies op.

Het model geeft aan dat slechts weinig kopers door de gekozen varianten voor wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning hun heil op de huurmarkt zullen zoeken (1 procentpunt). Bij de box-1-variant treedt hierbij geen verschil naar inkomensgroepen op, maar bij de defiscaliseringsvariant en de box-3-variant betreft het voornamelijk de eigenwoningbezitters uit de lagere-inkomensgroepen. De hoeveelheid woondiensten die wordt geconsumeerd verandert evenmin (box-1-variant) of neemt zelfs marginaal toe (defiscaliseringsvariant en box-3-variant), doordat de lagere en middeninkomens iets meer woondiensten consumeren.

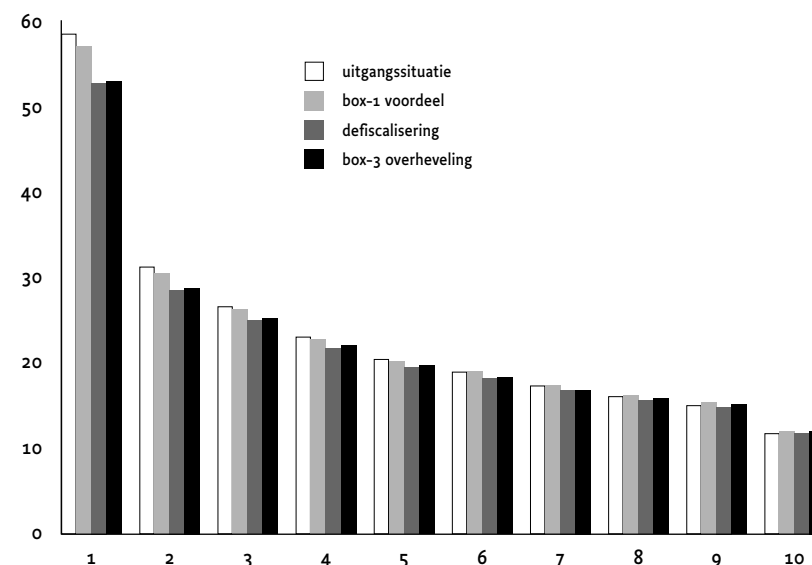
²⁸ We nemen aan dat bij een vraagverandering de woningprijzen het evenwicht tussen vraag en aanbod herstellen (prijsmechanisme).

²⁹ Boelhouwer en De Vries (2005) bestuderen andere varianten, zodat hun resultaten niet direct toepasbaar zijn.

³⁰ Een gevoeligheidsanalyse wijst uit dat de verhoudingen van de kosteneffecten tussen inkomensgroepen niet wezenlijk veranderen bij marktprijsontwikkelingen die 10 procentpunt hoger of lager liggen dan die in de hoofdtekst.

De kortetermijngevolgen van de fiscale maatregelen kunnen blijken figuur 8.5 als fors worden aangemerkt. Door op de langere termijn rekening te houden met dalende woningprijzen vallen de gevolgen anders uit (zie figuur 8.8). Voor de lagere inkomens resulteert gemiddeld genomen een daling van de koopquote.³¹ Dit kan oplopen tot een daling van meer dan 5 procentpunt bij de laagste-inkomensgroep (defiscalisering en box 3). Voor de allerhoogste inkomens blijft gemiddeld een kostentoeename over van maximaal 3 procentpunt. Het is duidelijk dat deze fiscale maatregelen nivellerend werken wanneer rekening wordt gehouden met gedragsveranderingen en de bijbehorende veranderingen in de prijs van woningen.

Figuur 8.8 Koopquote op lange termijn per eigenaar in fiscale varianten voor de eigen woning, naar inkomensgroepen, 2002 (in %)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, IPO-2002 en VROM, WBO-2002 (SCP-bewerking)

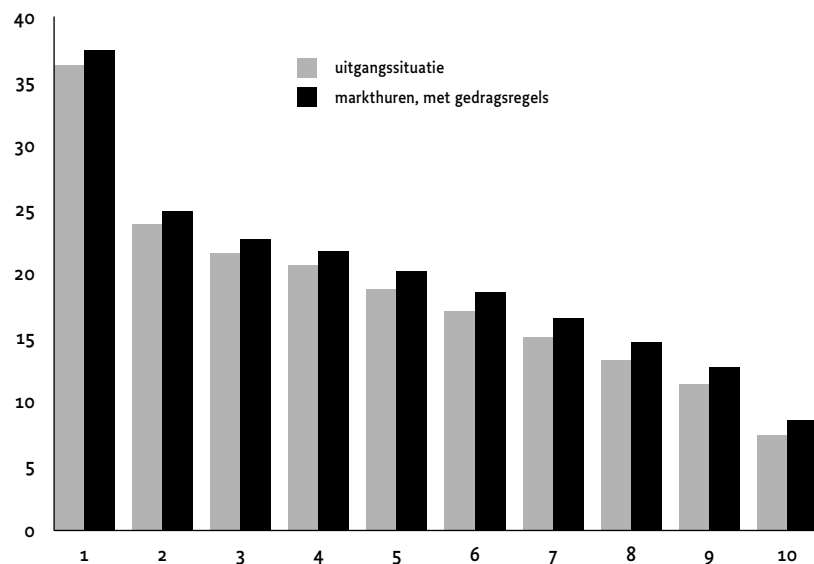
De liberalisering van de huurprijzen levert op de korte termijn een lastenverzwaring op van in totaal 3,3 mld euro. De huurquote neemt dan gemiddeld met ruim 5 procentpunt toe. Veel huurders zouden op termijn als reactie op de huurstijging echter (veel) kleiner, of kwalitatief minder, willen gaan wonen (13 procent minder woondiensten) en een zeer klein deel zou liever eigenaar worden (1,3 procentpunt).

Als het woningaanbod aan deze wensen tegemoet kan komen, blijft de stijging van de huurquotes beperkt tot 1,3 procentpunt (zie figuur 8.9, ongeveer 23

³¹ De zeer hoge koopquotes bij de laagste-inkomensgroep betreffen, net als bij de huurders, in belangrijke mate een noemereffect (laag inkomen). De laagste-inkomensgroep omvat overigens weinig kopers (zie figuur 8.5) en betreft veelal (kleine) zelfstandigen, waarvan het inkomen van jaar op jaar nogal kan variëren.

euro per huurder).³² De huurtoeslag blijkt dan de directe kostengevolgen van deze maatregel deels te kunnen compenseren. Doordat een deel van de huishoudens kleiner gaat wonen komen zij nu wel in aanmerking voor de huurtoeslag. Deze zou dan juist 100 miljoen euro meer vergen dan in de uitgangssituatie.³³ De gevolgen voor de inkomensverdeling op de korte termijn zijn dus behoorlijk groot. De gedragsaanpassing van huishoudens brengt hierin echter verandering.

Figuur 8.9 Huurquote op lange termijn per huurder in de liberaliseringsvariant op de huurmarkt, naar inkomensgroepen, 2002 (in %)



Bron: VROM, WBO-2002 (SCP-bewerking)

In het voorafgaande is verondersteld dat de overheid de extra kosten voor de huishoudens niet compenseert. De uitkomsten hangen sterk af van de vorm van een eventuele compensatie. Zo zal een algemene belastingverlaging met een nominaal bedrag per huishouden vooral voor de lagere inkomens relatief voordelig uitpakken. Wanneer de compensatie naar rato van het inkomen plaatsvindt zullen de hogere-inkomensgroepen er in euro's weer iets beter uitspringen.

³² In de laatste jaren is het aanbod van kleine, goedkope huurwoningen echter juist afgenomen, zodat de vraag wellicht niet gehonoreerd zal worden.

³³ In deze variant zou op termijn 0,1 procent van de huishoudens liever een woning kopen. Deze huishoudens zouden dan ongeveer 100 mln euro ontvangen via fiscale regelingen. Op langere termijn zouden markthuren dus kunnen leiden tot een jaarlijkse uitgavenverhoging van 200 mln euro voor de overheid, in plaats van de verlaging van 100 mln op de korte termijn.

8.6 Slotbeschouwing

De financiële betrokkenheid van de overheid bij de volkshuisvesting is aanzienlijk. In 2002 werd ruim 1,5 mld euro aan huursubsidie verstrekt (vanaf 2006: huurtoeslag). Aan eigenwoningbezitters kwam een twee keer zo hoog bedrag aan fiscaal (huurwaarde)voordeel ten goede doordat de bijtelling van de fictieve inkomsten uit eigen woning in box 1 een stuk lager is dan economisch gerechtvaardigd zou zijn. Daardoor draagt de overheid bij zowel huur- als koopwoningen gemiddeld 12 procent van de woonkosten. Aangezien de huurtoeslag vooral de lagere inkomens ten goede komt en het huurwaardevoordeel de hogere inkomens, is de overheidsbijdrage zeer ongelijk volgens een u-vormig patroon over inkomensgroepen verdeeld. Zo draagt de overheid bij de 20 procent laagste inkomens 20 procent van de kosten, bij de middeninkomens 8 procent en bij de 10 procent rijkste huishoudens 14 procent van de kosten. De subsidiequotes hebben bij beide financiële instrumenten een tegengesteld effect: de lagere inkomens worden via de huurtoeslag progressief gecompenseerd en de hogere inkomens via het huurwaardevoordeel degressief gesteund.

Het hier geschetste beeld in de volkshuisvesting voedt een meer algemene observatie over de ontwikkeling van het 'profijt van de overheid' in de tijd. In het algemeen blijkt dat een toegenomen profijt van de overheid voor de lagere-inkomensgroepen vooral ten koste is gegaan van de middengroepen, niet alleen in de volkshuisvestingssector maar bijvoorbeeld ook op het gebied van de zorgverzekeringen en de dienstverlening.³⁴ Het profijt van inkomensafhankelijke voorzieningen, waaronder de huurtoeslag, lijkt daarentegen steeds meer het domein te worden van de lagere-inkomensgroepen, terwijl de hogere inkomens profiteren van voorzieningen waarop de overheid in verdelingstermen minder greep heeft. Dit leidt tot de conclusie dat de middengroepen zowel het 'slachtoffer' zijn van betrekkelijk autonome ontwikkelingen die de overheidsuitgaven meer richting hogere-inkomensgroepen hebben gestuwd, als van beleidsontwikkelingen die ertoe hebben geleid dat voorzieningen waaraan inkomenspolitieke doelstellingen zijn verbonden meer werden toegesneden op lagere-inkomensgroepen.

In de volkshuisvesting spelen twee belangrijke beleidsdiscussies: de mate waarin de prijsvorming in de huursector geliberaliseerd moet worden en de mate waarin de fiscale facilitering van de eigen woning op het huidige niveau zou moeten blijven. De in discussie gebrachte alternatieven beogen de werking van de woningmarkt te verbeteren. Ingrepen in de huurprijsvorming en de fiscale behandeling van de eigen woning kunnen echter verstrekkende gevolgen hebben voor de inkomens- en vermogenspositie van huishoudens en het budget van de overheid. Om hier enig inzicht in te krijgen hebben we een model ontwikkeld dat een relatie legt tussen de kosten die huishoudens maken en de keuze die ze maken voor een koop- of huurwoning en de hoeveelheid 'woondiensten' die ze daarbij afnemen. De woonkosten vormen het product van de hoeveelheid woondiensten en de prijs per eenheid woondiensten. De prijs per woondienst valt duidelijk anders uit wanneer de huurmarkt wordt geliberaliseerd of de fiscale facilitering van de

³⁴ Pommer, Jonker en Ruitenber (2003), 192

eigen woning wordt beperkt, waardoor bewoners andere keuzen zouden willen maken. Bij de beperking van de fiscale facilitering van de eigen woning zijn drie ingrijpende varianten doorgerekend:

- Een economische waardering van de inkomsten uit eigen woning in box 1.
- Een verwijdering van de eigen woning uit de fiscaliteit.
- Een overheveling van de eigen woning naar box 3.

Bij deze varianten zouden de belastingopbrengsten respectievelijk 3 mld, 6 mld en 8,5 mld euro hoger uitvallen (op basis van gegevens uit 2002). Bij het doorrekenen van deze alternatieven is geen rekening gehouden met mogelijke compensatiemaatregelen, omdat de wijze waarop deze vorm zouden krijgen van invloed is op de uitkomsten.

Wanneer de overheid de opbrengsten niet zou terugsluizen naar de huishoudens, kunnen de kortetermijnevolgen van de fiscale maatregelen als fors worden aangemerkt. Wanneer huishoudens hun woonsituatie echter zouden aanpassen aan de maatregelen, het aanbod op de woningmarkt deze veranderende keuzes mogelijk zou maken, en wanneer rekening wordt gehouden met prijsdalingen op de langere termijn bij de verschillende varianten, vallen de koopkrachtgevolgen aanzienlijk lager uit. Op basis van modelberekeningen daalt de koopquote bij de lagere inkomens; deze daling loopt op tot meer dan 5 procentpunt bij de laagste-inkomensgroep (bij defiscalisering en overheveling van de eigen woning naar box 3). Voor de allerhoogste inkomens stijgt de koopquote met maximaal 0,3 procentpunt. Dit betekent dat de gesimuleerde fiscale maatregelen nivellerend werken wanneer huishoudens hun keuzen aanpassen en de prijzen van woningen daardoor eveneens in beweging komen.

De liberalisering van de huurprijzen leidt in eerste instantie tot een kleine verlaging van de huurtoeslag. Dit levert op de korte termijn een lastenverzwaring van gemiddeld 95 euro per maand per huurder op (de huurquote stijgt met ruim 5 procentpunt). Veel huurders zouden als reactie hierop kleiner of minder luxe willen gaan wonen en een zeer klein deel zou liever eigenaar worden. Als het woningaanbod aan deze wensen tegemoet kan komen, blijft de stijging van de kosten beperkt tot circa 23 euro per huurder (de huurquote stijgt met 1,3 procentpunt). De huurtoeslag blijkt de kostenstijging dan deels te compenseren.

Geconcludeerd kan worden dat de hier gesimuleerde overheidsingrepen in de prijsvorming van huurwoningen en de fiscale facilitering van de eigen woning in eerste instantie substantiële gevolgen hebben voor het inkomen van de betrokken huishoudens. Wanneer we rekening houden met het gedrag van huishoudens en met de mogelijke prijseffecten van deze maatregelen op de langere termijn, blijken de ingrepen echter minder ongunstig uit te vallen. De ongunstige effecten kunnen nog verder worden teruggedrongen wanneer de overheid compenserende maatregelen treft, door bijvoorbeeld extra inkomsten terug te sluisen naar huishoudens. Dergelijke compenserende maatregelen zijn hier niet doorgerekend, omdat de gevolgen voor burgers sterk worden bepaald door de wijze waarop zij worden vormgegeven.

Hoewel de gemiddelde gevolgen op lange termijn lijken mee te vallen, lopen

de gevolgen voor individuele huishoudens sterk uiteen. Ook past de kanttekening dat bij de simulaties geen rekening is gehouden met beperkingen in het aanbod van woningen, met financieringsproblemen als gevolg van de waardedaling van woningen en met mogelijke macro-economische gevolgen. De uitkomsten geven daarmee een gebruikelijk partieel maar wel een belangrijk inzicht in de gevolgen die overheidsmaatregelen kunnen hebben voor de vraag die burgers uitoefenen naar woondiensten en de lasten die zij hiervoor dragen.

LITERATUUR

- Abf research (2004), *De effecten van een nieuw stelsel voor huurprijzen*, rapport 2004-0070CP, Delft: Abf research
- Boelhouwer, P., en P. de Vries (2005), Defiscalisering eigenwoningbezit leidt tot forse daling woningprijzen, *Economisch Statistische Berichten*, (90)4455, 109-111
- Centraal Planbureau (2004), *Validatie Abf-berekeningen nieuw huurbeleid*, Notitie 2004/51, Den Haag: CPB
- Economisch Statistische Berichten (2005), Themanummer hypotheekrenteaftrek, *Economisch Statistische Berichten*, (90)4455
- Elsinga, M.G., en J.B.S. Conijn, m.m.v. A.A.A. Mariën (2001). *Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens*, Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt, 31, Delft: Onderzoeksinstituut OTB
- Ministerie van Financiën (2006), *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, Brief van Staatssecretaris Wijn aan de Tweede Kamer, 20 maart, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000), *Nota wonen: mensen, wensen, wonen, in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Ministerraad stemt in met nieuw huurbeleid*, persbericht, 17 maart, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Pommer, E., en L. Ruitenbergh (1994), *Profijt van de overheid III; de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991*, cahier 116, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Pommer, E., J.J. Jonker, en L. Ruitenbergh (2003), *Profijt van de overheid; de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, Publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren, en I. Ooms (2006), *Uitgerekend wonen: een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*, Publicatie 2006/3, Den Haag: SCP
- Rele, H.J.M. ter, and G. van Steen (2001), *Housing Subsidisation in the Netherlands. Measuring its Distortionary and Distributional Effects*, CPB Discussion Paper 002, Den Haag: Centraal Planbureau
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*, Publicatie 2005/14, Den Haag: SCP
- Tweede Kamer (1982-1983), *Nota eigen woningbezit*, 18 053, nrs. 1-2

Tweede Kamer (1989-1990), *De ontwikkeling van het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting*, 21 387, nrs. 1-2

Tweede Kamer (2005-2006), *De woningmarkt uit het slot. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA). Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, 30 507, nr. 2

9 Fiscus en eigen woning

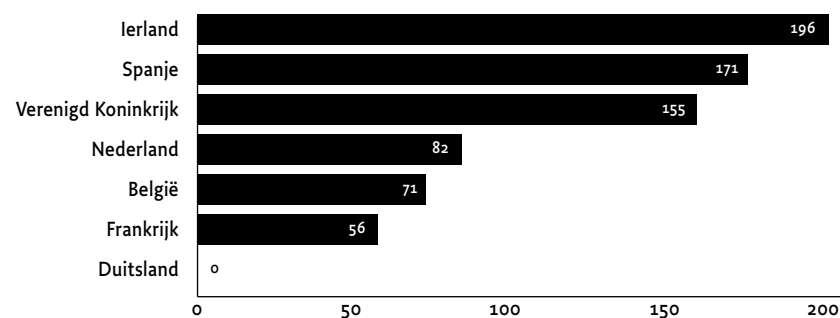
Het Mattheüsprincipe in de praktijk

C.A. de Kam¹

9.1 Opmars van de eigen woning

Eind 2005 telde de nationale woningvoorraad bijna 6,9 mln huizen. Het aandeel van eigen woningen in de voorraad is gedurende de afgelopen dertig jaar gestaag toegenomen, tot omstreeks 55 procent.² De overheid heeft de volksverhuizing naar een eigen huis krachtig bevorderd, doordat de woonlasten van eigenwoningbezitters in belangrijke mate worden gesubsidieerd met behulp van fiscale faciliteiten, waar huurders geen baat bij hebben. Bovendien weten individuen uit ervaringen van de afgelopen tien à twintig jaar dat de investering in een eigen huis uitstekend rendeert. De stijging van de woningprijzen ging hier en in nogal wat andere lidstaten van de Europese Unie ver boven de inflatie uit; zie figuur 9.1. Daarmee boekten eigenwoningbezitters omvangrijke, al dan niet verzilverde vermogenswinsten, die aan de neus van huurders voorbij gingen. Een deel van de eigenwoningbezitters heeft de toegenomen waarde van het huis – en van hun aandelen – in de tweede helft van de jaren negentig verzilverd. Het is aannemelijk dat de explosieve stijging van de gezinsvermogens in de periode 1996-2000 en verzilverde vermogenswinsten ten minste 1 procentpunt per jaar hebben bijgedragen aan de toename van de particuliere consumptie in Nederland.³

Figuur 9.1 Huizenprijzen, 1997-2005 (mutatie in %)



Bron: The Economist (2005), 71

¹ Ik dank drs. E. Pommer van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voor nuttig commentaar op een voorlopige versie van dit hoofdstuk. Belastingtarieven en andere wettelijke regelingen naar de situatie op 1 januari 2006.

² In 1975 bedroeg dit aandeel nog slechts 35 procent. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), 78 en 80.

³ Centraal Planbureau (2001), 74.

Door de algemene stijging van de (nominale) inkomens en de daling van de lange rente zagen honkvaste eigenwoningbezitters hun woonquote⁴ de afgelopen tijd omlaag gaan, terwijl huren en bijkomende woonlasten van huurders jaarlijks met ten minste het percentage van de geldontwaarding opliepen. In vergelijking met kopen is het huren van een huis financieel steeds minder aantrekkelijk geworden.⁵ Deze conclusie geldt ook wanneer de ontwikkeling van de woonlasten over een lange periode wordt gezien.⁶ De voor eigenwoningbezitters over het algemeen mooie resultaten uit het verleden bieden uiteraard geen garantie voor de toekomst. Dit blijkt wel uit de waardeontwikkeling van huizen in Duitsland, die voor de periode 1997-2005 op nul staat. De stagnatie van de huizenprijzen daar zal deels zijn veroorzaakt door de slechte gang van zaken in de economie van de Oostburen. Ook de geringe bevolkingsgroei speelt mogelijk een rol.⁷ Gaat de rente de komende jaren stijgen, onder invloed van het dubbeltekort van de Verenigde Staten en het voor Europa verwachte economische herstel, dan kan de prijs van huizen in meer landen onder druk komen te staan. Ook een tegenvallende inkomensontwikkeling haalt prijsdruk van de ketel. Verder zal een eventuele insnoering van bestaande fiscale faciliteiten voor de eigen woning de huizenprijzen in ons land kunnen drukken.

Inmiddels hebben het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid en de sinds twintig jaar vrijwel onafgebroken stijgende woningprijzen steeds meer huishoudens bewegen over te gaan tot de aankoop van een eigen huis. Door deze trend vormt de eigen woning inmiddels met afstand het voornaamste bestanddeel van het totale gezinsvermogen ter grootte van bruto 2,5 bln euro; zie tabel 9.1. Na aftrek van (hypotheek)schulden resteert een nettovermogen van ruim 1,9 bln euro, wat ruwweg overeenkomt met gemiddeld 265.000 euro per gezin.

9.2 Een onzichtbare belastinguitgaaf

Naarmate het eigenwoningbezit verder oprukt, neemt de financiële betrokkenheid van het Rijk bij de volkshuisvesting alleen maar toe, alle verhalen over een terugtrekkende overheid ten spijt. De voornaamste oorzaak ligt bij de fiscale behandeling van het eigen huis. Eigenwoningbezitters dienen ieder jaar een bepaald bedrag als inkomen uit de eigen woning – de zogeheten *huurwaarde* – bij hun overige inkomsten te tellen. Daartegenover mogen zij hun financieringslasten en de eventuele erfpachtcanon in aftrek brengen. Om deze reden is het doorgaans ver-

⁴ De woonquote wordt bepaald door de woonlasten te relateren aan een nader te kiezen inkomensbegrip (bruto-inkomen, besteedbaar inkomen).

⁵ Bij de voorgenomen liberalisatie van het huurbeleid worden de huurprijzen gekoppeld aan de in het kielzog van koopwoningen eveneens fors gestegen waarde van de (huur)woning. Huurders betalen na liberalisatie van de huren een marktconforme prijs en daarmee de tol van de uitbundige prijsontwikkeling op de woningmarkt, waarvan niet zij maar de verhuurders hebben geprofiteerd.

⁶ De volgende cijfers zijn illustratief. Als gevolg van een reeks huurverhogingen stegen de netto woonlasten van huurders in de periode 1975-1995 met een factor 2,5. In de koopsector liepen de nettowoonlasten – afhankelijk van het inkomen – in diezelfde periode slechts op met een factor 1,5 tot 1,9 (Briene, 1997).

⁷ Het waren in Nederland bovendien niet voor alle eigenwoningbezitters gouden decennia. Wie kochten in de tweede helft van de jaren zeventig en in de daaropvolgende tien jaar moesten verkopen, hebben vaak een gevoelig vermogensverlies geleden.

Tabel 9.1 Samenstelling gezinsvermogen, 2004

	mld euro	%-verdeling
Eigen woning	1.050	42
Pensioenbesparingen (inclusief levensverzekering)	790	32
Liquide financieel bezit (inclusief effecten)	485	19
Andere bezittingen ^a	165	7
	—	—
Bruto financieel vermogen + huizenbezit	2.490	100
-/- Schulden	535 ^b	
	—	
Netto vermogen + huizenbezit	1.995	

^a Ondernemingsvermogen van zelfstandigen, pakketten aanmerkelijk-belangaandelen, grond.

^b Waarvan hypotheekschuld 420 mld euro.

Bron: Centraal Planbureau (2006), 70; De Nederlandsche Bank (2005), 61.

standig de woning gedurende de maximale termijn (dertig jaar) volledig met vreemd vermogen te financieren.⁸ De aflossing van een hypothecaire lening kan op verschillende manieren plaatsvinden: jaarlijks (bij lineaire aflossing of een annuïteitenlening), door een kapitaalverzekering die na dertig jaar uitkeert, waarvoor periodiek premies worden afgedragen (spaarhypotheek), dan wel door uitkering van een effectendepot dat wordt opgebouwd door periodieke stortingen (beleggingshypotheek). De annuïteitenhypotheek is op zijn retour. Bij deze hypotheekvorm vermindert de betekenis van de renteaftrek tijdens de looptijd van de lening, omdat een toenemend deel van de periodieke betaling aan de geldgever uit schuldaflossing bestaat. Sterk in opkomst zijn andere hypotheekvormen – met name spaarhypotheeken en beleggingshypotheeken. Hierbij vindt geen tussentijdse aflossing van de lening plaats, zodat woningbezitters, anders dan bij een hypotheek waarop wordt afgelost, gedurende de gehele looptijd van de lening ten volle van de renteaftrek kunnen profiteren.

Mede door de vlucht in hypothecaire financiering, ook in het geval dat belastingplichtigen over voldoende eigen vermogen beschikken om de aankoop van het huis geheel of voor een deel uit eigen middelen te financieren, registreert de fiscus een aanzienlijk negatief inkomen uit de eigen woning. In 2005 wordt over in totaal 4,5 mld euro huurwaarde van eigen woningen geheven.⁹ Tegenover dit posi-

⁸ In 2002 had 87 procent van de eigenwoningbezitters zijn koopwoning met een hypothecaire lening bezwaard. Zie Ras *et al.* (2006), 51.

⁹ Bedrag ontleend aan Ministerie van Financiën (2006, 2). Jacobs *et al.* (2006, 107) schatten de geaggregeerde huurwaarde op 5 mld euro. Beide cijfers zijn lager dan verwacht. Immers, voor de meeste woningen bedraagt de huurwaarde 0,6 procent van de waarde in het economisch verkeer; zie tabel 9.2. Bij een waarde van het eigenwoningbezit van ruim 1.000 mld euro levert dit een geaggregeerde huurwaarde van 6 mld euro op. Voor goedkope woningen gelden echter lagere percentages (dan 0,6); voor zeer dure woningen is het bij te tellen bedrag afgetopt op 8.900 euro. Door zulke oorzaken valt de geaggregeerde huurwaarde lager uit (4,5 mld euro). Mogelijk is ook sprake van enige onderwaardering van het woningbestand bij de periodieke taxatie op grond van de wet Waardering onroerende zaken (WOZ); zie ook voetnoot 15.

tieve inkomensbestanddeel staat een aftrekpost wegens hypotheekrente van bijna 26 mld euro. Het negatieve saldo van 21,5 mld euro strookt met een bedrag van 9,9 mld euro¹⁰ aan gedeelde inkomstenbelasting en premies voor de drie volksverzekeringen.¹¹ Op basis van gegevens voor het jaar 2002 rapporteerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een negatief saldo van 6 mld euro.¹² Het resultaat van de bestaande wettelijke regeling is dus een omvangrijke subsidie aan de groep van de eigenwoningbezitters in de vorm van een reductie van de verschuldigde inkomensheffing.

In de fiscale wetgeving verankerde subsidies staan bekend als *belastinguitgaven*, wanneer en voor zover de desbetreffende wettelijke bepalingen inbreuk maken op de primaire heffingsstructuur van de belastingwet in kwestie. Economisch gezien staan belastinguitgaven ten gunste van eigenwoningbezitters op één lijn met directe subsidies ten laste van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Voor de eigenwoningbezitter maakt het immers geen verschil of hij aan het bezit en de financiering van zijn eigen huis een belastingvoordeel van 5.000 euro per jaar ontleent, of dat hij als eigenwoningbezitter een rechtstreekse subsidie van 5.000 euro zou ontvangen ten laste van de VROM-begroting.

Sinds 1999 bevat de Miljoenennota een als uitputtend bedoeld overzicht van subsidies die zijn gegoten in de vorm van fiscale tegemoetkomingen.¹³ In dit overzicht van de belastinguitgaven ontbreekt echter één van de kwantitatief belangrijkste posten: het voordeel dat eigenwoningbezitters genieten dankzij de gunstige behandeling van hun huis bij de heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. Zoals opgemerkt, leverde de regeling eigenwoningbezitters als groep in 2005 een besparing aan inkomensheffing op ter grootte van circa 10 mld euro. De meningen verschillen welke wettelijke bepalingen precies aan de subsidie ten grondslag liggen. Sommigen wijzen naar de aftrek van hypotheekrente (paragraaf 9.4). Anderen menen dat het bedrag van de in aanmerking te nemen huurwaarde veel te laag is (paragraaf 9.5).

Omdat inmiddels 55 procent van de gezinshuishoudens onder eigen dak woont, lopen politici op eieren zodra wijziging van de fiscale behandeling van het eigen huis op de agenda staat. Bij die omzichtige benadering past een voorkeur deze subsidiepost in de rijksbegroting te verdonkeremen. Sommige fiscaal-juristen legi-

¹⁰ Ministerie van Financiën (2006, 2). Jacobs *et al.* (2006, 107) ramen een middelenverlies voor de centrale overheid in dezelfde orde van grootte.

¹¹ Hierna wordt soms kortelingshalve gesproken over de inkomensheffing – zij omvat de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen, die zijn geregeld in de Algemene ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Algemene wet bijzonder ziektekosten. De inkomensheffing kreeg haar beslag bij de Belastingherziening in 1990. Bij die gelegenheid is de heffingsgrondslag van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen geüniformeerd.

¹² Dit is de budgettaire meeropbrengst van de 'defiscaliseringsvariant'. Zie ook paragraaf 8.4 in hoofdstuk 8 van deze monografie. Het Ministerie van Financiën (2006), 3 komt voor 2002 op een hoger bedrag, te weten 7,4 mld euro.

¹³ Het meest recente overzicht is te vinden in Tweede Kamer (2006-2007), 109-115.

timeren deze handelwijze door te stellen dat de hypotheekrenteaftrek naadloos past in het systeem van onze inkomstenbelasting, en dus geen inbreuk maakt op de primaire heffingsstructuur. Van een belastinguitgaaf zou dus hooguit sprake kunnen zijn wanneer de wetgever het bedrag van de bij te tellen huurwaarde te laag vaststelt. Beperking van de renteaftrek zou daarentegen de consistentie van het belastingstelsel aantasten. Hoe zit dat?

9.3 Eigen woning en fiscus

De fiscale wetgever beschouwt het eigen huis als een bron van belastbare inkomsten. Wie een eigen huis bewonen, moeten daarom een bedrag aan huurwaarde bij hun inkomen uit werk en eigen woning tellen. Deze regeling staat bekend als het *eigenwoningforfait*.¹⁴ De bij te tellen huurwaarde vormt een benadering van het inkomen in natura dat de eigenwoningbezitter geacht wordt te genieten. De wetgever relateert het voordeel uit de eigen woning aan de waarde van het huis; zie tabel 9.2.¹⁵

Tabel 9.2 Belaste huurwaarde eigen woning, 2006

Waarde eigen woning (euro)		Huurwaarde op jaarbasis gesteld op
meer dan	maar niet meer dan	
--	12.500	nihil
12.500	25.000	0,20 procent van deze waarde
25.000	50.000	0,35 procent van deze waarde
50.000	75.000	0,45 procent van deze waarde
75.000	--	0,60 procent van deze waarde, maar ten hoogste 8.900 euro

Inkomsten uit werk en eigen woning vallen in box 1 en worden belast volgens een progressief vierschijventarief. Over inkomen in de schijven is een oplopend tarief verschuldigd van achtereenvolgens 34,15 procent (eerste schijf), 41,45 procent (tweede schijf), 42 procent (derde schijf) en 52 procent (topschijf).¹⁶ Bij een progressief tarief neemt de over een bijtelpost verschuldigde belasting toe, naarmate de belastingplichtige met de top van zijn inkomen in een zwaarder belaste schijf steekt. Neem iemand met een eigen woning, waarvan de waarde in het economisch verkeer is vastgesteld op 250.000 euro. Hij dient als huurwaarde 1.500 euro in aanmerking te nemen. Gaat het om een belastingplichtige met een bescheiden jaarinkomen (van minder dan 17.046 euro), dan heeft hij te maken met het tarief van de eerste schijf (34,15 procent). De over de bijtelpost verschuldigde inko-

¹⁴ De regeling staat in artikel 3.112 Wet IB 2001.

¹⁵ Het gaat hier om de waarde van de woning die periodiek door de gemeente wordt vastgesteld voor de heffing van de onroerendezaakbelasting, op basis van de wet Waardering onroerende zaken (WOZ).

¹⁶ Er zijn nog twee boxen. Inkomsten in box 2 (inkomen uit een pakket aandelen in een vennootschap, een zogeheten 'aanmerkelijk belang') en inkomsten in box 3 (uit sparen en beleggen) zijn belast tegen lagere, proportionele tarieven van 25 procent, respectievelijk 30 procent. De box 3-heffing staat bekend als de vermogensrendementsheffing.

mensheffing bedraagt dus (afgerond) 512 euro. Een bemiddelde belastingplichtige met een jaarinkomen van meer dan 52.228 euro krijgt te maken met het toptarief van 52 procent. Voor hem betekent een bijtelpost van 1.500 euro dat zijn belastingaanslag 780 euro hoger uitvalt.

Eigen huis als bron van inkomen

De wetgever heeft er voor gekozen de eigen woning als bron van inkomen te behandelen. Tot het inkomen horen in het algemeen geen voordelen die iemand geniet buiten deelneming aan het economisch verkeer, zoals door te klussen aan het eigen huis en gebruik te maken van eigen duurzame consumptiegoederen (auto, plezierjacht, duur schilderij). Waarom wordt het eigen huis anders behandeld en wél als bron van inkomen aangemerkt? Het alternatief, defiscalisering van de eigen woning, zou goed passen in het streven naar fiscale harmonisatie binnen Europa. Uitgezonderd België kennen ook de buurlanden namelijk geen bijtelling van huurwaarde. De ijzere consequentie van deze zienswijze is wél, dat lasten in verband met de eigen woning niet langer als bronkosten aftrekbaar zouden zijn, ook de hypotheekrente niet. Aangezien consumptieve rente al sinds 2001 niet langer aftrekbaar is, brengt defiscalisering van de eigen woning mee dat eigenaar-bewoners in het geheel geen hypotheekrente meer in aftrek zouden kunnen brengen.

Waar de fiscus inkomen belast, mag de belastingplichtige kosten – die voor het verwerven daarvan zijn gemaakt – op dat inkomen in mindering brengen. Tot 1971 gold als inkomen de brutohuurwaarde van het eigen huis, en waren daar tegenover alle kosten aftrekbaar, zoals zakelijke belastingen, verzekeringspremie, afschrijvingen en uitgaven voor onderhoud van huis en tuin. In theorie was deze brutohuurwaarde gelijk aan het bedrag dat de eigen woning bij verhuur aan een derde zou opbrengen. Tot aan de belastingherziening uit 2001 mochten verhuurders de kosten van de verhuurde woning aftrekken en betaalden zij belasting over de nettohuuropbrengst.¹⁷ Aanvankelijk wenste de wetgever de eigenwoningbezitter op een vergelijkbare manier in de heffing te betrekken. Daarom mochten ook zij alle eigenaarslasten op de brutohuurwaarde in mindering brengen.

In de praktijk was deze regeling moeilijk uitvoerbaar en fraudegevoelig. Zo moest bij elke verbouwing of modernisering de rekening van de aannemer worden gesplitst in een deel onderhoud (aftrekbaar) en een deel verbetering (niet aftrekbaar). Dit leidde in de praktijk tot veel conflicten tussen belastingplichtigen en de fiscus. Daarom wordt vanaf 1971 de nettohuurwaarde¹⁸ als inkomen in aanmer-

¹⁷ Sinds de Belastingherziening 2001 geldt een andere regeling. De particulier die belegt in aan derden verhuurde woningen wordt geacht een rendement van 4 procent te behalen over het in de panden gestoken nettovermogen (economische waarde van de woningen minus eventuele hypotheekschuld).

¹⁸ De nettohuurwaarde (zie tabel 9.2) is gelijk aan de brutohuurwaarde, verminderd met de (vroeger fiscaal) aftrekbare kosten. Het gaat hier om een forfaitaire regeling, waartegen belastingplichtigen geen bezwaar kunnen maken. Pogingen de belastinginspecteur te overtuigen dat de feitelijke nettohuurwaarde in een bepaald jaar negatief was, bijvoorbeeld omdat het huis dat jaar van buiten is geschilderd, zijn dus volstrekt zinloos.

king genomen en zijn de meeste kosten niet langer aftrekbaar. Uitsluitend de financieringslasten – kosten in verband met het aangaan van de hypothecaire lening en betaalde hypotheekrente – en een eventuele erfpachtcanon bleven na 1970 aftrekbaar, aanvankelijk zonder enige begrenzing.¹⁹

Bij een progressief tarief neemt de door een aftrekpost bespaarde belasting toe naarmate de belastingplichtige met de top van zijn inkomen in een zwaarder belaste schijf steekt. Neem iemand met een eigen woning, waarvan de waarde is vastgesteld op 250.000 euro. Stel, op de woning rust een hypotheek van 200.000 euro tegen 5 procent rente. De hypotheekrente bedraagt dus 10.000 euro per jaar. Gaat het om een belastingplichtige met een bescheiden jaarinkomen (van minder dan 17.046 euro), dan heeft hij te maken met het tarief van de eerste schijf (34,15 procent). De belastingbesparing door de renteaftrek bedraagt dus 3.415 euro. Een bemiddelde belastingplichtige met een jaarinkomen van meer dan 52.228 euro heeft te maken met het toptarief van 52 procent. Voor hem betekent deze aftrekpost dat zijn belastingaanslag 5.200 euro lager uitvalt.

Deze consequentie van het progressieve tarief – dat de belastingbesparing toeneemt naarmate iemand meer verdient – schiet veel waarnemers in het verkeerde keelgat.²⁰ Zij zijn geneigd te vergeten dat de huurwaarde ook zwaarder wordt belast, naarmate het inkomen van de belastingplichtige hoger is. Het gaat hier in feite om twee kanten van een en de zelfde progressiemedaille.

Kapitaalverzekering eigen woning

Het is mogelijk een levensverzekering te sluiten waarvan de opbrengst wordt gebruikt om (doorgaans na dertig jaar) de hypotheek af te lossen. De rente op zo'n 'kapitaalverzekering eigen woning' – het positieve verschil tussen uitkering en in het verleden gestorte premies – is vrijgesteld voorzover de uitkering niet meer bedraagt dan 139.500 euro.²¹ Via de koppeling van de kapitaalverzekering aan de aflossing van de hypothecaire schuld (de levenhypotheek) kan de eigenwoningbezitter blijven profiteren van de renteaftrek, aangezien hij niet tussentijds zijn hypotheek hoeft af te lossen.

Er is geen reden te bedenken waarom de waarde van de kapitaalverzekering niet zou meetellen voor de vermogensrendementsheffing. Bij de Belastingherziening 2001 heeft de wetgever er echter nadrukkelijk voor gekozen deze faciliteit te handhaven, als stimulans voor het eigenwoningbezit. Deze belastinguitgaaf ten gunste van eigenwoningbezitters is wél terug te vinden in het overzicht in de Miljoenennota. Voor 2006 is met de faciliteit 0,6 mld euro gemoeid.²²

¹⁹ De regeling van vóór 1971 geldt nog steeds voor als zodanig aangewezen monumentenpanden. Dan komen de eigenaarslasten en onderhoudskosten boven een bepaald drempelbedrag voor aftrek in aanmerking.

²⁰ Daar komt bij dat het aandeel van de eigenwoningbezitters met een hypotheek toeneemt met het inkomen. In de laagste 20-procentgroep van de eigenwoningbezitters heeft slechts 66 procent een hypotheek. Dit relatief lage percentage is vooral toe te schrijven aan het feit dat veel ouderen een laag inkomen hebben en hun hypotheek al hebben afgelost. In de hoogste 20-procentgroep is het percentage eigenwoningbezitters met hypotheek opgelopen tot 94. Zie Ras *et al.* (2006), 53.

²¹ Zie de artikelen 3.116 en 3.118 Wet IB 2001.

²² Tweede Kamer (2006-2007), 99.

9.4 Aftrek hypotheekrente: belastinguitgaaf?

De hypotheekrenteaftrek ligt keer op keer onder vuur. Enerzijds wekt dat geen verbazing. Immers, de belastingbesparing neemt toe, naarmate belastingplichtigen een duurder huis, een hogere hypotheek en een hoger inkomen hebben. We hebben hier te maken met een manifestatie van het Matthëus-effect: 'aan wie heeft zal gegeven worden, en hij zal overvloed hebben'.²³ Zou de in de fiscale wetgeving begrepen subsidie voor eigenwoningbezitters als een directe subsidie ten laste van de rijksbegroting worden uitgekeerd, dan was de regeling hoogstwaarschijnlijk al lang gesneuveld. Het zou maatschappelijk op groot verzet stuiten dat vanuit de meeste subsidie toevalt aan bewoners van de duurste huizen met de hoogste inkomens.²⁴ Toch is dat precies hoe het profijt van de bestaande belastinguitgaaf voor eigenwoningbezitters is verdeeld: liefst een derde van de subsidie gaat naar de top tien procent van de inkomensverdeling.²⁵

Anderzijds valt op de kritiek op de renteaftrek het nodige af te dingen. De aftrek past namelijk in het systeem van de wet. Wie geld lenen en dat investeren in hun eigen onderneming mogen de financieringskosten bij de berekening van de fiscale winst aftrekken. Waarom zouden mensen die geld lenen om het te investeren in hun eigen huis fiscaal afwijkend behandeld moeten worden? Zolang de wetgever de eigen woning als bron van inkomen beschouwt, past daarbij in beginsel een onbegrensde renteaftrek.²⁶ Voor wie zo redeneren schuilt de subsidie voor eigenwoningbezitters niet zozeer in de renteaftrek, maar veeleer in de (veel) te lage huurwaarde.²⁷

De zaak ligt extra gecompliceerd, doordat de fiscale wetgever in het verleden op twee gedachten hinkte. De aankoop van een eigen woning werd vanaf 1971 als investering én als inkomensbesteding behandeld.²⁸ Met het oog op de bestedingscomponent – arbitrair gesteld op 40 procent – bepaalde de wetgever de fiscale huurwaarde op slechts 60 procent van wat de eigen woning bij verhuur aan derden zou (kunnen) opbrengen. Deze achtergrond vormt mede de verklaring voor het lage rendement dat eigenwoningbezitters momenteel bij hun inkomen in box 1 moeten optellen.

De renteaftrek is in het verleden evenwel niet beperkt tot 60 procent van de betaalde rente – het rentedeel dat strookt met het investeringsdeel. Deze asymmetrie hoeft niet te verbazen, omdat ook consumptieve rente aanvankelijk zonder enige beperking als persoonlijke verplichting aftrekbaar was. Het was dus lood

²³ In ons taalgebied is de term ingevoerd door Deleeck (1977), 185-235.

²⁴ Merk op dat de bijdrage van de overheid in de woonlasten van huurders juist afneemt, naarmate zij meer huur betalen en dus meer woondiensten consumeren. Dit is het gevolg van de kwaliteitskorting op de huurtoeslag.

²⁵ Zie voor een theoretische berekening Stevens (2002), 145 en 147. De feitelijke verdeling van de fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters wordt gerapporteerd in Pommer en Jonker (2003), 130. Een derde van het totale huurwaardevoordeel blijkt toe te vallen aan de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens.

²⁶ Wel roept de berekening van de waarde van het woongenot vragen op. Zoals hierna wordt toegelicht is het eigenwoningforfait momenteel (veel) te laag.

²⁷ Zie De Kam (1997), 95.

²⁸ Zie voor een beschouwing: Commissie voor de Belastingherziening (1991), 255-268.

om oud ijzer of hypotheekrente als bronkosten van het eigen huis of elders op het aangiftebiljet (als persoonlijke verplichting) als aftrekpost werd opgevoerd.

In de periode 1997-2000 is aan de aftrek van consumptieve rente evenwel stapsgewijs een einde gemaakt; zie paragraaf 9.6. Het zou daarom consequent zijn geweest de aftrek voor eigenwoningbezitters te beperken tot 60 procent van de in een jaar betaalde hypotheekrente. Dit deel van de rente strookt met het investeringsaspect van de eigen woning. De 40 procent van de betaalde rente die samenhangt met het consumptieaspect zou niet (langer) voor aftrek in aanmerking mogen komen, aangezien de aftrek van rente op leningen voor consumptiedoel-einden sinds 2001 volledig is vervallen. Deze ingreep is in Den Haag echter nooit aan de orde geweest.

In het jaar 2005 is met de aftrek van hypotheekrente in totaal bijna 26 mld euro gemoeid. In de hier geschetste zienswijze zou daarvan 40 procent (10,5 mld euro) niet voor aftrek in aanmerking horen te komen. Dit impliceert – volgens deze partiële analyse en wanneer de eigen woning in box 1 wordt belast – een belastinguitgaaf van circa 4,5 mld euro.²⁹ Het SCP komt – op basis van een berekening die is gebaseerd op realistische huuropbrengsten in 2005 – uit op een belastinguitgaaf van circa 3,6 mld euro.³⁰

Fiscale status eigen huis in vier buurlanden³¹

In België mag de huurwaarde (daar 'kadastraal inkomen' geheten) worden weggestreept tegen betaalde hypotheekrente. Daarboven komt betaalde rente niet langer voor aftrek in aanmerking. Voor hypotheekrenten die na 1 januari 2005 zijn gesloten is ten hoogste 2.000 euro per jaar als rente aftrekbaar (gedurende tien jaar), daarna ten hoogste 1.500 euro per jaar.

Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk belasten geen huurwaarde. Deze landen kenden in het verleden verschillende tegemoetkomingen, in de vorm van een aftrekpost voor betaalde hypotheekrente of een heffingskorting.³² Zulke faciliteiten waren aan maximumbedragen gebonden. Deze maxima zijn stapsgewijs verlaagd en konden in toenemende mate alleen worden geclaimd door belastingplichtigen met lagere inkomens. Thans kent geen van deze drie landen nog fiscale tegemoetkomingen ter bevordering van het eigenwoningbezit.

9.5 Te laag huurwaardeforfait: belastinguitgaaf!

Tot 1971 werd de bruto-economische huurwaarde van de eigen woning afgeleid van de huurwaarde voor de personele belasting. De laatstbedoelde heffing is in de eerste helft van de jaren zeventig afgeschafte, samen met de vroegere grondbelasting. Daarvoor in de plaats kwamen de onroerendezaakbelastingen. Bij het afle-

²⁹ Het marginale tariefpercentage waartegen hypotheekrente wordt afgetrokken ligt voor het totaal van de belastingplichtigen met een eigen woning in de buurt van 42.

³⁰ Zie ook paragraaf 8.2 in hoofdstuk 8 van deze monografie.

³¹ Beschrijving gebaseerd op de wettelijke regelingen die in 2005 van kracht waren. Bron: International Bureau of Fiscal Documentation (2005).

³² De regelingen die tien jaar geleden golden staan samengevat in De Kam (1997), 95.

den van de huurwaarde werd destijds onder andere rekening gehouden met het bouwjaar, het type woning en de gemeenteklasse.³³

Te beginnen in 1971 wordt de nettohuurwaarde van de eigen woning afgeleid van de waarde van die woning in het economisch verkeer. Vanaf het begin kent de huurwaardetabel zes waardeklassen. Aanvankelijk werd de huurwaarde bepaald als 1 procent van de ondergrens van de waardeklasse waarin de woning viel. Dit percentage was veel te laag, ook wanneer de aanschaf van een eigen woning voor slechts 60 procent als investering in een bron van inkomen wordt gezien. Bij een normaal te achten rendement van 4 procent zou een huurwaardepercentage van 2,4 horen,³⁴ dus bijna tweeëneenhalf maal zo hoog als het percentage waarvoor de wetgever in 1971 koos.

Na 1971 is de regeling herhaalde malen herzien. Aanpassingen hadden betrekking op zowel de grenzen van de waardeklassen als op het huurwaardepercentage. Dit is in de afgelopen tien jaar geleidelijk verlaagd, aanvankelijk van 1,25 procent (1997-2000) tot 0,8 procent (2001-2004); sinds 1 januari bedraagt het 0,6 procent van de WOZ-waarde.³⁵ De prijsstijging van koopwoningen werkt niet door in de nominale huurwaarde, doordat de stijging van de gemiddelde woningprijs telkens wordt geneutraliseerd via een compenserende verlaging van het huurwaardepercentage. Hierdoor is het eigenwoningforfait onafhankelijk gemaakt van ontwikkelingen op de markt voor koopwoningen. Ironisch genoeg is de forse waardestijging van eigen woningen in het verstreken decennium mede het gevolg geweest van de lage nettohuurwaarde, die werd verdisconteerd in oplopende prijzen. Zo ontstond een fiscaal vliegwieleffect: de door de waardestijging geïnspireerde verlaging van het huurwaardepercentage stuwt de woningprijzen in de daaropvolgende periode nog hoger op, wat in de ogen van de wetgever een volgende verlaging van dat percentage rechtvaardigt, en zo verder.

Sinds de Belastingherziening 2001 worden belastingplichtigen geacht op hun nettovermogen – voor zover het niet is gestoken in de eigen zaak of de eigen woning – een rendement te maken van 4 procent (box 3). Wie een niet met hypotheek bezwaard huis met een WOZ-waarde van 250.000 euro verhuurt, dient dus 10.000 euro in zijn aangifte voor de inkomensheffing op te nemen, waarover 30 procent inkomstenbelasting verschuldigd is. Is de verhuurde woning voor 100 procent hypothecair gefinancierd, en bedraagt het nettovermogen dus nihil, dan hoeft de belastingplichtige geen opbrengst in box 3 aan te geven. De betaalde hypotheekrente levert echter evenmin een aftrekpost op, omdat de hypothecaire schuld in

³³ Zie voor een handzame samenvatting de gele bijlage van de *Belasting-Almanak 1971* (Viersen, Jonker en Stoffer, 1971).

³⁴ Te weten 60 procent van 4 procent.

³⁵ Sinds 1997 werken huurstijgingen in beginsel door in de huurwaarde, waardestijgingen van koopwoningen niet. Het huurwaardepercentage wordt periodiek gecorrigeerd, rekening houdend met de gemiddelde stijging van de huren (die een hoger percentage rechtvaardigt) en de gemiddelde waardeontwikkeling van koopwoningen (die in de ogen van de wetgever een zodanige verlaging van het percentage rechtvaardigt dat de invloed van waardestijgingen op de woningmarkt geheel wordt uitgeschakeld). Aandacht verdient dat de huurstijging in de periode 1997-2000 (van 14 procent) bij de herziening van het forfaitaire percentage in 2001 achterwege is gebleven. Dit verklaart mede waarom het huurwaardepercentage thans zo laag is.

aanmerking is genomen bij het bepalen van de heffingsgrondslag, te weten het nettovermogen.

Het forfaitaire rendement op een verhuurde woning van 4 procent (box 3) steekt schril af tegen het forfaitaire rendement van de belegging in de eigen woning (box 1): slechts 0,6 procent, met een maximum van 8.900 euro. Het in de eigen woning gestoken nettovermogen – voor alle belastingplichtigen samen meer dan 600 mld euro, zie tabel 9.1 – had in principe ook anders kunnen worden belegd. Bij die alternatieve belegging zou fiscaal een fictief rendement zijn genoten van 4 procent. Volgens deze gedachtegang valt de fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters als volgt te benaderen. In afwijking van de algemene regel – rendement is 4 procent – hoeven woningbezitters slechts 0,6 procent in aanmerking te nemen. Het rendementsverschil van 3,4 procentpunt over het netto in eigen woningen gestoken vermogen (ruim 600 mld euro) betekent dat 20,5 mld euro in nature genoten inkomen van de eigenwoningbezitters buiten de inkomensheffing blijft. Dit strookt – volgens een partiële analyse en wanneer de eigen woning in box 1 wordt belast – met een belastinguitgaaf van circa 4,8 mld euro.³⁶

9.6 Aftrek hypotheekrente is al sluipenderwijs beperkt

Het wekt geen verwondering dat de regelmatig oplaaiende discussie over eventuele beperking van de fiscale faciliteit voor het eigen huis eigenwoningbezitters schrik aanjaagt. De meeste opiniemakers richten hun pijlen op de aftrek van hypotheekrente; zie paragraaf 9.7. Verhoging van het eigenwoningforfait spreekt kennelijk minder tot de verbeelding van politici en het electoraat dat zij vertegenwoordigen. Woordvoerders van sommige grote politieke partijen (CDA, VVD) proberen de onrust die het H-woord oproept te bezweren, door de renteaftrek onaanastbaar te verklaren. In strijd met zulke geruststellende verklaringen hebben de genoemde partijen in de afgelopen periode actief meegewerkt aan stapsgewijze inperkingen van de renteaftrek.³⁷ Deze maatregelen hebben niet bijgedragen aan het vertrouwen onder de bevolking dat politici zeggen wat zij denken en doen wat zij zeggen. Bij de aftrekbeperking heeft de wetgever voor zowel de stok (beperking van in aanmerking komende schulden) als de wortel (stimuleren van schuldaflossing) gekozen. Tabel 9.3 biedt een samenvattend overzicht.

³⁶ In eerste aanleg neemt de opbrengst van de inkomensheffing met 6,1 mld euro toe (30% vermogensrendementsheffing over 20,5 mld euro). Bij de schatting van de budgettaire meeropbrengst is echter een correctie nodig, omdat over de bestaande huurwaardebijtelling (van 4,5 mld euro) 12 procentpunten minder worden geheven, te weten 30 in plaats van 42 procent. Bovendien moet rekening worden gehouden met het drempel-effect van 19.698 euro. Op basis van het IPO 2002 verdampt hierdoor 22 procent van de stijging van de heffingsgrondslag (bron: mededeling drs. E. Pommer van het SCP). Zo resulteert een nettomeeropbrengst van 4,8 mld euro (0,78 * 6,1 mld).

³⁷ Zie Grob (2005), 103.

Tabel 9.3 Beperking renteaftrek

1997-2000	stapsgewijze beperking consumptieve renteaftrek; rente slechts in aftrek bij lening voor verwerving, verbetering en onderhoud van huis
2001	slechts aftrek bij schulden voor financiering eerste woning ('hoofdverblijf')
2001	aftrek slechts gedurende dertig jaar
2001	geen aftrek van rente over schuldig gebleven aftrekbare rente
2001	geen renteaftrek bij aankoop pand van fiscale partner
2001	geen renteaftrek voor leningen tussen fiscale partners
2004	bijleenregeling
2005	aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld

Eerst is in de periode 1997-2000 stapsgewijs de aftrek geschrapt van rente op leningen die belastingplichtigen aangaan voor beleggingen of voor de financiering van consumptieve bestedingen, zoals de aanschaf van een auto of een boot. Veel eigenwoningbezitters plachten voor dit doel een hogere hypotheek op hun huis te nemen. De afschaffing van de rente op consumptieve leningen maakte het noodzakelijk voortaan na te gaan met welk doel een hypothecaire schuld was aangegaan of verhoogd. Was de opbrengst gebruikt voor aanschaf, onderhoud of verbetering van de eigen woning, dan bleef de hypotheekrente aftrekbaar. Zo niet, dan verviel voor het consumptieve deel van de hypotheeklening de renteaftrek. Met deze regeling is de uitvoeringspraktijk er bepaald niet eenvoudiger op geworden.

Bij de Belastingherziening 2001 is de aftrek van hypotheekrente in verschillende opzichten verder beperkt. Om renteaftrek te kunnen claimen, diende de lening vanaf nu te zijn aangegaan voor de aanschaf, het onderhoud of de verbetering van de eerste woning. De tweede woning werd betrokken in de vermogensrendementsheffing (box 3). Bovendien werd de renteaftrek beperkt tot een periode van ten hoogste dertig jaar. Daarna valt de schuld verplicht in box 3. Tabel 9.3 vermeldt nog enkele andere beperkingen.

Per 1 januari 2004 trad een nieuwe beperking van de renteaftrek voor de eigen woning in werking, de zogeheten *bijleenregeling*. Zij was, voorafgaand aan de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer in 2002 en 2003, in geen enkel verkiezingsprogramma aangekondigd. Zoiets bevordert het vertrouwen in de overheid uiteraard niet. Hier wordt alleen het uitgangspunt van de regeling behandeld.³⁸ De eigenwoningbezitter die een ander eigen huis koopt, wordt geacht het 'eigen geld' dat hij bij verkoop van de oude woning realiseert – het *vervreemdingssaldo*, dit is het verschil tussen de nettoverkoopopbrengst en de op dat moment openstaande hypotheekschuld – volledig in de nieuwe woning te steken. Wat hij boven zijn eigen geld moet bijlenen om de aankoopprijs van de nieuwe woning te kunnen voldoen, vormt het maximumbedrag waarover nog hypotheekrente in box 1 in af-

³⁸ Zie artikel 3.119a Wet IB 2001

trek kan worden gebracht. Het volgende voorbeeld dient om een en ander te verduidelijken.

Stel, de belastingplichtige verkoopt zijn eigen huis. De opbrengst (na kosten van de makelaar en dergelijke) is netto 350.000 euro. Op het moment van verkoop heeft hij (nog) een hypotheekschuld van 250.000 euro. Dit levert een vervreemdingssaldo van 100.000 euro op. Deze belastingplichtige koopt een nieuw huis voor 500.000 euro. Dit bedrag is inclusief aankoopkosten en de kosten van een eventuele verbouwing. Omdat hij zijn 'eigen geld' (100.000 euro) verplicht moet gebruiken voor de financiering van het nieuwe huis, kan hij in box 1 slechts renteaftrek claimen over een hypothecaire schuld van 400.000 euro. Natuurlijk mag de eigenwoningbezitter een hoger bedrag lenen, maar de meerdere schuld valt dan in box 3. Overigens betekent de bijleenregeling geen beperking voor starters op de woningmarkt, omdat zij immers geen eigen geld realiseren bij verkoop van een eerder bewoond eigen huis.³⁹

Per 1 januari 2005 is een nieuwe *aftrekpost wegens geen of geringe eigenwoningschuld* ingevoerd.⁴⁰ De belastingplichtige kan deze aftrekpost claimen als de bij te tellen huurwaarde hoger is dan het bedrag van de betaalde hypotheekrente. De aftrek is gelijk aan het verschil tussen huurwaarde en betaalde rente en is dus ten hoogste gelijk aan het maximum van de huurwaarde (8.900 euro). Stel: de WOZ-waarde van de eigen woning bedraagt 350.000 euro. De bij te tellen huurwaarde is dan 2.100 euro. Neem verder aan dat er nog een 5 procent hypotheek is van 35.000 euro. De betaalde en fiscaal aftrekbare rente belooft dus 1.575 euro. De aftrekpost wegens geringe eigenwoningschuld bedraagt nu 525 euro (2.100 – 1.575). Dankzij deze aftrekpost is niet langer inkomen uit de eigen woning belast. Dat is ook het geval als er helemaal geen hypotheekschuld (meer) is. Dan is de aftrekpost namelijk gelijk aan de huurwaarde, in dit voorbeeld 2.100 euro. De regeling kan het aantrekkelijk maken de resterende eigenwoningschuld af te lossen uit beschikbaar spaargeld; zie het tekstkader voor een uitgewerkt cijfervoorbeeld.

³⁹ Een toegankelijke uiteenzetting van de gecompliceerde regeling is te vinden in de *Elsevier Belasting Almanak 2006* (Elsevier, 2006), 63-66.

⁴⁰ Zie artikel 3.123a Wet IB 2001.

Inkomensverbetering door aftrekpost geen of geringe eigenwoningsschuld

Een belastingplichtige moet 2.100 euro aangeven als huurwaarde en trekt 1.575 euro af wegens betaalde hypotheekrente. In box 1 hoeft hij geen inkomensheffing te betalen wegens inkomen uit eigen woning, dankzij de aftrekpost wegens geringe eigenwoningsschuld van 525 euro. Deze belastingplichtige bezit tevens 65.000 euro spaargeld. Over zijn deposito vergoedt de bank 2,5 procent rente (1.625 euro). Dit spaargeld kost 545 euro aan vermogensrendementsheffing in box 3.⁴¹ Deze belastingplichtige gebruikt 35.000 euro van zijn spaargeld om de hypotheek volledig af te lossen. Vanaf dit moment vergoedt de bank nog maar 750 euro rente (2,5 procent over de resterende 30.000 euro). De box 3 heffing vermindert tot 125 euro. Bovendien hoeft niet langer 1.575 euro hypotheekrente te worden voldaan. De belastingplichtige ziet door het schuldenvrij maken van zijn eigen huis zijn besteedbaar jaarinkomen met 1.120 euro toenemen. Weliswaar daalt de op het deposito ontvangen rentevergoeding met 875 euro, maar daar staat tegenover dat de box 3-heffing 420 euro lager uitpakt en dat hij voortaan 1.575 euro aan rentelasten bespaart.

9.7 Enkele fiscale beleidsopties

Voor de overgrote meerderheid van de huishoudens vormt de aankoop van een eigen huis – naast de opbouw van inkomensvoorzieningen voor de oude dag – de belangrijkste investeringsbeslissing die zij nemen. Juist dan zijn huishoudens gebaat met consistent overheidsbeleid, dat grote schokken vermijdt. Om schokken te dempen, worden bij een wijziging van de belastingwetgeving bestaande rechten doorgaans gerespecteerd of treft de wetgever (langdurige) overgangsregelingen. Toch is dit niet altijd het geval. Zo werkt de in 2004 van kracht geworden bijleenregeling terug, doordat de in het verleden gevormde overwaarde van de eigen woning de toekomstige renteaftrek aanzienlijk beperkt.

Inmiddels is het een hard gegeven dat het eigen huis niet langer een rustig bezit vormt. Wanneer valt de volgende aanslag op de fiscale status van de eigen woning te verwachten? In deze paragraaf passeren enkele denkbare fiscale beleidsvarianten de revue. In de slotparagraaf spreek ik mijn voorkeur voor een van deze varianten uit.

Defiscalisering eigen woning

Bij deze optie wordt de eigen woning in één keer of via een overgangstraject defiscaliseerd. Het door de eigenaar bewoonde huis wordt niet langer als bron van inkomen beschouwd, er komt een eind aan de bijtelling van huurwaarde en de aftrek van hypotheekrente in box 1. Ras *et al.* hebben de gevolgen van deze variant voor de woonlasten van eigenwoningbezitters en de overheidsuitgaven gesimuleerd, op basis van de situatie in 2002.⁴² In een variant zonder gedragsreacties – dus op de korte termijn – neemt de belastingopbrengst met bijna 6 mld euro toe. Bij de simulatie wordt deze meeropbrengst aan alle 6,5 mln huishoudens (ook aan huurders) geretourneerd via een heffingskorting van ruim 900 euro. Ruim 80 procent van de eigenwoningbezitters (bijna 3 mln huishoudens) heeft nadeel van de

⁴¹ Hierbij is rekening gehouden met een heffingsvrij vermogen van 19.522 euro.

⁴² Ras *et al.* (2006), 136-143.

maatregel en ziet de woonquote toenemen met gemiddeld 2 procentpunten. Door de lastenverlichting neemt de gemiddelde woonquote van huurders met ruim 5 procentpunten af. Bij de variant met gedragsreacties – op lange termijn – kunnen de woningprijzen bij deze variant tot 30 procent dalen.⁴³

Voor 2005 laat de meeropbrengst van deze defiscaliseringsvariant zich berekenen op ongeveer 10 mld euro; zie paragraaf 9.2. Bij deze variant wordt het in de eigen woning gestoken nettovermogen evenmin betrokken in de heffingsgrondslag van box 3 (de vermogensrendementsheffing). Deze vrijstelling voor in het eigen huis belegd vermogen zal eigenwoningbezitters prikkelen hun huis zoveel mogelijk met eigen vermogen te financieren. In box 3 zijn zij over hun vermogen immers 1,2 procent verschuldigd. Door het geld in de eigen woning te steken besparen zij zich over het betrokken bedrag jaarlijks 1,2 procent belasting. Deze optie continueert dus de bestaande verstoring van de werking van de kapitaalmarkt ten gunste van de investering in een eigen woning, zij het in sterk afgezwakte vorm. Bovendien valt de vrijstelling voor het eigen huis moeilijk te rijmen met het algemene karakter van de vermogensrendementsheffing. Haar grondslag omvat immers alle onroerende zaken, en tevens roerende zaken die niet voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt of die wel voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt maar hoofdzakelijk als belegging dienen (bijvoorbeeld een thematische schilderijencollectie).⁴⁴

Beperking renteaftrek

In het voetspoor van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling⁴⁵ drong de Raad van State in zijn advies over de ontwerp-*Miljoenennota 2006* aan op '... een verdergaande aanpassing van de fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten'.⁴⁶ Het kabinet reageerde afhoudend. Maar velen in het land zien de bui hangen. Liefst driekwart van de Nederlanders acht het waarschijnlijk dat de aftrek van hypotheekrente over vijftien jaar 'beduidend minder' zal zijn.⁴⁷ Afgaande op recente opiniepeilingen kent het volgende kabinet een andere politieke samenstelling. Al anderhalf jaar geleden heeft de fractievoorzitter van de PvdA verklaard verregaande beperking van de renteaftrek te zullen voorstellen bij onderhandelingen over deelname aan een volgend kabinet.⁴⁸ Daarmee neemt de kans toe dat een nieuw regeerakkoord de belastinguitgaaft voor eigenwoningbezitters verder aan banden legt. Hoewel – in het geval dat de eigen woning in box 1 blijft – verhoging van het eigenwoningforfait van 0,6 tot 4 procent van de WOZ-waarde theoretisch de meest zuivere aanpak is, heeft beperking van de renteaftrek bij zo'n operatie waarschijnlijk de betere papieren. Daarbij zijn twee modaliteiten denkbaar, die ook kunnen worden gecombineerd:

⁴³ De prijsdaling met 30 procent is geen resultaat van hun model, maar is door de auteurs geschat op basis van uitkomsten gerapporteerd door Boelhouwer en De Vries (2005) en Ecorys (2005).

⁴⁴ Vergelijk artikel 5.3, tweede lid, Wet IB 2001.

⁴⁵ OESO (2004), 56-57.

⁴⁶ Tweede Kamer (2005-2006a), 9.

⁴⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), 531.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld uitspraken van Wouter Bos in de tv-rubriek Zembla, 20 januari 2005.

- Maximering van het bedrag van de hypothecaire schuld waarover rente aftrekbaar is.
- Maximering van het rentebedrag dat jaarlijks voor aftrek in aanmerking komt.

Beide opties hebben als gemeenschappelijk bezwaar dat zij niets doen aan de te lage waardering van het voordeel uit eigen woning. Bovendien worden schulden van gezinnen fiscaal niet langer gelijk behandeld. Dit werkt rentearbitrage in de hand. Voorzover schuld namelijk geen renteaftrek in box 1 oplevert, wordt het aantrekkelijk het restant van de schuld over te hevelen naar box 3. In deze box vormen schulden een negatief bestanddeel van de heffingsgrondslag. Door schuld (zonder belastingbesparing door renteaftrek) over te hevelen van box 1 naar box 3, kunnen belastingplichtigen in ieder geval tot het bedrag van de overgehevelde schuld 1,2 procent belasting besparen over hun overige nettovermogen.⁴⁹

Van de eerstgenoemde optie zijn met name kopers van duurdere huizen het slachtoffer. Zij kunnen bij volledige hypothecaire financiering van hun eigen woning voortaan nog slechts de rente over een deel van de lening in aftrek brengen. De prijzen in het duurdere segment van de woningmarkt komen hierdoor (enigszins) onder druk te staan. Deze maatregel heeft tot gevolg dat de financiële steun van de overheid sterker gericht wordt op bevordering van ‘modaal’ eigenwoningbezit. Wie aanzienlijk beter willen wonen, dienen de bijkomende lasten volledig uit eigen zak te betalen. Een variant op het thema schuldbeperking is de aftrekbaarheid van hypotheekrente te beperken tot die bij een hypotheek met lineaire aflossing.⁵⁰

Maximering van het rentebedrag dat jaarlijks in aftrek kan worden gebracht – de tweede optie – heeft dezelfde gevolgen als schuldmaximering, maar als bijkomend effect dat na een stijging van de rente eigenwoningbezitters een geringer bedrag met steun van de fiscus kunnen lenen. Bij een dalende rente krijgen zij daarentegen juist extra financieringsruimte. Dit versterkt prijschommelingen op de woningmarkt. Een hogere rente zet de huizenprijzen toch al onder druk, en dit effect wordt versterkt wanneer huizenkopers door de gemaximeerde renteaftrek een geringer fiscaal gefaciliteerd bedrag kunnen lenen. Bij een rentedaling doet zich het omgekeerde effect voor.

Rente aftrekbaar tegen een vast tariefpercentage

Een volgende denkbare ingreep komt specifiek tegemoet aan het door sommigen genoemde bezwaar dat de renteaftrek door het progressieve tarief van de inkomensheffing meer waard is naarmate belastingplichtigen een hoger inkomen ge-

⁴⁹ Het gaat om 30 procent belasting over de forfaitaire opbrengst van andere vermogensbestanddelen (4 procent) die kunnen worden weggestreepd tegen de naar box 3 overgehevelde schuld.

⁵⁰ Zo'n voorstel is te vinden in de *Fiscale Verkenning* (Ministerie van Financiën, 2001, Bijlagen, 70-76) en in Arnold (2002, 324). Het idee spreekt ook sommige politici aan. De Socialistische Partij stelt voor dat de aftrekbare hypotheekrente in box 1 niet hoger kan zijn dan bij een hypotheek met een looptijd van dertig jaar en 3 procent lineaire aflossing. Indien de hypotheekschuld groter is, door dat gedurende de looptijd minder of niet wordt afgelost, dan telt het meerdere deel van de schuld wel mee in box 3. Zie Centraal Planbureau (2004).

nieten. De eigen woning blijft bij deze variant in box 1. De rente wordt echter aftrekbaar tegen een voor iedere belastingplichtige gelijk tariefpercentage. Hierdoor levert elke euro rente die in aftrek komt de schuldenaar voortaan in eurocenten dezelfde belastingbesparing op. In feite is de aftrekpost omgezet in een korting op de verschuldigde inkomensheffing (*tax credit*). De omvang van de korting blijft wél afhankelijk van de in het kalenderjaar betaalde rente.

Zou de wetgever het tarief ter bepaling van de heffingskorting bijvoorbeeld op 42 zetten – dit is het gemiddelde tarief waartegen hypotheekrente thans wordt afgetrokken en tevens het tarief van de huidige derde schijf – dan gaan eigenwoningbezitters met lagere inkomens er op vooruit (zij trekken rente nu af tegen 34,15 procent). Eigenwoningbezitters uit de topschijf (tarief 52 procent) zien hun belastingbesparing daarentegen verminderen met een eurodubbeltje voor elke in aftrek gebrachte euro rente. Het systeem van de wet brengt overigens mee dat bij deze optie de in aanmerking genomen huurwaarde eveneens tegen het gekozen vaste tarief wordt belast. Het valt immers moeilijk te verdedigen negatieve en positieve inkomensbestanddelen uit dezelfde bron tegen uiteenlopende percentages in de heffing te betrekken.

Voor de hand ligt daarom een variant waarbij alle eigenwoningbezitters het saldo van renteaftrek en bijgetelde huurwaarde tegen hetzelfde tariefpercentage met de fiscus verrekenen. Ras *et al.* hebben de gevolgen van deze variant voor de woonlasten van eigenwoningbezitters en de overheidsuitgaven gesimuleerd, op basis van de situatie in 2002.⁵¹ Hierbij wordt het saldo verrekend tegen het laagste belastingtarief.

In een variant zonder gedragsreacties – dus op de korte termijn – neemt de belastingopbrengst met bijna 1,5 mld euro toe. Driekwart van de eigenwoningbezitters (ruim 2,7 mln huishoudens) heeft nadeel van de maatregel en ziet de woonquote toenemen met gemiddeld 1,2 procentpunt. Bij de variant met gedragsreacties – op lange termijn – kunnen de woningprijzen tot 6 procent dalen.⁵² Toegespast op de situatie in 2005 zou de belastingopbrengst bij deze variant met 2,7 mld euro toenemen.⁵³

Eigen woning naar box 3

Een huis vormt een vermogensbestanddeel, of de eigenaar het nu zelf bewoont of het aan een derde verhuurt. Sinds de Belastingherziening 2001 worden vermogensbestanddelen belast in box 3. Het past verreweg het beste in het systeem van de inkomensheffing om de eigen woning uit box 1 te lichten en, net als de overige vermogensbestanddelen, voortaan te belasten in box 3.⁵⁴ Alle bezittingen en schulden vallen dan onder hetzelfde regime. Zo komt een einde aan de bestaande fiscale bevoordeling van de eigen woning, die de werking van de kapitaalmarkt en de woningmarkt in aanzienlijke mate verstoort. Als consequentie van de overheveling naar box 3 vervalt de aftrek van hypotheekrente en de eventuele erfpachtcanon. De heffingsgrondslag wordt 4 procent van het in de eigen woning gestoken

⁵¹ Ras *et al.* (2006), 127-130.

⁵² De prijsdaling met 6% ontlenen Ras *et al.* aan Boelhouwer en De Vries (2005).

⁵³ Ministerie van Financiën (2006), 7.

⁵⁴ Stevens (2005, 101) toont zich warm pleitbezorger van deze variant.

vermogen, waarbij de hypothecaire schuld een aftrekpost in de rendementsgrondslag vormt. Is de eigen woning bijvoorbeeld 350.000 euro waard en bedraagt de hypotheekschuld 250.000 euro, dan wordt het box 3 tarief van 30 procent toegepast op 4 procent van 100.000 euro (het nettovermogen).⁵⁵ Wie hun huis volledig hypotheecair hebben gefinancierd, betalen geen inkomensheffing, maar zij kunnen – zoals gezegd – de hypotheekrente niet langer aftrekken.

De budgettaire meeropbrengst van deze variant bedraagt circa 15 mld euro. Dit is de som van vervallen hypotheekrenteaftrek en bijtelling huurwaarde enerzijds (10 mld euro) en het belasten van de nettovermogenswaarde van het eigenwoningbezit anderzijds (4,8 mld euro).⁵⁶ Voor 2002 rapporteert het SCP een budgettaire plus van circa 8,5 mld euro.⁵⁷

Wenst de overheid het eigenwoningbezit te bevorderen, dan kan in box 3 een vrijstelling worden opgenomen, analoog aan al bestaande vrijstellingen voor maatschappelijke, groene, sociaal-ethische en culturele beleggingen en beleggingen in durfkapitaal.⁵⁸ Stevens en De Mooij – verklaarde voorstanders van overheveling van de eigen woning naar box 3 – pleiten voor een permanente vrijstelling van 300.000 euro om het eigenwoningbezit te bevorderen.⁵⁹ Deze optie maakt het bovendien relatief eenvoudig een overgangsregeling te treffen. Zo kan gelijktijdig met de overheveling naar box 3 een tijdelijke extra vrijstelling voor de eigen woning worden ingevoerd, die vervolgens stapsgewijs wordt afgebroken. Stevens en De Mooij (t.a.p.) stellen een tijdelijke extra vrijstelling van 150.000 euro voor, die in vijftien stappen van 10.000 euro wordt afgebroken.

De budgettaire meeropbrengst van deze variant (na afloop van de overgangperiode van vijftien jaar) bedraagt structureel circa 4,5 mld euro.⁶⁰ Tabel 9.4 geeft een indruk van de inkomensgevolgen van deze variant. Het overzicht betreft circa 3 mln huishoudens waarvan het hoofd jonger is dan 65 jaar en die op dit moment hypotheekrenteaftrek (HRA) claimen. Het nadeel door de afschaffing van HRA en huurwaardeforfait (HWF) loopt op tot gemiddeld 2.581 euro voor huishoudens met een jaarinkomen van minder dan 30.000 euro tot gemiddeld 7.718 euro voor huishoudens met een jaarinkomen van 90.000 euro en hoger. Deze cijfers illustreren ten overvloede dat de fiscale subsidie voor het eigenwoningbezit op dit moment sterk oploopt met het inkomen. Na de overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 gaan huishoudens 1,2 procent betalen over de nettovermogenswaarde van het eigen huis. Deze extra heffing loopt op van gemiddeld 884 euro voor huishoudens met een jaarinkomen van minder dan 30.000 euro tot gemiddeld 1.543 euro voor huishoudens met een jaarinkomen van 90.000 euro en meer. Tegenover deze lastenverzwaringen staat het voordeel van de nieuwe vrij-

⁵⁵ Bij dit rekenvoorbeeld is verondersteld dat de drempel van het heffingsvrije vermogen (19.698 euro) al is verbruikt.

⁵⁶ Een meeropbrengst van circa 15 mld laat zich ook berekenen door gegevens te combineren uit de tabellen 1, 15 en 16 in de recente notitie van het Ministerie van Financiën (2006) met varianten voor de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit.

⁵⁷ Zie paragraaf 8.4 in hoofdstuk 8 van deze monografie.

⁵⁸ Vergelijk de artikelen 5.13 tot en met 5.18a Wet IB 2001.

⁵⁹ Stevens en De Mooij (2005), 51.

⁶⁰ Ministerie van Financiën (2006), 9.

stelling voor in de eigen woning belegd vermogen van 30.000 euro. De waarde van deze vrijstelling loopt op van gemiddeld 2.400 euro voor huishoudens met een jaarinkomen van minder dan 30.000 euro tot gemiddeld 3.600 euro voor huishoudens met een jaarinkomen van meer dan 90.000 euro. Het netto-effect is een lastenverzwaring voor eigenwoningbezitters die voor huishoudens in de onderscheiden inkomensklassen oploopt van gemiddeld 1.062 euro tot gemiddeld 5,661 euro. In procenten van het inkomen ligt het gemiddelde nadelige inkomenseffect voor huishoudens uit alle vijf onderscheiden inkomensklassen in dezelfde orde van grootte: 6 á 6,5 procent.

Tabel 9.4 Inkomensgevolgen variant Stevens/De Mooij (euro)

Inkomen ^a (x 1.000)	Afschaffen HRA en HWF	Extra heffing in box 3	Vrijstelling in box 3	Netto-effect	Netto-effect in procenten
<30	-2.581	-884	2.402	-1.062	-6,4
30-45	-3.244	-907	2.564	-1.586	-6,0
45-60	-3.916	-1.054	2.902	-2.067	-6,1
60-90	-4.973	-1.341	3.524	-2.791	-6,3
>90	-7.718	-1.543	3.600	-5.661	-6,5

^a Gezamenlijk verzamelinkomen; alleen huishoudens < 65 jaar die thans hypotheekrenteaftrek genieten.

Bron: Ministerie van Financiën (2006), 10

9.8 Economische gevolgen

De in paragraaf 9.7 behandelde beleidsopties hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat eigenwoningbezitters meer belasting gaan betalen, ten koste van hun besteedbaar inkomen. De vermindering van hun betaalcapaciteit zal op korte termijn volledig in (dalende) huizenprijzen worden verdisconteerd. Voor bestaande huizenbezitters leidt de ingreep tot vermogensverlies. Nieuwe toetreders hebben nadeel door de geringere fiscale faciliteit, maar dit wordt volledig gecompenseerd door de lagere huizenprijzen. Doorstromers krijgen gedeeltelijk compensatie door de per saldo lagere prijs van hun nieuwe woning.

Vergelijking met omringende landen leert dat de mogelijke prijseffecten van een aanpassing van de fiscale behandeling van de eigen woning sterk kunnen variëren.⁶¹ De (toekomstige) prijsontwikkeling van (eigen) woningen wordt bovendien door tal van andere factoren bepaald. Zij hangt af van vraag en (inelastisch) aanbod. De effectieve vraag naar woningen wordt in hoge mate bepaald door (1) demografie, (2) inkomensontwikkeling en (3) de hoogte van de rente. Bij het woningaanbod spelen veel factoren een rol, daaronder (1) de beschikbaarheid van bouwgrond, een kwestie van ruimtelijke ordening en milieu-eisen, en (2) de slagvaardigheid van projectontwikkelaars, woningbouwers en gemeenten. Het structurele woningtekort bedraagt op dit moment 3,7 procent van de voor-

⁶¹ Boelhouwer en De Vries (2005), 109.

raad of bijna een kwart miljoen stuks.⁶² Dat staat gelijk aan bijna vier jaar bouwproductie. Toch is de opwaartse druk op de prijzen de laatste jaren beperkt gebleven, zowel doordat de huizenprijzen in verhouding tot het gemiddeld verdiende inkomen de afgelopen vijftien jaar sterk zijn opgelopen, als door het (vooral nog) geringe vertrouwen van gezinnen in de ontwikkeling van de economie. Neemt dat vertrouwen in samenhang met groeiende economische activiteit toe, dan trekt de effectieve woningvraag de eerstkomende jaren ongetwijfeld aan. Zo'n klimaat maakt het eenvoudiger de fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters aan te pakken, zonder dat dit beleid uitmondt in een prijsval op de woningmarkt.

9.9 Slotbeschouwing

Het kan om verschillende redenen gewenst zijn dat de overheid het eigenwoningbezit aanmoedigt. Die aanmoediging kan de vorm krijgen van een financiële tegemoetkoming voor bewoners van een eigen huis. Vervolgens is het de vraag of die steun het beste kan worden verleend in de vorm van een directe subsidie ten laste van de rijksbegroting, dan wel langs indirecte weg, in de vorm van een belastinguitgaaf. Verschillende argumenten pleiten ten gunste van de keuze voor een directe subsidie.

Ten eerste is een directe uitgaaf ten laste van de rijksbegroting veel beter 'zichtbaar' dan subsidie in de vorm van een belastingvermindering. Die grotere zichtbaarheid garandeert dat de volksvertegenwoordiging omvang en verdelingseffecten van een directe subsidie kritischer bekijkt dan bedrag en distributie van een tegemoetkoming via de fiscus.

Ten tweede bestaat over de omvang van een belastinguitgaaf minder zekerheid dan over het bedrag dat met directe uitgaven is gemoeid, zolang fiscaal-juristen en fiscaal-economen verschillend denken over de 'primaire heffingsstructuur' van de belastingwet, waarop belastinguitgaven inbreuk maken. De heersende onduidelijkheid over de omvang van de fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters vormt de beste illustratie van dit punt.

Ten derde is ieder subsidieprogramma in beginsel een open-einderegeling. Vooraf – bij het opstellen van de rijksbegroting – laat zich moeilijk bepalen hoeveel middelen in totaal met de betrokken inkomensoverdracht zullen zijn gemoeid. Bij een directe subsidie kan 'de kraan worden dichtgedraaid' wanneer het door de volksvertegenwoordiging gevoteerde bedrag is uitgeput. Bij de keuze voor een fiscale tegemoetkoming is dit onmogelijk, omdat eerst (geruime tijd) na afloop van het kalenderjaar kan worden vastgesteld hoeveel subsidie rechthebbers hebben geclaimd.

Op het eerste oog pleiten deze drie overwegingen voor aanmoediging van het eigenwoningbezit via directe subsidiëring. Bijkomend voordeel is dat de belastingwetgeving niet wordt 'vervuild' door de zoveelste facilitaire regeling. Nadeel van de keus voor een directe subsidie is evenwel dat een afzonderlijke uitvoe-

⁶² Het valt op dat de toelichting op de vrom-begroting voor 2006 nergens een aanduiding geeft van de omvang van het woningtekort. Als doelstelling geldt een gemiddeld woningtekort in 2010 van 1,5% (Tweede Kamer 2005-2006b, 11). Daarvoor is een bouwproductie van 90.000 woningen per jaar nodig. De realisatie blijft daarbij tot nu toe achter.

ringsorganisatie moet worden opgetuigd, die onder andere gegevens van de Belastingdienst nodig heeft om de claim van subsidie-aanvragers te kunnen beoordelen. Dit noodzaakt tot uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties, wat hogere uitvoeringskosten kan meebrengen.

Aangezien de zeer omvangrijke subsidie voor het eigenwoningbezit op dit moment over de schijf van de fiscus loopt, lijkt de kans gering dat de bestaande fiscale faciliteit in de nabije toekomst wordt vervangen door een directe rijkssubsidie ter stimulering van het eigenwoningbezit. Om deze reden is hier verondersteld dat bij een herziening van de bestaande subsidie voor eigenwoningbezitters het fiscale subsidiekanaal geopend blijft.

Wél bestaat aanleiding de subsidie stapsgewijs te beperken en de vormgeving van dit subsidieprogramma te heroverwegen. In paragraaf 9.7 passeerden verschillende beleidsvarianten de revue. Ik concludeer dat in het systeem van de Wet IB 2001 past dat de eigen woning overgaat van box 1 naar box 3. Hierdoor neemt de opbrengst van de inkomensheffing met circa 15 mld euro toe. Ook de kapitaalverzekering eigen woning – een belastinguitgaaf van 0,6 mld euro – is aan heroverweging toe. Zo komt in totaal circa 15,5 mld euro beschikbaar voor herstructurering van de fiscale subsidie ten gunste van eigenwoningbezitters en voor algemene tariefverlaging.

Bij de vormgeving van de herziene fiscale faciliteit voor eigenwoningbezitters gaat de voorkeur uit naar een specifieke vrijstelling voor de eigen woning in box 3. De belastingbesparing die uit deze vrijstelling voortvloeit is (per euro) voor elke belastingplichtige even groot, als gevolg van het proportionele tarief van de vermogensrendementsheffing.

Voorts ligt het in de rede dat fiscale subsidies ter bevordering van het eigenwoningbezit vooral ten goede komen aan huishoudens met in verhouding beperkte middelen. Maximering van de vrijstelling voor de eigen woning in box 3 tot 250.000 à 300.000 euro beperkt de subsidiestroom naar eigenaren van duurder woningen. Desgewenst kan een overgangsregeling worden getroffen in de vorm van een tijdelijke extra vrijstelling voor de eigen woning, die in een aantal jaren stapsgewijs wordt afgebroken.

De subsidiestroom kan in sterkere mate worden geconcentreerd op huishoudens met lagere en middeninkomens door de vrijstelling voor de eigen woning te conditioneren via een middeltoets. Naarmate het inkomen van het huishouden (in box 1, 2 of 3) hoger is, zou de vrijstelling lager kunnen zijn. Zo'n regeling compliceert de fiscale wetgeving en de uitvoeringspraktijk, al komt zij overduidelijk tegemoet aan de kenbaar tomeloze aandrift van onze parlementariërs om te sleutelen aan de samenleving met behulp van fiscale instrumenten.

Hoe dan ook, de fiscale behandeling van de eigen woning is dringend aan grondige renovatie toe. De bestaande open-einderegeling lijkt op middellange termijn budgettair onhoudbaar te worden, gezien de voortgaande groei van het aantal eigen woningen en de kans dat de rente oploopt. Gelet op de grote financiële belangen die in het geding zijn en de emoties die de belastingheffing over de eigen woning toch al oproept, staat op voorhand vast dat de uitkomst van de parlemen-

taire besluitvorming terzake geen fiscaal-theoretische schoonheidsprijs zal krijgen. Ook voor dit dossier geldt echter: doe goed (liever gezegd: doe beter) en zie niet om.

LITERATUUR

- Arnold, I.J.M. (2002), Aflossen is een deugd, *Economisch Statistische Berichten*, 87, (4357), 324-326
- Boelhauer, P.J., en P. de Vries (2005), Defiscalisering eigenwoningbezit leidt tot forse daling woningprijzen, *Economisch Statistische Berichten*, 90 (4455), 109-111
- Briene, M.F.M. (1997), Huren of kopen? *Economisch Statistische Berichten*, 82 (4087), 18-20
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), *Statistisch Jaarboek 2005*, Den Haag: CBS
- Centraal Planbureau (2001), *Centraal Economisch Plan 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2004), *SP-voorstel fiscale behandeling eigen woning*, CPB Notitie, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2006), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie voor de Belastingherziening (1991), *Graag of niet: verlaging, vereenvoudiging, verbreding* (rapport Commissie-Stevens), Den Haag: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij
- Deleeck, H. (1977), *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- Ecorys (2005), *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*, Rotterdam: Ecorys Nederland bv
- De Nederlandsche Bank (2005), *Kwartaalbericht September*, Amsterdam: DNB
- Economist, The (2005), A Home-Grown Problem, *The Economist*, (376) 8443, 71
- Elsevier (2006), *Elsevier Belasting Almanak 2006*, Amsterdam: Reed Business Information
- Grob, S.G. (2005), Hypotheekrenteaftrek in perspectief, *Economisch Statistische Berichten*, 90 (4455), 103-104
- International Bureau of Fiscal Documentation (2005), *European Tax Handbook 2005*, Amsterdam: IBFD
- Jacobs, B., R.A. de Mooij, en C. Folmer (2006), Vlaktaks en arbeidsparticipatie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De vlaktaks*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 89-111
- Kam, C.A. de (1997), De logica van de hypotheekrenteaftrek, *Economisch Statistische Berichten*, 82 (4091), 94-95
- Ministerie van Financiën (2001), *Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ministerie van Financiën (2006), *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, brief van 7 maart, kenmerk AFP 06-179, Den Haag: Ministerie van Financiën
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys 2004/9*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development,

- Pommer, E., en J.-J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren, en I. Ooms (2006), *Uitgerekend wonen*, SCP-publicatie 2006/3, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *In het zicht van de toekomst, Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: SCP
- Stevens, L.G.M. (2002), *Belastingen: weggegooid geld?*, Deventer: Kluwer
- Stevens, L.G.M. (2005), Naar een nieuw eigenwoningregime, *Economisch Statistische Berichten*, 90 (4455), 100-102
- Stevens, L.G.M., en R.A. de Mooij (2005), Participerend belastingbeleid, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 39-60
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies Raad van State en nader rapport*, 30 300, nr. 3
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006. Memorie van Toelichting*, 30 300 XI, nr. 2
- Tweede Kamer (2006-2007), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2007*, 30 800, nr. 2
- Viersen, J., E.N. Jonker, en S. Stoffer (1971), *Belasting-Almanak 1971*, Amsterdam: Elseviers Weekblad

10 Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en marktwerking

G.W. Middelkoop

10.1 Inleiding

De ruimtelijke ordening en het volkshuisvestingsbeleid waren tot de Tweede Wereldoorlog vooral op gemeentelijk niveau met elkaar verbonden. De Woningwet 1901 verplichtte onder andere tot vaststelling van een uitbreidingsplan indien woningen ontwikkeld werden.

Pas na 1945 ging de ruimtelijke ordening op nationaal niveau een rol van betekenis spelen. In eerste instantie was de wederopbouw de kijkrichting met het accent op geconcentreerde groei. Maar in de *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening* (1966) stond de verstedelijking van Nederland centraal op basis van gedeconcentreerde groei met het explosieve volkshuisvestingsbeleid als motor.¹

De sterke relatie met het nationaal ruimtelijk-ordeningsbeleid – waar met de recente *Nota Ruimte* (2005) een einde aan lijkt te zijn gekomen² – kon alleen tot stand komen door het gevoerde sociaal-economische rijksbeleid van na de oorlog. Detailsturing van de volkshuisvesting was hiervan een direct uitvloeisel. Onder de huidige economische omstandigheden bestaat geen aanleiding meer voor sturing op nationaal niveau en is met de *Nota Ruimte* in feite de situatie van vóór 1901 hersteld. De periode van de eerste tot en met de vierde nota Ruimtelijke Ordening is een bijzonder intermezzo gebleken van ruimtelijke planning op nationaal niveau.³

10.2 Collectivisering van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

De wederopbouw

Na 1945 bleek er plotseling ruimte te zijn voor een andere invulling van de rol van het Rijk. Een aantal door de Duitsers ingevoerde wetten en instellingen, waaronder het centraal ruimtelijk plan, bleven gehandhaafd. Met name het sociaal-economische beleid en het begrotingsbeleid werden sterk gecentraliseerd en geïnstitutionaliseerd. Het Centraal Planbureau (CPB) en de Sociaal-Economische Raad (SER) werden de dragers van de sociaal-economische strategie waarin de centraal geleide loonpolitiek centraal stond. Het handhaven van lage lonen werd gezien als een belangrijke voorwaarde voor de Nederlandse wederopbouw en industrialisatie.

De begrotings- en loonpolitiek werden in nauwe samenhang beschouwd,

¹ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1966).

² Tweede Kamer (2004-2005).

³ *Eerste Nota Ruimtelijke Ordening*; ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1960). *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*; respectievelijk Tweede Kamer (1987-1988) en (1990-1991).

waarbij de SER het centrale polderoverleg garandeerde (draagvlak door consensus tussen het Rijk, de werkgevers en de werknemers) en het CPB de rol als scheidsrechter en waakhond vervulde. Deze beleidsomgeving zou het nationale ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsbeleid mogelijk maken.

Eind jaren vijftig, begin jaren zestig van de twintigste eeuw drong het besef door dat Nederland worstelde met een structureel tekort aan woningen en bijbehorende voorzieningen (zieken- en bejaardenhuizen, scholen e.d.). De woningnood was meer dan het inlopen van oorlogsschade en stond dan ook hoog op de politieke agenda. De bouwproductie, zo werd begin jaren zestig duidelijk, zou tot nog nooit vertoonde hoogte moeten worden opgevoerd en dat terwijl de bouwsector nogal traditioneel werkte en arbeidsintensief was. De geleide loonpolitiek zou sterk onder druk komen te staan indien de productie zou worden opgevoerd zonder wijziging van de traditionele productiemethoden. In 1963 verscheen de *Nota Pluriform en Expansief Bouwbeleid* waarin werd beargumenteerd dat het opvoeren van de bouwproductie alleen onder voorwaarde van krachtige industrialisatie van de bouw mogelijk zou zijn.⁴ Het verdelen van de bouwcontingenten onder innoverende aannemers moest de rationalisatie van de bouwsector bevorderen. De oprichting van het Bouwcentrum als onderzoek- en adviescentrum moest aan deze ontwikkeling een stimulans geven.

Onder andere omdat de huurprijzen een substantieel onderdeel vormden van het prijsindexcijfer voor levensonderhoud was het ondenkbaar deze in tijden van schaarste te liberaliseren. In 1947 was er al een 'schaarstewet' het parlement gepasseerd. De markt werd uitgeschakeld en dat bleef voorlopig zo. Het oplopen van de huurprijzen zou de spanningen tussen de SER en de vakbonden flink doen stijgen en zou een sterk opwaartse druk op de lonen veroorzaken. Hiermee zou de strategie van lage lonen als sleutel voor wederopbouw en industrialisatie onder druk komen te staan. En dat werd zeer onwenselijk geacht.

Economische collectivisering van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting

Onder leiding van moderne economen als Tinbergen en Zijlstra, geïnspireerd door de Keynesiaanse theorieën over werkloosheid en economische groei, werd de Nederlandse begrotingspolitiek op een nieuwe leest geschoeid. Vanaf eind jaren vijftig werd jaarlijks in de miljoenennota een ruimte voor uitgavenverhoging en belastingverlaging berekend, de zogenaamde structurele budgetruimte (de Zijlstranorm). Deze norm was afgestemd op de structureel aanvaardbare omvang van het financieringstekort.

De gedachte achter deze begrotingspolitiek was dat het begrotingsbeleid van het Rijk gekoppeld moest worden aan verwachtingen omtrent de economische groei en de besparingen in de marktsector. Daar de nationale spaarquote de investeringsquote in de marktsector overschreed, was het toegestane structurele financieringstekort aanzienlijk. Dit maakte het mogelijk dat de overheid een omvangrijk beroep deed op binnenlandse kapitaalmarkt. Een andere belangrijke omgevingsfactor was de betalingsbalans. In de jaren vijftig moest de grootst mogelijke discipline betracht worden om de betalingsbalans in evenwicht te houden en devaluatie te vermijden. Tegelijkertijd moest alles op alles gezet worden om de

⁴ Tweede Kamer (1963-1964).

invoer van kapitaalgoederen veilig te stellen ten behoeve van de industrialisatie. Onder deze omstandigheden was het verhogen van de bouwproductie heel aantrekkelijk. Het opvoeren van de binnenlandse bouwproductie vergde immers vrijwel geen import en had geen negatieve invloed op de betalingsbalans. Belangrijke voorwaarde was wel dat de overheid de financiering van de bouwproductie goed in de hand kon houden. In feite, zonder dat dit met zoveel woorden werd gezegd, kreeg de woonvoorziening, vanuit een economisch perspectief bekeken, in belangrijke mate het karakter van een collectieve voorziening. Met de economische collectivisering van de woonvoorziening werd de bouwsector een onderdeel van de structuurpolitiek met alle sturingsmechanismen die hierbij hoorden:

- Beheersing van de productiekosten inclusief de grondkosten.
- Beheersing van de prijs van het wonen door middel van een geleide huurpolitiek.
- Beheersing van de kwaliteit door middel van minimumnormering van de kwaliteit van de nieuwbouw.
- Beheersing van de toegankelijkheid door middel van woonruimteverdeling.

Tegen deze achtergrond is het goed verklaarbaar dat de voorheen voornamelijk lokaal beoefende ruimtelijke ordening plaats moest maken voor een centraal gestuurde ruimtelijke ordening. De *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*⁵ omvatte een stelsel van inhoudelijke planconcepten op drie schaalniveau's (nationaal, regionaal en lokaal) die bestuurlijk werden uitgewerkt in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965). Deze vormde het wettelijk kader voor een samenhangend geheel van werkwijzen op het terrein van de planning: de planvoorbereiding, de planfiguren, de planprocedures en de besluitvorming.

Voor het eerst in de geschiedenis van Nederland werd het voor planologen mogelijk hun vak op alle schaalniveau's vanuit expliciete plan- en inrichtingsconcepten en op basis van duidelijke orde en hiërarchie uit te oefenen (Van der Cammen en De Klerk, 2003). In verrassend korte tijd werd een alomvattend plannings- en programmeringsstelsel geconstrueerd op basis waarvan een zeer omvangrijke, strikt gecontroleerde en geregisseerde bouwproductie tientallen jaren in stand kon worden gehouden.

Geheel nieuw (en verklaarbaar) was dat de 'economische haalbaarheid' van het overheid en burger bindende bestemmingsplan 'aangetoond' diende te worden (later geformaliseerd in het zogenaamde Bruine & Blauwe boekje).⁶ Hiermee kon het Rijk haar noodzakelijke controle op de ontwikkeling van de grondprijzen en de grondkosten verder uitbouwen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965), in de eerste plaats bedoeld als 'nieuwbouwwet', kan daarom worden beschouwd als een logisch gevolg van de economische beleidskeuze.

⁵ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1966).

⁶ In het Bruine boekje (1968) staan de richtlijnen voor het opstellen van plan- en kostengegevens, op basis waarvan de grondprijzen voor woningbouw werden bepaald. Het Blauwe boekje (1970) beoogt kostendragers aan te wijzen voor bijzondere kostenelementen in bestemmingsplannen.

Expansiefase: rationalisatie van de woningbouwproductie

Ten tijde van de wederopbouw, in een fase die kan worden aangeduid als de 'expansiefase', was alle aandacht gericht op de rationalisering en normering van de productie. Het product werd gezien als homogeen. De afzet is geen probleem, de prijs wel. Sober en doelmatig was de doctrine van de Nederlandse bouw en budgetbeheersing was de dominante beleidsconditie. Een basisproduct moest uitgerationaliseerd worden, vooral in productietechnische zin. Deze opvatting leidde tot de zo kenmerkende stedenbouw en architectuur van de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog en was in termen van de toenmalige beleidsdoelstellingen (oplossen van de woningnood) zeer succesvol te noemen.

Het is eigenlijk weinig verwonderlijk dat de gehele bouwsector inclusief de stedenbouw meegesleept werd in de toen heersende opvatting van de gewenste mate van industrialisatie.

De keuze voor het gedachtegoed van de vernieuwingsbewegingen in de architectuur en bouw CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) en Bauhaus sloot hierbij naadloos aan. Beroemde voorgangers in deze bewegingen hadden de ontwerppogave uitgewerkt tegen de achtergrond van massificatie van de productie van arbeiderswoningen. De woning van het bestaansminimum is illustratief en vertoonde grote overeenkomst met de ontwerpen van de T-Ford, de Volkswagen, de Trabant en de 2CV. Productdifferentiatie is niet aan de orde. Het is in alle kleuren leverbaar, zolang het maar zwart is, zoals het bekende adagium van Henri Ford luidde.

Het Bouwcentrum en de stichting Ratiobouw ontwikkelden met beroemde modernistische architecten voorbeeldplannen waaronder de zogenaamde 'cyclusflat'. Het uitvoeren van deze voorbeeldplannen werd met contingenten en subsidies beloond. Per regio werden regionale Rijksdirecties opgetuigd die alle ingediende plannen (80 à 90 procent van de bouwproductie) toetsten op de prijs-kwaliteitverhouding. De minimale kwaliteit, naast de gemeentelijke bouwverordening, was nationaal geregeld en gerelateerd aan zowel de maximaal aanvaardbare stichtingskosten als aan de maximaal aanvaardbare huurprijs.

De aanvaardbare stichtingskosten (grond- plus bouwkosten) moesten worden beheerst met het oog op de begrotingsruimte. Het aantal te produceren woningen lag, anders dan nu, eveneens vast, onder het mom van 'taakstellende planning'. En de minister van Volkshuisvesting kon in grote problemen komen indien de geplande productie niet werd gehaald.

De gang van zaken doet sterk denken aan de recente perikelen in de gezondheidszorg. Budgetbeheersing en prijsregulering leiden tot wachtlijsten en de minister wordt door het parlement aangesproken op de terugdringing van de wachtlijsten.

De regulering door het Rijk betrof in feite de locatie, de grondkosten, de minimale kwaliteit (waarbij al snel gold: minimum is maximum), het bouwbudget en de huurprijs. De gehele cyclus van de bouwproductie werd genormeerd en gecontroleerd.

Verzadigingsfase: naar beheersgericht beleid

Na de expansiefase volgde, bij toenemende welvaart, de verzadigingsfase. Deze fase wordt gekenmerkt door differentiatie in de vraag. In deze fase trad product-

differentiatie meer op de voorgrond vanwege toenemend verzet van consumenten tegen de monotonie van het aanbod. In deze periode verdwenen de Fiat 600, de 2CV en de Volkswagen uit het straatbeeld. Voor de bouw trad dit omslagpunt in de jaren zeventig op.

De situatie was toen danig gewijzigd. Uitbreiding van de woningvoorraad nam een minder belangrijke plaats in, op de overheidsuitgaven moest worden bezuinigd, er vond een bezinning plaats op de overheidstaken en inkomenshervdeling via de volkshuisvesting stond onder grote druk. Herbezinning op het volkshuisvestingsbeleid zou zich moeten richten op de ontwikkeling van een visie op de beheerstaken. Niet louter het inhalen van kwaliteitsachterstanden, maar vooral ook continu beheer en markttechnische aanpassingen zouden centraal komen te staan.

Nieuwe categorieën woningzoekenden die voorheen geen enkele rol speelden (jongeren, alleenstaanden) kregen een plek binnen de centraal aangestuurde volkshuisvesting. De ambities van de ruimtelijke ordening hielden nog steeds gelijke tred en ook de stadsvernieuwing kreeg hierbinnen haar plaats. Taakstellende planning bleef onverkort van toepassing, evenals de kwaliteits- en de budgettoets van de steeds diverser wordende bouwproductie.

Geheel in de lijn van centralistische planning was de rol van de woningcorporaties nauwelijks waarneembaar. Het waarborgen van de door het Rijk vastgestelde kwaliteit was een zaak voor de gemeenten en de woningcorporaties mochten bij oplevering van de woningen de sleutels bij de gemeenten ophalen.

Ook voor koopwoningen werd een plaats binnen het programma ingeruimd. Het leeuwendeel was door het Rijk gesubsidieerd en viel binnen het alomvattende planningsstelsel. Vaak was het het Bouwfonds, opgericht door een aantal gemeenten, dat de koopwoningen mocht ontwikkelen.

Volkshuisvesting als quasi-collectief goed

De toenemende verscheidenheid moest wel koste wat het kost binnen het centralistische systeem gehouden worden. Veel mocht en kon, mits het inpasbaar was. Volkshuisvesting was tot een quasi-collectief goed⁷ geworden en de ruimtelijke ordening vormde het ruimtelijk normatieve kader. Het systeem van woningwetgevingen was het vehikel dat in overeenstemming met het macro-economisch beleid (absorptie van het spaaroverschot in de marktsector) de volkshuisvesting bleef voeden. Institutioneel zat het stelsel, hoe ingewikkeld ook, als een goed huis in elkaar. De productie, ook in de stadsvernieuwing, bleef op een hoog niveau gehandhaafd.

Met de komst van minister Schut (1967) werd opeens kwaliteit een belangrijke norm in de woningbouw. De minister – zelf van origine ontwerper – perkte de woningwetbouw (sociale huurwoningen gefinancierd met rijksleningen) in en liet meer ruimte open voor premiebouw door particulieren. Hij stond aarzelend experimenteren toe, wel binnen het institutionele keurslijf van de planning en programmering, door het instellen van een bescheiden subsidie van 5.000 gulden per koopwoning.

⁷ Een quasi-collectief goed is in een individueel goed dat door de overheid ter beschikking wordt gesteld beneden de kostprijs.

Aardgasbaten, belastingverhogingen, grote besparingsoverschotten in de marktsector en de vergroting van het structurele begrotingstekort door minister van Financiën Duisenberg maakten dit mogelijk. De regeling was een doorslaggevend succes en de monotone hoogbouw verdween snel uit de bouwproductie.

In 1974 werd eveneens een nieuw financieringsstelsel (de dynamische calculatie⁸) voor de volkshuisvesting ingevoerd, dat de budgetten voor de woningbouw nog verder oprekte. Ook werd de individuele huursubsidie geïntroduceerd, hetgeen de teugels om de budgetten te beheersen omwille van de betaalbaarheid wat deed vieren.

Tijdens de wederopbouwperiode steeg de woningbouwproductie fors, maar begin jaren zeventig werden de absolute records gevestigd waar het gaat om aantallen geproduceerde woningen. Het absolute hoogtepunt was 1973, toen er 150.000 nieuwe woningen bijkwamen.

Een uitbundige vormverscheidenheid verscheen op de nieuwbouwlocaties. Vanaf het einde van de jaren zestig kregen al deze nieuwe woningen steeds vaker een plek binnen de nieuwe kwalitatieve stroming van het woonmilieu met woonerven. Het 'grillige woonerfmodel' werd ingezet als middel om de enorme bouwproductie van meer dan een miljoen woningen tussen 1970 en 1980 een kleinschalig imago te geven (De Vletter, 2004).

10.3 Decollectivering van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Budgettaire crisis

Eind jaren zeventig pakten zich donkere wolken samen boven het macro-economisch beleid. De werkloosheid was naar een half miljoen gestegen; een absoluut naoorlogs record. Het financieringstekort steeg naar bijna 10 procent van het bruto nationaal product. *Bestek '81*, een ambitieus plan om de oplopende financiële tekorten om te buigen, werd gelanceerd.⁹ Minister Andriessen van Financiën trad af in 1980 omdat niet de hand werd gehouden aan voorgenomen ombuigingen.

De budgettaire crisis pakte voor de volkshuisvesting echter niet slecht uit. Productieaantallen bleven heilig – ook mede vanwege de hoge werkloosheid – en niet verkochte koopwoningen werden eenvoudigweg omgezet in huurwoningen.

In deze economisch woelige periode bleef de koppeling van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting nog onaangetaast. De doorstartende directeur-generaal Volkshuisvesting Koopmans wist menig trucendoos open te trekken om de status quo te handhaven. Nog steeds was de ruimtelijke ordening meer op pragmatisme gericht dan op het ontwikkelen van sociaalruimtelijke concepten.

Beleidsomslag onder Heerma

Inmiddels waren de tekorten onzichtbaar torenhoog opgelopen, vooral door het dynamisch financieringsstelsel. Halverwege de jaren tachtig werd het systeem on-

⁸ De dynamische kostprijscalculatie maakte het mogelijk dat de exploitatielasten van sociale huurwoningen meer naar de toekomst werden verschoven in de verwachting dat het gestegen welvaartsniveau in de toekomst grotere huurverhogingen mogelijk zouden maken. Op deze wijze kon duurder worden gebouwd bij gelijkblijvende aanvangshuren en objectsubsidies.

⁹ Tweede Kamer (1977-1978).

houdbaar. Staatssecretaris Heerma (1986), een outsider binnen de volkshuisvesting, wist met een briljante macro-economische truc de financiële banden tussen de volkshuisvesters en het Rijk door te knippen (bekend als de bruteringsoperatie). De komst van Heerma markeerde het einde van de wederopbouwjaren. De volkshuisvesting verdween in belangrijke mate uit de collectieve sector. Het uiterst ingewikkelde beheersmechanisme en het financieringsstelsel verdwenen eveneens.

Het overheidsbeleid was erop gericht om overheidsuitgaven te beheersen en terug te dringen. Ook de volkshuisvesting bleef niet buiten schot. In de *Nota Volkshuisvesting in de Jaren negentig* werden vier budgettaire doelen geformuleerd: beperking van subsidies, geen langlopende subsidieverplichtingen meer, beheersbaarheid van de begroting vergroten en sanering van oude verplichtingen (door verkoop van huurwoningen).¹⁰ Langdurige en onzekere financiële verplichtingen moesten tot het verleden gaan behoren, zo was de strekking. Ook de ooit zo succesvolle groeiernengrond-subsidieregeling werd ten grave gedragen en ingeruild voor een subsidiëring ineens (het Besluit Locatiegebonden Subsidies).

Het begrotingsbeleid werd sinds het aantreden van het kabinet-Lubbers I (1982) gebaseerd op een tijdpad voor het terugdringen van het feitelijk financieringstekort. Ondanks dit beleid werd de institutionele organisatie van woningverdeling en –productie in stand gehouden door het debudgetteren van woningwetelingen.¹¹ Dankzij het systeem van garantstelling (borging van leningen door het Rijk) konden de woningcorporaties het vreemd vermogen, buiten de rijksbegroting om, direct op de vermogensmarkt aantrekken.

Gedreven door de liberale gedachte dat het subsidiëren van het wonen in de breedte niet past bij een redelijk welvarend land, beperkte Heerma de doelstelling van het beleid tot het huisvesten van de lagere-inkomensgroepen. Subsidies dienden ingezet te worden ten gunste van de doelgroepen van beleid, was de kern van zijn beleidsgedachte. Een verschuiving van object- naar subjectsubsiëring (individuele huursubsidies) was hiervan het gevolg.

Centraal in het beleid van Heerma stond ook de herallocatie van verantwoordelijkheden. Gemeenten kregen meer zeggenschap. De taakstellende woningbouwplanning verdween achter de horizon om plaats te maken voor de indicatieve planning.

Met het beleid dat door Heerma werd ingezet vond er een ontkoppeling plaats tussen de belangen en opgaven die speelden binnen de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. De WRR wijst in haar rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* in dit verband met name op de omwenteling in het volkshuisvestingsbeleid die door Heerma tot stand werd gebracht.¹² De omslag die rond 1990 plaatsvond, had niet alleen gevolgen voor de volkshuisvesting. Ook de ruimtelijke ordening had te maken met de omslag naar marktwerking, decentralisatie en de intrede van het regionale schaalniveau als leidraad voor planning.

In feite waren die gevolgen beperkt, omdat het (uitgebreide) volkshuisves-

¹⁰ Tweede Kamer (1988-1989).

¹¹ In voorgaande jaren waren woningwetelingen reeds incidenteel extrabudgettair gefinancierd in het kader van de werkloosheidsbestrijding.

¹² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998).

tingsinstrumentarium van voorgaande decennia reeds sinds de ingrepen van Heerma was ingeperkt. De omslag was bovenal een uitvloeisel van de financiële doelstellingen van het Rijk om een einde te maken aan de bestaande open-einde-regelingen. Dit trof met name de individuele huursubsidie en de resterende objectsubsidies.

VINEX, het grondbeleid en marktwerking. Het gemiste marktorderingsdebat

Wat het Rijk met de aanwijzing van Vinex-locaties in de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra* (VINEX) nastreefde, was lokale overheden een verdienmogelijkheid in handen geven om te bouwen met minder subsidies van Rijksweg.¹³ Door middel van een duidelijke positionering van grote nieuwe uitleglocaties bij de steden konden zij de ontwikkeling sturen en de verdiencapaciteit uitnutten, was de (tamelijk naïeve) gedachte.

Het liep allemaal anders. Achteraf bleek het uitbrengen van de VINEX zonder na te denken over het grondbeleid (en daarmee de sturingsmogelijkheden) fatale gevolgen te hebben voor de prijs-kwaliteitverhouding van de productie. Ontwikkelaars kregen – ongevraagd – compleet met gedetailleerde kaarten voorgeschoteld waar tenminste 70 procent van de markt woningen zouden moeten komen. Voorkennis, die door de overheid in dit geval gratis werd verschaft, bleek de motor voor succes in de projectontwikkeling. Doortastende marktpartijen, die de marktwerking direct in praktijk brachten, kochten op de aangewezen potentiële bouwlocaties grond op. Een explosie van grondprijzen was het gevolg.

Met het anticiperend aankopen van grond door projectontwikkelaars was plotseling een onstuimige grondmarkt ontstaan. In wezen ging het daarbij om een markt in toekomstige bouwrechten. Ook enkele corporaties namen, soms onder luid maatschappelijk protest, grondposities in. Een nieuw tijdperk was aan gebroken, dat de rolverdeling totaal op z'n kop zette en de spelers geruime tijd in opperste verwarring bracht. Het duurde geruime tijd voor de verhoudingen enigszins genormaliseerd waren en er woningen op de aangewezen locaties werden geproduceerd.

Sinds de VINEX heeft de markt het eigenlijk voor het zeggen. Bij ongewijzigd ruimtelijk-orderingsbeleid is er op de woningmarkt schaarste aan bouwgrond. Het is goed hier nog eens te memoreren dat die schaarste een bedoeld effect was van het VINEX-beleid zonder dat de vraag werd gesteld aan wie de schaarstepremie zou toevallen. Het idee was dat door die gecreëerde schaarste een prijsvorming zou optreden die tot overwinsten zou leiden. Die overwinsten zouden door gemeenten geïnvesteerd worden in het realiseren van kwaliteiten van woning en woonomgeving en aanvullende voorzieningen, was de gedachte.

De praktijk bleek wat weerbarstiger. Het bleek eerder dat niet zoveel meer-kwaliteit nodig was om de geplande programma's in de voorgeschreven prijscategorieën te maken. De omslag naar meer marktgeoriënteerde programma's in de jaren negentig ging niet gepaard met de kwaliteitssprong die men gehoopt had.

De kritiek op de VINEX werd terzijde geschoven onder verwijzing naar het feit dat de woningen werden afgenomen. Er wordt binnen deze redeneertrant gebouwd wat de markt vraagt. Wat de markt als transactieresultaat laat zien, geeft

¹³ Tweede Kamer (1990-1991).

echter niet de ultieme kwaliteitswens van de finale consument, laat staan de collectieve planningambitie weer. Het geeft alleen weer wat de wens is tegen een achtergrond van het gegeven aanbod. Echter, het aanbod komt niet tot stand in een vrije markt.

10.4 Onvolkomen overheid, onvolkomen markt *Overheidsfalen en marktimperfecties*

In het algemeen gesproken is het optreden van de overheid gericht op het borgen van publieke belangen. Dat wil zeggen, zoals Teuling *et al.* (2003) dat verwoorden, zaken die niet automatisch door een 'vrije' markt worden bereikt, zonder dat er externe effecten optreden. De gedachte is dat er marktimperfecties zijn waardoor maatschappelijk gewenste resultaten niet vanzelfsprekend door marktpartijen zullen worden gerealiseerd.

Zo moest de Woningwet 1901 een minimumkwaliteit van de hygiëne in en rond de woning garanderen. De kwaliteit van woningen in de stadsuitleg was immers gedaald tot een onaanvaardbaar laag niveau, mede als gevolg van de hoge speculatieve grondprijzen die tot onaanvaardbare verdichting hadden geleid. De markt was niet in staat gebleken om kwalitatief aanvaardbare woningen voor het proletariaat te realiseren. De bevolking moet over voldoende en kwalitatief goede woningen kunnen beschikken. Er was een algemeen gedeeld besef dat zonder overheidsingrijpen dit algemeen belang niet gediend zou worden.

Dit doelmatigheidsmotief hangt samen met de politieke ideologie van gelijke kansen en bescherming van de kwetsbare groepen in onze samenleving. Dit paternalisme veronderstelt dat er bepaalde groepen in onze samenleving zijn die hun eigen belangen niet goed kunnen behartigen. Ons volkshuisvestingssysteem (woningtoewijzing, individuele huursubsidie, etc.) vloeit voort uit de gedachte dat iedereen recht heeft op een woning, net zoals iedereen toegang zou moeten hebben tot de gezondheidszorg, het onderwijs, en dergelijke. In een volledig vrije markt wordt hieraan niet automatisch voldaan.

In feite zijn woningen, evenals een groot deel van de gronden in ons land, individuele, via de markt verhandelbare goederen. Rond de beleidsterreinen van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, en dergelijke heerst echter een specifiek, door vrijwel alle politieke partijen gedeeld, maatschappelijk altruïsme. Er heerst een breed maatschappelijk draagvlak voor de gedachte dat deze goederen voor specifieke groepen toegankelijk moeten zijn, nog los van de meer algemene doelstelling dat de overheid zorg moet dragen voor een redelijke inkomensverdeling. Hierbij speelt een rol dat het bij deze goederen gaat om primaire levensbehoeften. Er zal in Nederland weinig maatschappelijke bijval zijn om zorg, onderwijs en huisvesting uitsluitend afhankelijk te stellen van individuele koopkracht en voorkeuren.

Ook het ingrijpen van de overheid in de ruimtelijke ordening is geen doel op zich, maar richt zich op het vergroten van de maatschappelijke welvaart. Het is een politiek middel om maatschappelijk gewenste resultaten te realiseren en ongewenste externe effecten te voorkomen. In zeker opzicht is ruimtelijke ordening geworden tot een welvaartsbeleid 'met kaarten en planningsmetaforen'. Het bevorderen van maatschappelijke efficiency, toegankelijkheid en het gemeenschappelijk belang versus respect voor de individuele soevereiniteit spelen in Neder-

land een belangrijke rol. Waardevolle natuurgebieden moeten worden beschermd. Welstandnormen zijn ondanks alle discussies gehandhaafd en geobjectiveerd. Uit oogpunt van sociale mobiliteit worden ruimtelijke sortering en segregatie niet wenselijk geacht.

Tegenover motieven voor de overheid om in te grijpen in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting staan ook politiek sterke motieven om *niet* in te grijpen. Kosten en baten van ingrepen kunnen worden afgewogen in maatschappelijke kosten-batenanalyses. Indien de kosten van ingrijpen (zoals het verbreden van de snelwegen of het aanleggen van een spoorlijn naar het noorden van het land) hoger zijn dan de baten, is het de vraag of het maatschappelijk nut gediend is bij het doorvoeren van die ingrepen. Imponderabilia die niet op geld te waarderen zijn, maar die wel kunnen beantwoorden aan politieke voorkeuren, spelen dan een belangrijke rol.

Het bestaan van een maatschappelijk belang wil overigens niet zeggen dat dit belang ook per definitie door de overheid behartigd moet worden. Zoals de WRR stelt: 'Indien de welvaart groot genoeg is, redelijk wordt verdeeld en er geen schaarste heerst door buitengewone omstandigheden, zal er meestal voldoende brood zijn. Het ruilmechanisme van de markt zorgt ervoor dat het voortbestaan van de samenleving niet op het spel staat'.¹⁴

Vanuit dit perspectief geredeneerd, zouden vergaande vormen van overheidsingrijpen niet gerechtvaardigd zijn als de kosten van ingrijpen door de overheid hoger zijn dan de kosten die de markt zou maken om hetzelfde resultaat te realiseren op basis van een minder vergaande vorm van overheidsoptreden (bijvoorbeeld overleg over bouwmodaliteiten, in plaats van kwaliteitsregulering).

Ruimtelijke ordening sturen met het grondbeleid

In de context van het huidige marktgerichte beleid (meer markt, minder overheid) komt er langzaam maar zeker hetzelfde structuurprobleem, dat een rol speelde bij de totstandkoming van de woningwet 1901, in de Nederlandse ordening naar boven. Een sprekend voorbeeld hiervan is de schrille tegenstelling tussen de ambities van het Rijk om voldoende woningen te produceren en de telkenmale tegenvallende productiecijfers. Het probleem bestaat eruit dat de grondeigenaar/projectontwikkelaar onder bepaalde omstandigheden geen enkele noodzaak voelt om tempo te maken. Dat gebrek aan urgentie hangt samen met de economische waarde van zijn juridische positie. Het zelfuitvoeringsrecht dat uit het grondeigendom voortvloeit vertegenwoordigt een waarde. In een gespannen markt met stijgende prijzen, stijgt die waarde sterk. Onder deze omstandigheid betekent dit dat het voor de grondeigenaar het meest lucratief is om te wachten. Op het moment van aankoop van de grond is veelal een groot deel van de winstverwachting in de aankoopprijs verdisconteerd.

Het is een typisch Nederlands verschijnsel dat bij zowel een stijgende als een dalende markttrend de neiging heerst te temporiseren. Dit hangt samen met de unieke combinatie van een strenge ruimtelijke ordening en een (soort) vrije grondmarkt. Wanneer de markt daadwerkelijk vrij zou zijn heeft het wachten in

¹⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), 20.

een stijgende markt geen zin, omdat iemand anders op een andere plek de markt-vraag beantwoordt. Wanneer restrictief beleid ertoe leidt dat er geen alternatieve locatie is, kan dat niet en heeft wachten in beide gevallen een economische rationaliteit.

Theoretisch gaat de grondprijs omhoog tot de residuele waarde die hoort bij de bestemming woningbouw, en deze hoge prijs zet een rem op de herontwikkeling en de kwaliteit van de herontwikkeling indien deze toevallen aan toevallige particuliere grondeigenaars in plaats van aan de gemeenten. Het enige 'grondbeleid' dat een gemeente zou kunnen voeren om dit te vermijden is het in het diepste geheim zelf of beter nog via betrouwbare stromannen, opkopen van de gronden. De analyse die aan het Vinexbeleid ten grondslag ligt, namelijk dat de schaarste een hoog residu creëert dat kan worden aangewend voor kwaliteit, is juist indien er een wettelijk kader bestaat dat waarborgt dat het residu ook toevalt aan degenen die er belang in stellen om het voor kwaliteit aan te wenden, in het bijzonder de gemeenten. De toevallige grondeigenaren en projectontwikkelaars delen dit belang niet.

Omgekeerd geldt dat indien de overheid de grond bestemt naar een economisch laagwaardiger bestemming dan de oorspronkelijke, de overheid terecht verplicht is de eigenaar schadeloos te stellen. Deze asymmetrie maakt het gemeentelijk ruimtelijk-ordeningsbeleid al snel onbetaalbaar.

Deze asymmetrie is, kortom, de kern van het huidige vraagstuk van marktordening. Het onderwerp overheidszeggenschap over de grond wordt ten onrechte geassocieerd met een sociaal-democratisch ideaal en niet met een zakelijk vraagstuk van gewenste marktordening. Wellicht is dit de belangrijkste politieke reden om er de vingers niet aan te branden. Anderzijds kan de toenemende beleidsrelevantie in de context van sterk teruggedrongen overheidsinterventie in de volkshuisvesting niet ontkend worden. De vraag hoe vrije marktwerking in een kapitalistisch-economisch systeem en een vrije woningmarkt verenigbaar kunnen zijn met een sterke gewenste overheidssturing op de ruimtelijke ordening via het grondbeleidsinstrumentarium, maakt een studie naar de praktijk van het grondbeleid in landen waar deze combinatie van sterke sturing op de ruimtelijke ordening en een vrije woningmarkt zich ook voordoet, zoals bijvoorbeeld in Singapore, zeker de moeite waard.

10.5 Conclusies

De in Nederland nagestreefde coördinatie tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is zeer succesvol geweest zonder dat overigens ooit sprake was van een institutionele of beleidsmatige integratie van beide beleidsterreinen. Van alle franje ontdaan, was deze coördinatie het verlengstuk van het naoorlogse, politiek breed gedragen sociaal-economische beleid.

Bij de decollectivering van de volkshuisvesting en het decentraliseren van de ruimtelijke ordening heeft het besef van de samenhang met het sociaal-economisch beleid geen rol van betekenis gespeeld. De beleidsambities ten aanzien van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn nooit neerwaarts bijgesteld toen het centraal gestuurde sociaal-economische beleidskader verdween.

De marktimperfections zijn echter nog steeds dezelfde als die aanleiding waren voor de woningwet van 1901. Het versterken van de marktwerking met meer

plaats voor de soevereine burger vereist een scherpe analyse van de feitelijke effecten van het al dan niet interveniëren van de overheid.

De marktordening zal erop moeten zijn gericht de prijsvorming een bijdrage te laten leveren aan het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. De ingeslagen weg van vraaggestuurde woningbouw binnen een goeddeels op collectieve waarden georiënteerde ruimtelijke ordening zonder een structureel beslag op de gemeenschapsgelden te leggen is onder de huidige marktstructuur een onmogelijkheid.

Het nooit gevoerde debat over marktordening met betrekking tot de grond en de rol van woningmarktcorporaties komt pas nu op gang omdat de kloof tussen het politieke ambitieniveau en de dagelijkse werkelijkheid te manifest is geworden. De kunst is nu dit orderingsdebat in het teken van vooruitgang en de politieke gewenste planningsambities te plaatsen.

Ruim vijftig jaar nadat het brood van de bon ging (1948) moet dit debat nu toch eindelijk beginnen. De onderwerpen in deze bundel zijn hiertoe een goede agenda. Inzicht in de economische geschiedenis is een voorwaarde om dit debat succesvol te voeren.

LITERATUUR

- Cammen, H. van der, en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1960), *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1966), *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf.
- Teulings, C.N., A.L., en H.P. van Dalen (2003), *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken
- Tweede Kamer (1963-1964), *Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid*, 7400 XI, nr. 7
- Tweede Kamer (1977-1978), *Hoofdpijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81)*, 15 081, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (1987-1988), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, 20 490, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (1988-1989), *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*, 20 691, nrs. 2-3
- Tweede Kamer (1990-1991), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)*, 21879, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nota Ruimte. Deel 3A: Aangepast kabinetsstandpunt naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer*, 29 435, nr. 154
- Vletter, M. de (2004), *De kritische jaren zeventig*. Nai Uitgevers, Rotterdam
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapport aan de Regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publieke belang*, Rapport aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers

DEEL III ***De woningcorporaties***

11 Afscheid van de status van toegelaten instelling: woningcorporaties en opting out

J.G. Groeneveld-Louwerse

11.1 Inleiding

In de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is geregeld op welke wijze een woningcorporatie die daarvoor in aanmerking wil komen, erkend kan worden als toegelaten instelling (t.i.). Vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s, ook wel *opting out* genoemd, is in de Woningwet en het BBSH niet geregeld. Slechts voor de situatie dat de minister beëindiging van de erkenning als t.i. noodzakelijk acht is een regeling opgenomen. Het ontbreken van een wettelijke regeling voor vrijwillige uittreding heeft ertoe geleid dat veelal wordt aangenomen dat vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s niet mogelijk is. Zo heeft minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) naar aanleiding van de bespreking van het RIGO-Rapport ter bestudering van de aanpassing van het BBSH opgemerkt dat de vigerende regelgeving geen mogelijkheid biedt tot *opting out*: corporaties hebben niet de vrijheid hun status als toegelaten instelling 'in te leveren'.¹ Er zijn echter ook argumenten voor het standpunt dat een woningcorporatie binnen de vigerende regelgeving vrijwillig afscheid kan nemen van de status van t.i.

Vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s en de gevolgen hiervan staan centraal in dit hoofdstuk. *Opting out* beschouw ik als synoniem van vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s, zonder dat hieraan consequenties zijn verbonden zoals afrekenen met de minister. Of sprake moet zijn van afrekening bij vrijwillige uittreding stel ik afzonderlijk aan de orde. Een woningcorporatie (t.i.) dient de rechtsvorm van een stichting of vereniging te hebben (art. 70 lid 1 Woningwet). Alleen op de situatie betreffende de stichting ga ik in. Woningcorporaties hebben immers inmiddels veelal voor deze rechtsvorm gekozen. Bovendien geeft met name de stichtingsvorm, door het ontbreken van leden en aandeelhouders, juridische haken en ogen.

Vanuit een juridische invalshoek vormen de volgende onderwerpen de lijn voor het beschrijven van het proces en de aspecten van vrijwillige uittreding: positionering van de erkenning als t.i. (paragraaf 11.2); vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s, waarbij ik aandacht besteed aan de mogelijkheid tot vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s en het ontbreken van een formele regeling inzake vrijwillige uittreding (paragraaf 11.3).

Na uittreding verdient met name het vermogen van de uittredende woningcorporatie de aandacht. Dit staat los van de kwestie of vrijwillige uittreding

¹ Tweede Kamer (2005-2006), Bijlage 1, antwoord 14; Conijn (2005); Van Haren *et al.* (2001), 35-36.

plaatsvindt binnen het vigerende stelsel of na aanpassing van de regelgeving. Wat betreft het vermogen ga ik in op vrijwillige uittreding en de bestemming van het vermogen (paragraaf 11.4) en op de vraag naar de gevolgen van de overgang van stichting naar NV of BV voor het vermogen van de woningcorporatie (paragraaf 11.5). Vervolgens gaat paragraaf 11.6 in op het afrekenen of het behoud van vermogen door de stichting. Daarbij stel ik aan de orde het afrekenen met de minister of het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), en het behoud van vermogen door de stichting. Het geheel besluit ik met een conclusie (paragraaf 11.7).

11.2 Positionering van de erkenning als t.i.

Voor een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet wordt de term 'erkenning' gebruikt.² Publiekrechtelijke erkenning kan in dit kader worden gezien als een status verlenend besluit. Doel van een status verlenende beschikking is inschakeling van bepaalde personen of instellingen bij de uitvoering van bepaalde wetten.³ Na erkenning als t.i. werkt de woningcorporatie mee aan de realisering en instandhouding van voldoende wooneigenheid, met name op het gebied van de sociale huisvesting.⁴ De woningcorporatie onderwerpt zich na de erkenning als t.i. vrijwillig aan de van toepassing zijnde publiekrechtelijke regelgeving, zoals de Woningwet en het BBSH. Deze situatie wordt pas anders wanneer de woningcorporatie de status van t.i. weer verliest. Beëindiging van de erkenning is in theoretisch opzicht mogelijk door ontbinding van de stichting, intrekking van de toelating door de minister, of door het vrijwillig afstand doen van de status van t.i. door de woningcorporatie. Laatstgenoemde mogelijkheid staat ter discussie nu minister Dekker te kennen heeft gegeven dat vrijwillige uittreding binnen de vigerende regelgeving niet mogelijk is.

11.3 Vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s

De mogelijkheid tot vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s

Verskillende instanties en personen hebben onder het aangeven van randvoorwaarden positief geoordeeld over het vrijwillig kunnen beëindigen van de status van t.i., bijvoorbeeld het Centraal Planbureau (CPB), voormalige bewindslieden van het Ministerie van VROM (oud-minister Pronk en oud-staatssecretaris Remkes), en het RIGO-Rapport (Conijn, 2005). Daarbij is opgemerkt dat de regelgeving zou moeten worden aangepast en het aannemelijk zou zijn dat de overheid een corporatie bij uittreding zou vragen (een bepaald gedeelte van) het vermogen terug te betalen.⁵ Randvoorwaarden waar ik kanttekeningen bij plaats en die ik nader aan de orde zal stellen.

² Art. 125 lid 4 Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook De Haan, G. Drupsteen en Fernhout (1996), nr. VII.21.

³ De Haan, Drupsteen en Fernhout (1996), nr. III.43; J. Schipper-Spanninga (1993), 63-81.

⁴ Artikel 22, lid 2 Grondwet.

⁵ Conijn (2005), 78; Hakfoort, Van Leuvensteijn en G. Renes (2002); Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000), paragraaf 10.4; Van Haren *et al.* (2001)

Ontbreken van een formele regeling inzake vrijwillige uittreding

Het ontbreken van een expliciete regeling in de Woningwet en het BBSH over vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s heeft niet tot gevolg dat een woningcorporatie (t.i.) onvrijwillig binnen het stelsel van t.i.'s dient te blijven. Een woningcorporatie (t.i.) is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Voor een privaatrechtelijke rechtspersoon is de keerzijde van het vrijwillige verzoek om toelating, het vrijwillig afscheid kunnen nemen van de status van t.i. Verplichte handhaving van de status van t.i. is voor een privaatrechtelijke rechtspersoon een verschijnsel dat niet in het Nederlandse rechtstelsel past. Nederland is geen 'dwanggemeenschap'. Evenals een arbeider niet kan worden gedwongen bepaalde arbeid te verrichten, kan een privaatrechtelijke rechtspersoon niet worden gedwongen bepaalde werkzaamheden te verrichten. Mensenrechten kunnen ook van toepassing zijn op niet-statelijke samenlevingsverbanden, die als privaatrechtelijke rechtspersoon georganiseerd zijn. Dit hangt onder andere af van de ratio en de aard van het desbetreffende mensenrecht.⁶ Verplichte handhaving van de status van t.i. is een ten opzichte van die privaatrechtelijke rechtspersoon niet-geoorloofde dwang. Ook binnen de vigerende wet- en regelgeving zal een woningcorporatie vrijwillig moeten kunnen uittreden uit het stelsel van t.i.'s.

In publiekrechtelijk opzicht is de situatie aan de orde dat opheffing van de erkenning als t.i. dient plaats te vinden. Behandeling van intrekking of opzegging van een beschikking, nodig voor opheffing van de erkenning, wordt in de literatuur veelal aan de orde gesteld vanuit de situatie dat deze geschiedt op initiatief van het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven. Voor die situatie wordt over het algemeen aangenomen dat als de wettelijke regeling zegt in welke gevallen intrekking mogelijk is, intrekking in andere gevallen normaliter niet is toegestaan: de wettelijke intrekkinggronden worden geacht limitatief te zijn.⁷ Deze voorschriften betreffen het regelen van de (on)bevoegdheid van het bestuursorgaan en daarmee bescherming tegen ongeoorloofd overheidsingrijpen en niet de situatie dat het opzeggen of intrekken van de beschikking op verzoek van een belanghebbende plaatsvindt.

Voor vrijwillige uittreding zou kunnen worden aangesloten bij de procedure inzake het aanvragen van erkenning als t.i.. De woningcorporatie (t.i.) dient een aanvraag in voor opheffing van de erkenning als toegelaten instelling⁸, de procedure inzake het verzoek om opheffing van de erkenning geschiedt dan overeenkomstig die inzake het aanvragen daarvan.

Een probleem doet zich voor wanneer de minister de procedure inzake de aanvraag ex art. 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) wel erkent, maar weigert de status van t.i. op te heffen, of de procedure inzake de aanvraag voor opheffing van de erkenning als t.i. ex art. 1:3 Awb niet erkent.

⁶ Artikel 4 lid 2 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; Tweede Kamer (1975-1976), 11; art. 19 lid 3 Grondwet.

⁷ Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male (2005), nr. 8.2 en 8.3.

⁸ Artikel 1:3 lid 3 Awb.

Wijering opheffing status

Wanneer de minister de aanvraag tot opheffing van de status van t.i. afwijst, staat tegen deze beschikking⁹ bezwaar en beroep open op grond van de Awb. Of een beschikking kan worden ingetrokken of gewijzigd hangt primair af van hetgeen de wettelijke regeling waarop de beschikking steunt, erover bepaalt. Gebonden beschikkingen kunnen in beginsel slechts worden ingetrokken voor zover de wettelijke regeling dat uitsluitend toelaat. Vrije beschikkingen kunnen in beginsel worden gewijzigd, ongeacht op wiens initiatief. De vraag of een wijziging begunstigend of belastend is, is uitsluitend relevant als wijziging plaatsvindt op initiatief van het betrokken bestuursorgaan. Een bestuursorgaan kan een beschikking slechts wijzigen voor zover het wijzigen zelf een begunstigende beschikking is.¹⁰ De regeling inzake de (on)bevoegdheid van een bestuursorgaan inzake wijziging of opheffing van een beschikking is bij een verzoek om wijziging of opheffing van een beschikking op initiatief van een t.i. echter niet aan de orde.

Ook uit jurisprudentie kan worden opgemaakt dat het ontbreken van een regeling niet zonder meer inhoudt dat wijziging op verzoek van de t.i. niet mogelijk is. In de Woningwet is niet geregeld dat opheffing op verlangen van de verzoeker niet mogelijk is. Analoog aan ABR 3 september 1998, AB 1999, 6 (rechtsbijstand Kabboord) kan worden gesteld dat waar de wettelijke regeling van de Woningwet uitdrukkelijk wijziging, beëindiging en intrekking mogelijk maakt niet op verlangen van de 'houder' (i.c. de t.i.) van de (begunstigende) beschikking, eveneens wijziging, beëindiging en intrekking wél op verlangen van de t.i. mogelijk is. Dit wil nog niet zeggen dat de minister een dergelijk verzoek moet honoreren. Mogelijk heeft de minister voor de afwijzing van het verzoek een andere grond, zoals het algemeen belang. De discussie is dan te herleiden tot een stellingname over een maatschappelijk vraagstuk, ingekleurd door maatschappelijke ontwikkelingen. Wanneer de minister zijn standpunt in dezen wil effectueren, zal de realisering daarvan moeten voldoen aan vigerende wet- en regelgeving of aan nieuwe op de situatie toegesneden wet- en regelgeving.

Procedure niet erkend

Wanneer de minister de procedure inzake aanvraag voor opheffing van de erkenning ex art. 1:3 Awb niet erkent, zal de woningcorporatie (t.i.) een andere weg moeten zoeken, bijvoorbeeld de route van statutenwijziging. Door het schrappen of vervangen van statutaire bepalingen welke tot gevolg hebben dat een t.i. aan publiekrechtelijke wet- en regelgeving is gebonden, kan de woningcorporatie zich losmaken van het stelsel van t.i.'s. Dit betreft met name de statutaire bepalingen gebaseerd op art. 70 lid 1 Woningwet en art. 7 BBSH, bijvoorbeeld de bepalingen inzake het doel en werkgebied van de woningcorporatie, statutenwijziging en ontbinding en vereffening.

De t.i. kan de minister om instemming vragen voor de voorgenomen statutenwijziging.¹¹ De minister dient dan eerst het CFV te vragen zijn visie op de voor-

⁹ Artikel 1:3 lid 2 Awb.

¹⁰ Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male (2005), nrs. 6.49, 8.3 en 8.4.

¹¹ Artikel 7 lid 1 sub i BBSH.

genomen wijziging kenbaar te maken, omdat de voorgenomen statutenwijziging gevolgen heeft voor haar financiële situatie.¹² De minister kan vervolgens op het verzoek beslissen, dat hij voor de statutenwijziging:

- Zijn instemming verleent.
- Zijn instemming onthoudt.
- Instemming verleent onder bepaalde voorwaarden.

Wanneer de minister zijn instemming verleent, staat de weg open naar vrijwillige uittreding. Wanneer de minister zijn instemming onthoudt aan de statutenwijziging staat hiertegen beroep en bezwaar open op grond van de Awb. Wanneer de minister slechts onder bepaalde voorwaarden zijn instemming verleent aan de statutenwijziging, zal het van die voorwaarden afhangen hoe de t.i. op de beslissing van de minister reageert. Het meest in de rede ligt de eis dat moet worden afgerekend voordat de minister instemt met de statutenwijziging die zal leiden tot uittreding.

11.4 Vrijwillige uittreding en de bestemming van het vermogen

Mogelijke rechtsgronden voor afrekenen

De discussie over *opting out* betreft behalve de mogelijkheid van vrijwillige uittreding binnen de vigerende wet- en regelgeving met name de kwestie of een woningcorporatie bij vrijwillige uittreding verplicht dient af te rekenen met de minister van VROM of het CFV. In de politiek wordt wel als reden voor afrekening genoemd het opbouwen van de vermogenspositie met behulp van door de overheid verstrekte faciliteiten. In het BBSH is geregeld dat bij ontbinding en vereffening van de woningcorporatie, na het voldoen van haar schulden, het resterende vermogen wordt gestort in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.¹³

De afkoopsom is de prijs die wordt betaald voor het beëindigen van de bestemmingsplicht.¹⁴ Wanneer de woningcorporatie (stichting) niet wordt ontbonden en de bestemmingsplicht bij vrijwillige uittreding niet wordt beëindigd, zijn er argumenten om te verdedigen dat verplichte afrekening slechts aan de orde is, voor zover de minister daarvoor een geldige titel heeft.

Ook na de bruteringsoperatie zou nog afrekening mogelijk kunnen zijn. De bruteringsoperatie, die is gebaseerd op de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (Wet balansverkorting), heeft geleid tot financiële verzelfstandiging van de sociale huursector. Doel van de Wet balansverkorting was de bestaande subsidieverplichtingen van het Rijk aan toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven te salderen met de bij deze instellingen nog uitstaande rijksleningen. De essentie van de Wet balansverkorting was het versneld te gelde maken van de rechten op de subsidie en deze te verrekenen met de versneld terug te betalen rijksleningen. De balansverkorting hield tevens in dat alle financiële verbintenissen zijn vervallen, welke als basis hebben gediend voor de afkoop, zowel tussen Rijk en gemeenten, als tussen gemeenten en toegelaten in-

¹² Artikel 9 lid 2 BBSH.

¹³ Artikel 7 lid 1 sub j BBSH.

¹⁴ J.B.S. Conijn (2005), 8, 78

stellingen.¹⁵ De bruteringsoperatie moest leiden tot verdere verzelfstandiging van de sociale huursector, beheersing van de overheidsuitgaven en een verantwoorde huurontwikkeling. Bij de bruteringsoperatie heeft afrekening met de minister plaatsgevonden. Ruimte voor 'extra' afrekening zou kunnen worden gevonden voor zover een vrijwillig uittredende woningcorporatie (nog) niet heeft voldaan aan de bij de bruteringsoperatie door het Rijk afgekochte (indertijd nog toekomstige) door de woningcorporatie (t.i.) te realiseren verplichtingen inzake nieuwbouw en verbetering op grond van subsidieregelingen van vóór 1992.¹⁶ Subsidie wordt immers verstrekt met het oog op het uitvoeren van bepaalde activiteiten door de subsidieontvanger.¹⁷ Wanneer een subsidieontvanger de overeen gekomen activiteiten niet uitvoert, kan de subsidieverlener in beginsel de onverschuldigd betaalde subsidiebedragen en voorschotten terugvorderen. Voor het terugvorderen van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen geldt een verjaringstermijn van vijf jaren.¹⁸ Tenzij voor een uittredende woningcorporatie nog verplichtingen bestaan op basis van overeenkomsten in het kader van de bruteringsoperatie, leidt de weg van onverschuldigde betaling mijns inziens niet tot een rechtsgrond voor verplichte afrekening met de minister. De subsidietitel van de Awb waarin terugvordering van de subsidie is geregeld, is op 1 januari 1998 in werking getreden.¹⁹ Daarnaast kan afrekening aan de orde zijn op grond van de redelijkheid en billijkheid in geval van na de bruteringsoperatie aangegane nog lopende verplichtingen onder gunstiger voorwaarden dan voor een woningcorporatie die geen t.i. is, bijvoorbeeld een nog lopende lening die de woningcorporatie als t.i. heeft kunnen aangaan tegen een lager dan marktconform rentepercentage; na uittreding zouden de lening en het gunstiger rentetarief kunnen worden aangepast aan de marktomstandigheden.

De privaatrechtelijke status van een woningcorporatie (t.i.) speelt eveneens een rol in het kader van de afrekening. Een vereniging of stichting heeft evenals een natuurlijk persoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom (i.c. zijn vermogen).²⁰ Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De Staat heeft echter het recht om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.²¹ In beginsel mist de minister, wanneer hij daarvoor geen rechtsgrond heeft, de bevoegdheid voor een verplichte afrekening. Ook in de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake het Procola-arrest, dat gaat over een geschil betreffende de toepassing van de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, is voor dit

¹⁵ Artikel 5 Wet balansverkortings.

¹⁶ Tweede Kamer (1993-1994a), 2; Tweede Kamer (1993-1994b), 23 817, nr. 3, 1-2.

¹⁷ Artikel 4:21 lid 1 Awb.

¹⁸ Artikel 4:49 lid 3 Awb jo. art. 4:57 Awb.

¹⁹ Den Ouden, Jacobs en Verheij (2004), 7.

²⁰ Artikel 1 Eerste Protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

²¹ Artikel 1 Eerste protocol EVRM.

²² EHRM 18 juni 2002, Appl. No. 47 122/99, NJB 2002/29 nr. 35 (Procola).

standpunt steun te vinden.²² Volgens het EHRM reguleert art. 1 Eerste Protocol drie – met elkaar verwante – aspecten: a) het ongestoord genot van eigendom; b) de omstandigheden waaronder eigendom mag worden ontnomen, en c) de erkenning dat staten het gebruik van de eigendom mogen reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Volgens de EHRM is er geen indicatie dat de Wet balansverkortings als zodanig invloed heeft op de eigendomstitel van de woningbouwverenigingen ten aanzien van hun onroerende goederen. De Wet balansverkortings is volgens het EHRM geen inbreuk op het eigendomsrecht van de woningcorporaties. Daarentegen kan een door de overheid gedwongen afrekening waarvoor geen geldige titel is, bij vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s als een echte inbreuk op het recht van eigendom van een woningcorporatie worden gezien.²³

Vrijwillige uittreding en instemming minister voor statutenwijziging

Na uittreding uit het stelsel van t.i.'s zal in verband met de veranderde doelstelling van de woningcorporatie wijziging van de statuten en mogelijk omzetting naar een andere rechtsvorm plaatsvinden. In beide situaties krijgt de woningcorporatie te maken met de statutaire bepaling dat voor wijziging van de statuten de voorafgaande instemming van de minister van VROM is vereist, en dat iedere voorgenomen wijziging aan de minister moet worden voorgelegd.²⁴ Bij vrijwillige uittreding is te verdedigen dat de instemmingsbevoegdheid van de minister inzake de statutenwijziging wordt gecombineerd met de procedure waarbij de Kroon opheffing van de erkenning als t.i. verleent.²⁵ De minister mag bepalingen van de Woningwet en het BBSH niet (oneigenlijk) gebruiken om uittreding uit het stelsel van t.i.'s tegen te gaan. De bepaling dat een t.i. voor wijziging van de statuten de voorafgaande instemming van de minister behoeft, en daartoe iedere voorgenomen wijziging aan de minister voorlegt²⁶ is gericht op het behouden van het vermogen voor de sociale huisvesting van een woningcorporatie die actief is binnen het stelsel van t.i.'s. Vrijwillige uittreding uit het stelsel van t.i.'s houdt in dat een woningcorporatie op eigen initiatief en verzoek afstand wil doen van de erkenning als t.i. Zo'n principiële aanvraag om statusverandering moet ruimer worden benaderd dan het verzoek om ministeriële instemming voor een voorgenomen statutenwijziging. Bij vrijwillige uittreding ga ik uit van de situatie dat de stichting na uittreding niet wordt ontbonden en het woningbezit, na een eventuele afrekening, in handen van de uittredende woningcorporatie of rechtsopvolger blijft.

Bescherming van het behoud van het vermogen van de stichting voor de sociale huisvesting na uittreding uit het stelsel van t.i.'s is geregeld in het rechtspersonenrecht. De bevoegdheid inzake het wijzigen van de statuten van een stichting na uittreding moet restrictief worden opgevat in die zin dat willekeur niet de grond van de doelwijziging behoort te zijn.²⁷ Na uittreding zal de woningcorpora-

²³ Groeneveld-Louwerse (2004), 374.

²⁴ Artikel 7 lid 1 sub i BBSH.

²⁵ Artikel 2:8 BW.

²⁶ Artikel 7 lid 1 sub i BBSH.

²⁷ Asser, Van der Grinten en Maeijer (1997), nr. 495; Van Dijk, van der Ploeg en Overes (2002), 244.

tie (stichting) haar statuten wat betreft het doel niet ongelimiteerd kunnen wijzigen. Voor de betrokkenen bij de stichting is relevant dat het besluit tot statutenwijziging op verschillende gronden kan worden vernietigd.²⁸ Een belanghebbende kan bijvoorbeeld een rechtsvordering tegen de stichting instellen wanneer het besluit tot statutenwijziging in strijd is met de redelijkheid en billijkheid.²⁹ Bescherming van het vermogen na omzetting van de stichting in een andere rechtsvorm is in art. 2:18 lid 6 BW geregeld. Voor een andere aanwending van het vermogen en de vruchten daarvan na omzetting van de stichting is de toestemming van de rechter vereist.

Belanghebbenden dienen erop bedacht te zijn dat bevoegdheden die zij bij een statutenwijziging ter bescherming van hun belangen hebben verkregen op lange termijn kunnen worden beperkt, zo blijkt uit een kort geding inzake een verzoek tot vernietiging van het besluit tot statutenwijziging. In het geding was onder andere aan de orde dat de leden van de bewonersvereniging hadden ingestemd met de omzetting van de vereniging (HBV) in een stichting (HBS) onder de voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de Raad van Toezicht op bindende voordracht van de Bewonersraad zou worden benoemd. Bij de statutenwijziging die daarna plaatsvond was echter bepaald dat de bewonersvereniging slechts twee leden van de Raad van Commissarissen mocht voordragen. De bewonersvereniging vroeg de voorzieningenrechter het besluit tot deze laatste statutenwijziging te vernietigen. De rechter was op grond van de door stichting HBS aangedragen feiten echter van mening dat stichting HBS niet in strijd had gehandeld met de redelijkheid en billijkheid als bedoeld in art. 2:8 BW. Volgens de rechter zullen belanghebbenden wanneer aan hen bij statutenwijziging een bevoegdheid is toegekend, ermee rekening moeten houden, dat zij na verloop van tijd weer kunnen worden geconfronteerd met een statutenwijziging, die de bij de (eerdere) statutenwijziging verkregen bevoegdheden kan beperken.³⁰ Belanghebbenden zullen dus alert moeten zijn dat hun toegekende statutaire bevoegdheden niet bij een latere statutenwijziging kunnen worden beperkt.

11.5 Van stichting naar NV of BV en het vermogen van de woningcorporatie *Besteding van het beklemd vermogen*

Een stichting kan zich omzetten in een andere rechtsvorm en zo van non-profit-organisatie transformeren in een profit-instelling. Dit is een belangrijke factor voor de beslissing tot uittreding. Omzetting vereist formeel een besluit tot omzetting, een besluit tot wijziging van de statuten, en een notariële akte van omzetting die de nieuwe statuten bevat.³¹ Voor omzetting van een stichting in een BV of NV is bovendien een rechterlijke machtiging vereist.³² Uit de statuten van de omgezette stichting moet blijken dat het stichtingsvermogen en de vruchten daarvan na de omzetting slechts met toestemming van de rechter anders mogen worden besteed

²⁸ Artikel 2:15 lid 1 BW.

²⁹ Artikel 2:15 BW jo. art. 2:8 BW.

³⁰ Rechtbank Almelo, 18 januari 2006, zaaknr. 75797, Bewonersvereniging HBS Ons Belang/Hengelose Bouwstichting Ons Belang.

³¹ Artikel 2:18 lid 1 en 2 BW.

³² Artikel 2:18 lid 4 BW.

dan voor de omzetting was voorgeschreven.³³ In principe dient een woningcorporatie het vermogen dat zij bij uittreding heeft – het ‘beklemd vermogen’ – na omzetting van de stichting dus te gebruiken voor sociale huisvesting.

Voor personen aangewezen op sociale huisvesting is het van belang dat het beklemd vermogen feitelijk ook aan sociale huisvesting wordt besteed. Voor de woningcorporatie is het relevant het vermogen na uittreding zo efficiënt mogelijk te kunnen gebruiken. Met het gebruik van beklemd vermogen kan verschillend worden omgegaan. Bij omzetting van een stichting in een BV of NV kan het vermogen van de stichting worden omgezet in aandelenkapitaal. De waarborg dat de aandeelhouders niet worden bevoordeeld is geregeld in art. 2:18 lid 6 BW. Deze regeling sluit echter niet uit dat bepaalde bij de stichting betrokken personen – bijvoorbeeld de in functie zijnde bestuurders – de eerste aandeelhouders zullen zijn. Bij omzetting van het vermogen van de stichting in aandelen, wordt het vermogen van de stichting niet besteed. Het vermogen blijft intact; de aandelen geven het eigen vermogen van de vennootschap weer. Dit vermogen van de vennootschap komt onder de opschortende voorwaarde van ontbinding aan de aandeelhouders toe. De rechter dient bij het geven van een machtiging tot een andere besteding van het vermogen dan voor de omzetting was voorgeschreven op te letten dat geen ongerechtvaardigde bevoordeling plaatsvindt.³⁴ Volstorting van de aandelen ten laste van het vermogen van de stichting is mogelijk, indien de statuten van de omgezette stichting in de mogelijkheid van uitkeringen voorzien en indien de nemers van de aandelen vallen onder de groep personen aan wie de stichting uitkering mocht doen.³⁵

Rechterlijke machtiging tot besteding van het beklemd vermogen

Uit jurisprudentie is op te maken dat de rechter met wisselend succes is benaderd voor het verlenen van toestemming inzake het aanwenden van ‘beklemd vermogen’. Uit het verzoek van de Icare Thuiszorgwinkels BV blijkt dat de rechter achteraf, dus nadat omzetting van de stichting in een BV heeft plaatsgevonden, alsnog toestemming kan geven voor de besteding van het vennootschapsvermogen op een andere wijze dan vóór de omzetting van de stichting in de BV was voorgeschreven. Volstorting van de aandelen van de BV ten laste van het beklemd vermogen van de stichting kan volgens de rechter rechtsgeldig plaatsvinden, indien de aandelen direct of indirect zijn genomen door een stichting met dezelfde doelstelling als de omgezette stichting. Icare Thuiszorg heeft succesvol en volgens de rechter binnen de statutaire doelstelling van de stichting een substantieel deel van het beklemd vermogen gebruikt voor het treffen van een reorganisatievoorziening.³⁶

Niet akkoord ging de rechter met het verzoek om het gehele eigen vermogen van een stichting in aandelen om te zetten, uit te geven aan een BV met een soortgelijk doel als de om te zetten stichting, terwijl de winst en bij vereffening het ver-

³³ Artikel 2:18 lid 6 BW.

³⁴ De Monchy, art. 2: 18 BW aant. 6.

³⁵ Rb. Zwolle, 7 februari 2003, JOR 2004/2 Icare Thuiszorgwinkels BV punt 3.3 met een verwijzing naar De Monchy en Timmerman (1991), 141 e.v.; Rb. Zwolle, 21 november 2003, JOR 2004/68 m.nt. C.J. Groffen, Stichting het Gastouderburo, punt 3.5.

³⁶ Rechtbank Zwolle, 7 februari 2003, JOR 2004/2 Icare Thuiszorgwinkels BV.

mogen krachtens de statuten zou toekomen aan de aandeelhouder. Dit was volgens de rechtbank niet verenigbaar met tekst en strekking van art. 2:285 lid 3 BW en art. 2:18 lid 6 BW.³⁷ Volgens annotator Groffen was een dergelijke constructie wel mogelijk, wanneer sprake was geweest van een verbod voor de houders van de aandelen tot het doen van enige uitkering op die aandelen.

11.6 Afrekenen of behoud van vermogen door de stichting

Sociale huisvesting

Wie de zeggenschap heeft over de bestemming van het vermogen van de woningcorporatie na uittreding kan invulling geven aan het begrip 'sociale huisvesting', een begrip dat in meer of mindere mate vanuit een politieke visie op maatschappelijke vraagstukken wordt ingevuld. De kleur van de zittende regeringscoalitie geeft invulling aan het begrip sociale huisvesting. Zeggenschap van de woningcorporatie over de bestemming van het vermogen na uittreding, mits besteed voor sociale huisvesting, heeft maatschappelijke consequenties. De Staat heeft in die situatie slechts marginale zeggenschap over de aanwending van het vermogen van de uittredende woningcorporaties voor de sociale huisvesting.

Afrekenen met de minister of het CFV

Wanneer een woningcorporatie bij uittreding vrijwillig afrekent met de minister of het CFV betekent dit beëindiging van de bestemmingsplicht voor het na afrekening resterende vermogen. De uitgetreden woningcorporatie kan zich vervolgens geheel inzetten voor het ontplooiën van commerciële niet aan de sociale huishouding gerelateerde activiteiten. Vrijwillige afrekening is uiteraard steeds mogelijk.

Behoud van vermogen door de stichting

Het stichtingsvermogen en de vruchten daarvan mogen na omzetting van de stichting in een andere rechtsvorm slechts met toestemming van de rechter anders worden besteed dan voor de omzetting was voorgeschreven. In principe blijft het bij uittreding aanwezige vermogen dus bestemd voor de sociale huisvesting. Wanneer een woningcorporatie een besluit neemt over de aanwending van beklemd vermogen, kan een belanghebbende wanneer deze het niet eens is met het besluit en de daarmee gepaard gaande invulling van het begrip 'sociale huisvesting' hiertegen ageren, bijvoorbeeld door het instellen van een rechtsvordering tegen de stichting.³⁸ De invulling van het begrip sociale huisvesting zal mijns inziens ruimer kunnen zijn dan de genoemde werkzaamheden in het BBSH. Afgaande op jurisprudentie zou het treffen van een reorganisatievoorziening die ten dienste komt aan de verdere werkzaamheden, waaronder sociale huisvesting, als een besteding voor de sociale huisvesting kunnen worden gezien. Een woningcorporatie zou eveneens gebruik kunnen maken van beklemd vermogen voor de financiering van het deel van de kosten dat niet wordt gedekt door de opbrengsten verwacht uit de investeringen, de zogenoemde onrendabele toppen. Bij nieuwbouw van sociale huurwoningen heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat door de ver-

³⁷ Rechtbank Zwolle, 21 november 2003, JOR 2004/68 m.nt. C.J. Groffen, Stichting het Gastouderburo.

³⁸ Artikel 2:15 BW.

liesgevende exploitatie het beklemd vermogen geleidelijk zal afnemen. Beoordeling of de omvang voor de besteding voor sociale huisvesting op deze wijze terecht is, is praktisch niet mogelijk.³⁹ Op termijn kan dit het verwateren van het beklemd vermogen betekenen. Wanneer dit bij veel corporaties gebeurt, heeft dit gevolgen voor de sociale huisvesting in Nederland.

11.7 Conclusie

De vigerende regelgeving biedt de mogelijkheid tot *opting out* voor woningcorporaties (t.i.'s). Bij vrijwillige uittreding kan vrijwillig afrekening met de minister plaatsvinden; verplichte afrekening is mogelijk, indien en voor zover daarvoor een geldige titel is. De woningcorporatie (stichting) dient het 'beklemd vermogen' aan te wenden voor sociale huisvesting, tenzij de rechter toestemming geeft voor een andere besteding. Bij omzetting van de stichting in een vennootschap kan de rechter achteraf alsnog toestemming geven voor het op een andere wijze besteden van het vennootschapsvermogen dan vóór de omzetting was voorgescreven. Door belanghebbenden bij een statutenwijziging verkregen bevoegdheden kunnen bij een volgende statutenwijziging worden beperkt. De statuten van de woningcorporatie vormen de sleutel voor het doen en laten van (het bestuur van) de stichting, zowel wat betreft de aanwending van het beklemd vermogen als het kunnen uitoefenen van de aan belanghebbenden toegekende bevoegdheden. Woningcorporaties hebben de zeggenschap over de aanwending van het beklemd vermogen voor de sociale huisvesting.

LITERATUUR

- Asser, C., W.C.L. van der Grinten, en J.M.M. Maeijer (1997), *De Rechtspersoon 2-II*, 8e druk Deventer: Tjeenk Willink
- Conijn J.B.S. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*, Amsterdam: RIGO Research Advies BV
- Dijk, P.L. van, T.J. van der Ploeg, en C.H.C. Overes (2002), *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Gouda Quint
- Groeneveld-Louwerse J.G., (2004), *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid*, Uitgave vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 49, Deventer: Kluwer
- Haan P. de, Th.G. Drupsteen, en R. Fernhout (1996), *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel I, 4e druk, Deventer: Kluwer
- Hakfoort J., M. van Leuvensteijn, en G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Speciale Publicatie nr. 45, Den Haag: Centraal Planbureau
- Haren F. van, D.J. Kraan, M. de Nerée tot Babberich, en P. Smallegange, (2001), *Intern beleidsonderzoek Woningcorporaties*, Begrotingsvoorbereiding VROM, Rapport nr. 6, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2000), *Nota wonen: mensen, wesen, wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer

³⁹ Conijn (2005), 71.

- Monchy C.W. de, *Rechtspersonen*, losbladige uitgave, Omzetting van een stichting, Deventer: Kluwer
- Monchy C.W. de, en L. Timmerman (1991), *De nieuwe algemene bepalingen van Boek 2 BW*, Preadvis voor de Vereeniging 'Handelsrecht', Zwolle: Tjeenk Willink
- Ouden W. den, M.J. Jacobs, en N. Verheij (2004), *Subsidie recht*, studiepockets staats- en bestuursrecht, deel 40, Deventer: Kluwer
- Schipper-Spanninga J., (1993), Erkenning van particuliere organisaties als instrument van overheidsbeleid, in M.C.P. van Eijk (et al.) *Gesloten of open overlegstelsel*, Den Haag: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, 63-81
- Tweede Kamer (1975-1976), *Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten*. *Memorie van Toelichting*, 13 872, nr. 2
- Tweede Kamer (1993-1994a), *Balanskorting geldelijke steun volkshuisvesting*. *Advies Raad van State en Nader rapport*, 23 817, nr. B
- Tweede Kamer (1993-1994b), *Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting*. *Memorie van Toelichting*, 23 817, nr. 3
- Tweede Kamer (2005-2006), *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH)*. *Verslag van een schriftelijk overleg*, 29 846, nr. 9
- Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt, en R.M. van Male (2005), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 13e druk, Den Haag: Elsevier Juridisch

12 Naar een nieuw bestel voor de woningcorporaties

J. de Boer

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beleidsoptie geschetst voor de toekomst van de woningcorporaties. Deze beleidsoptie is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport *Lokaal wat kan, centraal wat moet*, dat in mei 2005 is uitgebracht door de commissie *Nieuw bestel voor woningcorporaties* waarin ik mocht optreden als voorzitter. Dit rapport is opgesteld in opdracht van Aedes, de vereniging van woningcorporaties, en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de inhoud van het rapport (paragraaf 12.2) en aan enkele onderwerpen waarvoor ik in dit hoofdstuk in het bijzonder de aandacht wil vragen, namelijk het beheer en de besteding van de zogenaamde overwaarde of stille reserve van het corporatiebezit (paragraaf 12.3) en de voorwaarden voor effectieve samenwerking tussen de gemeenten en de corporaties (paragraaf 12.4). Deze prestatiecontracten worden in de gedachtenlijn van onze commissie verplicht gesteld en vormen in onze visie een belangrijke waarborg voor de verbetering van de efficiëntieprikkels en de democratische legitimatie van het handelen van de corporaties. In dit verband wijs ik ook op de bijdrage van Van Hoek aan deze bundel, waarin het slecht functioneren van de efficiëntieprikkels wordt gesignaleerd als een belangrijk probleem voor het functioneren van de woningmarkt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (paragraaf 12.5).

12.2 Lokaal wat kan, centraal wat moet

De woningcorporaties, bij elkaar ruim 500, hebben 2,5 mln huurwoningen in bezit, een uitzonderlijk groot aandeel van de woningmarkt in vergelijking met andere landen van de wereld.¹ De corporaties zijn zeer vermogend en ze hebben een belangrijke maatschappelijke functie. Sinds de bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma van VROM die rond 1990 plaatsvond, is de verhouding tussen corporaties en het Rijk sterk veranderd. De corporaties zijn niet langer uitsluitend de uitvoerders van rijksbeleid, maar hebben een zelfstandige positie verworven als maatschappelijke ondernemers. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de verhouding met het Rijk nog niet is uitgekristalliseerd. Onze commissie is in het leven geroepen tegen de achtergrond van veel negatieve energie die er zit tussen de corporaties en de overheid. Over en weer is sprake van een destructieve beeldvorming die het doen van zaken niet bevordert. Zo zeggen de corporaties: 'Wij

¹ Zie voor een internationaal overzicht de bijdrage van Elsinga, Haffner en Van der Heijden aan deze bundel.

worden gek van het Rijk dat zich bijzonder centralistisch, regelzuchtig en op detailniveau met ons bemoeit en daardoor komen wij aan ons werk niet toe'. Het Rijk zegt: 'De corporaties gedragen zich als God in Frankrijk en er zijn geen checks en balances, ze zijn niet transparant, ze zijn schatrijk en ze doen hun kerntaken niet goed'. Er was en is dus behoefte aan een nieuw bestuursarrangement. Minister Dekker van VROM zei in dit verband tegen onze commissie: 'Wat uw commissie moet doen is het afhechten van de rafelige randjes die zijn achtergebleven na Heerma's bruteringsoperatie'.

Het viel op dat het rapport van onze commissie veel publiciteit heeft gekregen. Het heeft zelfs het televisiejournaal gehaald. Beelden van de aanbidding van ons rapport volgden op een item waarin een ooievaar zat te broeden op een nest met golfballen. Te hopen valt dat dit niet als voorteken moet worden gezien want dan wordt het nooit wat met onze voorstellen. Het journaal zei: 'De vrijblijvendheid is er nu af voor de corporaties', maar NRC Handelsblad schreef: 'Nu krijgen de corporaties de ruimte'. Dat zijn dus twee totaal verschillende beelden, maar beide kloppen en dat is in mijn visie ook de essentie van ons rapport.

Onze commissie heeft zich tot taak gesteld om een nieuw spel te definiëren ten aanzien van het aansturen en opereren van de woningcorporaties. Dat moest natuurlijk gebeuren tegen de achtergrond van de knikkers die de inzet zijn van het spel en in dit geval zijn er eigenlijk twee belangrijke knikkers. De eerste is het zorgen voor voldoende woningproductie voor de groepen die het nodig hebben en een aantal voorzieningen daaromheen, kortom: voldoende productie. De tweede knikker is het goed aanwenden van de overwaarde die in de corporatiesector aanwezig is. Deze overwaarde is het verschil tussen het feitelijk eigen vermogen en het minimum eigen vermogen dat nodig is om de financiële continuïteit van de corporatie te waarborgen. Het eigen vermogen wordt bepaald op basis van de bedrijfswaarde van het woningbezit. Dit is de gekapitaliseerde waarde van de toekomstige nettokasstromen. Deze komt in het algemeen niet overeen met de boekwaarde van het eigen vermogen.

Volgens de conventionele waarderingsmethoden van de corporaties worden woningen binnen vijftig jaar afgeschreven. De boekwaarde houdt geen rekening met tussentijdse waardestijging en met restwaarde van het woningbezit na vijftig jaar. Er bestaan verschillende schattingen van de overwaarde, maar deze zou ongeveer 15 mld euro kunnen belopen.

Ons rapport bevat twee belangrijke impulsen voor het efficiënt handelen van de corporaties. De eerste is de introductie van een nieuwe partner die zich gaat bewegen in de relatie tussen overheid en corporaties, en dat zijn de gemeenten. Onze commissie heeft voorgesteld dat aan het vrijblijvend karakter van de relatie met de gemeenten een einde komt. Iedere corporatie is verplicht een prestatiecontract aan te gaan met de gemeenten in zijn werkgebied. De gemeente is bij uitstek een democratisch gelegitimeerd orgaan. De gemeente kent de lokale woningmarktsituatie en de behoefte aan woningen en overige voorzieningen van de doelgroepen van het beleid. Onze commissie heeft voorgesteld dat de gemeente die vraag helder maakt en articuleert en dat zij daarover met de corporatie een contract sluit. De gemeente geeft democratische legitimatie aan datgene wat de cor-

poratie doet en daar heeft de corporatie behoefte aan. Op die manier worden de twee partijen aan elkaar gebonden om samen een doelstelling te realiseren. Ze hebben ook wat aan elkaar te bieden. De corporatie bouwt en beheert woningen en andere voorzieningen, de gemeente gaat over ruimtelijke-ordeningsplannen en bouwvergunningen en zorgt voor beschikbaarheid van grond.

De tweede impuls is de introductie van een verbeterde *internal governance* van de corporaties. De Raad van Commissarissen moet ten opzichte van de directie veel kritischer worden dan tot op heden het geval is geweest en zich bij de toetsing van het directiebeleid steeds de vraag stellen: doen wij nu waarvoor wij in het leven zijn geroepen? In dit verband hebben wij ook gepleit voor een opgeschoond toezicht door het Rijk. Wij hebben de rol van het Rijk zo gedefinieerd dat de minister veel meer een systeemverantwoordelijkheid krijgt. De minister grijpt alleen nog in als het een keer helemaal fout loopt. De concrete aansturing van de corporaties moet niet meer komen van het Rijk, maar van de gemeenten, en vorm krijgen in contracten.

De voorstellen van ons rapport richten zich op drie niveau's van verantwoordelijkheid: het micro-, meso- en macroniveau.

Op het microniveau opereert de woningcorporatie in samenspraak met de gemeente. De commissie heeft daarbij het begrip maatschappelijke onderneming als uitgangspunt genomen. Men kan bij dat begrip kanttekeningen plaatsen, maar dit begrip heeft een zekere erkenning gevonden in de Nederlandse beleidsmatige en politieke context² en voor het doel van ons rapport was het een bruikbaar concept. Tegen deze achtergrond gaan wij uit van de corporatie als professionele organisatie en een goed geregelde en effectieve *internal governance*, die verplicht is op gemeentelijk niveau te contracteren over de twee hoofddoelstellingen van het beleid: (1) voldoende productie (bouwen en beheren) voor de doelgroepen en (2) goede en transparante investering van het oververmogen ten bate van de regio waarin de corporatie actief is. We stellen ook voor dat de corporaties landelijk worden toegelaten, zodat in het uiterste geval, als de contractpartijen er echt niet uitkomen, een andere corporatie het gemeentegebied kan betreden. Er is in de commissie lang gediscussieerd over de investeringsactiviteit van de corporatie. Het is bekend dat de activiteiten van de corporaties vaak uitwaaiëren naar de markt. Er worden bijvoorbeeld makelaarsachtige diensten verleend. We hebben daarover gezegd dat commerciële activiteiten nuttig kunnen zijn, maar dat deze moeten worden ondergebracht in een aparte juridische entiteit die opereert onder condities van een eerlijk speelveld. Met andere woorden: het mag, maar alleen onder condities die gelden voor alle marktactiviteiten en die worden bewaakt door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De activiteiten van de corporaties waaieren ook vaak uit naar het publieke domein, bijvoorbeeld het tegengaan van schooluitval of ouderenvoorzieningen op wijkniveau. In mijn visie is dit niet zonder meer aanvaardbaar, maar het is bekend dat daar ook anders over gedacht wordt en ook in onze commissie liepen de meningen uiteen. Waar het om

² Zie bijvoorbeeld Sociaal-Economische Raad (2005), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005).

gaat is dat voor activiteiten in de publieke sfeer een democratische legitimatie moet bestaan. De oplossing waarover wij het eens geworden zijn is dat activiteiten buiten het terrein van de volkshuisvesting (dus het terrein van bouwen en beheren van woningen voor de doelgroepen) mogelijk moeten zijn, maar alleen op basis van het contract met de gemeente. De gemeente moet er dus mee instemmen. Daarnaast is van belang dat er een goede bedrijfseconomische argumentatie onder moet liggen, met andere woorden binnen de corporatie moet aantoonbaar zijn dat deze activiteiten ten goede komen aan het doelmatig beheer van het woningbestand en de interne toezichthouders van de corporaties (de Raad van Commissarissen) moeten daarvan worden overtuigd.

Op het mesoniveau wordt een belangrijke rol vervuld door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Dat is een belangrijke en goed functionerende publieke organisatie waar veel kennis aanwezig is over de corporatiesector. Momenteel is de belangrijkste taak van het CFV gelegen in het toezicht. In de visie van ons rapport moet die kennis de basis gaan vormen voor een andere taak, namelijk die van activering en bemiddeling bij de contractering tussen corporaties en gemeenten. Dat is niet zo gemakkelijk combineerbaar met de toezichthoudende taak. Daarom hebben wij voorgesteld om de taak van het toezicht over te hevelen naar het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Die instelling is een stichting die zich garant stelt voor de leningen van de corporaties op de kapitaalmarkt en uit dien hoofde een cruciale functie vervult voor de kapitaalvoorziening van de corporaties. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting zou dan omgebouwd kunnen worden tot een Contracterings- en Activeringsinstituut (CAI). Het CAI heeft als taak contractering en activering te ondersteunen en te stimuleren door daarover te adviseren aan partijen (gemeenten en corporaties). Het CAI moet worden ondersteund met een instrumentarium dat het in staat stelt om al de informatie op te vragen die het nodig heeft om zijn taak uit te oefenen. Wat betreft de activering heeft het CAI de taak om, in samenwerking met de corporaties en Aedes, een instrument te ontwikkelen waarmee de corporatie zijn reële investeringscapaciteit objectief kan vaststellen. Het instrument dient ook via een meerjarenprogramma inzicht te geven in de benodigde investeringsbehoefte van de corporatie. Vergelijking van investeringscapaciteit en investeringsbehoefte leidt tot vaststelling van een tekort of overschot van investeringscapaciteit. In geval van een overschot verantwoordt de corporatie in zijn jaarverslag hoe het overschot is aangewend in het kader van de doelstelling. In het geval van een tekort verantwoordt de corporatie hoe zij de benodigde additionele capaciteit heeft verworven. Uitgangspunt blijft dat de corporaties, met behulp van dit instrument, hun eigen zaken regelen en bij financieringsproblemen zelf oplossingen vinden. Het CAI rapporteert jaarlijks in het openbaar over zijn bevindingen wat betreft activering en contractering. Doel hiervan is dat partijen ervan leren en zichzelf kunnen verbeteren. Het CAI rapporteert ook aan de minister. De minister kan eventueel sancties treffen wanneer activering van de investeringscapaciteit van een corporatie onvoldoende van de grond komt. Het rapport voorziet ook in een arbitragefunctie van het CAI. Dit is belangrijk omdat een arbiter vragen kan stellen wanneer er geen contract tot stand komt. Heeft men procedureel de juiste stappen gedaan? Heeft men inhoudelijk een redelijk voorstel gedaan? Vraagt men het onmogelijke van elkaar? Wie is

hier nalatig gebleven? Als nu de arbiter tot het oordeel zou komen dat dit ligt aan de corporatie, kan het CAI in het voorstel van onze commissie een advies geven aan de minister om sancties te treffen. Hierbij moet ook bedacht worden dat de gemeente er ook voor kan opteren om naar een andere corporatie uit te wijken, want in ons voorstel is het werkgebied van de corporaties in beginsel uitgebreid tot het hele land. Als de arbiter tot de conclusie komt dat de gemeente nalatig is gebleven of zijn informatievoorziening niet op orde heeft, dan komt het rapport van de arbiter in de gemeenteraad te liggen. De commissie is decentraal blijven denken en heeft hier dus geen rol voor de minister voorzien. Dan kan die discussie gevoerd worden tussen gemeenteraad en het college van B en W. De commissie denkt dat dit effectief zal zijn. Er zijn wel wethouders voor onbelangrijker zaken opgestapt.

Wat betreft het macroniveau heeft de commissie voorgesteld dat bij het Rijk vooral de systeemverantwoordelijkheid ligt. De commissie staat een sturingsmodel voor ogen waarbij de minister echt werk maakt van de decentralisatie. Tegelijk wil de commissie de minister toerusten met een goede informatievoorziening en een aantal stevige 'stokken achter de deur', in de gevallen waarin het gegeven vertrouwen door de corporaties niet wordt waargemaakt. De commissie denkt dat daartoe belangrijke wijzigingen moeten worden aangebracht in het huidige wet- en regelgevend kader. Daartoe moet in de opvatting van de commissie het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) geheel worden herzien. De commissie heeft een tiental punten genoemd die in ieder geval in een nieuw BBSH moeten worden geregeld. De belangrijkste daarvan zijn:

- Er wordt voorzien in een vierjaarlijks afstemmingsproces dat landelijke en lokale inzichten in de woningmarkt met elkaar in overeenstemming brengt.
- De contracteerplicht tussen gemeenten en corporaties wordt vastgelegd.
- De corporaties krijgen een landelijke toelating.
- De cruciale rol van de Raad van Commissarissen als interne toezichthouder wordt geformaliseerd.
- De Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw) met de Nederlandsche Bank op de achtergrond krijgt de belangrijkste taak op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht. Additioneel moet worden vastgelegd hoe deze privaatrechtelijke rechtspersoon rapporteert aan de minister.
- In de wet- en regelgeving dient de ombouw van het CFV naar het CAI te worden voorzien, alsmede de monitorings- en rapporteringswijze aan de minister.
- In het nieuwe BBSH dienen de sanctiemogelijkheden te worden beschreven die de minister tot zijn beschikking heeft ten opzichte van de corporaties: aanwijzing, boete-oplegging, curatele, ontslag van commissarissen, en intrekking van de toelating van de corporatie.

12.3 Het beheer en de besteding van de overwaarde

Corporaties zijn non-profitorganisaties, dus ze maken geen winst. Anderzijds beschikken ze wel over een eigen vermogen dat niet nodig is om de financiële continuïteit van de corporatie veilig te stellen. Deze overwaarde bestaat uit de bedrijfswaarde van het woningbezit plus het saldo van overige activa en passiva

minus een minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen.³ Bij de rijkere corporaties behoren tot de activa ook investeringen en beleggingen in commercieel onroerend goed en aanverwante commerciële activiteiten. Naar mijn mening is het belangrijk dat er een betere maatschappelijke legitimatie komt van wat er met die middelen gebeurt. Vandaar het voorstel van de commissie *Nieuw bestel voor woningcorporaties* om dat te betrekken in de prestatiecontracten tussen corporaties en gemeenten. De gemeenten zullen moeten meepraten over de besteding van de middelen en daarmee ook moeten instemmen. Belangrijk in dit verband is ook dat de investeringscapaciteit van de corporaties transparant wordt en dat het Contracterings- en Activeringsinstituut een instrument gaat ontwikkelen dat daarop is gericht. Maar in mijn visie is dat nog niet alles.

Er is terecht opgemerkt dat er in feite nog meer overwaarde aanwezig is in de corporatiesector dan blijkt uit het verschil tussen het eigen vermogen op basis van bedrijfswaarde en het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen. Immers, de bedrijfswaarde gaat uit van de bestaande huurprijzen en die huurprijzen zijn niet marktconform maar gereguleerd door de overheid. Ongeveer 95 procent van het woningbezit van de corporaties valt onder het regime van de huurprijzeregulering. Er is berekend dat de huurprijzen in de gereguleerde sector zo'n 20 procent onder de markthuurgprijzen zouden kunnen liggen.⁴ Dat betekent dat ook de marktwaarde van het woningbezit in dezelfde orde van grootte hoger ligt dan de bedrijfswaarde. Die marktwaarde komt vrij indien woningen aan het eind van de exploitatieperiode worden verkocht aan eigenaar-bewoners. In feite is die opbrengst ook de basis van een groot deel van de commerciële investeringen die de corporaties in de de laatste decennia hebben kunnen doen. Die opbrengst kan echter nog aanzienlijk worden vergroot.

Zoals bekend is er in de Nederlandse sociale huursector sprake van een aanzienlijk probleem op het gebied van het zogenaamde scheefwonen. Enerzijds worden corporatiewoningen voor een substantieel aandeel (in sommige gebieden oplopend tot 40 procent) in beslag genomen door huishoudens die gemakkelijk een hogere huur zouden kunnen betalen (de zogenaamde goedkope scheefheid), anderzijds worden huishoudens met lage inkomens bij gebrek aan goedkope woningen voor een substantieel aandeel met huursubsidie/-toeslag gehuisvest in woningen met hogere huren (de zogenaamde dure scheefheid). Deze omstandigheden brengen een zekere toevalsfactor in het spel bij de allocatie van woningkwaliteit die uit een beleidsmatig oogpunt niet goed verdedigbaar is. Politici en beleidsmakers reageren hierop soms vanuit de vraagstelling: wat kunnen we doen om die huishoudens met hogere inkomens uit die corporatiewoningen te krijgen? Ik ben het daarmee niet eens. Het kan gunstig zijn dat ook mensen met wat hogere inkomens en een vaste baan in corporatiewoningen gehuisvest zijn. Het is goed voor het woonmilieu, het is goed om de sociale segregatie tegen te gaan en het is goed uit een oogpunt van keuzevrijheid. Een woning is ook een ge-

³ Het minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen werd door het RIGO voor 2003 geschat op 14,1% van het balanstotaal (RIGO Research en Advies BV, 2005).

⁴ Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Eggink, Pommer en Ras aan deze bundel.

bruiksgoed en mensen kunnen beslissen om daaraan een groter of minder groot deel van hun inkomen te besteden. Anderzijds zeg ik wel biedt die huishoudens de woning aan in de vrije verkoop. Zij vallen buiten de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid en er is voor hen geen reden voor subsidiëring via het huurbeleid. Dan is die woning nog altijd goedkoper dan de doorsnee koopwoning, maar er wordt wel een marktprijs voor gevraagd. Op die manier kunnen de corporaties veel winst boeken, want de marktwaarde ligt zo'n twintig procent boven de bedrijfswaarde. Dat kan ten goede komen aan investeringen in de gemeentelijke omgeving. Naar mijn mening moeten we naar deze mogelijkheid creatiever kijken. Dat zou geweldige impulsen kunnen geven aan de woningmarkt en aan de stedelijke vernieuwing. Naar mijn mening moeten de corporaties en hun Raden van Commissarissen daarvan in de komende jaren een belangrijk punt maken.

12.4 Voorwaarden voor effectieve samenwerking

Prestatiecontracten tussen gemeenten en corporaties bestaan nu ook al, maar het zijn niet verplicht. Veertig procent van de corporaties en zesendertig procent van de gemeenten is partij in een prestatiecontract. Die contracten hebben veelal een nogal vrijblijvend karakter. Het zijn meer intentie-achtige verklaringen waarin de wil tot samenwerking wordt uitgesproken en eventuele problemen worden benoemd. Harde afspraken over hoeveel er waar gebouwd gaat worden, hoeveel overwaarde er geëinvesteerd gaat worden in wijkvoorzieningen en stadsvernieuwing, komen niet veel voor. Wel is er een verschil tussen grote en kleine gemeenten. Door de bank genomen hebben grotere gemeenten meer effectieve contracten met corporaties, dan kleine gemeenten. Bij grote gemeenten speelt wel een ander probleem een rol, namelijk een onjuiste perceptie van de rol van de woningcorporatie zoals die zich sinds de verzelfstandigingsoperatie van Heerma heeft ontwikkeld. Grote gemeenten hebben veelal de neiging om corporaties te behandelen als gemeentelijke diensten. Corporaties accepteren die benadering niet meer en dat leidt regelmatig tot problemen.

In mijn visie is hier sprake van een ontwikkelingsproces. Corporaties zijn privaatrechtelijke rechtspersonen en hun vermogen is hun eigendom en geen staats-eigendom. Sinds de bruteringsoperatie van Heerma is ook de zeggenschap van de overheid via de gouden koorden van de objectsubsidies komen te vervallen. Sommige gemeenten hebben deze nieuwe realiteit misschien nog niet volledig tot zich laten doordringen. Dat is wel nodig, want zonder het besef dat de gemeenten en corporaties elkaar moeten respecteren als zelfstandige partners, kan een constructieve samenwerking niet van de grond komen. Anderzijds zal ook aan de kant van de corporaties het besef nog sterker moeten groeien dat samenwerking verplicht is en dat de contractering over bouwplannen en investeringen niet beperkt kan blijven tot vage intentieverklaringen maar vorm moet krijgen in afspraken over concrete prestaties en concrete tijdschema's. Naar mijn mening is het van belang dat dit proces wordt ondersteund vanuit de centrale overheid. Het voorstel van de commissie *Nieuw bestel voor woningcorporaties* om een arbitragefunctie in het leven te roepen bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting moet in dit licht worden gezien.

Vooral in de eerstkomende jaren zal de arbitragefunctie waarschijnlijk een belangrijke rol moeten spelen. Naar verloop van tijd, als corporaties en gemeenten

gewend zijn geraakt aan de nieuwe situatie, zal wellicht het beroep op de arbitragefunctie teruglopen en beperkt kunnen blijven tot uitzonderingsgevallen.

De ontwikkeling van het samenwerkingsproces zal afhangen van de wederzijdse bereidheid tot een transparante voorbereiding van het onderhandelingsproces. Wat betreft de gemeenten is het belangrijk dat er een visie op het wonen binnen het gemeentelijk territoir tot stand komt en dat die wordt vastgelegd in een meerjarenprogrammabegroting. Daaraan zou een speciale paragraaf moeten worden toegevoegd over 'woningproductie en herstructureringsopgave overeenkomstig het rijksbeleid en contracten met derden'. De programmabegroting is het prestatieplan van het college van B en W, waarover het ten minste eenmaal per jaar verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Het college van B en W is op grond van zijn prestatieplan verplicht om met de corporaties die binnen de gemeente actief zijn, de vastgelegde opgaven te bespreken, te contracteren en te realiseren. Op deze wijze kunnen B en W tevens veilig stellen dat de door hen met het Rijk overeengekomen inzet feitelijk wordt ondersteund door de partijen die daadwerkelijk bouwen en beheren.

Aan de kant van de corporaties zal ook openheid van zaken gegeven moeten worden. Het door de commissie *Nieuw bestel voor woningcorporaties* voorgestelde instrument ter bepaling van de investeringscapaciteit zal hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. De corporaties zullen inzicht moeten geven in hun financieringscapaciteit en hun prioriteiten op middellange termijn. Door het overleg met de gemeenten niet te beperken tot de korte termijn, wordt het vinden van wederzijds aanvaardbare oplossingen, vergemakkelijkt. Het ligt daarbij in de rede dat de afspraken voor latere jaren een meer globaal karakter zullen hebben dat de afspraken voor het eerstvolgende jaar.

12.5 Conclusies

De verzelfstandiging van de woningcorporaties die in gang is gezet met de bruteringsoperatie van Heerma in 1990, heeft geleid tot een ingrijpende institutionele wijziging aan de aanbodkant van het sociale segment van de woningmarkt. In algemene zin heeft dit geleid tot een meer actieve, inventieve en flexibele wijze van opereren van de corporaties, maar er zijn ook enkele problemen blijven liggen of sterker op de voorgrond getreden, die om een oplossing vragen. De commissie *Nieuw bestel voor woningcorporaties* heeft deze problemen benoemd en daarvoor een oplossing voorgesteld. Deze oplossingen passen binnen het typisch Nederlandse bestel van de sociale volkshuisvesting, waarin de corporaties als maatschappelijke ondernemingen van oudsher een belangrijke rol spelen.

De essentie van de voorstellen van de commissie is dat de corporaties en de gemeenten met elkaar in overleg treden en bindende afspraken maken. Deze contractering is niet vrijblijvend maar heeft een verplicht karakter. Het is een contractering tussen gelijkwaardige partijen die elkaars zelfstandigheid moeten respecteren. De afspraken zullen duidelijkheid moeten verschaffen over beide doelstellingen van de corporaties: enerzijds het bouwen en beheren van woningen in het sociale segment van de markt en anderzijds de investering van overwaarde ten bate van de volkshuisvesting en de woonomgeving in ruime zin. Corporaties krijgen een landelijke toelating, zodat gemeenten eventueel kunnen

uitwijken naar andere corporaties indien het niet lukt om tot overeenstemming te komen.

Corporaties kunnen zich volgens de voorstellen van de commissie bezig houden met commerciële activiteiten, mits ze zich houden aan de regels van het eerlijke speelveld die worden bewaakt door de Nederlandse Mededingingsautoriteit en mits de opbrengsten ten goede komen aan de sociale volkshuisvesting en de woonomgeving in ruime zin. Corporaties kunnen zich ook bezig houden met publieke taken die buiten het directe terrein van de volkshuisvesting liggen, mits daarover goede afspraken zijn gemaakt met de gemeenten en die activiteiten derhalve gedekt zijn door de democratische legitimatie van de gemeenteraad.

De commissie heeft tevens voorgesteld dat de *internal governance* van de corporaties wordt versterkt door formalisering van de rol van de Raad van Commissarissen als toezichthouders.

Voorgesteld wordt dat het Centraal Fonds Volkshuisvesting zich ontwikkelt tot een Contracterings- en Activeringsinstituut (CAI) dat een belangrijke rol krijgt bij de facilitering van de contractering tussen corporaties en gemeenten en dat kan optreden als arbitrage-instituut. Voor dat doel ontwikkelt de CAI een instrument waarmee op objectieve wijze de investeringscapaciteit van de corporatie kan worden bepaald.

Volgens de Commissie dient het Rijk de systeemverantwoordelijkheid te dragen. Daarin past onder andere een sanctiebevoegdheid ten opzichte van de corporaties ingeval van verwijtbaar te kort schieten. Het CAI krijgt de bevoegdheid om te rapporteren aan de gemeenteraad indien het college van B en W in gebreke blijft bij de samenwerking met de corporatie.

Het is belangrijk dat de overwaarde van de corporaties transparant wordt en dat investeringen die daaruit worden gefinancierd ten bate van de volkshuisvesting en de woonomgeving in ruime zin, democratisch worden gelegitimeerd via het prestatiecontract met de gemeente.

De overwaarde zal nog aanzienlijk kunnen worden vergroot door een meer actief verkoopbeleid. De corporaties zouden woningen met name te koop kunnen aanbieden aan bewoners met een inkomen dat hoger is dan dat van de doelgroep van het sociaal huisvestingsbeleid. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de keuzevrijheid van bewoners, en wordt tegelijk de segregatie tegengegaan en het woonmilieu beschermd. Tegelijkertijd komen aanzienlijke additionele middelen ter beschikking die kunnen worden ingezet voor de sociale volkshuisvesting in ruime zin.

Gemeenten en corporaties zullen alleen effectief kunnen samenwerken indien zij elkaar respecteren als zelfstandige partners. Daarbij is wederzijdse transparantie over doelstellingen, behoeften en financieringscapaciteit een essentiële voorwaarde. De effectieve samenwerking zal kunnen worden bevorderd door de contractering te plaatsen in een meerjarig perspectief, waarin afspraken voor de middellange termijn een meer globaal karakter kunnen dragen dan afspraken voor de korte termijn. Essentieel is dat de contracten concreet zijn en met name duidelijke afspraken bevatten over bouwplannen en investeringen.

- Wetenschappelijk Instituut voor het cda (2005), *Investing in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het cda
- Commissie Nieuw bestel voor woningcorporaties (2005), *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*, Den Haag: Aedes/Ministerie van vrom
- RIGO Research en Advies bv (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam, RIGO
- Sociaal-Economische Raad (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak. Ontwerpadvies van de Commissie ondernemerschap in de publieke dienstverlening*, Advies nr. 05/04, Den Haag: SER
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapport aan de Regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press

Prof. dr. P. Boelhouwer

Hoogleraar Housing Systems aan de Technische Universiteit Delft, Wetenschappelijk Directeur van het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft en directeur van het TU Delft Research Centre for Sustainable Urban Areas.

Peter Boelhouwer studeerde sociale geografie aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Hij is gepromoveerd in de ruimtelijke wetenschappen op een proefschrift over de effecten van verkoop van sociale huurwoningen. Sinds 1987 is hij werkzaam bij het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.

Drs. J. de Boer

Ondernemer en (president-)commissaris bij verschillende bedrijven. Hans de Boer studeerde economie. Van 1998 tot 2003 was hij Voorzitter van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland. Vanaf eind 2003 is hij voorzitter van de regerings-taskforce jeugdwerkloosheid.

Dr. J.B.S. Conijn

Directeur Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Johan Conijn studeerde algemene economie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is gepromoveerd in de economische wetenschappen op het proefschrift *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*. Hij was werkzaam bij het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft en bij RIGO Research and Advies bv.

Dr. E. Eggink

Medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau. Evelien Eggink studeerde wiskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Zij is gepromoveerd in de economische wetenschappen op een econometrische studie over arbeidseconomie. Vanaf 1994 is zij werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, waar zij zich bezig houdt met de productiviteit van de publieke sector en de modelontwikkeling op het gebied van de woningmarkt en de kinderopvang.

Dr. ir. M. Elsinga

Wetenschappelijk medewerker Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.

Marja Elsinga is cum laude gepromoveerd op het proefschrift *Een eigen huis voor een smalle beurs: het ideaal voor bewoners en overheid*. Van 1997 tot 2001 werkte zij bij de woningcorporatie Woondrecht. Zij is programmaleider van het onderzoeksprogramma Housing Systems van het OTB.

Mr. J.G. Groeneveld-Louwerse

Jurist (adviseur vaktechniek) Publieke Sector bij het Accounting & Auditing Center van Deloitte Accountants B.V. te Rotterdam.

Gerda Groeneveld-Louwerse studeerde nederlands recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij promoveerde op het proefschrift *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid. De positie van besturen van verenigingen en stichtingen in het kader van de subsidieverstreking of toelating (in het bijzonder van woningcorporaties)*.

Dr. M.E.A. Haffner

Wetenschappelijk medewerker Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.

Marietta Haffner studeerde bedrijfseconomie aan de Erasmusuniversiteit. Zij is gepromoveerd op een proefschrift over de kosten, uitgaven en subsidies bij de eigen woning, een Europese vergelijking. Van 200 tot 2002 was zij als beleidsmedewerker gedetacheerd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Drs. H.M.H. van der Heijden

Wetenschappelijk medewerker Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft.

Harry van der Heijden studeerde sociale geografie aan de Universiteit van Utrecht. Hij is sinds 1984 werkzaam bij de Technische Universiteit Delft, vanaf 1985 bij het Onderzoeksinstituut OTB. In de periode 1986-1988 maakt hij deel uit van de staf van de Parlementaire Enquêtecommissie.

Drs. T.H. van Hoek

Directeur van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Taco van Hoek studeerde algemene economie. Hij startte zijn loopbaan bij het Centraal Planbureau (CPB) als onderzoeker op het terrein van de monetaire analyse. Vervolgens was hij enige tijd verbonden aan de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling in Parijs. Na zijn terugkeer bij het CPB, werkte hij in diverse functies, waarbij het zwaartepunt lag bij onderzoek op het terrein van economie en de gebouwde omgeving. In de laatste vijf jaar was hij onderdirecteur bij het CPB tot zijn overstap in 2006 naar het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Drs. F.A. Hoogendijk

Beleidsmedewerker directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken.

Frank Hoogendijk studeerde algemene economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Sinds 1999 is hij werkzaam geweest bij de directie Algemene Economische Politiek en de directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken.

Prof. dr. C.A. de Kam

Hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Rijksuniversiteit Groningen, lid van de Raad voor de Financiële Verhoudingen, voorzitter van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, lid van het Curatorium van de Wiardi Beckman Stichting en columnist van *NRC/Handelsblad*. Flip de Kam studeerde fiscaal recht aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij was werkzaam bij de Belastingdienst, de Universiteit van Amsterdam, de Rijksuniversiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau. In 1977-1978 was hij lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. Van 1988 tot 1996 was hij plv. Kroonlid van de Sociaal Economische Raad. Van 1997 tot 1999 was hij hoofd van de Tax Analysis Unit van de Fiscal Affairs Division van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) te Parijs.

Drs. M.L. van Kleef

Wethouder Ruimtelijke ordening, wonen, groen en water in de gemeente Utrecht (van januari 2001 tot mei 2006).

Marie-Louise van Kleef studeerde biologie en engels aan de lerarenopleiding en vervolgens onderwijskunde en bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Utrecht en de Universiteit van Amsterdam. Eerder was zij werkzaam bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en bij de Gemeente Den Haag.

Mr. Dr. D.J. Kraan

Projectleider Budget en Public Expenditures Division bij de Organisatie van Economische Ontwikkeling en Samenwerking te Parijs, Directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Dirk-Jan Kraan studeerde rechtswetenschappen en economische wetenschappen aan de Erasmusuniversiteit. Hij is gepromoveerd in de economische wetenschappen op het proefschrift: *Budgetary decisions. A public choice approach*. Hij was werkzaam bij de Erasmusuniversiteit en de Inspectie der Rijksfinanciën bij het Ministerie van Financiën.

Ir. C. Lever

Directeur Platteland bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Kees Lever studeerde aan de Landbouwuniversiteit. Hij was werkzaam in de ruimtelijke ordening en bij het toenmalig directoraat-generaal Volkshuisvesting (nu directoraat-generaal Wonen) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Van 2000 tot 2006 was hij directeur Strategie en Kennis bij dat Ministerie.

Drs. G.W. Middelkoop

Directeur Bureau Middelkoop, docent planologie aan Universiteit van Amsterdam en de Academies van Bouwkunst van Amsterdam en Rotterdam, lid Kwaliteitsteam Nieuwe Hollandse Waterlinie en bestuurslid Genootschap voor Strategie en Visie in de Bouw.

Gert Middelkoop studeerde econometrie en planologie. Hij was directeur Stichting Ontwerpen voor Nederland en lid van de Raad voor de Volkshuisvesting.

Drs. E.J. Pommer

Hoofd onderzoeksgroep Quartaire sector van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Evert Pommer studeerde algemene sociologie aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Vanaf 1975 is hij werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, waar hij zich vooral bezig houdt met verdelingsvraagstukken in de publieke sector. Daartoe behoren onder meer het profijt van de overheid, de herverdeling van inkomens en de inkomensgevolgen van stelselwijzigingen.

Drs. M. Ras

Medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau.

Michiel Ras studeerde natuurkunde aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij werkt sinds 1991 bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, waar hij zich vooral bezig houdt met inkomensverdeling, financiële gevolgen van het beleid rond overheidsvoorzieningen, woonkosten en het gedrag van huishoudens op de woningmarkt.

Ir. E.C. Wiebes

Directeur Marktwerking bij het Ministerie van Economische Zaken
Eric Wiebes studeerde aan de Technische Universiteit Delft en deed zijn MBA opleiding aan het INSEAD. Hij was werkzaam bij Shell en bij McKensy&Company en vervolgens als vennoot bij de internationale strategische adviesfirma OC&C Strategy Consultants.

