



TPEdigitaal  
Jaargang 4 nr. 2  
Juli 2010

**Thema: Woningmarkt**

<b>Inleiding: Ontwikkeling in de woningmarkt.....</b>	<b>1</b>
<i>Frank van Oort, Wolter Hassink en Jan Rouwendal</i>	
<b>Kopers in de knel?.....</b>	<b>4</b>
<i>Ingrid Ooms, Michiel Ras en Evelien Eggink</i>	
<b>De woningcorporaties uit de verdwijdendriehoek .....</b>	<b>21</b>
<i>Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn</i>	
<b>Planning van bedrijventerrein is niet gericht op vraag van bedrijven .....</b>	<b>39</b>
<i>Han Olden</i>	
<b>Een integrale hervorming van de woningmarkt.....</b>	<b>56</b>
<i>Kees Goudswaard, Alexandra van Selm, Niels Achterberg en Henriëtte ten Berge</i>	
<b>Huizenprijzen, luchtballen en stedelijke groei.....</b>	<b>73</b>
<i>Mark Thissen, Martijn Burger en Frank van Oort</i>	
<b>Bedrijf in de buurt .....</b>	<b>93</b>
<i>Gerard Marlet</i>	
<b>Waarom sommigen liever leraar worden en anderen beter geen bankier kunnen worden.....</b>	<b>106</b>
<i>Thomas Dohmen</i>	
<b>Aan het werk.....</b>	<b>130</b>
<i>Bas van der Klaauw</i>	
<b>Remgeldeffecten van het verplichte eigen risico in de ZVW .....</b>	<b>148</b>
<i>Rudy Douven en Hein Mannaerts</i>	

**Fout van CPB bij berekening remgeldeffect eigen risico .....153**  
*Wynand van de Ven en Erik Schut*

**TPEdigitaal is een uitgave van de Stichting TPEdigitaal te Amsterdam.**  
ISSN: 1875-8797

# Inleiding: Ontwikkeling in de woningmarkt

*Frank van Oort, Wolter Hassink en Jan Rouwendal*

Dit themanummer brengt een aantal artikelen samen dat ingaat op de recente financiële crisis in relatie tot de woningmarkt en de vastgoedmarkt. Het merendeel van deze artikelen is in eerdere vorm gepresenteerd op de zogenaamde voorjaarsdag van de Regional Science Association Nederland<sup>1</sup> (Utrecht, 22 april 2010). De woning-, grond- en vastgoedmarkten zijn de laatste jaren sterk in discussie. Slechts twee jaar na de Agenda van de Woningmarkt van Henk Don, staat de in dat overzicht nog staande politieke afspraak om wijzigingen in de fiscale behandeling van het eigen huis niet voor te bereiden of te onderzoeken (Don 2008) door de huidige crisis volledig op losse schroeven. Op de huurmarkt is de relatie van woningbouwcorporaties met de beleidsmatige aanpak van probleembuurten al enige tijd onderwerp van discussie. Maar naast de herstructurering van de woningmarkt staan na het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB 2008) ook de kwantiteit, kwaliteit en herstructureeringsopgave van de commerciële vastgoedmarkt en de markt voor bedrijfslocaties prominent op de agenda. De vraag in alle drie de dossiers is of wijzigingen in de regulering van deze markten bij kan dragen aan het bespoedigen van crisisherstel. Voor de beantwoording van deze vraag is wetenschappelijk en beleidsgericht inzicht nodig in de werking van de woning-, grond- en vastgoedmarkten in de huidige crisistijd. Zes inhoudelijke bijdragen worden in dit themanummer gepresenteerd.

In de bijdrage van Ingrid Ooms, Michiel Ras en Evelien Eggink wordt een inschatting gemaakt van de financiële risico's van huishoudens, en wordt gekeken of dit door de crisis substantieel is gewijzigd. Hoewel de analyse laat zien dat er ook zonder crisis een groep huishoudens is met mogelijke betalings- en verkoopproblemen op de koopwoningmarkt, zal

---

<sup>1</sup> De Regional Science Association Nederland is een stichting die zich bezighoudt met onderzoek en beleid op het gebied van regionale en stedelijke economische vraagstukken, met 180 leden in wetenschappelijke en beleidskringen. Voor informatie zie [www.rsanederland.nl](http://www.rsanederland.nl).

het aantal huishoudens met zowel een hoge woonquote als een problematische restschuld volgens de auteurs verdubbelen bij een forse verdieping van de crisis. Dat is een serieus effect, maar minder ernstig dan wat er bij de vorige woningmarktcrisis gebeurde. Het cruciale verschil is dat een minder grote prijsdaling van woningen wordt verwacht dan in de vorige crisis.

De bijdrage van Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn stelt dat woningcorporaties niet de meest aangewezen partij zijn om de publieke doelstellingen van het sociale huurbeleid te bereiken. Het Rijk en gemeenten lijken daarvoor eerder en prominenter aan de lat te staan. Het artikel presenteert drie mogelijke beleidsrichtingen waarmee de sturingskracht van de overheid op de corporaties bij het huurbeleid vergroot zou kunnen worden: strakker toezicht op de corporaties, beperking van het taakveld van corporaties en meer directe sturing door de overheid en verkleining van de corporatiesector door uittreding.

Han Olden geeft in de derde bijdrage overtuigend aan dat gemeenten bij de aanleg van bedrijventerreinen onvoldoende rekening houden met de feitelijke vraag. Uitgangspunt voor de planning en programmering van bedrijventerreinen in Nederland is maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen. Gezien de onzekerheden die zijn verbonden aan economische prognoses mogen ruimtereserveringen voor de lange termijn reservecapaciteit bevatten. Maar van aanleggen naar behoefte is volgens Olden geen sprake. De planologische realisatie is gebaseerd op de vaak ruime planingsopgave voor de lange termijn. Hierdoor is een omvangrijk aanbod aan bouwrijpe grond ontstaan, dat in de huidige periode van laagconjunctuur moeilijk afzetbaar is.

Kees Goudswaard, Alexandra van Selm, Niels Achterberg en Henriëtte ten Berge bediscussiëren de hervormingen van de woningmarkt voor zowel koopmarkt, huurmarkt als woningcorporaties zoals geformuleerd in het recente rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED 2010). Doel van deze hervormingen is om huishoudens meer vrijheid in de woningkeuze te bieden en de financiële risico's van huishoudens en overheid te beperken. Doorrekening van de voorstellen laat zien dat de positieve welvaartseffecten substantieel zijn en de koopkrachteffecten voor vrijwel alle huishoudens licht positief (uitgaande van budgettaire neutraliteit). Gesteld wordt verder dat een succesvolle uitvoering van de hervormingsagenda voor de woningmarkt veel aandacht vereist voor het politiek-bestuurlijke krachtenveld. De onzekerheid die is ontstaan door de financiële crisis is naast voldoende ruime overgangsregelingen ook juist gebaat bij duidelijkheid over de richting van de hervormingen.

Mark Thissen, Martijn Burger en Frank van Oort presenteren in hun artikel een model dat huizenprijzen koppelt aan de grootte van een stad en de

verwachte toekomstige groei van de vraag naar woningen. Het model biedt een verklaring voor de meest recente huizenbubbel in de Verenigde Staten. Hun analyses tonen aan dat het model een betere verklaring voor de recente luchtbel geeft dan een inelastisch huizenaanbod, dat eerdere luchtbellens adequaat leek te verklaren. De Nederlandse situatie blijkt minder eenduidig te vatten in een dergelijk model vanwege de policentrische stedelijke structuur en meer stabiele woonlasten door de jaren heen.

Gerard Marlet zoekt op lager schaalniveau ten slotte mogelijke werkbare praktijken voor (her)nieuwe economische groei. Zijn onderzoek suggereert dat mogelijke positieve effecten van gestimuleerde bedrijvigheid in probleemwijken op leefbaarheid maar mondjesmaat zijn aan te tonen. Extra werk in de wijk heeft geen effect op de werkloosheid in die wijk zelf, en daardoor ook niet op de leefbaarheid. Een lagere werkloosheid is wel gunstig voor de leefbaarheid, maar daarvoor is geen extra werk in de wijk nodig. Alleen van de sociale controle die uitgaat van kleine ondernemers en winkeliers in de wijk gaat naar verwachting een gunstig effect uit op de leefbaarheid in die wijk. Het stimuleren van het ondernemerschap onder de inwoners van een probleemwijk is waarschijnlijk dan ook het enige middel uit het omvangrijke pakket maatregelen uit de pijler wijkeconomie, dat maatschappelijk zinvol is.

## Literatuur

- CSED, 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Don, H., 2008, Agenda voor de woningmarkt, *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 2008*, KVS, Amsterdam.
- THB, 2008, Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen. Advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, Ministerie van VROM, Den Haag.

# Kopers in de knel?

*Ingrid Ooms, Michiel Ras en Evelien Eggink*

***De wereldwijde recessie is aan de Nederlandse woningmarkt niet voorbijgegaan. De prijzen en de verkoopcijfers zijn gedaald. Ook is er onzekerheid over het vervolg van de crisis. Maar hoeveel huishoudens lopen grote financiële risico's? Was er voor de crisis al een groep financieel kwetsbaar en wat heeft de recessie daaraan veranderd? In dit onderzoek wordt een inschatting gegeven van de risico's. We bekijken hoeveel huiseigenaren hoge woonlasten hebben en risico lopen om na verkoop van de eigen woning een restschuld over te houden, zowel voor als tijdens de crisis.***

## 1 Inleiding

De economische crisis, ontstaan op de woningmarkt in de Verenigde Staten, heeft ook gevolgen voor de woningmarkt in Nederland. Banken zijn voorzichtiger geworden bij het verstrekken van hypotheekleningen. De verkoop-aantallen van koopwoningen en de verkoopprijzen zijn gedaald. Dit heeft directe gevolgen voor wie moet verhuizen vanwege bijvoorbeeld echtscheiding of verandering van werk, of omdat de woonlasten niet meer zijn op te brengen.

Zeker nu ingrijpen op de woningmarkt steeds minder een taboe wordt en bezuinigingen worden overwogen, is het van belang om inzicht te hebben in de financiële situatie van eigenwoningbezitters. Al voor de crisis uitbrak liepen sommigen behoorlijke financiële risico's. De crisis heeft deze risico's vergroot. We beantwoorden hier daarom de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Welke huishoudens met een hypotheek hadden voorafgaand aan de crisis hoge woonlasten en/of liepen risico op problemen bij eventuele verkoop van de woning?
2. Hoe veranderen door de crisis de risico's voor huishoudens met een hypotheek?

Risico's voor hypotheekbezitters kunnen verschillende oorzaken hebben. Ontwikkelingen op macro-economisch gebied, zoals renteveranderingen en toenemende werkloosheid, kunnen gevolgen hebben voor zowel de woonlasten als de draagkracht van huishoudens. Daarnaast kan een verandering in de samenstelling van het huishouden een risico zijn (bijvoorbeeld bij echtscheiding). Bovendien speelt de keuze van het type hypotheek een rol. Een aflossingsvrije hypotheek is bij prijsdalingen op de woningmarkt riskanter dan een hypotheektype waarbij wordt afgelost. Ook kan het oversluiten van een hypotheek problemen geven bij gestegen marktrente. In dit artikel staan de gevolgen van macro-economische ontwikkelingen centraal.

Als een te groot deel van het huishoudinkomen aan het wonen wordt besteed (hoge woonquote), kunnen er financiële problemen ontstaan. In sommige gevallen is de woonquote al bij het afsluiten van de hypotheek aan de hoge kant. De bank kijkt bij het verstrekken van de hypotheek het risico op betalingsproblemen. Hierbij spelen vooral de loan-to-value (lening moet minder zijn dan 125% van de executiewaarde van de woning) en loan-to-income (lening moet minder zijn dan 4,5 maal het jaarinkomen) een rol.<sup>1</sup> Van deze normen is in het verleden echter regelmatig 'gemotiveerd' afgeweken.

Maar ook wanneer bij het afsluiten van de hypotheek de risico's niet groot zijn, kunnen deze toenemen door macro-economische ontwikkelingen. De hypotheekrente kan bijvoorbeeld stijgen. Huishoudens die hun inkomen zien dalen door werkloosheid of door verminderde inkomsten uit de eigen onderneming kunnen ook in de problemen komen. Op het moment dat de woonlasten niet meer op zijn te brengen, ligt een verhuizing voor de hand. Maar als de woning bij verkoop te weinig opbrengt om de hypotheek te kunnen aflossen, houdt het huishouden ook daarna nog financiële problemen. Dit laatste is in het bijzonder mogelijk wanneer de woningprijzen gedaald zijn. Wanneer de betalingsproblemen aanhouden kan de bank besluiten tot een gedwongen verkoop. Volgens de gedragscode hypothecaire financieringen (NBV 2010) mogen banken na twee maanden overgaan tot de verkoop van het onderpand als er geen andere (tijdelijke) oplossing gevonden kan worden.

Ongeveer een derde van de huishoudens met een hypotheek kan aanspraak maken op de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). Deze regeling biedt hulp bij betalingsproblemen en vangt, onder bepaalde voorwaarden, een verlies bij verkoop van de woning op. Deze huishoudens lopen hierdoor veel minder risico op een restschuld. Om in aanmerking te komen voor NHG mag de waarde van de hypotheek niet hoger zijn dan 265.000

---

<sup>1</sup> Daarnaast beoordeelt de bank het winstverlagende 'risico' dat de huiseigenaar voortijdig de hypotheek wil aflossen, zie Hassink en Van Leuvensteijn (2009).

euro (recent is deze grens tijdelijk verhoogd tot 350.000 euro) en er worden grenzen gesteld aan de financieringslast ten opzichte van het inkomen (loan-to-income). Voor de laagste inkomens mag deze niet hoger zijn dan 28,5%, voor de hoogste inkomens 43,1%. Omdat het risico voor de bank bij een lening met NHG lager is, krijgen de huishoudens een lagere rente, waardoor ze makkelijker een hypotheek kunnen krijgen. De NHG werkt daardoor prijsondersteunend en vergroot het aantal transacties.

## 2 Achtergrond

**Eerder onderzoek.** Het SCP heeft in 2006 op basis van gegevens uit 2002 (WBO'02) een indruk gegeven van het aantal en type huiseigenaren met een hypotheek dat bij dalende woningprijzen in de problemen kan komen (Ras e.a. 2006). Van een recessie was in 2006 nog geen sprake en de gevolgen van inkomensdalingen kwamen daarom slechts zijdelings aan de orde. Hier actualiseren we deze analyse op basis van informatie over de woningmarkt in 2006 (Woononderzoek Nederland, WoON'06, de opvolger van het WBO). We geven hierbij extra aandacht aan ontwikkelingen van de inkomenspositie van huishoudens.

Soede e.a. (2009) onderzochten de gevolgen van werkloosheid in crisistijd. Voor woningeigenaren geven zij aan dat het effect van een inkomensdaling bij (vrijwel) gelijkblijvende woonlasten zeer sterk kan zijn. Bij alleenstaanden en huishoudens met één verdiener kan de woonquote toenemen van 28% tot 42% bij werkloosheid. Bij eenoudergezinnen kan de woonquote met 10%-punt stijgen tot 33% bij werkloosheid (Soede e.a. 2009: 64).

Ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) gaf een indruk van de hypotheekrisico's in het licht van de crisis (Brosens 2009). Het aantal huishoudens met een restschuld wordt door Brosens berekend op 370.000, waarvan 140.000 huishoudens aanspraak kunnen maken op NGH. Bij een daling van de woningprijzen met 20% kan het aantal huishoudens met een restschuldrisico verdubbelen. Bij de berekeningen worden de vermogens in en buiten de eigen woning niet meegenomen. Hierdoor ligt het aantal huishoudens met een risico op restschuld relatief hoog. In het huidige onderzoek houden we wel rekening met vermogen buiten de eigen woning. Bovendien kijken we in meer detail naar de gevolgen van verschillende scenario's.

De Nederlandsche Bank heeft een onderzoek gedaan naar de gevolgen van een forse correctie op de Europese huizenmarkt, een zogeheten stressscenario (DNB 2008). Hierin is onder meer aangenomen dat de rente snel



stijgt en de woningprijzen sterk dalen. De gevolgen voor huishoudens lijken zelfs bij deze stevige veranderingen mee te vallen. Werkloosheid speelt in dit onderzoek geen rol. Een recente verkenning (DNB 2009) laat zien dat vooral 40-minners bij werkloosheid in de problemen kunnen komen (zie ook Ras e.a. 2006), maar ook huishoudens met een (recente) grote aflossingsvrije of beleggingshypothek.

In een ouder onderzoek (Van Rooij 2002a, b) wordt op basis van het DNB Household Survey de restschuld van hypotheekbezitters bestudeerd in verhouding tot de waarde van hun woning en in verhouding tot hun inkomen. Deze worden afgezet tegen allerlei kenmerken van huishouden en hypotheek, zoals de leeftijd, het inkomen en de hypotheekvorm. De effecten van de economisch mindere periode aan het begin van deze eeuw worden bekeken. Door de kleine omvang van de steekproef (ruim 400 waarnemingen) zijn de resultaten met veel onzekerheid omgeven.

Het Centraal Planbureau (CPB) onderzoekt de gevolgen van een (tijdelijke) verhoging van de NHG-grens (CPB 2009b) en concludeert dat dit de woningmarkt zal ondersteunen. Het risico van prijsverlaging neemt af en de maatregel vergroot het aantal verkopen. Daarnaast concludeert het CPB wel dat een permanente maatregel moet worden verkozen boven tijdelijke maatregelen zoals de huidige verhoging van de NHG-grens tot 350.000 euro, die in 2011 afloopt. De problemen zijn dan wellicht nog niet opgelost en de eventueel uit te keren bedragen op basis van de regeling vinden pas na enige jaren plaats. Om de verhoging toch geleidelijk weer af te bouwen zou de bovengrens gefixeerd kunnen worden, zodat het bereik van de regeling vanzelf kleiner wordt.

**Recente ontwikkelingen.** De crisis begon op de woningmarkt in de VS in 2006, maar had al snel gevolgen voor andere landen en andere delen van de economie. Ook de Nederlandse woningmarkt is hierdoor op een labiel en voor velen lastig punt gebracht (Van Dijk e.a. 2009). Het aantal reguliere verkopen in Nederland ligt een derde lager dan in eerdere jaren en woningen staan langer te koop. Vanaf september 2008 zijn de verkoopprijzen gaan dalen. In december 2008 lag de gemiddelde woningprijs 1,2% lager dan in september. Eind 2009 was de prijs 5,3% lager dan een jaar eerder. In het eerste kwartaal van 2010 veranderde de prijs nauwelijks meer (CBS 2010).

Een verdere (forse) daling van de prijzen is niet onmogelijk, maar ligt evenmin erg voor de hand. De prijzen zijn in de jaren voorafgaand aan de crisis namelijk niet zeer sterk gestegen in vergelijking met de periode

daarvoor.<sup>2</sup> De langetermijnevenwichtswaarde van de woningprijs is daarom waarschijnlijk niet sterk overschreden (NVM 2010; Kranendonk en Verbruggen 2008). De prijsstijgingen zijn volgens het CPB vooral veroorzaakt door stijgingen van de inkomens, de mogelijkheid om een hypotheek te baseren op twee inkomens in het huishouden en een toenemend vermogen bij huishoudens (Van Dijk e.a. 2009: 97). Ook nieuwe hypotheekvormen (aflossingsvrij) zouden een steentje hebben bijgedragen aan de prijsstijging. De prijsstijging in de periode voor de crisis is dus waarschijnlijk niet door speculatie ontstaan, wat het gevaar voor een grote prijsdaling tijdens de crisis verkleint. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van de laatste grote crisis op onze woningmarkt en ten opzichte van andere landen zoals de VS, Ierland en Spanje, waar de groei in de woningprijzen de afgelopen jaren veel uitbundiger was (Van Dijk e.a. 2009). Een prijsverhogende factor op de Nederlandse woningmarkt is wel het feit dat de vraag naar woningen groter is dan het aanbod. Enorme overschotten aan woningen, zoals in andere landen, kennen we hier niet en zijn ook niet snel te verwachten.

Het aantal gedwongen verkopen via de NHG loopt tot nu toe niet zichtbaar op en ligt in 2009 op ongeveer 700 (NHG 2010). Het aantal verliesdeclaraties bij de NHG in verband met gedwongen verkoop van woningen nam zelfs fors af (NHG 2009). Dit wordt echter toegeschreven aan het in 2007 geïntroduceerde beleid gericht op het beperken van verliezen als gevolg van hypotheekfraude. Verder moet worden bedacht dat de prijs in het marktsegment tot aan de NHG-grens, die tot 1 juli 2009 gold, tot nu toe niet erg onder druk staat. De prijzen daalden vooral in het hogere segment. Hierdoor schetsen de gedwongen verkopen die onder de NHG vallen geen representatief beeld van de gedwongen verkopen in de hogere segmenten. Het aantal onvrijwillige veilingen van onroerend goed neemt wel toe (CBS/Kadaster 2010). Tegen de achtergrond van de recente groei van het aantal betalingsachterstanden houdt de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) toch serieus rekening met een verdubbeling van het aantal gedwongen verkopen van woningen met NHG in 2010 (NHG 2010).

**De vorige crisis.** Kan informatie over de vorige crisis ons helpen om de gevolgen van de huidige crisis beter in te schatten? De economische crisis in de periode 1979-1982 bracht een forse woningmarktcrisis met zich mee, door de combinatie van snel oplopende werkloosheid, hoge hypotheeklasten en een ernstige prijsdaling van koopwoningen. De werkloosheid lag voorafgaand aan deze crisis op een laag peil: 2 à 3% van de beroepsbevol-

---

<sup>2</sup> Tussen 1995 en 2000 stegen de prijzen gemiddeld met 13,6% per jaar; tussen 2000 en 2005 met 5,8% per jaar en de laatste drie jaar (2005-2008) met gemiddeld 3,9% per jaar.

king had geen baan. De inflatie was echter hoog (7 à 8%), evenals de (nominale) hypotheekrente (Nelisse 2009). Door de hoge inflatie, gecombineerd met de hypotheekrenteaf trek, was het nemen van een (hoge) hypotheek financieel zeer voordelig. De inkomens groeiden en mensen hadden steeds meer mogelijkheden om een duurder huis te financieren. De kredietverstrekking van banken was soepel en er ontstonden producten als groeihypotheeken, gebaseerd op verwachte toekomstige inkomensstijgingen. De woningprijzen stegen sterk door deze ontwikkelingen. Tussen 1975 en 1978 waren ze zelfs verdubbeld (Stegeman 2009).

Aan de groei kwam met de oliecrisis in 1979 een einde. De arbeidsmarkt verslechterde, en mede doordat de beroepsbevolking groeide, liep de werkloosheid op tot 10% (Van Dijk e.a. 2009). De inflatie daalde, zodat de reële hypotheekrente steeg en gezinnen in betalingsproblemen kwamen. De nieuwbouw stond nog steeds op een hoog peil, waardoor het aanbod steeds ruimer werd en de prijzen snel daalden. Het toegenomen aantal gedwongen huizenverkopen deed de woningprijzen verder dalen en het aantal verkochte woningen nam af. De prijzen daalden met 30% in drie jaar tijd (CPB 1980, 1981). Het duurde enkele jaren tot er lichte verbeteringen in de markt opraden. Pas vijftien jaar later had het prijspeil de oorspronkelijke waarde weer bereikt (Nelisse 2009; Martens 2009).

De situatie vlak voor de recente recessie is op een aantal punten fundamenteel anders dan de situatie voor de crisis in de jaren tachtig. Het eigenwoningbezit ligt in 2008 met ruim 55% op een beduidend hoger niveau dan in de vorige crisis (ruim 40% in 1980, Ruimtemonitor 2009). Hierdoor zal nu een groter deel van de bevolking met de gevolgen van de woningmarktcrisis geconfronteerd worden. Er was recent wel sprake van een gestage stijging van de woningprijzen, maar de groei was veel minder sterk dan eind jaren zeventig. Bovendien was de groei al aan het afnemen voordat er sprake was van een recessie. Tijdens de vorige woningmarktcrisis stond de nieuwbouw op een hoog niveau. Hierdoor werd het aanbod groter en daalden de prijzen sterk. Nu staat de nieuwbouw echter op een veel lager pitje, waardoor de spanning op de woningmarkt niet snel af zal nemen. De meeste deskundigen gaan uit van gematigde dalingen (Rabobank 2009; Francke 2010) of stabilisatie (NVM 2010) van de prijzen. Inmiddels is bekend dat de woningprijzen in 2009 met 5,3% zijn gedaald (CBS 2010).

Ook op het gebied van *hypotheeken* is er vanaf 1980 veel veranderd. De groeihypotheeken werden minder populair en de minder risicovolle spaarhypotheek werd geïntroduceerd. Maar ook beleggingshypotheeken en aflossingsvrije hypotheeken werden een steeds populairdere keuze, met de risico's van dien. Er wordt dan immers onzeker of geen vermogen opgebouwd.

De verwachtingen over de *werkloosheid* zijn minder somber dan in de jaren tachtig. Toen steeg de werkloosheid naar 10%. Hoewel in de juni-raming 2009 van het CPB nog een werkloosheid van 9,5% werd voorzien, komt de meest recente raming uit op een werkloosheid van 6,5% in 2010 (CPB 2010b). Het aantal tweeverdieners is veel groter dan bij de vorige woningmarktcrisis, waardoor werkloosheid niet steeds het gehele huishoudinkomen hoeft te treffen. Anderzijds nemen tweeverdieners wel makkelijker een hogere hypotheek, waardoor werkloosheid bij een van de twee partners toch een probleem kan vormen.<sup>3</sup>

### 3 Aanpak van het onderzoek

**Gegevens.** We gebruiken het Woononderzoek Nederland 2006 (WoON'06) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) als basis voor de berekeningen. Dit is een zeer groot en uitgebreid survey over de woningmarkt. Het bevat veel informatie over huishoudens, hun woningen en hun financiële situatie. De actualisatie van dit survey, het WoON'09, was op het moment van onderzoek nog niet voor analyse beschikbaar, maar de eerste publicatie over het nieuwe WoON (VROM/CBS 2010) is, wat de financiën van eigenaren betreft, in lijn met onze uitkomsten. Het meetmoment van het WoON'09 viel aan het begin van de crisis. Op dat moment waren de financiën van huishoudens rond het wonen nog niet veel beïnvloed. Ook het WoON'09 kan dus geen volledig beeld van de gevolgen van de crisis geven.

Het WoON'06 bevat gegevens van 30.000 huishoudens met een eigen woning. Bijna 14% van hen heeft geen hypotheek (meer). Zij lopen door hun lage woonlasten een zeer beperkt risico op financiële problemen met hun woning en worden hier niet nader onderzocht. Door ontbrekende waarden op cruciale variabelen (vaak de betaalde hypotheekrente) is 4% van de resterende cases niet te gebruiken. We houden daardoor 25.000 waarnemingen over die model staan voor de bijna 3,5 miljoen huishoudens met een hypotheek in Nederland.<sup>4</sup> Ze geven een representatief beeld van hun situatie.

Via enkele aanpassingen hebben we het bestand bruikbaar gemaakt voor de uitgangssituatie die we in dit onderzoek voor de crisis plaatsen, in het

---

<sup>3</sup> Of dit van invloed is op het aantal gedwongen verkopen kan niet worden ingeschat.

<sup>4</sup> Voor alle hypotheeklen wordt ingeschat hoe hoog het opgebouwde vermogen in de woning is. Wanneer huishoudens twee of meer verschillende hypotheeklen bezitten zijn we uitgegaan van een combinatie. We gebruiken het totale hypotheekbedrag en de totale hypotheekbetaling per huishouden.

begin van 2008. Ten opzichte van 2006 liggen de inkomens in de uitgangssituatie hoger. Ze zijn ook wat sneller gestegen dan de woonlasten van de eigen woning. Hierdoor is de situatie voor huishoudens in het begin van 2008 iets gunstiger dan in 2006. De aanpassingen van het bestand zijn beschreven in bijlage A2 van Ras e.a. (2010).

**Methode.** Om de gevolgen van veranderingen in de economische situatie voor de huishoudens te bestuderen, simuleren we de situatie in crisistijd. We doen aannames over de ontwikkeling van de werkloosheid, de inkomens, de rente, de woningprijzen en de vermogens. We berekenen daarna de gevolgen voor de woonlasten en de eventuele restschulden. Hierbij houden we ook rekening met veranderingen in bijvoorbeeld de rentestand en fiscale effecten. Op die manier krijgen we inzicht in de veranderingen in de financiële positie van huishoudens die door de crisis worden veroorzaakt.

**Potentiële problemen.** We bestuderen huishoudens met risico's op financiële problemen. Meer precies kijken we naar huishoudens met hoge woonlasten (risico op betalingsproblemen) of een problematische restschuld (risico op verkoopproblemen). In dit onderzoek gaan we uit van de (netto)woonlasten, die bestaan uit de nettohypotheklasten, de lokale belastingen, de opstalverzekering en de kosten voor water en energie. De woonquote is gedefinieerd als het aandeel van de nettowoonlasten in het netto-inkomen. We gaan er vanuit dat huishoudens een betalingsrisico lopen wanneer hun woonquote groter is dan 35%. Dat is een gangbare norm. Ook alternatieve keuzes voor deze grens (30%, 40% of een met het inkomen oplopende grens) leiden tot vergelijkbare conclusies. Dit geldt ook voor een berekening met de koopquote (alleen de nettohypotheklasten ten opzichte van het netto-inkomen), maar de groep huishoudens met een hoge quote is dan wel fors lager dan in de hier gepresenteerde analyse.

Huishoudens met een problematische restschuld betreffen huishoudens die na verkoop van de woning onvoldoende vermogen hebben om hun hypotheek af te lossen. In dit onderzoek bestuderen we de huishoudens die met een schuld achterblijven of minder dan 10.000 euro aan vermogen overhouden (nodig voor de verhuizing en als buffer voor onverwachte uitgaven) en geen aanspraak kunnen maken op de NHG. Informatie over eventuele schulden buiten de eigen woning ontbreekt in het gegevensbestand. Voor individuele gevallen kan dit uiteraard een groot verschil maken, maar de totale omvang is waarschijnlijk klein in verhouding met de hypotheekschuld in Nederland.

## 4 Resultaten

**Problemen voor de crisis.** Woningbezitters zijn vaker dan gemiddeld huishoudens met een hoger inkomen en ook vaker huishoudens met twee inkomens. Hierdoor is hun financiële uitgangspositie sterk vergeleken met huurders van woningen. Ook zonder crisis heeft een deel van de huishoudens met een eigen huis het echter al financieel zwaar. In de uitgangssituatie (begin 2008) had 15,5% van de huishoudens met een hypotheek een hoge woonquote (zie Figuur 1). Dit zijn ongeveer 535.000 huishoudens. Vooral onder starters (die hooguit twee jaar geleden een woning hebben gekocht), onder zelfstandigen en onder niet-westerse migranten komt een hoge woonquote vaak voor, evenals bij huishoudens met een relatief laag inkomen.

Ruim 90.000 huishoudens (2,7% van de huishoudens met een hypotheek) zouden bij verkoop van de woning geconfronteerd worden met een restschuld die niet gecompenseerd kan worden met het eigen vermogen, en die ook niet in aanmerking komt voor de NHG. Als de NHG-regeling niet bestond, zou dit aantal bijna 150.000 zijn. Vooral starters hebben vaak te maken met een dergelijke problematische restschuld (12%): zij hebben in veel gevallen nog geen vermogen kunnen opbouwen buiten de eigen woning en ook niet kunnen profiteren van de waardevermeerdering van hun woning. Ook onder niet-westerse migranten komen problematische restschulden meer dan gemiddeld voor. Het aandeel huishoudens met een restschuld neemt slechts licht af naarmate het inkomen stijgt.

Ongeveer 30.000 huishoudens (0,9% van de hypotheekbezitters) worden geconfronteerd met beide problemen (hoge woonquote en problematische restschuld). Deze huishoudens zijn ook zonder crisis al kwetsbaar: zij lopen het risico dat ze de hypotheeklasten niet meer kunnen betalen en bij verkoop van de woning bovendien met een schuld achterblijven. Ook hier lopen starters het vaakst risico's.

**De crisis tot nu toe.** Om een indruk te krijgen van de gevolgen van de crisis tot nu toe vergelijken we de situatie in 2009 met het begin van 2008. In de tweede helft van 2008 en de eerste helft van 2009 kromp de Nederlandse economie. Daarna volgde een bescheiden groei. De werkloosheid steeg in deze periode licht met 1,1 procentpunt, de rente daalde iets met 0,5 procentpunt, en de woningprijzen daalden met gemiddeld 5% (zie Tabel 1). We berekenen hoeveel en welke huishoudens in problemen zouden kunnen komen door deze veranderingen. Figuur 1 geeft de resultaten (crisis 2009). In 2009 is het aantal huishoudens met een hoge woonquote licht toegenomen (+0,4% van de huishoudens met een hypotheek). Het aantal huishoudens dat een schuld overhoudt na eventuele verkoop van de woning nam

met 2,5% toe. Vooral starters kregen door de crisis relatief vaak daarmee te maken. Het aantal huishoudens met zowel een betalings- als een verkoopprobleem is anderhalf keer zo groot geworden.

De daling van de woningprijzen heeft vooral invloed op het aantal huishoudens met een problematische restschuld. De toename van de werkloosheid zorgt voor een stijging van de woonquote (dalend inkomen), terwijl de daling van de rente een tegengesteld effect heeft (daling woonlasten). Het gevolg is een relatief klein effect op de woonquote.

**Scenario's voor het vervolg van de crisis.** Het is onduidelijk hoe de crisis zich verder zal ontwikkelen na het recente prille herstel. De werkloosheid en de prijsvorming op de woningmarkt kunnen op verschillende manieren veranderen. Het is mogelijk dat er geen verdere teruggang zal optreden. In dat geval beschrijft de huidige situatie ook de gevolgen van de crisis als geheel. Waarschijnlijker is dat de crisis zich in gematigde vorm zal voortzetten. We gaan uit van de decemberraming voor 2010 van het Centraal Planbureau (CPB 2009c) om een gematigd scenario vorm te geven. Hierin loopt de werkloosheid iets verder op (1,5 procentpunt t.o.v. 2009). Het CPB heeft echter eerder in 2009 een minder rooskleurig toekomstbeeld geschetst (CPB 2009a). We nemen deze juniraming als uitgangspunt voor een scenario voor een forse crisis. Het CPB ging in juni 2009 nog uit van een stijging van het werkloosheidspercentage met 4,5 procentpunt.

Ook de ontwikkeling van de woningprijzen is van groot belang in dit onderzoek. In het forse crisisscenario gaan we uit van een verdere daling van de woningprijzen met 5%. In het gematigde crisisscenario gaan we ervan uit dat de woningprijzen niet verder dalen dan in 2009 het geval was. Tabel 1 geeft een overzicht van de veronderstellingen voor de verschillende scenario's.

**Tabel 1** Invulling van de scenario's, mutaties ten opzichte van de uitgangssituatie (begin 2008)

Scenario	Werkloosheid (procentpunt)	Inkomen zelfstandigen (%)	Vermogen, excl. woning (%)	Rente (pro- centpunt)	Woningprijs (%) <sup>d</sup>
Crisis 2009 <sup>a</sup>	+1,1	- 14	- 9	- 0,5	- 5
Gematigde crisis <sup>b</sup>	+2,6	- 20	- 9	- 0,5	- 5
Forse crisis <sup>c</sup>	+5,6	- 25	- 18	- 0,3	- 10

<sup>a</sup> Volgens de realisatie 2009.

<sup>b</sup> Volgens de decemberraming voor 2010 (CPB 2009c).

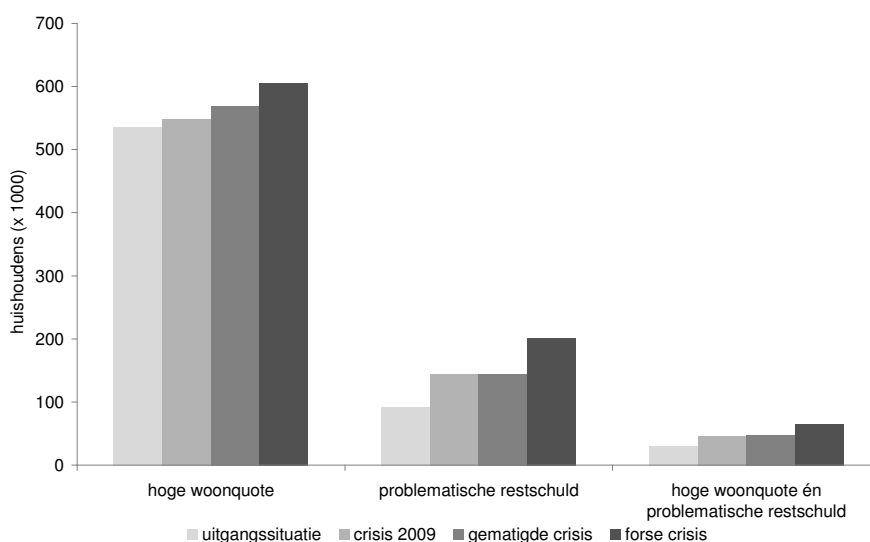
<sup>c</sup> Volgens de juniraming voor 2010 (CPB 2009a).

<sup>d</sup> Hoewel bekend is dat regionale verschillen in prijsontwikkeling fors kunnen zijn (zie bijvoorbeeld Dröes en Hassink 2010), gaat het hier te ver om daar rekening mee te houden.

**Gevolgen van verdieping van de crisis.** Hoe dieper de crisis, hoe groter het aantal huishoudens dat met een hoge woonquote wordt geconfronteerd. In het meest ongunstige scenario (forse crisis) ligt het aantal huishoudens met een hoge woonquote ongeveer 70.000 hoger dan in de situatie zonder crisis (535.000 huishoudens). Het aandeel huishoudens met een hoge woonquote is dan toegenomen met 2,0% tot 7,5% van het totaal aantal woningbezitters met een hypotheek. Vooral bij zelfstandigen komen hoge woonquotes bij een forse crisis veel vaker voor dan in de uitgangssituatie. Bij de middeninkomens is de toename van het aantal hoge woonquotes iets sterker dan bij lagere en hogere inkomensgroepen. Door de daling van de woningprijs zal het aantal huishoudens dat een schuld overhoudt na eventuele verkoop van de woning eveneens groeien.

De groep die het grootste risico loopt om in de financiële problemen te komen door de crisis, is de groep die zowel een hoge woonquote als een problematische restschuld heeft. Het aantal huishoudens dat daarmee te maken heeft, loopt op van ongeveer 30.000 in de uitgangssituatie tot 65.000 in het forse crisisscenario. Ook hier liggen de grootste risico's bij de starters en de zelfstandigen. Bij huishoudens die zonder crisis al tot de risicogroepen behoorden, worden de problemen groter: hun woonquote en problematische restschuld nemen toe.

**Figuur 1** Huishoudens met potentiële problemen bij de verschillende crisisscenario's (huishoudens x 1000)



Bron: VROM (WoON'06) SCP-bewerking.



De toename van het aantal huishoudens met een betalings- en een verkoopprobleem bedraagt in het meest ongunstige crisisscenario naar verwachting ongeveer 35.000. Dit is 1% van de huishoudens met een eigen woning met hypotheek. Als aandeel gezien valt dit misschien mee, maar er is wel sprake van een verdubbeling van het aantal huishoudens dat klem komt te zitten met de eigen woning. Voor deze individuele huishoudens vormt dit natuurlijk een probleem. Mocht dit leiden tot gedwongen verkoop van de woning op grotere schaal, dan kan een verdere prijsdaling het gevolg zijn. Voor de woningmarkt als geheel kan dit voor verdere problemen zorgen.

Bij langdurige werkloosheid verliest men na zekere tijd het recht op WW en komt men in de bijstand terecht. Het aantal huishoudens met een hoge woonquote neemt dan fors toe, maar het aantal huishoudens dat daarnaast ook een problematische restschuld heeft, groeit dan slechts weinig.

## 5 Beschouwing

De analyse laat zien dat er ook zonder crisis een groep huishoudens is met mogelijke betalings- en verkoopproblemen op de koopwoningmarkt. Voor een deel is dit waarschijnlijk onvermijdelijk: er zullen altijd mensen zijn die bijvoorbeeld kort na de aankoop van de woning een inkomensterugval hebben of met een echtscheiding te maken krijgen. Wel zijn banken inmiddels naar aanleiding van de economische crisis strenger geworden bij het verstrekken van hypotheeklen.

Het aantal huishoudens met zowel een hoge woonquote als een problematische restschuld zal naar onze inschatting verdubbelen bij een forse verdieping van de crisis. Dat is een serieus effect, maar minder ernstig dan wat er bij de vorige woningmarktcrisis gebeurde. Dit geldt zelfs als de werkloosheid nu net zo ver oploopt als in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het cruciale verschil is de ontwikkeling van de woningprijs. De verwachtingen over het verloop van de woningwaarde lopen uiteen, maar over het algemeen wordt een minder grote prijsdaling verwacht dan in de vorige crisis. Mocht de prijs toch sterk gaan dalen, dan loopt het aantal huishoudens met problemen wel snel verder op. Maar ook dan blijft het aantal huishoudens met zowel een betalings- als een schuldprobleem relatief klein.

Of huishoudens daadwerkelijk in de betalingsproblemen komen en eventueel de woning moeten verkopen, kan met de beschikbare gegevens niet worden bepaald. Als de woonquote hoger is dan de draagkracht van het huishouden, zal een periode volgen waarin het huishouden inteert op

het eigen vermogen en toenemende betalingsproblemen ervaart. Uiteindelijk zal de woning verkocht moeten worden, waarbij de vraagprijs een compromis moet zijn tussen een goede opbrengst en een tijdige verkoop.

Als het echt misloopt, volgt na zekere tijd gedwongen verkoop. We weten dat het aantal onvrijwillige veilingen van onroerend goed tussen 2008 en 2009 opliep van 2000 naar 2250. Dit is in aantal veel minder dan het aantal huishoudens met betalings- en verkoopproblemen in onze analyse. Bij de vorige woningmarktcrisis werd tussen 1978 en 1984 in totaal ongeveer 1,7% van de eigen woningen met een hypotheek via executieverkoop verhandeld. Als ook toen de gedwongen verkopen slechts het topje van de ijsberg aangaven, moet het werkelijke aandeel huishoudens met problemen veel groter zijn geweest. De huidige crisis lijkt dan met hooguit 1 procentpunt extra probleemgevallen toch minder ernstig uit te pakken.

Natuurlijk heeft het beleid op de woningmarkt invloed op de ontwikkelingen op de woningmarkt. Er zijn maatregelen genomen om de gevolgen van de crisis te beperken. Recent is bijvoorbeeld de grens voor de NHG verhoogd, zodat ook nieuw afgesloten hypotheeklen voor wat duurdere woningen hiervoor in aanmerking komen. Maar ook zonder deze verhoging is een deel van de huishoudens al geholpen door de NHG: van de huishoudens waarvan de hypotheek hoger is dan de woningwaarde kan ongeveer 40% aanspraak maken op deze hypotheekgarantie. Als daadwerkelijk op grote schaal aanspraak gemaakt moet worden, zou de NHG wel een heel kostbare regeling kunnen blijken. Daarnaast is het fiscaal gezien gemakkelijker geworden om na het kopen van een nieuwe woning de oude woning tijdelijk te verhuren als de verkoop moeizaam verloopt. Verder proberen banken huishoudens met problemen tijdelijk te ontzien om zo gedwongen verkoop van woningen te voorkomen. De AFM neemt maatregelen om risicovolle hypotheeklen te vermijden en gaat uit van de gedragscode van de hypotheekverstrekkers om de maximale hypotheek te koppelen aan het huishoudinkomen en deze te maximeren op de waarde van de woning. Voor individuele huishoudens voorkomen dit soort maatregelen veel leed.

Aan de andere kant zullen eventuele bezuinigingsmaatregelen van de overheid mogelijk een negatieve invloed hebben op de situatie van woningeigenaren. Versoberingen van de financiële regelingen rondom het wonen worden met enige regelmaat voorgesteld (zowel voor als na het opheffen van het taboe hierover onder het vorige kabinet, zie FD 2009). In het kader van de brede heroverwegingen verscheen een rapport over het wonen, waarin onder meer de geleidelijke invoering van bezuinigingen op regelingen voor woningeigenaren wordt voorgesteld (TK 2009/2010). In alle varianten wordt voorgesteld om de fiscale prikkels te verminderen die aanzetten tot het aanhouden van een hoge hypotheekschuld. Ook wordt voorgesteld om verhuizen fiscaal aantrekkelijker te maken. De Commissie

Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal Economische Raad doet in een recent advies voorstellen, die veelal in dezelfde lijn liggen (SER 2010). Ook anderen pleitten voor het aanpassen van de fiscale behandeling van de eigen woning (OESO 2004; VROM-Raad 2004, 2007 en 2010; ESB 2005; Bovenberg 2010; Eijffinger en Mujagic 2010; CPB 2010a; en inmiddels ook de bouwsector in Van Hoek 2009).

Op de lange termijn zullen dergelijke maatregelen de problematische restschulden verminderen. Duidelijk uit deze adviezen is dat maatvoering en geleidelijkheid van groot belang zijn bij de uitvoering van de voorstellen, om de negatieve effecten zo beperkt mogelijk te houden. Toch worden bij de verschillende maatregelen prijsdalingen verwacht.

Wat er de komende maanden en jaren staat te gebeuren is uiteraard onzeker. De prijzen zouden verder kunnen gaan dalen wanneer hypotheeklen moeilijker te verkrijgen zijn, het vertrouwen in de woningmarkt verder afneemt of op grote schaal werkloosheid ontstaat. Ook zou de rente kunnen stijgen en daarmee de prijzen onder druk zetten. Tot slot zou alleen al het aankondigen van bezuinigingen grote invloed kunnen krijgen op de woningmarkt. Juist op de korte termijn kunnen de woningprijzen dan gaan dalen, doordat potentiële kopers er nu al rekening mee houden dat de te kopen woning over een aantal jaren minder goed verkoopbaar zal zijn. In het genoemde rapport van de heroverwegingscommissie Wonen worden prijsdalingen voorzien van ongeveer 10%. Zowel in het gematigde als in het forse scenario zou daardoor het aantal woningeigenaren met een hoge woonquote en een problematische restschuld met nog eens ongeveer 30.000 huishoudens toenemen. Bovendien wordt de situatie ernstiger, ook binnen de groep die zonder extra prijsdaling al problemen heeft. In het ergste geval (forse crisis en 10 procentpunten extra prijsdaling) komen we uit op ongeveer 95.000 huishoudens met betalings- en restschuldproblemen. Dit zou de prijs zijn die we betalen als op de korte termijn de overgang wordt ingezet naar een stelsel dat op de lange termijn juist minder financiële problemen oplevert.

#### **Auteurs**

De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. E-mail: [i.ooms@scp.nl](mailto:i.ooms@scp.nl), [m.ras@scp.nl](mailto:m.ras@scp.nl) en [e.eggink@scp.nl](mailto:e.eggink@scp.nl)

## Literatuur

- Bovenberg, L., 2010, Beperk aftrekbaarheid hypotheekrente met verstand, *Me Judice*, vol. 3, 1 april 2010..
- Brosens, T. 2009, Hypotheekrisico's voor huizenbezitters, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4570): 614-17.
- CBS, 2010, *Prijsindex bestaande koopwoning*, geraadpleegd op 8 juni 2010 via [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl)
- CBS/Kadaster, 2010, *Prijsindex bestaande koopwoningen 2010*, Geraadpleegd op 4 maart 2010 via [www.kadaster.nl](http://www.kadaster.nl)
- CPB, 1980, *Macro Economische Verkenningen 1981*, Centraal Planbureau, Den Haag
- CPB, 1981, *Macro Economische Verkenningen 1982*, Centraal Planbureau, Den Haag
- CPB, 2009a, *Korte-termijnraming juni 2009*, Centraal Planbureau, Den Haag
- CPB, 2009b, *Verhoging Nationale Hypotheekgarantie*, Centraal Planbureau, Den Haag
- CPB, 2009c, *Korte-termijnraming december 2009*, Centraal Planbureau, Den Haag
- CPB, 2010a, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Centraal Planbureau, Den Haag
- CPB, 2010b, *Centraal Economisch Plan 2010*, Centraal Planbureau, Den Haag
- Dijk, M. van, J. de Jong, G. Romijn en J. Verbruggen, 2009, De woningmarkt in crisistijd, in: C. van Ewijk, C. Teulings (red.), *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*: 91-109, Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- DNB, 2008, Stress-scenario Europese huizenmarktcorrectie, *Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland*, vol. 2008(8): 14-15.
- DNB, 2009, Gevoeligheid huishoudens voor financiële tegenslag, *Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland*, vol. 2009(9): 17-18.
- Dröes, M.I. en W.H.J. Hassink, 2010, *Sale Price Risk and the Hedging Benefits of Homeownership*, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper 10-10, Utrecht.
- Eijffinger, S. en E. Mujagic, 2010, Maak een einde aan de onzekerheid: wees eerlijk over aanpak hypotheekrenteaftrek, *Me Judice*, vol. 3, 9 april 2010.
- ESB, 2005, Themanummer hypotheekrenteaftrek, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 90(4455): 100-111.
- FD, 2009, *Bos: Hypotheekrenteaftrek sneuvelt bij volgend kabinet*, Geraadpleegd op 24 november 2009 via [www.fd.nl](http://www.fd.nl)
- Francke, M., 2010, *Casametrie. De kunst van het modelleren en het voorspellen van de marktwaarde van woningen*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam (Inaugurale rede 4 februari 2010).
- Hassink, W. en M. van Leuvensteijn, 2009, *The Importance of Income and Housing Wealth Constraints for Future Residential Mobility*, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper 09-05, Utrecht.
- Hoek, T. van, 2009, *Hervorming van de woningmarkt*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.

- Kranendonk, H. en J. Verbruggen, 2008, *Is de huizenprijs in Nederland overgevaardeerd?*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Martens, M., 2009, Een ding is zeker: woningprijzen in Nederland zullen scherp dalen, *Tijdschrift voor Bouwkostenkunde en Huisvestingseconomie*, vol. 2009(1): 8-12.
- Nelisse, P., 2009, Andere tijden, andere woningmarktcrisis, *Real Estate Research Quarterly*, vol. 8(1): 13-19.
- NHG, 2009a, *Jaarcijfers NHG: Vraag naar veilige lening groeit; minder gedwongen verkopen*, Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (www.nhg.nl), Zotermeer.
- NHG, 2010, *Voorlopige NHG-Jaarcijfers 2009: Meer NHG's; minder gedwongen verkopen*, Persbericht van 18 januari 2010, Geraadpleegd op 4 maart 2010 via [www.nhg.nl](http://www.nhg.nl)
- NVB, 2010, *Gedragscode Hypothecaire Financieringen*, Geraadpleegd op 15 maart 2010 via <http://www.nvb.nl/scrivo/asset.php?id=103344>, Nederlandse Vereniging van Banken, Amsterdam.
- NVM, 2010, *Woningmarkt krabbelt langzaam op in vierde kwartaal*. Geraadpleegd op 18 januari 2010 via [www.nvm.nl](http://www.nvm.nl)
- OESO, 2004, *Economic Survey of the Netherlands. Housing Policies*, Geraadpleegd via [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Rabobank, 2009, *Kwartaalbericht Woningmarkt. November 2009*, Geraadpleegd op 18 januari 2010 via [overons.rabobank.com](http://overons.rabobank.com)
- Ras, M., E. Eggink en E. Pommer, 2006, Waardedaling van de woning en restschuld, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 91(4496): 536-38.
- Ras, M., I. Ooms en E. Eggink, 2010, *Kopers in de Knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Rooij, M.C.J. van, 2002a, *Financiële kwetsbaarheid van hypotheekgevers en -nemers*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Rooij, M.C.J. van, 2002b, Geen stress voor hypotheekverstrekkers, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 87(4388): 889-92.
- Ruimtemonitor, 2009, *Eigenwoningbezit*, Geraadpleegd op 4 december 2009 via [www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl)
- SER, 2010, *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Sociaal Economische Raad (Commissie Sociaal Economische Deskundigen), Den Haag.
- Soede, A., C. Vrooman en J.M. Wildeboer Schut, 2009, De inkomenspositie van werklozen, *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen*, C. Vrooman (red.), Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Stegeman, H., 2009, *Recessie begin jaren tachtig: weinig overeenkomsten met nu*, Rabobank (themabericht 2009/6), Utrecht.
- TK, 2009/2010, *Wonen. Rapport brede heroverwegingen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, bijlage 4 bij 32359, nr.1.
- VROM-Raad, 2004, *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*, VROM-Raad, Den Haag.

- VROM-Raad, 2007, *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, VROM-Raad, Den Haag.
- VROM-Raad, 2010, *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, VROM-Raad, Den Haag.
- VROM/CBS, 2010, *Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

# De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek

*Pierre Koning en Michiel van Leuvensteijn*

*Zijn de corporaties de meest aangewezen partij om de publieke doelstellingen van het sociale huurbeleid te bereiken? Ligt een meer prominente rol van het Rijk en de gemeenten niet voor de hand? Dit artikel gaat nader in op deze vragen. Een belangrijk onderscheid geldt daarbij tussen de doelstellingen van betaalbaarheid en leefbaarheid. Bij de eerste lijkt geen rol weggelegd voor de corporaties, bij de tweede zou dat wel zo kunnen zijn. Daarna volgen drie mogelijke beleidsrichtingen waarmee de sturingskracht van de overheid op de corporaties bij het huurbeleid vergroot zou kunnen worden: strakker toezicht op de corporaties, beperking van het taakveld van corporaties en meer directe sturing door de overheid en verkleining van de corporatiesector door uittreding.*

## 1 Inleiding

De Nederlandse woningcorporaties staan momenteel ter discussie. Recent is gebleken dat een aantal woningcorporaties heeft geïnvesteerd in cruiseschepen, jachthavens en bedrijfskantoren.<sup>1</sup> Evenzo hebben investeringen plaatsgevonden in winkelcentra en in woningen in het buitenland, vlak over de grens. Het is de vraag of dergelijke activiteiten tot de taken van woningcorporaties behoren. In dit verband geeft het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) aan dat woningcorporaties het risico lopen inefficiënt te zijn door de combinatie van weinig toezicht op de na te streven maatschappelijke doelstellingen en aanwending van hun grote vermogens (CFV 2005). Woningcorporaties huisvesten immers ook veel gezinnen die niet tot de doelgroep van de sociale huursector behoren en gehuisvest had-

---

<sup>1</sup> Financieele Dagblad, Rochdale kocht jachthaven in Amsterdam 4 februari 2009; Financieele Dagblad, Woningcorporatie koopt voor recordbedrag afgedankt kantoor, 28 december 2008; Financieele Dagblad, Wooncorporatie onder curatele, 15 december 2008.

den kunnen worden door commerciële partijen. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat corporaties onderinvesteren in hun eigenlijke taak, de volkshuisvesting. Zo kregen in 2008 77 (van de 455) corporaties een C-status, ten teken dat ze gezien hun vermogenspositie actiever zouden moeten zijn (CFV 2008). Bovendien zou het rendement op het vermogen van de corporaties benedenmaats zijn en houden de corporaties een relatief hoog kosteniveau aan (Conijn en Schilder 2009).

Al deze punten roepen de vraag op of de huidige uitvoering van het sociale woonbeleid, waarbij de corporaties een centrale rol spelen, wel optimaal is vormgegeven. Ligt een prominentere rol van het Rijk en/of de gemeenten niet voor de hand? Het zijn deze vragen die de leidraad vormen voor het voorliggende artikel. Hiermee sluiten we aan op eerdere onderzoeken die de rol van de corporaties bespreken (Conijn 2008; Van Hoek 2009). De belangrijkste meerwaarde van het voorliggende artikel ligt in het onderscheid tussen betaalbaarheid en leefbaarheid als twee overkoepelende doelstellingen van het sociaal huurbeleid. Bij de eerste doelstelling wijzen alle argumenten in de richting van de overheid als verantwoordelijke, bij de tweede zijn er daarentegen wel argumenten voor de corporaties als sturende partij. Met dit in het achterhoofd bespreekt het artikel richtingen voor beleid voor het toekomstige kabinet om de rol van de corporaties te beperken: strakker toezicht, beperking van het taakveld en verkleining van de corporatiesector door uittrekking.

Voor een antwoord op de ‘wie-vraag’ van het sociale huurbeleid is het in de eerste plaats van belang goed zicht te hebben op de huidige instituties op de woningmarkt, met daarbij oog voor de geschiedenis en de huidige taakverdeling tussen de overheid en de corporaties. Dit zal dan ook in de navolgende sectie aan de orde komen. In Sectie 3 geven we vervolgens een kader waarin we analyseren of de woningcorporatie het meest geschikt is om haar huidige taken uit te voeren, met direct overheidsingrijpen – voornamelijk door gemeenten – als alternatief. Daarna bespreken we in Sectie 4 de drie mogelijke beleidsrichtingen waarmee de taakverdeling tussen de overheid en de corporaties zou kunnen worden gewijzigd. We besluiten met Sectie 5.

## 2 Instituties: de corporaties op afstand

**Beknopte geschiedenis.** In de tweede helft van de 19de eeuw zijn woningcorporaties opgericht vanuit lokale initiatieven van de burgerij om de leefomstandigheden van arbeiders in de steden te verbeteren. Na de Tweede Wereldoorlog nam de overheid het voortouw om tot (betere) behuizing



van de armere bevolkingslagen te komen. Om het ontstane woningtekort terug te dringen zette de overheid met objectsubsidies de woningcorporaties aan woningen te bouwen. Het marktaandeel van huurwoningen van de corporaties steeg hierdoor van 9% in 1947 tot 38% in 1964 (Van Wijk 2007; Hakfoort e.a. 2002). Door de invoering van een meer verfijnd huurprijsbeleid nam de greep van de overheid op de woningcorporaties verder toe in de jaren 60 en 70. En door de stagnerende woningmarkt in de jaren 80 voerde de overheid middels goedkope rijksleningen en objectsubsidies een beleid ter verlaging van de bouwkosten.

Met de Bruteringsoperatie in 1993 kwam de trend van toenemende overheidssturing op de corporaties ten einde (Wet balansverkorting 1995). Verstrekte overheidsleningen aan de corporaties werden weggestreept tegen de verwachte toekomstige stromen van overheidssubsidies. Sindsdien zijn de corporaties verzelfstandigde, private stichtingen en verenigingen die op afstand staan van het Rijk. De corporaties zijn zelfsturend op het gebied van financiële continuïteit, investeringen, vaststelling van de huur en huisvesting van de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid. Zij beschikken hiertoe over een aanzienlijk vermogen, mede door de sterke stijging van de woningprijzen (REA 2006). Tegelijkertijd heeft de corporatiesector ook nog een publiek karakter: het staat weliswaar op afstand van het Rijk, maar beschikt over veel vermogen dat van publieke origine is. Duidelijk is namelijk dat de sterke groei van de sector niet mogelijk was geweest zonder publieke middelen, via de sterke subsidiëring van de overheid via objectsubsidies en goedkope leningen.

**Doelstellingen van het sociale huurbeleid.** Vanaf 1993 vonden de uitgangspunten van de Bruteringsoperatie hun weerslag in het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh). In het Bbsh is een aantal prestatievelden gedefinieerd waarover de corporaties verantwoordelijkheid afleggen. Aangezien de gemeenten daarbij de corporaties niet langer konden sturen, zijn prestatieafspraken over investeringen gemaakt. In 2008 hadden ruim 56% van de corporaties en 42% van de gemeenten dergelijke afspraken (Severijn bv 2009). Verder vormt het Bbsh samen met de woningwet het wettelijke kader waarbinnen de corporaties opereren. Verenigingen en stichtingen worden op basis van Koninklijk Besluit door de minister van VROM toegelaten na toetsing van de statuten aan de in het Bbsh omschreven wettelijke vereisten. Het Bbsh bakent het gebied voor de woningcorporaties af en definieert zes prestatievelden:

- Passende huisvesting van de aandachtsgroep, te weten mensen met inkomens die vallen binnen de inkomensgrenzen voor de huursubsidie (vanaf 2006 is dit de huurtoeslag);
- Het kwalitatief in stand houden van het woningbezit;

- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële continuïteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid (toegevoegd in 1997);
- Huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001).

Deze prestatievelden zijn in hun aard niet volkomen vergelijkbaar. Zo kan het prestatieveld ‘waarborgen van de financiële continuïteit’ eerder als een randvoorwaarde voor andere prestatievelden worden beschouwd. Ook het waarborgen van de financiële continuïteit geldt niet specifiek voor de woningcorporaties. Verder kan het prestatieveld ‘Het betrekken van bewoners bij beleid en beheer’ worden beschouwd als een aspect van de governance-structuur. Hierbij gaat het om de waarborg dat één van de stakeholders voldoende betrokken wordt bij de besluitvorming. Aldus blijven vier prestatievelden over die te groeperen zijn in twee hoofddoelstellingen: ‘passende huisvesting van de doelgroepen’ en ‘bevorderen van de leefbaarheid’. De eerste hoofddoelstelling komt neer op het betaalbaar maken van woningen van voldoende kwaliteit. Hieronder vallen de prestatievelden van: passende huisvesting van de aandachtsgroep, dat wil zeggen huurders met inkomens die vallen binnen de inkomensgrenzen voor de huurtoeslag en het ‘kwalitatief in stand houden van het woningbezit’. Dit zijn de prestatievelden die doelgroepen betreffen met lagere inkomens, die ondersteuning behoeven om een woning van voldoende kwaliteit te kunnen betrekken. Een afgeleide doelstelling hiervan is ook dat sociale huurwoningen ook op de juiste plekken gerealiseerd dienen te worden, daar waar ze nodig zijn.

De tweede hoofddoelstelling van het sociale huurbeleid komt neer op het beperken van zogenoemde ‘negatieve externe effecten’. Externe effecten hebben tot gevolg dat het welzijn of geluk van derden wordt vergroot of verminderd, zonder dat dit toe te rekenen is aan het handelen van dit individu zelf. Zo heeft de aanleg van een park positieve effecten voor alle bewoners in de buurt. Omgekeerd zijn het bekladden van woningen door jongeren of de geluidsoverlast van burens voorbeelden van negatieve externe effecten. Negatieve effecten kunnen een neerwaartse spiraal in gang zetten voor de leefbaarheid van wijken. Een algemene achteruitgang van buurten kan er namelijk toe leiden dat verhuurders geringe prikkels hebben om in hun woningen te investeren, waardoor huurders besluiten weg te trekken en de buurt nog meer achteruitgaat. Dit wordt ook wel het *filtering down effect* genoemd (Hakfoort e.a. 2002).

**Extern toezicht.** Door de Bruteringsoperatie is het (externe) toezicht van de overheid op de corporaties sterk veranderd. Het accent is daarbij verschoven van subsidie-instrumenten naar ‘zachtere’ sturing, zoals overleg en overtuiging. Alleen in extreme gevallen – als corporaties aantoonbaar niet handelen conform de volkshuisvestingsdoelstellingen – kan VROM sancties opleggen in de vorm van een boete of een aanwijzing. Doorgaans wordt een corporatie hierover ingelicht door de Inspectie Volkshuisvesting, die toezicht houdt op de naleving van de Bbsh-doelstellingen en hierover ook rapporteert aan de Tweede Kamer.

In 1995 hebben de toenmalige koepelorganisaties van de corporaties zelf het initiatief genomen om in een nationaal programma de prestaties van de sector voor de eerstvolgende tien jaren te formuleren. In 1997 mondde dit uit in het Nationaal Programma Volkshuisvesting. Uitgangspunt vormden de investeringsopgaven van de woningcorporaties zelf. Hierop nam de overheid het initiatief om via een Nationaal Akkoord Wonen afspraken te maken over toekomstige nieuwbouwinvesteringen en de verkoop van huurwoningen. Dit akkoord werd in 2001 ondertekend door de overheid en Aedes (de nieuwgevormde koepel van corporaties). Het akkoord geeft echter vooral een overzicht van beleidsintenties voor de toekomst en biedt niet de mogelijkheden om corporaties op de plannen te controleren of af te rekenen.

Sturing door de overheid vindt naast het Rijk ook plaats door de gemeenten. De gemeenten hebben tot taak woonvisies in de vorm van prestatieafspraken met de woningcorporatie voor meerdere jaren te ontwikkelen (convenanten). In de praktijk blijkt thans echter slechts een derde van de gemeenten convenanten daadwerkelijk te gebruiken. Reden hiervoor kan zijn dat er eenvoudigweg geen woonvisie is ontwikkeld. Ook zijn de bestaande convenanten meestal niet of nauwelijks bindend: ze zijn weinig concreet en bevatten geen sancties voor onderprestaties. Concretere convenanten, met bijvoorbeeld afspraken voor (lage) grondprijzen voor de sociale woningbouw en percentages te verkopen sociale woningen door de corporaties, kennen doorgaans geen sancties (Van Leuvensteijn en Shetalova 2006).

Tot slot wordt het extern toezicht op woningcorporaties in sterke mate bepaald door de boekhoudmethode die corporaties, het Rijk en de financiële toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), hanteren: de ‘bedrijfswaardemethode’. Deze methode houdt in dat de beleidsvoornemens van de corporaties – zoals voorgenomen beperkte huurstijgingen – in de waarde worden verdisconteerd. Dit resulteert in een lagere boekhoudkundige waarde van de woningvoorraad. Hierdoor kunnen de corporaties, door voor enkele woningen van de voornemens af te wijken en deze

tegen marktwaarde te verkopen, forse overschotten realiseren om eventuele verliezen te versluieren.

**Intern toezicht.** Van oudsher kennen veel corporaties een verenigingsstructuur. Gaandeweg zijn de meeste echter omgevormd tot stichtingen. Aangezien de corporaties een privaatrechtelijk karakter hebben, hebben zij een eigen verantwoordelijkheid bij het formuleren van hun doelstellingen en de invulling van de maatschappelijke doelstellingen. De wijze waarop de corporaties hun intern toezicht dienen vorm te geven heeft tot op zekere hoogte een wettelijk karakter. Zo schrijft het Bbsh voor dat naast een bestuur de corporaties beschikken over een Raad van Toezicht (RvT), een financiële en volkshuisvestelijke verslaggeving afleveren en dat gemeenten en provincies geen vertegenwoordigers hebben in de RvT of het bestuur. Twee leden van de RvT worden benoemd op voordracht van de huurdersorganisatie. Daarnaast dienen huurderorganisaties of bewonerscommissies over informatie- en adviesrecht te beschikken wanneer corporaties plannen hebben die op de woningen betrekking hebben. Dit geldt ook voor beleidsvoornemens voor de leefbaarheid in de wijken en de bijdragen aan de huisvesting van groepen die specifieke zorg behoeven.

Naast de bepalingen van het Bbsh geldt sinds 2007 de Aedescode als sectorale, zelf geïnitieerde code vanuit de koepelorganisatie Aedes (Aedes 2006, 2007). Dit zijn bepalingen waaraan de sector zichzelf heeft verbonden, zonder directe interventie door de overheid. De Aedescode gaat in een aantal opzichten verder dan het Bbsh. Zo moeten de deelnemende corporaties passages opnemen over de rolverdeling tussen bestuur, RvT en de Ondernemingsraad. Daarbij dient het bestuur het jaarverslag, de jaarrekening en begrotingen aan de RvT voor te leggen, alsmede majeure besluiten, zoals voorgenomen samenwerking of fusies, en wijzigingen in de statuten. Verder zijn er strakkere en verdergaande regels getroffen dan in het Bbsh om de onafhankelijkheid van de leden van de RvT te waarborgen en transparantie over de bezoldiging, benoeming en ontslag of schorsing van leden van het bestuur en de RvT te realiseren. Ondanks al deze bepalingen is de Aedescode niet als stringent te typeren, aangezien op onderdelen ervan volgens het 'pas toe of leg uit'-principe kan worden afgeweken en eventuele sancties ogenschijnlijk alleen als laatste middel worden ingezet.

### 3 Corporaties of de overheid?

Al met al hebben zowel het externe als interne toezicht op de woningcorporaties dus een beperkte slagkracht. Tegelijkertijd vallen de woningcorporaties bij de huidige instituties niet onder de tucht van de markt: de markt voor huurwoningen is immers gereguleerd en gerantsoneerd. Woningcorporaties vallen hierdoor in de zogenoemde ‘verdwijndriehoek van de zeggenschap’: noch de controle van de overheid, noch die van het interne toezicht, noch die van de markt is aanwezig (Baarsma en Theeuwes 2008). Dit roept de vraag op waarom de corporaties zo’n sterk sturende rol hebben: zijn zij beter dan het Rijk en de gemeenten in staat om de publieke doelstellingen van de sociale huursector te realiseren? De rol die corporaties hebben gaat duidelijk verder dan die in andere semi-publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. De corporaties zijn namelijk niet alleen de uitvoerende partij, maar ook in hoge mate bepalend voor de inzet van beleidsmiddelen — zij beschikken hiertoe over een groot vermogen.

**Betaalbaarheid.** De overheid stelt normen op voor de bepaling van huren en maximale huurverhogingen. Zoals eerder aangegeven, liggen de huren die de corporaties vaststellen daar meestal onder (Romijn en Besseling 2008; Conijn en Schilder 2009). Zowel de overheid als de corporaties hechten dus waarde aan de betaalbaarheid van sociale huurwoningen — zonder hun beleidsinzet zou het huurniveau veel hoger liggen. Dit betekent echter niet dat het niet uitmaakt welke van beide partijen betaalbaarheid afdwingt. Dit uit zich op twee fronten. Ten eerste leidt huurregulering door de corporaties, in tegenstelling tot beleid door de overheid, tot rechtsongelijkheid. Het tweede verschil heeft betrekking op de negatieve bijwerkingen van herverdeling (de armoedeval).

Om met het eerste te beginnen: de overheid stelt centrale regels voor huurregulering en huurtoeslagen. Huurregulering kan gebaseerd zijn op puntensystemen zoals nu het geval is, of op de WOZ-waarde van vergelijkbare (koop-)woningen. Huurtoeslagen kunnen gerelateerd zijn aan de woonlasten of aan de inkomens van huurders, of beide. De corporaties zouden ook dergelijke systemen kunnen opzetten, maar dit leidt tot ongelijkheid in huren tussen de regio’s en gemeenten waarin de corporaties actief zijn. Dit zien we ook in de praktijk: huurders met vergelijkbare inkomens en in vergelijkbare woningen betalen verschillende huren. In een vrije huurdermarkt zijn zulke verschillen nog te billijken als deze door arbitrage op termijn verdwijnen of toe te schrijven zijn aan locatiegebonden aspecten. In een sterk gereguleerde markt met centrale huurregulering, waarin met publieke middelen betaalbaarheid wordt nagestreefd en huur-

ders gerantsoeneerd zijn, geldt een dergelijke redenering echter nauwelijks; het is immers onwaarschijnlijk dat corporaties beter dan de ‘markt’ in staat zouden zijn locatiegebonden aspecten in de huurprijs te verdisconten. Verschillen zullen veeleer gevolg zijn van het feit dat corporaties verschillen in wat zij redelijke en betaalbare huren achten.

Het tweede verschil tussen de corporaties en de overheid richt zich op een ongewenste bijwerking van herverdelingsbeleid door vaststelling van de huurprijs onder de maximaal redelijke huur: ontmoediging van arbeidsaanbod. In essentie geldt het probleem van ontmoediging natuurlijk voor iedere vorm van herverdeling — of dit nu door corporaties of de overheid gebeurt. De praktijk leert echter dat de corporaties ook subsidiëren buiten de doelgroep. Deze huurders zullen niet bereid zijn te verhuizen om elders werk te vinden — hiermee verliezen ze het recht op een goedkope huurwoning. Evenzo kunnen bij werkaanvaarding allerlei toeslagen komen te vervallen, zodat huurders er netto op achteruit gaan.

**Negatieve externe effecten.** Zoals eerder opgemerkt richten de overheid en de corporaties zich niet alleen op het welbevinden van individuele huurders, maar ook op die van wijken of buurten als geheel. Dit beleid is veel moeilijker vast te leggen in regels dan het beleid gericht op betaalbaarheid. Waar de huurtoeslag per huurder direct observeerbaar is en direct aansluit op de doelstelling van betaalbaarheid, zijn de baten van investeringen in leefbaarheid niet of nauwelijks getalsmatig uit te drukken. Het is mogelijk de uitgaven aan zulke investeringen vast te leggen, maar veel lastiger is vast te stellen wat hiervan de bijdrage is aan de leefbaarheid — gesteld al dat leefbaarheid meetbaar is. Voor zowel de overheid als de corporaties is het bijna onmogelijk vast te leggen wat de ‘optimale’ bestedingen aan investeringen in leefbaarheid zouden zijn, wat daarvoor gedaan moet worden, en ook nog achteraf te bepalen of de investeringen effectief zijn geweest.

Investeringen in leefbaarheid vinden doorgaans plaats op het niveau van wijken, gemeenten of provincies. Als representant van de overheid zijn de gemeenten daarom meestal de aangewezen instantie om beleid te ontwikkelen en eventueel ook uit te voeren. Daarnaast staan de corporaties, die doorgaans (ook) op gemeentelijke of regionale schaal opereren. Zowel de gemeenten als de corporaties kunnen het probleem van onmeetbaarheid van de effecten van investeringen in leefbaarheid niet oplossen. Dit betekent echter niet dat beleid van de ene of de andere partij tot dezelfde uitkomsten zal leiden. Gemeenten en corporaties verschillen namelijk qua rechtsvorm, schaal en inbedding in de maatschappij. Op het specifieke terrein van investeringen in leefbaarheid hebben beiden dan ook hun eigen comparatieve voordelen. Tabel 1 geeft een overzicht van deze voordelen

(en overeenkomsten), geclusterd naar twee typen factoren: prikkels, motivatie en commitment enerzijds, en schaal en informatie anderzijds:

**Tabel 1** Comparatieve voordelen van corporaties en gemeenten bij investeringen in leefbaarheid

	Gemeenten	Corporaties	Indifferent
Prikkels, motivatie en commitment			
- electorale druk	X		
- concurrentie			X
- intrinsieke motivatie (geen afroaming rents)			X
- tijdshorizon, commitment		X	
Schaal en informatie			
- schaal		X	
- samenhang andere beleidsterreinen	X		

- *Electoral druk.* Corporaties en gemeenten opereren in verschillende krachtenvelden en beschikken mogelijk ook over andere typen werknemers. De gemeenten hebben met electorale druk te maken: slagen zij er niet in de leefbaarheid in wijken op peil te houden, dan kan dit de overlevingskansen voor de zittende partijen in het gemeentebestuur doen verminderen. Hier is wel een risico aan verbonden: voor de gemeenten kan het aantrekkelijker zijn gelden vrij te maken voor projecten waarvan de concrete effecten gemakkelijk meetbaar en zichtbaar zijn of een zeker prestige met zich meebrengen, zoals de opening van een buurthuis of speeltuin. Investerings die een langere horizon nodig hebben kunnen hierdoor moeilijker van de grond komen.
- *Marktprikkels.* Voor de corporaties geldt een andere realiteit dan de gemeenten. Als private (non-profit) organisaties vormen zij onderdeel van de sociale huurmarkt waarin marktprikkels disciplinerend zouden kunnen werken: concurrentie zet de corporaties aan tot voldoende effectieve investeringen in leefbaarheid, omdat anders wijken of buurten leeg zouden lopen. In de praktijk is dit echter nauwelijks het geval. Corporaties hebben meestal wel voldoende schaal om de baten van investeringen in leefbaarheid toe te eigenen, maar wachtlijsten in de sociale huursector, gecombineerd met een sterke machtsdominantie van corporaties in sommige gemeenten of regio's, maken dat concurrentie tussen corporaties zeer gering is (Hakfoort e.a. 2002).
- *Intrinsieke motivatie:* Een mogelijk voordeel dat non-profits bieden boven winstgerichte organisaties is dat zij beter intrinsiek gemotiveerde werknemers aantrekken. De rechtsvorm verbiedt non-profits winsten af te romen en uit te keren aan eigenaren. In plaats daarvan

kunnen zij overschotten aanwenden ten bate van de verhuurders. Aldus kunnen werknemers er op vertrouwen dat hun inspanningen, gedreven door intrinsieke motivatie, daadwerkelijk ten goede komen aan de consumenten, in dit geval de huurders en niet aan het management of de eigenaren. Onderzoek suggereert dat intrinsieke motivatie van werknemers inderdaad hoger kan zijn in organisaties met sociale doelstellingen, zoals in de zorg en in het onderwijs (Gregg e.a. 2008; Francois 2000). Onduidelijk is echter of zulke verschillen ook bestaan tussen de overheid en non-profit organisaties, aangezien zij allebei vergelijkbare doelen nastreven. Met andere woorden: is er reden aan te nemen dat de intrinsieke motivatie bij de gemeenten hoger of lager is dan die bij de corporaties? Van oudsher zijn de corporaties waarschijnlijk wel meer door intrinsieke motivatie gedreven dan de (lokale) overheid (Burger en Dekker 2001), maar gegeven de huidige schaal van de corporaties is dat twijfelachtig.

- *Schaal*: Door fusies is de schaal waarop corporaties opereren groter geworden. Zo waren er in 2008 waren nog 430 corporaties, tegenover 443 gemeenten. Op voorhand is moeilijk vast te stellen wat de optimale schaal is van woningbouworganisaties, of het nu om gemeenten of corporaties gaat. Een voldoende grote schaal is vanuit de optiek van investeringen in leefbaarheid gewenst, maar het is niet evident dat de huidige verschillen in de schaal van de corporaties en gemeenten wel relevant zijn. Stel bijvoorbeeld dat corporaties (terecht) op regionale schaal werken, de gemeenten die daaronder vallen zijn te klein om zelf sociaal huurbeleid te voeren. In dat geval zouden gemeenten ook samen kunnen werken door zelf een regionale instantie in het leven te roepen.
- *Samenhang beleidsterreinen*. Naast schaalgrootte verschillen gemeenten en corporaties ook in het aantal taken dat zij uitvoeren. De corporaties zijn in hun activiteiten gericht op alleen de sociale huursector. Voor gemeenten geldt echter dat de sociale woningbouw maar één de activiteiten is. Daarnaast zijn er tal van andere beleidsterreinen: de bijstand, de politie, het welzijnswerk en het onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid. Het voordeel dat gemeenten hebben boven de corporaties is dat zij gemakkelijker verbanden kunnen leggen tussen de begrotingsonderdelen, en een beter overzicht hebben over de gehele problematiek. Investeringen in onderwijs en re-integratie kunnen bijvoorbeeld een alternatief vormen voor investeringen in leefbaarheid — alternatieven die sterker aangrijpen op de oorsprong van de problemen in de wijken. Gemeenten voelen ook steeds sterker de noodzaak om hier beleid op te voeren, zeker ten gevolge van de budgettering van verschillende regelingen op het niveau van gemeenten, zoals de Wet



Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dit pleit ervoor om sociale woningen als onderdeel van een integraal (gemeentelijk) beleid te zien.<sup>2</sup>

**Financiering van beleid.** Tot dusver hebben we in onze analyse de comparatieve voordelen benoemd van de overheid (gemeenten) en de corporaties als verantwoordelijke partij voor de sociale huursector. Daarbij is geabstraheerd van de financieringsvraag: hoe bekostigen we het sociale huurbeleid? Het antwoord op deze vraag verschilt sterk tussen de overheid en de corporaties. Om beleid te realiseren kunnen de (centrale) overheid en gemeenten putten uit hun begroting. Daarentegen zullen de corporaties zich moeten wenden tot het (rendement op het) vermogen dat zij tot hun beschikking hebben om sociale doelstellingen te bereiken. Sinds begin jaren 90 beschikken de corporaties over een omvangrijk geoormerkt vermogen – ook wel ‘maatschappelijk gebonden vermogen’ – dat zij dienen aan te wenden voor de sociale doelstellingen. De financiering van het sociale huurbeleid loopt daarmee ook voor het grootste deel via het vermogen van de corporaties. Zolang zij die doelstellingen financieren uit het rendement van dit vermogen, blijft hun vermogenspositie in tact.

Gesteld dat de corporaties beter dan de overheid in staat zouden zijn inkomensbeleid te voeren, lijkt de gedachte verdedigbaar dat zij daartoe over een zeker vermogen zullen moeten beschikken. Aan deze constructie, zoals we die in Nederland kennen, zijn echter wel substantiële maatschappelijke kosten verbonden. Bedacht moet worden dat de corporaties door de afwezigheid van de tucht van de markt geen marktconform rendement over het eigen vermogen behoeven te realiseren. Zij kunnen huren onder de marktprijs vragen en onrendabele projecten opzetten zonder sterk in te teren op het vermogen. Dit leidt wel tot ongelijke concurrentie tussen de corporaties en ‘gewone’ projectontwikkelaars, ook in het segment buiten de doelgroep van huurders. Hierdoor bedienen vrijwel alleen corporaties de huurmarkt.

---

<sup>2</sup> In de praktijk zien we desalniettemin dat de corporaties wel taken op zich nemen die verder gaan dan het bieden van sociale woningbouw alleen, zoals het aanbieden van zorg, onderwijs, welzijn, culturele activiteiten, en het aantrekken van werkgelegenheid in wijken (Bertram en Helderma 2008). Corporaties trekken vaak ook samen op met gemeenten. De verklaring hiervoor ligt in de vermogenspositie van de corporaties. Duidelijk is dat deze veel ruimer is dan die van gemeenten, maar primair bestemd is voor een goede leefomgeving met betaalbare, kwalitatief goede woningen, de kerntaak van de corporaties. Zeker voor activiteiten die buiten deze klassieke taakomschrijving vallen, is samenwerking met de gemeenten daarom onontbeerlijk. Gemeenten, die veel minder vermogend zijn, zullen de voordelen van die samenwerking inzien. Vanuit het perspectief van de corporaties zijn de kosten gering om uit het vermogen te putten. De baten liggen in een goede verstandhouding met de gemeente, en bijvoorbeeld een grotere kans op het binnenhalen van toekomstige bouwvergunningen.

De sterke vermogenspositie van de corporaties heeft ook consequenties die verder reiken dan de kerntaak, namelijk het aanbieden van betaalbare huurwoningen en investeren in leefbaarheid. In de praktijk blijkt een scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten van de corporaties moeilijk te maken. Zo kunnen sociale investeringen in buurten voor de corporatie rendabel zijn en als commerciële activiteit worden gekenmerkt. Zij kunnen echter ook onrendabel zijn, maar maatschappelijk gewenst en als sociale activiteit worden gezien. Gegeven hun ruime vermogenspositie kan het voor de corporaties daarom aantrekkelijk zijn de bakens te verzetten en buiten de kerntaak – en wederom in een ongelijk speelveld – commerciële belangen na te streven. De inzet van maatschappelijk gebonden middelen verschuift dan naar andere (private) sectoren, zonder dat hier een democratische legitimatie voor is. De corporaties voelen niet de kosten die aan zulke commerciële avonturen verbonden zijn als deze niet slagen. Zolang hun vermogen zo groot is, zullen de corporaties altijd in de verleiding komen om zich buiten hun kerntaak te begeven en oneigenlijke concurrentie aan te gaan, met verspilling en hoge loonkosten tot gevolg (CFV 2005). Ook voor (individuele) gemeenten kan het aantrekkelijk zijn wanneer de corporaties hun vermogen aanwenden voor prestigieuze projecten – voor de gemeenten is dit immers zo goed als ‘gratis’. De kosten op landelijke schaal zitten verborgen in een geringer vermogen voor toekomstige doeleinden.

#### 4 Richtingen voor nieuw beleid

**Noodzaak van transparantie.** Het voorgaande leert dat voor de doelstelling van betaalbaarheid de overheid de meest aangewezen partij is. Als er een taak is voor de woningcorporaties, dan ligt deze eerder bij de doelstelling van leefbaarheid. Voor de corporaties pleit immers dat zij door hun langere tijdshorizon en grotere schaal in staat zijn de baten van investeringen in leefbaarheid toe te eigenen. Voor de gemeenten pleit dat ze wel over politieke sturing en democratische controle beschikken. Voor wat betreft de doelstelling van betaalbaarheid is de uitkomst duidelijker en lijkt de corporaties een kleinere rol te passen dan in de huidige situatie. Globaal genomen zijn dan drie richtingen voor nieuw beleid denkbaar:

- Versteving van het toezicht op de woningcorporaties
- Verschuiving van inkomensbeleid van de corporaties naar het Rijk
- Een kleinere corporatiesector door uittreding uit het huidige stelsel.

In het hierna volgende analyseren we nader deze richtingen voor beleid: welke stappen zijn nodig, wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen? Voorafgaand hieraan is wel van belang een noodzakelijke, eerste voorwaarde te benoemen die het pad effent voor de drie beleidsrichtingen: inzicht in de huidige impliciete subsidies die de corporaties door lagere huren verstrekken. Momenteel is immers onduidelijk of schommelingen in het vermogen van de corporaties toe te rekenen zijn aan (in-)efficiënt beleid of sociale investeringen. Corporaties beschikken hierdoor over speelruimte om overschotten te realiseren, of verliezen te versluieren door enkele woningen tegen marktwaarde te verkopen – op die manier valt namelijk vermogen vrij dat gelijk is aan het verschil tussen de marktwaarde en de bedrijfswaarde dat geldt bij continuering van sociale verhuur.<sup>3</sup> Een overstap van de ‘bedrijfswaardemethode’ op de ‘marktwaardemethode’ voor de berekening van de vermogens van de corporaties verkleint deze speelruimte aanzienlijk, aangezien zo inzichtelijk wordt wat de herkomst van salderingen is.

**(i) Versterking toezicht.** Versterking van het toezicht op de corporaties vormt een eerste, en de minst verstrekkende, richting voor nieuw beleid. Dit kan in de eerste plaats door een externe toezichthouder die de prestaties van woningcorporaties onderling vergelijkt en over de vergelijkingsresultaten publiceert (benchmarking). Daarnaast kunnen regelmatige verplichte en onafhankelijke visitaties van woningcorporaties ter beoordeling van het bestuur en een verplichtstelling van de bestaande Aedescode het interne toezicht versterken. Dit sluit aan op de voorstellen rond de nieuwe rechtsvorm van de Maatschappelijke Onderneming (MO), waarin de belangen van belanghebbenden, zoals huurders, beter gewaarborgd zouden moeten worden (Koning e.a. 2008), en tevens op de voorstellen voor een sterkere externe toezichthouder van de Stuurgroep Meijerink (2008).

Prioritering van doelstellingen en scherpere afbakening van prestatievelden zijn welkome aanvullingen op de versterking van het toezicht. Het verplichtstellen van visitaties, de Aedescode en de MO zijn binnen de Bbsh vast te leggen, en het instellen van een toezichtautoriteit op de prestaties van woningcorporaties door vergroting van het mandaat van het CFV. Een deel van deze voorstellen zijn ook recent gedaan in samenhang met verscherping van prestatievelden in ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (2009). Voorstellen tot versterking van het toezicht zijn in beginsel echter vooral zinvol als de maatschappelijke doelstellingen van het Rijk ook

---

<sup>3</sup> Zo stellen Conijn en Schilder (2009) dat de gemiddelde marktwaarde van sociale huurwoningen in Nederland gelijk is aan 151.591 euro, tegenover 33.512 euro op basis van bedrijfswaarde.

helder zijn. Bij de impliciete huursubsidies is dit niet het geval: de corporaties blijven zelf bepalen wie de subsidie krijgt en hoe hoog deze is. Daarmee blijft de inefficiënte verstrekking van gelden uit hoofde van de betaalbaarheidsdoelstelling dus ongemoeid.

**(ii) Inkomensbeleid naar Rijk.** De tweede richting voor beleid heeft direct betrekking op de impliciete huursubsidies die de corporaties nu verstrekken. Deze mogelijkheid kan worden weggenomen door de vaststelling van de huren (geheel) naar het Rijk te verschuiven. De corporaties geven dan gehoor aan de huurregulering die door het Rijk wordt opgelegd en putten hiertoe uit het rendement op hun vermogens. Evenzo zou het Rijk een inkomenstoets voor (nieuwe) huurders op kunnen leggen die de corporaties tot uitvoering moeten brengen (Van den Hoek 2009).

Een voorwaarde voor deze beleidsrichting is dat de vermogens van de corporaties op termijn onderling overdraagbaar moeten zijn. De corporaties hebben sinds de Bruteringsoperatie zeer verschillende uitgangsposities in hun vermogen. Overdraagbaarheid van vermogens is daarom noodzakelijk om de betaalbaarheid van woningen te kunnen waarborgen, zodanig dat sprake is van rechtsgelijkheid. Dit is ook duurzaam te realiseren, namelijk door het gezamenlijke vermogen waarover de corporaties beschikken in één stichting onder te brengen. Deze corporatie zou dan nog wel de hoogte van de investeringen voor leefbaarheid kunnen bepalen en financieren, maar niet langer gaan over de woonsubsidies. Het eigenlijke woningbezit van de corporatie kan dan verzelfstandigd worden in aparte BV's (Bijzonder Vennootschappen), die opereren op een vrije markt (Bijzendijk 2007). Daadwerkelijke beperking van de sturingsbevoegdheden van de corporaties langs deze weg is alleen niet vrij van problemen. Niet alle woningcorporaties zullen vrijwillig samen willen gaan in een stichting met vermogen en een BV die het woningbezit heeft en beheert, vooral als zij hier geen voordeel bij hebben.<sup>4</sup>

**(iii) Uittreding door corporaties.** Een derde richting voor beleid bestaat in essentie uit het verkleinen van het aantal corporaties. Dit zou door uittreding uit het bestel moeten geschieden. Een deel van het vermogen van de corporaties vloeit hierdoor terug naar de overheid en de uittredende corporaties zullen zich richten op winst. Dit voorstel is in lijn met de idee-

---

<sup>4</sup> Daarnaast beschikken de corporaties bij deze beleidsrichting nog steeds over geringe prikkels om een hoog rendement op hun kapitaal te behalen. Als tegenwicht is het daarom denkbaar het externe toezicht op de corporaties te versterken. Het instellen van een externe toezichthouder die een Financieel Toetsingskader biedt op basis waarvan de stichting kan worden beoordeeld op rendement, kan de stichting extra motiveren om het gewenste rendement te halen.

en van de Raad van Economische Adviseurs (REA 2006). Met het advies 'De woningmarkt uit het slot' wil de REA de corporaties de keuze geven binnen het stelsel te blijven met strikte regulering en toezicht op de naleving van de sociale doelstellingen, of uit te treden uit het sociale bestel na afroaming van hun vermogen door het Rijk.

Het voordeel van uittreding is dat de uitkomst helder is en dat er geen sprake meer is van de zogenoemde 'verdwijndriehoek van de zeggenschap' (voor dat deel van de sector dat uittreedt). De centrale overheid beslist en financiert de betaalbaarheidsdoelstelling en de gemeenten beslissen over de leefbaarheidinvesteringen en dragen zorg voor de financiering hiervan. Corporaties opereren verder onder de tucht van de markt, in een gelijk speelveld met commerciële projectontwikkelaars. Deze voordelen van marktwerking, zoals vermindering van wachtlijsten en een betere allocatie van huurwoningen, komen vervolgens nog beter tot hun recht als het Rijk de huren vrij laat. In plaats van huurregulering zijn individuele huurtolagen dan het geëigende instrument om betaalbaarheid voor de doelgroep af te dwingen. De nadelen van deze beleidsrichting zijn wederom vooral gelegen in de implementatie: het is moeilijk vast te stellen tegen welke voorwaarden woningcorporaties moeten kunnen uittreden en in hoeverre maatschappelijk gebonden vermogen van woningcorporaties moet worden 'teruggegeven' aan de overheid. Het is ook de vraag welke corporaties besluiten uit te treden uit het stelsel. Het gevaar bestaat hierbij dat corporaties waarin (te) veel vermogen besloten ligt uit zullen treden, en hulpbehoevende corporaties overblijven. Deze onderdelen vergen nog de nodige overdenking.

## 5 Besluit

Woningcorporaties geven invulling aan twee hoofddoelstellingen: betaalbaarheid voor de doelgroep en beperking van negatieve externe effecten. In dit artikel is onderzocht welke partij het best is toegerust beleid te formuleren dat gericht is op het realiseren van deze doelstellingen, de corporaties of de overheid. Voor wat betreft de doelstelling van betaalbaarheid lijkt de overheid de meest aangewezen instantie. Voor wat betreft de doelstelling van beperking van negatieve externe effecten is het beeld echter gemengd. Corporaties hebben als voordeel dat zij over een langere tijdshorizon opereren – waardoor zij de opbrengsten van leefbaarheidinvesteringen goed kunnen internaliseren – en soms een grotere schaal hebben. Voor gemeenten pleit de samenhang die zij tussen de verschillende beleidster-

reinen kunnen aanbrengen, waardoor zij kan zorgen voor een betere afstemming van beleid.

Voor beide doelstellingen geldt dat deze beter te realiseren zijn als corporaties meer transparant zouden zijn over vermogens en impliciete subsidies. Momenteel is voor iedereen, en met name voor de toezichthouder onduidelijk hoe hoog de impliciete subsidies van de corporaties voor lagere huren zijn, aangezien deze worden weg gesaldeerd met het vermogen. Daarom zou een overstap op de marktwaardemethode ter waardering van vermogens een eerste stap in de goede richting zijn. De vervolgstappen zijn minder eenvoudig, maar niet minder noodzakelijk. Woningcorporaties hebben mede door verschillende uitgangsposities na de bruteringsoperatie verschillen in vermogen; niet allen zullen daarom in staat zijn aan centraal gestelde normen voor huurregulering te voldoen. Overdracht van vermogens tussen de corporaties, overdracht naar één stichting of overdracht door uittreding van de corporaties zijn daarom noodzakelijk om uiteindelijk één uniform, democratisch gelegitimeerd beleid te voeren. Deze varianten zijn complex, zullen op tegenstand van de corporatiesector stuiten en vergen nog veel denkwerk. Echter, alleen het aanscherpen van regels voor goed bestuur als alternatief is onvoldoende om de hoge maatschappelijke kosten van het huidige bestel weg te nemen.

## Literatuur

- Aedes, 2006, Governance Code Woningcorporaties, november 2006. <http://www.aedesnet.nl/binaries/webwinkel/2007/governancecode.pdf>.
- Aedes, 2007, Huishoudelijk reglement Aedes, vastgesteld door de ledenraad op 21 juni 2007. <http://www.aedesnet.nl/achtergrond,2007/02/Statuten.html>.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes, 2008, De verwarde onderneming, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 93(4528): 68-71.
- Bertram, A. en J. Helderma, 2008, Wat gaan we doen met de corporaties?, in: F.J.H. Don (ed.), *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2008: 125-143.
- Burger, A. en P. Dekker, 2001, *Noch markt, noch staat*, SCP, Den Haag.
- Bijddendijk, F., 2007, Wonen zonder staatssteun, Het Oosten.
- CFV, 2005, Onderzoek bedrijfslasten van woningcorporaties.
- CFV, 2008, Continuïteitsoordeel 2008.
- CPB, 2007, Het woningbezit van woningcorporaties en de kosten van het nieuwe huurbeleid, in: *Macro Economische Verkenning 2008*, blz. 82, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Conijn, J., 2005, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*, RIGO Research en Advies BV, Rapportnummer 88.850.
- Conijn, J., 2008, Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg, in: in: F.J.H. Don (ed.), *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2008: 145-177.
- Conijn, J. en F. Schilder, 2009, Hoe woningcorporaties hun waarde verliezen, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 94(4567): 518-521.
- Financieele Dagblad, Corporatie steekt miljoenen in schip, 19 april 2008.
- Financieele Dagblad, Wooncorporatie onder curatele, 15 december 2008.
- Financieele Dagblad, Woningcorporatie koopt voor recordbedrag afgedankt kantoor, 28 december 2008.
- Financieele Dagblad, Rochdale kocht jachthaven in Amsterdam 4 februari 2009.
- Francois, P., 2000, Public Service Motivation as an Argument for Government Provision, *Journal of Public Economics*, vol. 78(3): 275-299.
- Gregg, P., P. Grout, A. Ratcliffe, S. Smith en F. Windmeijer, 2008, How important is pro-social behaviour in the delivery of public services?, CMPO Working Paper Series 08/197, May 2008.
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn en G. Renes, 2002, *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Hoek, T. van, 2009, *Hervorming van de woningmarkt*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.
- KPMG, 2007, Onderzoek 'Beweegredenen corporaties'.
- Koning, P.W.C, M. van Leuvensteijn en A.G. Meijer, 2008, Op zoek naar winst voor de Maatschappelijke Onderneming: een economische analyse, CPB Document 173.
- Koning, P. en M. van Leuvensteijn, 2010, De corporaties uit de verdwijndriehoek, CPB Document 202.

- Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova, 2006, Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document 112.
- Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (2009), Brief aan de Tweede Kamer: voorstellen woningcorporaties, 12 juni 2009.
- Raad van Economische Adviseurs (REA), 2006, Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, adviesnummer 2006/1.
- Romijn G. en P. Besseling, 2008, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB Document 165.
- Severijn bv, 2009, Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008. <http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG20064.pdf>.
- Stuurgroep Meijerink, 2008, Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties, Den Haag, 27 november 2008.
- Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, 1995, [http://www.st-ab.nl/wetten/0397\\_Wet\\_balansverkortings\\_geldelijke\\_steun\\_volkshuisvesting.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0397_Wet_balansverkortings_geldelijke_steun_volkshuisvesting.htm)
- Wijk, F. van, 2007, Identity and legitimacy in Dutch social housing, RIGO.



# Planning van bedrijventerrein is niet gericht op vraag van bedrijven

Han Olden

*Uitgangspunt voor de planning en programmering van bedrijventerreinen is maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen. Gezien de onzekerheden die zijn verbonden aan economische prognoses mogen ruimtereserveringen voor de lange termijn reservecapaciteit bevatten. Voorwaarde is wel dat de planologische realisatie is gebaseerd op de concrete vraag in de markt. Aan de hand van onderzoek naar het beleid voor bedrijventerreinen van het Rijk, de provincies en de gemeenten gaat dit artikel in op de vraag of dit principe in de praktijk invulling krijgt. De resultaten laten zien dat van aanleggen naar behoefte geen sprake is. De planologische realisatie is gebaseerd op de vaak ruime planningsopgave voor de lange termijn. Hierdoor is een omvangrijk aanbod aan bouwrijpe grond ontstaan, dat in de huidige periode van laagconjunctuur moeilijk afzetbaar is.*

## 1 Inleiding

Crisis of geen crisis, bij de planning van bedrijventerreinen overheerst het optimisme. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten in november 2009 voor de periode 2010 t/m 2020 een planningsopgave afgesproken van maximaal 11.015 hectare nieuw bedrijventerrein. Het Convenant Bedrijventerreinen is het gevolg van de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen in 2007. Hierbij hebben de ministers van VROM en Economische Zaken benadrukt dat ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen plaats dient te vinden binnen de randvoorwaarde van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen dient daarom prioriteit te krijgen. Om zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik te stimuleren, hebben de ministers de planningsopgave voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen uit de Nota Ruimte (2004) neerwaarts bijgesteld. De af-

spraken in het Convenant Bedrijventerreinen hebben behalve op de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen betrekking op omvang en financiering van de herstructureringsopgave en op de wijze waarop de planning en programmering invulling moeten krijgen.

Centraal staat een strikte regionale planning onder regie van de provincies. De afgesproken planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen vormt de basis voor de strategische reserveringen voor de lange termijn in provinciale structuurvisies. Het daadwerkelijk omzetten van de reserveringen in uitgeefbare grond is afhankelijk van de vraag in de markt. Realisatie moet tot stand komen via het principe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen'. Volgens dit principe kan de strategische reservering voor de langere termijn reservecapaciteit bevatten, mits de planologische realisatie in bestemmingsplannen is gebaseerd op de concrete vraag in de markt. Achtergrond van het principe is dat het, gezien de onzekerheden die per definitie verbonden zijn aan economische prognoses op de lange termijn, mogelijk moet zijn flexibel in te spelen op veranderende marktomstandigheden, die kunnen leiden tot hogere of lagere uitgaven dan voorzien. Ook moet rekening worden gehouden met problemen aan de aanbodzijde van de markt als gevolg van planuitval, waardoor aanbod niet of later op de markt komt dan was gepland.

In het Convenant Bedrijventerreinen hebben de partijen tevens afgesproken 'het realiseren naar behoefte' te baseren op het principe van de SER-ladder.<sup>1</sup> Dit betekent dat de ruimte die beschikbaar kan komen door herstructurering en intensivering op bestaande bedrijventerreinen of door ontwikkelingen elders in het bestaande stedelijke gebied bij besluiten over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in de beschouwing dient te worden betrokken.

---

<sup>1</sup> De SER introduceerde de ladder in 1999 in zijn Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. Voor het inpassen van de ruimtebehoeften voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur stelde de SER voor de volgende ladder als denkmodel te hanteren:

- Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
- Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
- Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt

Aan de hand van onderzoek naar het beleid voor bedrijventerreinen van provincies en gemeenten komt in de rest van dit artikel aan de orde in hoeverre de huidige planningspraktijk al is gericht op het principe ‘maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen’ (Olden 2010). Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van relevante beleidsdocumenten bij twaalf provincies, op een telefonische enquête onder 64 van de 150 gemeenten met meer dan 100 hectare uitgegeven bedrijventerrein (in 2007) en op een verdiepende analyse door middel van relevante beleidsdocumenten en interviews bij vierentwintig gemeenten, verspreid over heel Nederland. Hiermee geeft het onderzoek een betrouwbaar beeld van de gangbare planningspraktijk bij gemeenten en van de rol die provincies als regisseur zouden moeten spelen. Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2008 en het voorjaar van 2009. Dit is weliswaar eerder dan de gemaakte afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen, maar het geeft wel een beeld van de mate waarin de huidige planningspraktijk afwijkt van de in het convenant beoogde praktijk.

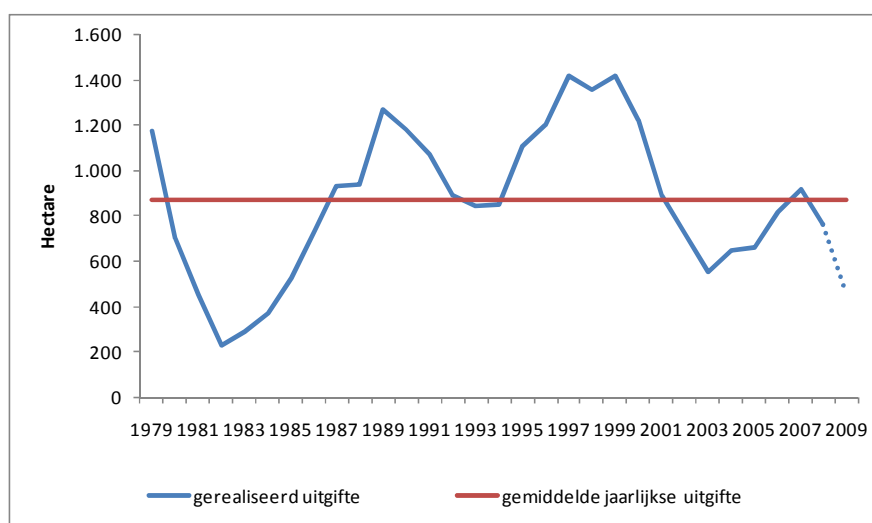
## **2 Vraag en aanbod op de markt voor bedrijventerreinen**

De uitgifte van bedrijventerreinen fluctueerde in het verleden sterk, afhankelijk van de economische conjunctuur. Als gevolg van de economische recessie aan het begin van de jaren tachtig daalde de uitgifte snel van bijna 1.200 hectare in 1979 tot 230 hectare in 1982. Daarna herstelde de vraag zich weer om in de tweede helft van de jaren negentig, een periode van economische hoogconjunctuur, recordhoogten van ruim 1.400 hectare te bereiken. Daarna zakte de vraag opnieuw in. Vanaf 2001 lag de uitgifte bijna voortdurend onder het langjarige gemiddelde van 872 hectare per jaar. Op dit moment bevindt de markt zich in een neerwaartse ontwikkeling. Als de uitgifte van bedrijventerrein in 2009 een ontwikkeling laat zien die vergelijkbaar is met de sterk gedaalde opname van bedrijfsruimten, kan deze wel eens met 40% zijn teruggevallen. Dit zou een uitgifte betekenen van 450 hectare.

Het huidige aanbod is in het licht van de uitgifte fors (Figuur 1). Op 1 januari 2009 was er volgens gegevens uit het Integrale Bedrijventerreinen Informatiesysteem (IBIS) in Nederland 4.400 hectare bouwrijpe grond beschikbaar. Gemeten aan de in 2008 gerealiseerde uitgifte (763 hectare) was het aanbod voor bijna zes jaar toereikend. Behalve de 4.400 hectare bouwrijpe grond is er ook een planvoorraad van 6.400 hectare. Hiervan ligt 3.300 hectare al vast in een vastgesteld bestemmingsplan (harde plancapa-

iteit). De overige 3.100 hectare zijn te beschouwen als zachte plancapaciteit in verschillende fasen van de planontwikkeling, variërend van opgenomen in een ontwerp bestemmingsplan tot onderdeel van een provinciale structuurvisie. Het grote aanbod aan bouwrijpe grond en harde plancapaciteit betekent dat voor nog maar 30% van de planningsopgave uit het Convenant Bedrijventerreinen programmering volgens het principe ‘naar behoefte aanleggen’ mogelijk is.

**Figuur 1** Uitgifte bedrijventerreinen 1979 t/m 2009



2009: geschat.

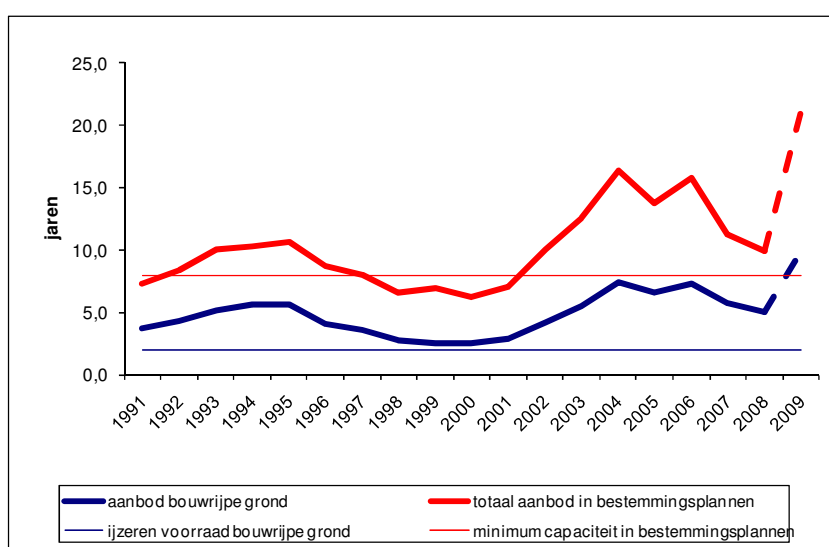
Bron: IBIS.

Het ruime aanbod aan bouwrijpe grond en harde plancapaciteit is kenmerkend voor de markt voor bedrijventerreinen (Figuur 2). Van een tekort, zoals het ministerie van Economische Zaken (2004) suggereerde in het Actieplan Bedrijventerreinen is in de afgelopen twee decennia geen sprake geweest. Het aanbod van bouwrijpe grond lag bijna voortdurend boven de minimaal noodzakelijke ijzeren voorraad van twee maal de uitgifte in het voorafgaande jaar. Bij een aanbod van twee maal de jaarlijkse uitgifte is het mogelijk te voldoen aan de concrete vraag in de markt, zonder dat onnodig aanbod op de plank ligt. Zelfs in de tweede helft van de jaren negentig, toen de uitgifte recordhoogten bereikte, daalde het aanbod aan bouwrijpe grond niet onder het minimale niveau.

Uit Figuur 2 blijkt tevens dat er bijna altijd ruim voldoende capaciteit in bestemmingsplannen beschikbaar was om de bouwrijpe grond tijdig aan te vullen. Gezien de gemiddelde tijd die in de praktijk verstrijkt tussen de

start van een bestemmingsplanprocedure en de eerste uitgifte, is de minimale omvang van het totale aanbod (bouwrijpe grond en harde plancapaciteit) gesteld op minimaal acht maal de uitgifte in het voorafgaande jaar. Alleen in de tweede helft van de jaren negentig kwam het totale aanbod tijdelijk onder deze minimale norm. Tot problemen bij het bouwrijp maken van grond heeft dit niet geleid. Vanaf 2000 ligt het aanbod in ieder geval ruim boven de norm.

**Figuur 2** Verhouding vraag-aanbod op de markt voor bedrijventerreinen 1991-2009



Verhouding is weergegeven als aanbod in jaar t / uitgifte in jaar t-1 (2009 geschat).  
Bron: IBIS.

In het licht van de huidige terugval in de vraag dreigen zelfs forse overschotten. Hoewel de economische krimp die ons land in 2009 trof voorbij lijkt te zijn, zijn de economische vooruitzichten nog niet erg rooskleurig. Voor 2010 verwacht het CPB een economische groei van 1,5%. In de meeste recente middellange termijnverkenning voor de periode 2011-2015 gaat het CPB uit van een gemiddelde economische groei van 1,75%. Dit is aanzienlijk minder dan de in het Convenant Bedrijventerreinen veronderstelde groei van 2,2% per jaar. Hierdoor zou de uitgifte van bedrijventerreinen in de komende vijf jaar ruim 30% lager kunnen liggen dan in het Convenant Bedrijventerreinen is verondersteld.

Aangezien 80% van het aanbod aan bouwrijpe grond in handen is van gemeenten, zullen de financiële gevolgen hiervan vooral de gemeentelijke grondbedrijven treffen. Uit recente berichten in de pers is af te leiden dat

de grondbedrijven door het te ruime aanbod aan bouwrijpe grond in zwaar weer dreigen te komen. Eerder gebeurde dit in het begin van de jaren tachtig, toen de uitgifte als gevolg van de economische recessie snel terugviel. Omdat de gemeenten, geïnspireerd door de hoge uitgiftecijfers aan het einde van de jaren zeventig, op grote schaal grond bouwrijp hadden gemaakt, ontstonden er grote financiële problemen voor de gemeentelijke grondbedrijven (Ike e.al. 1984).

### **3 De planningspraktijk**

De lage economische groei in combinatie met de al omvangrijke planvoorraad vraagt om een zorgvuldige op de vraag afgestemde programmering voor de korte en middellange termijn.

Volgens de in het convenant gemaakte afspraken moet de zorgvuldige programmering tot stand komen door een strikte planning op regionaal niveau, onder regie van de provincies. Dit betekent dat de provincies in samenwerking met de gemeenten een provinciale raming van de vraag maken, inclusief een (indicatieve) vertaling naar regio's en dat de regionaal samenwerkende gemeenten met de provincies de regionale planning uitwerken inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in de regio.

Periodiek marktonderzoek en het monitoren van ontwikkelingen zijn belangrijke onderdelen van de programmering. Naast de recente uitgifte en de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen zijn het huidige ruimtegebruik op bedrijventerreinen, de courantheid van het vrijkomende aanbod en het programma van eisen dat ondernemers stellen aan de huisvesting van bedrijven hierbij relevante aandachtspunten. Vragen die moeten worden beantwoord, zijn: in hoeverre is de gesignaleerde vraag op te vangen door een verbouwing dan wel door een uitbreiding op eigen terrein; sluit het beschikbare aanbod in de bestaande voorraad bedrijfspanden aan bij de vraag in de markt; kan het ontwikkelen van bedrijfsruimten in het bestaande stedelijke gebied een alternatief zijn voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen? Toepassing van de SER-ladder is gebaat bij het beschikbaar komen van dit soort informatie. Het gaat bij de SER-ladder om meer dan fysieke ruimtewinst. Vooral het efficiënte hergebruik van de bestaande voorraad bedrijfspanden is een belangrijk onderdeel van de SER-ladder.

Uit het onderzoek blijkt dat de huidige planningspraktijk nog ver afstaat van de in het convenant beoogde aanpak. De gedachte dat de reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond tot stand zal komen door een strikte regionale planning onder regie van de provincies, vindt tot nu toe geen steun in

de praktijk. Ondanks de beleidsmatig toegenomen aandacht voor efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik, ligt in het gemeentelijk beleid nog altijd het accent op uitbreiding van de voorraad. De provincies treden hiertegen onvoldoende op. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat ook de provinciale ruimtelijk ordening sterk is gericht op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De gemeentelijke plannen passen hierdoor bijna altijd naadloos in de provinciale streekplannen en structuurvisies. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk een sterk accent blijft liggen op het ‘maximaal reserveren van ruimte’. Het ‘naar behoefte aanleggen’ krijgt veel minder aandacht. Uit de analyses komt een aantal ernstige tekortkomingen in de planningspraktijk naar voren, die de oorzaak hiervoor zijn.

**Uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen wordt overschat.** Het beleid voor bedrijventerreinen heeft op provinciaal en gemeentelijk niveau nog altijd een sterk voorwaardenscheppend fundament. De veronderstelling is dat de aanleg van bedrijventerreinen een instrument is om economische doelstellingen (groei van de werkgelegenheid) te bewerkstelligen (Segeren e.a. 2005; Van Dinteren 2008; Louw e.a. 2009; Olden 2010). Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw subsidieerde het ministerie van Economische Zaken de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen om regionaal economische achterstanden in perifere landsdelen terug te dringen (Bartels en Van Duijn 1980). Het aanleggen van bedrijventerreinen is bovendien al geruime tijd een instrument in het kader van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid (Hilferink 1974; Terpstra, 1985, Eiff 1990). Het accent in het beleid op regionaal economische doelstellingen heeft volgens Segeren e.a. (2005) geleid tot de gedachte dat gemeenten altijd bouwrijpe grond op bedrijventerreinen uit voorraad moeten kunnen leveren.

Wetenschappelijk vindt de veronderstelling dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen economische groei en groei van de werkgelegenheid genereert, haar basis in de regionale economie en in de economische geografie. Regionaal economen en economisch geografen beschouwen ‘ruimte’ primair als vestigingsplaatsfactor voor bedrijven (Cabus en Vanhaverbeke 2004). Het hierop gebaseerde regionaal economisch beleid en het gemeentelijke werkgelegenheidsbeleid zullen die vestigingsplaatsfactor willen optimaliseren om maximaal te kunnen inspelen op de vestigingseisen van economische actoren die een bijdrage moeten leveren aan de economische groei van een regio.

Het wetenschappelijke fundament voor het beleid is niet erg sterk. Het vindt zijn basis in de oudere economisch geografische locatietheorieën die vooral betrekking hebben op de verplaatsing van bedrijven over lange afstand. Op bedrijventerreinen vestigen zich echter vooral bedrijven die afkomstig zijn uit de eigen gemeente of uit één van de aangrenzende ge-

meenten (Weterings e.a. 2008). Volgens Louw (1996) kunnen ondernemers bij verplaatsingen over korte afstand vooral kostenvoordelen behalen door het kiezen van de meest geëigende huisvesting in termen van gebruiksmogelijkheden. Gezien het grote aantal verplaatsingen over korte afstand waarschuwen Van Oort et al. (2007) voor te overspannen verwachtingen over de mogelijkheid bedrijven te acquireren door het aanleggen van bedrijventerreinen.

Desondanks zijn de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen gebaseerd op de veronderstelling dat de economische groei in de komende tien jaar nog om een forse uitbreiding van het areaal bedrijventerrein vraagt. Van de afgesproken planningsopgave komt 85% (9.185 hectare) voor rekening van uitbreidingsvraag. Dit is de additionele ruimte die nodig is om de economische groei te accommoderen. De overige 1.830 hectare is het gevolg van vervangingsvraag. Dit is de vraag die voorkomt uit het onttrekken van oude bedrijventerreinen aan hun functie (transformatie) en uit het in onbruik raken van incurant vastgoed dat niet meer aansluit bij de vraag.

Deze verhouding is uiterst onwaarschijnlijk in het licht van de huidige economische structuur. Nederland ontwikkelt zich tot een kenniseconomie, waarin de grootschalige maakindustrie terrein verliest en dienstverlenende activiteiten aan betekenis winnen. Bovendien neemt de demografische groei (groei van de beroepsbevolking) geleidelijk af. Na 2020 zal in steeds meer regio's sprake zijn van krimp. De huidige markt voor bedrijfsruimten is primair een vervangingsmarkt. Niet een grootschalige uitbreiding van de huidige voorraad bedrijfspanden is de opgave, maar vernieuwing van de bestaande voorraad bedrijfspanden.

Het Convenant Bedrijventerreinen ontleent de omvangrijke uitbreidingsvraag aan ramingen die het Centraal Planbureau (2005) heeft gemaakt met de Bedrijfslocatiemonitor (BLM). Het principe van de BLM is relatief eenvoudig. De basis vormen ramingen van de toekomstige werkgelegenheid per bedrijfsklasse. Vervolgens wordt de werkgelegenheid op bedrijventerreinen geraamd op basis van specifieke bindingspercentages per bedrijfsklasse. Via terreinquotiënten, die per bedrijfsklasse het ruimtegebruik per werkzame persoon geven, wordt als laatste stap berekend hoeveel bedrijventerrein in de toekomst nodig is. Door het al in gebruik zijnde areaal hiervan af te trekken, resteert de uitbreidingsvraag.

Uit gevoeligheidsanalyses van het CPB (2005) blijkt dat de groei van de werkgelegenheid maar 20% bijdraagt aan de geraamde uitbreidingsvraag. De veronderstellingen van het CPB over de twee andere factoren, die bepalend zijn voor de vraag naar bedrijventerreinen, zorgen voor de resterende 80%. De vraag naar nieuwe bedrijventerreinen komt vooral voort uit de vestiging van dienstverlenende bedrijven op bedrijventerreinen (toename



van het bindingspercentage in de dienstensector) en de toename van het ruimtegebruik per werkzame persoon (terreinquotiënt). Het CPB baseert zich hierbij op trends uit het verleden. Omdat deze trends in strijd zijn met het in het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik, had het voor de hand gelegen dat de opstellers van het convenant beleidsconforme ramingen hadden laten maken. Omdat dit niet is gebeurd, bevatten de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen een overmaat aan potentiële ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen.

**Weinig marktonderzoek.** De veronderstelling dat gemeenten de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen baseren op de concrete vraag in de markt blijkt niet op te gaan. Zestig procent van de onderzochte gemeenten onderbouwt nut en noodzaak van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen op basis van de bestaande planningsopgave voor de lange termijn. Gemeenten maken echter nauwelijks ramingen van de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen. De gemeenten hanteren de provinciale planningsopgave als uitgangspunt voor de eigen planning. Met andere woorden: zij vullen de ruimte in die zij van de provincies krijgen. Slechts één op de drie gemeenten geeft aan een vorm van marktonderzoek uit te voeren. Eerder kwam het gebrek aan feitelijk inzicht in de vraag uit de markt ook al naar voren in een aantal contra-expertises die STOGO (2007) uitvoerde over nut en noodzaak van bedrijventerreinen.

Een motief van gemeenten om af te zien van marktonderzoek tijdens de bestemmingsplanprocedure is de moeilijkheid de vraag te bepalen, die zal optreden op het moment dat het bedrijventerrein voor uitgifte beschikbaar is. De gemiddelde tijd die verloopt tussen de start van een bestemmingsplanprocedure en de eerste uitgifte van de grond bedraagt gemiddeld acht jaar. Gemeenten gaan, gezien de onzekerheid die is verbonden aan ramingen op deze termijn, bij de onderbouwing van bestemmingsplannen uit van een hoge vraag naar bedrijventerreinen. De redenering hierbij is dezelfde als bij het bepalen van de omvang van de strategische reservering op de lange termijn. Er moet voldoende capaciteit in bestemmingsplannen aanwezig zijn om in iedere situatie voldoende aanbod aan bouwrijpe grond te kunnen garanderen. Gemeenten willen zo het risico uitsluiten dat er door onvoorziene omstandigheden een tekort aan bouwrijpe grond ontstaat. Het gevolg van deze benadering is dat de strategische ruimtereserveringen voor de lange termijn min of meer automatisch worden omgezet in bouwrijpe grond. Zo komt ook de vanuit flexibiliteit vereiste reservecapaciteit op de markt zonder dat vaststaat dat er daadwerkelijk vraag zal zijn naar die grond. Door het ontbreken van marktonderzoek is er geen goede onderbouwing van de feitelijke vraag naar bedrijventerreinen. Het huidige ruim-

tegebruik op bedrijventerreinen, de dynamiek in de bestaande voorraad bedrijfspanden en het programma van eisen dat ondernemers stellen aan de huisvesting van hun bedrijf zijn witte vlekken in het onderzoek. Voor zover onderzoek plaatsvindt, heeft dit betrekking op de recente ontwikkeling van uitgifte en aanbod op de markt voor bedrijventerreinen. Dit onderzoek is er vooral op gericht het aanbod aan bouwrijpe grond op peil te houden.

**Kritische toets gemeentelijke plannen ontbreekt.** Hoewel de provincies het belang van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik onderschrijven, geven zij in de praktijk nog geen uitvoering aan het principe ‘maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen’. In hun rol van plantoetsers onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening, die tot 1 juli 2008 van toepassing was, hebben zij bestemmingsplannen onvoldoende op de feitelijke vraag naar bedrijventerreinen getoetst (Van Dinteren e.a. 2007). De toetsing vond plaats op basis van formele gronden. Het feit dat er in het verleden bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de aanleg van bedrijventerreinen of dat het desbetreffende bedrijventerrein is opgenomen in het provinciale streekplan, speelden bij de beoordeling een belangrijke rol. Hierbij kwam nog dat de in de provinciale streekplannen neergelegde planningsopgave veel ruimte bood voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De in het afgelopen decennium vigerende provinciale beleidskaders boden meer ruimte dan de planningsopgave die het Rijk had neergelegd in de Nota Ruimte (2004).

Onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2009a, b, c) naar het beleid voor bedrijventerreinen van de provincies Groningen, Friesland en Drenthe wijst in dezelfde richting. Ook uit dit onderzoek blijkt dat de provincies gemeentelijke plannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen onvoldoende hebben getoetst. Tegen de achtergrond van het eigen beleid, dat is gericht op het stimuleren van duurzaam ruimtegebruik, hadden de provincies volgens de Noordelijke Rekenkamer veel kritischer moeten zijn. Het gevolg is dat de provincies volgens de Noordelijke Rekenkamer gemeentelijke plannen voor nieuwe bedrijventerreinen hebben goedgekeurd, die (deels) in strijd zijn met het provinciaal ruimtelijk beleid.

Door bestemmingsplannen niet te toetsen aan de concrete vraag in de markt hebben de provincies de op ruime aanleg gerichte gemeentelijke planning en programmering gesanctioneerd. Mede hierdoor hebben zij bijgedragen aan het omvangrijke aanbod aan bouwrijpe grond. Onder de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening die sinds 1 juli 2008 van kracht is, is de toetsingsbevoegdheid van de provincies vervallen. Zij moeten nu vooraf aangeven waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen. De nieuwe wet is nog te kort van kracht om te kunnen beoordelen of provincies hiervan ook daadwerkelijk gebruik gaan maken. Het feit dat de nieuwe provinciale

structuurvisies nog altijd veel ruimte bevatten voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen stemt overigens niet tot optimisme.

**Herstructureringsopgave niet onderbouwd.** De herstructureringsopgave is zwak onderbouwd. Van een systematische analyse van problemen en bijhorende oplossingen is op gemeentelijk niveau nog geen sprake. Het selecteren van verouderde bedrijventerreinen lijkt eerder gebaseerd op gevoel en op signalen van ondernemers dan op een grondige analyse van knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen. Er worden wel veel terreinscans uitgevoerd, maar die richten zich primair op de kwaliteit van het openbare gebied. Taxaties van de kwaliteit en de courantheid van de private kavels komen nog nauwelijks voor. Hierdoor wordt ook niet duidelijk in hoeverre de als verouderd gekwalificeerde bedrijventerreinen nog voldoen als vestigingsplaats voor bedrijven. Ook is niet duidelijk in hoeverre de problemen in het openbare gebied het gevolg zijn van structurele veroudering dan wel van achterstallig onderhoud.

Een belangrijke verklaring voor het sterke accent op het openbare gebied is dat vrijwel alle gemeenten van mening zijn dat de herontwikkeling van verouderd vastgoed primair de verantwoordelijkheid is van de vastgoedeigenaren en van private ontwikkelaars. Daarnaast is de uitvoering van de herstructureringsopgave sterk subsidiegedreven. De meeste gemeenten zijn voor de uitvoering van hun plannen afhankelijk van de beschikbare subsidies. Slechts weinig gemeenten hebben structureel geld vrijgemaakt voor herstructurering. Mede doordat de subsidies zich primair richten op het revitaliseren van het openbare gebied blijven de verdergaande vormen van herstructurering liggen. De veronderstelling van de gemeenten is dat de vastgoedeigenaren dit zullen oppakken als reactie op de overheidsinvesteringen in het openbare gebied. Tot nu gebeurt dit echter nauwelijks. Vastgoedeigenaren kiezen voor exploitatie in de huidige staat, vanwege de hoge kosten die zijn verbonden aan herontwikkeling van verouderd vastgoed. Er zijn nog altijd genoeg gelegenheidsgebruikers te vinden die het relatief goedkope tweedehands vastgoed op bedrijventerreinen willen kopen of huren. Dit betekent wel instroom van laagwaardige activiteiten die het vastgoed in veel gevallen slechts gedeeltelijk of tijdelijk gebruiken. Door de relatief lage huren die de gelegenheidsgebruikers betalen is er weinig financiële ruimte voor onderhoud en beheer van het private vastgoed. Uiteindelijk zal de strategie daarom leiden tot verval, ondanks de overheidsinvesteringen in verbetering van de openbare ruimte.

Hoewel de politieke aandacht voor herstructurering sterk is toegenomen, stellen de provincies zich bij de herstructureringsopgave volgend op. De overheersende gedachte bij de provincies is dat de (samenwerkende) gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van plannen van aanpak

voor de uitvoering van de herstructureringsopgave. De provincies baseren hun herstructureringsprogramma's daarom vooral op gemeentelijke opgaven. Van een samenhangende programmering, waarbij er een relatie bestaat tussen het te herstructureren areaal bedrijventerrein en het programma voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen, is nog in geen enkele provincie sprake. Ook de herstructureringsprogramma's die de provincies onlangs hebben uitgebracht als uitvloeisel van de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen besteden hieraan nog weinig aandacht.

**SER-ladder functioneert niet.** De huidige beleidspraktijk is een slechte voedingsbodem voor een succesvolle toepassing van de SER-ladder. Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zijn nog grotendeels gescheiden trajecten. De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen dient in de visie van de provincies en gemeenten om de economische groei te accommoderen. Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen is nodig om de kwaliteit van het vestigingsmilieu voor het bestaande bedrijfsleven te verbeteren.

Beleidsmatig heeft de SER-ladder overigens veel doorwerking gevonden. Driekwart van de onderzochte gemeenten heeft aangegeven dat zij het principe van de SER-ladder toepassen. De overheersende opvatting is echter dat het toepassen van de SER-ladder nauwelijks ruimtewinst oplevert. Slechts een kwart van de gemeenten heeft aangegeven dat het toepassen van de SER-ladder heeft geleid tot enige reductie van de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen.

Serius onderzoek naar de potentiële ruimtewinst wordt echter niet gedaan. De onderbouwing van de beperkte mogelijkheden is vooral gebaseerd op niet te verifiëren 'ervaringen elders'. Wat bovendien opvalt, is dat de aandacht zich primair richt op het potentiële aanbod aan bouwrijpe grond op bestaande bedrijventerreinen. Hierbij kan het gaan om het opnieuw benutten van braakliggende kavels of om de herverkaveling van grootschalige in onbruik geraakte kavels. De haalbaarheid van het weer op de markt brengen van dit soort locaties wordt op voorhand laag geschat vanwege de hoge kosten die hieraan zijn verbonden.

Het beschikbare en in de toekomst vrijkomende aanbod aan bedrijfspanden blijft grotendeels buiten beschouwing. Het niet meenemen van het bestaande vastgoed is mede ingegeven door het feit dat er in de ogen van de gemeenten geen sprake is van problematische leegstand in bestaande bedrijfsgebouwen. Of het huidige gebruik in overeenstemming is met de oorspronkelijke bestemming of dat zich gelegenheidsgebruikers vestigen in de goedkoopste delen van de voorraad, is geen punt van aandacht. Waarschijnlijk is het gebrek aan belangstelling voor de bestaande voorraad

ingegeven door de opvatting dat hergebruik van de bestaande bedrijfspanden primair de verantwoordelijkheid is van de vastgoedeigenaren.

Bij de huidige beleidspraktijk is het niet verwonderlijk dat gemeenten constateren dat herstructurering niet of nauwelijks ruimtewinst oplevert. Gesteund door ramingen die nog een forse uitbreidingsvraag laten zien, is de conclusie snel getrokken dat herstructurering geen substantiële bijdrage kan leveren aan het reduceren van de ruimteclaims voor nieuwe bedrijventerreinen. Door het sterke accent bij de herstructurering op de revitalisering van het openbare gebied komt er inderdaad niet veel ruimte vrij.

**Onvoldoende regionale afstemming.** Doordat gemeenten eerder fungeren als concurrenten dan als samenwerkingspartners komt ook de gewenste afstemming in regionaal verband niet goed van de grond. Regionaal planningsoverleg dat inmiddels bijna overal gemeengoed is, beperkt zich tot het maken van afspraken over de strategische reserveringen voor de lange termijn. Omdat vrijwel overal sprake is van een zeer ruime planningsopgave, kunnen gemeenten hun individuele beleidsambities gemakkelijk realiseren. De veronderstelling van de provincies dat samenwerkende gemeenten door het maken van afspraken over de fasering in de tijd invulling zullen geven aan het principe ‘naar behoefte aanleggen’ wordt tot nu toe niet waargemaakt. Regionaal samenwerkende gemeenten maken nauwelijks afspraken over de fasering in de tijd. Bovendien lijken zij zich niet te binden aan de afspraken over de reserveringen voor de lange termijn. De vaak informele regionale organen hebben onvoldoende bevoegdheden om sanctionerend op te treden als gemeenten afwijken van deze afspraken.

De verdergaande vormen van regionale samenwerking bij uitvoering van het beleid zijn, met uitzondering van enkele pilots die zijn gestart als follow-up van het Convenant Bedrijventerreinen, nog nauwelijks van de grond gekomen. Regionaal grondprijnsbeleid staat nog in de kinderschoenen. Voor zover zich initiatieven voordoen op dit punt gaat het vooral om eerste verkenningen. Vormen van regionale verevening zijn niet aangetroffen in de onderzochte gemeenten. Ideeën om te komen tot verevening, hebben vooral betrekking op verevening binnen de eigen gemeente. Gemeenten vinden verevening een complexe aangelegenheid. Ze zijn niet echt bereid opbrengsten en kosten te delen met de buurgemeenten. Daarnaast is er soms geen financiële ruimte meer voor verevening, omdat gemeenten de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen al verevenen met verliesgevende locaties voor andere functies op eigen grondgebied.

De nog verdergaande stap naar een regionale ontwikkelingsmaatschappij, die verantwoordelijk is voor zowel de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen als voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, staat eveneens nog in de kinderschoenen. Voor zover op dit punt vorderin-

gen zijn geboekt, is dit het resultaat van provinciale initiatieven zoals het geval is bij de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB), de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) en de Herstructureringsmaatschappij Limburg (HML). Initiatieven van samenwerkende gemeenten op dit punt zijn nog schaars.

## 4 Conclusie

De conclusie uit het voorafgaande kan niet anders zijn dan dat de huidige planningspraktijk wel tot overschotten aan bedrijventerreinen moet leiden. De ruime planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen en het ontbreken van een goed systeem van programmering zullen er toe leiden dat er in het komende decennium nog veel nieuwe bedrijventerreinen bijkomen.

Het planologisch veilig stellen van de strategische reservering voor de lange termijn is niet de belangrijkste opgave in de komende tien jaar. Er is inmiddels meer dan voldoende ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen vastgelegd in bestemmingsplannen. Een gezonde markt is vooral gebaat bij een goede fasering van de planvoorraad in de tijd. Als de gehele planvoorraad in bestemmingsplannen wordt omgezet in bouwrijpe grond, zal er teveel bedrijventerrein op de markt komen. Aan afspraken over het saneren, dan wel uitstellen van een deel van de capaciteit in bestemmingsplannen, valt daarom niet te ontkomen.

Provincies moeten daarom duidelijk maken, waaraan de onderbouwing van bestemmingsplannen, die voorzien in de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, moeten voldoen. Het feit dat een bedrijventerrein is opgenomen in een provinciale structuurvisie is onvoldoende onderbouwing. Inzicht in de recente dynamiek en de concrete vraag op de korte en de middellange termijn zijn cruciale onderdelen van de onderbouwing.

In dit licht is het ook nodig het toepassen van de SER-ladder te operationaliseren. Te gemakkelijk wordt nu op alle bestuursniveaus de conclusie getrokken dat herstructurering geen ruimtewinst oplevert. Het eerste doel van de SER-ladder is echter niet het boeken van fysieke ruimtewinst. Het gaat om hergebruik van vrijkomend vastgoed. Dit vraagt meer inzicht in de courantheid van het bestaande vastgoed en in de vervangingsvraag. Bestemmingsplannen zullen hieraan aandacht moeten besteden.

Ten slotte is een heroverweging van de herstructureringsopgave aan de orde. De huidige aanpak is vooral gericht op revitalisering van het openbare gebied. Door de gebrekkige onderbouwing van de problematiek op verouderde bedrijventerreinen is echter niet zeker of de maatregelen in het openbare gebied ook de beoogde effecten zullen hebben. Als de veroude-

ring op de private kavels doorzet, kan investeren in revitalisering van het openbaar gebied tot verspilling van overheidsmiddelen leiden. Van ruimte-winst, zoals de SER-ladder beoogt, is bij deze strategie geen sprake.

Cruciaal is echter dat de basis van het beleid verandert. Zolang het beleid voor bedrijventerreinen zich blijft richten op het stimuleren van economische groei, zal de huidige planningspraktijk niet veranderen. De opgave die er ligt voor het komende decennium is niet een grootschalige uitbreiding van de voorraad bedrijventerrein, zoals het Convenant Bedrijventerreinen suggereert. Het gaat om vernieuwing van de bestaande voorraad. Er is daarom veel meer aandacht nodig voor de verdergaande vormen van herstructurering, die zijn gericht op herontwikkeling van verouderd vastgoed.

Het initiatief voor de koerswijziging ligt bij voorkeur op nationaal niveau. Duidelijk zal moeten worden dat de het accent van de opgave in het komende decennium niet ligt bij het scheppen van ruimte voor de uitbreidingsvraag, maar bij het inpassen van vervangingsvraag. Door het inperken van de ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen dwingt het Rijk de provincies en de gemeenten tot het maken van keuzes, die ze nu ontlopen.

**Auteur**

Han Olden ([h.olden@stogo.nl](mailto:h.olden@stogo.nl)) is senior adviseur bij Stogo onderzoek + advies uit Nieuwegein.

**Literatuur**

- Bartels, C.P.A. en J.J. van Duijn , 1981, Regionaal-economisch beleid in Nederland., Van Gorcum, Assen.
- Cabus, P. en W. Vanhaverbeke , 2004, Ruimte en economie in Vlaanderen; analyse en beleidssuggesties, Strategisch Plan Ruimtelijke Economie, Academia Press, Gent.
- Centraal Planbureau, 2005, Bedrijfslocatiemonitor; de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Dinteren, J.H.J. van, A. Posthuma en L. Bruin , 2007, Regionaal bedrijventerreinenbeleid; een inventarisatie, Royal Haskoning, Nijmegen.
- Dinteren, J.H.J. van, 2008, Bedrijventerreinen als speelveld. Oratie uitgesproken op 24 juni 2008, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Hilferink, J.D., 1974, Gemeentelijke investeringsbeslissingen, Erasmusuniversiteit, Rotterdam.
- Ike, P., H. Voogd en K. van Zwieten, 1984, De planning van bedrijfsterreinen; een overzicht van moeilijkheden en mogelijkheden, Technische Hogeschool, Delft.
- Eiff, V. ,1991, Beleid voor bedrijfsterreinen; een politiek geografische studie naar betrekkingen in het openbaar bestuur bij lokatiebeleid voor bedrijfsvestiging in stadsgewesten, Nederlandse Geografische Studies 126, KNAG, Amsterdam.
- Louw, E., 1996, Kantoorgebouw en vestigingsplaats; een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisatie, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Ministerie van Economische Zaken, 2004, Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008; samenwerken aan uitvoering, Publicatienummer 03013, Den Haag.
- Noordelijke Rekenkamer, 2009a, Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Groningen, Assen.
- Noordelijke Rekenkamer, 2009b, Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân, Assen.
- Noordelijke Rekenkamer, 2009c, Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe, Assen.
- Olden, H., 2010, Uit voorraad leverbaar De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen, Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knobben, P. Pellenbarg en J. Weltevreden, 2007, Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid, Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Segeren, A., B. Needham en J. Groen ,2005, De markt doorgrond; een institutionele benadering van de grondmarkten in Nederland. NAI uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Stogo onderzoek + advies, 2007, Het onderbouwen van nut en noodzaak van bedrijventerreinen; een kritische beschouwing over de praktijk van marktonderzoek, Utrecht.



- Terpstra, P.R.A., 1986, Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Weterings, A., J. Knoben en H. van Amsterdam, 2008, Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen, Achtergrondstudies Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/ Bilthoven.

# Een integrale hervorming van de woningmarkt

*Kees Goudswaard, Alexandra van Selm, Niels Achterberg en Henriëtte ten Berge*

***Integrale hervormingen zijn nodig om de Nederlandse woningmarkt goed te laten functioneren. Toepassing van een viertal uitgangspunten (meer marktconformiteit, beperking financiële risico's, neutraliteit tussen huren en kopen, en garanties voor lagere inkomensgroepen) mondt uit in voorstellen voor de koopmarkt, de huurmarkt en de woningcorporaties. De hervormingen zouden zeer geleidelijk moeten plaatsvinden – met een termijn van dertig jaar – om de woningmarkt zo min mogelijk te verstoren.***

## 1 Inleiding

Er is volop discussie over het toekomstige woningmarktbeleid. De huidige woningmarkt kent een groot aantal knelpunten, ondanks, maar voor een belangrijk deel ook dankzij een lange traditie van overheidsingrijpen. Hervorming van het woningmarktbeleid is inzet geworden van de landelijke verkiezingen, zij het dat de discussie zich vooral toespitste op de hypotheekrenteaftrek. Dat is echter maar één van de relevante aspecten.

Op de woningmarkt heerst onzekerheid, veel burgers anticiperen op een wijziging van beleid maar weten niet wat ze precies moeten verwachten. Voor de werking van de woningmarkt is het van belang dat er op korte termijn duidelijkheid ontstaat over het te voeren beleid. De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten uitgebracht over de woningmarkt, waaronder recentelijk het rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED 2010).<sup>1</sup> Het CSED-rapport stelt integrale hervormingen

---

<sup>1</sup> De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) is een onafhankelijke commissie, bestaande uit enige kroonleden van de SER en aangevuld met onafhankelijke deskundigen. De auteurs waren als voorzitter en secretariaat betrokken bij het recente CSED-rapport, maar schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

van de woningmarkt voor, voor zowel koopmarkt, huurmarkt als woningcorporaties. Doel van deze hervormingen is om huishoudens meer vrijheid in de woningkeuze te bieden en de financiële risico's van huishoudens en overheid te beperken. Nederland heeft een woningmarkt nodig waar vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar aansluiten en waar voldoende doorstroming plaatsvindt.

Dit artikel is gebaseerd op de analyses van het CSED-rapport. Allereerst wordt ingegaan op de vraag welke uitgangspunten voor het woningmarktbeleid de beste kansen bieden om de huidige knelpunten op te lossen. Daarna presenteren we mogelijke toekomstbeelden voor zowel de koop- als de huurmarkt. Vervolgens wordt geschetst op welke wijze de transitie naar deze toekomstbeelden het best kan worden vormgegeven. Op basis van berekeningen van het Centraal Planbureau wordt een indruk gegeven van de belangrijkste economische effecten van de hervormingsvoorstellen. Ten slotte volgen enige conclusies.

## 2 Uitgangspunten voor een nieuw woningmarktbeleid

**Meer marktconformiteit op het terrein van wonen.** De woningmarkt is heterogeen en mede daardoor weinig transparant. Een woning is locatiegebonden. Doordat de woningmarkt een voorraadmarkt is, moet een veranderende vraag grotendeels via het reeds bestaande aanbod worden gedekt. Maar ook de slechte werking van de grondmarkt en het stringente ruimtelijke ordeningsbeleid dragen er toe bij dat het aanbod weinig reageert op veranderingen in de vraag. Het CPB hanteert voor de Nederlandse woningmarkt een aanbodelasticiteit van 0,65 (Donders e.a. 2010). DNB komt uit op een lagere schatting van 0,32 (DNB 2009). Landen als de Verenigde Staten (1,29), Denemarken (1,55) en Duitsland (2,59) kennen volgens DNB een veel hogere aanbodelasticiteit (Swank e.a. 2002).

Vanwege de lage aanbodelasticiteit heeft vraagstimulering (via de huidige fiscale behandeling van de eigen woning) – in lijn met het marktprincipe – vooral geleid tot sterk stijgende huizenprijzen. De waarde van het eigenwoningbezit is de laatste dertig jaar in reële termen verviervoudigd. Als gevolg hiervan zijn de woonlasten gestegen en is het moeilijk geworden voor starters om een betaalbare woning te kopen.

Bij huurwoningen werkt de markt niet. Prijzen zijn daar om verschillende redenen gefixeerd. Onder de liberalisatiehuur van bijna 650 euro bepaalt de overheid de hoogte van huren (woningwaarderingstelsel) en de maximale huurverhoging. Bovendien blijven woningcorporaties met hun jaarlijkse huurverhogingen vaak onder de toegestane maximumhuurstijging. Veel particuliere verhuurders volgen dit gedrag.

Er zijn ook lange wachttijden voor huurwoningen in de corporatiesector. Dit wordt versterkt door de aanzienlijke groep huurders die niet langer tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort, maar nog wel in een corporatiewoning blijft wonen. Volgens RIGO Research en Advies bedroeg het aantal zogenaamde 'scheefwoners' in 2006 720.000 (Buys en Kromhout 2007).

In de corporatiesector is sprake van een aanzienlijk vermogen 'in de doedehand'. Op dit moment is onvoldoende geborgd dat dit maatschappelijk gebonden vermogen ook daadwerkelijk ten goede komt aan de volkshuisvesting. Hiermee samenhangende knelpunten zijn de vage taakafbakening van de corporaties en gebrekkig intern en extern toezicht.

De combinatie van stijgende huizenprijzen, wachttijden in de huursector, scheefwonen en gebrekkige doorstroom ondersteunen dat de huidige woningmarkt tekortschiet. Onder de juiste randvoorwaarden zal meer marktconformiteit tot betere uitkomsten leiden, zowel voor woningeigenaren als huurders.

**Beperking financiële risico's en belastingarbitrage in relatie tot de eigen woning.** Het huidige fiscale regime voor de eigen woning stimuleert mensen om hun eigen woning te financieren met vreemd vermogen, ook wanneer eigen vermogen wel voorhanden is. In Nederland is de uitstaande hypotheekschuld ongeveer gelijk aan het bruto binnenlands product; hiermee hebben we in verhouding tot het bbp de hoogste hypotheekschuld van Europa (EMF 2008). Deze hoge hypotheekschuld betekent dat huishoudens onnodig grote financiële risico's nemen.

Door de eigen woning in de huidige systematiek fiscaal gescheiden te behandelen van spaartegoeden en beleggingsportefeuilles, is de prikkel tot belastingarbitrage groot.

Huishoudens worden door de huidige subsidie gestimuleerd om meer aan wonen uit te geven dan zonder subsidie het geval zou zijn. Consumenten kunnen hierdoor minder uitgeven aan andere goederen en diensten. Daarnaast zijn er negatieve effecten op het arbeidsaanbod en het functioneren van de arbeidsmarkt. Er is daardoor sprake van welvaartsverlies.

Starters met een tophypotheek vormen een risicogroep, vooral als zij voor een aflossingsvrije hypotheek en/of variabele rente kiezen. Zij hebben geen overwaarde en meestal een beperkt vermogen. Het huidige fiscale stelsel stimuleert starters op de (koop)markt om hoge hypotheekschulden aan te gaan. In 2009 had 15 procent van de bewoner-eigenaren een lening hoger dan de waarde van het huis. Voor huishoudens met een woonduur van hoogstens 5 jaar ligt dit percentage op 35 à 40 procent (CBS 2010).

Het is onverstandig mensen te stimuleren om de koopmarkt te betreden als ze de daarmee gepaard gaande risico's onvoldoende kunnen opvangen.

De totale fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters bedraagt ongeveer 14¼ miljard euro (Donders e.a. 2010). Hiervan is 11¾ miljard euro het gevolg van de hypotheekrenteaftrek. Zonder aanpassingen leidt het huidige fiscale regime voor de eigen woning tot een verder oplopend beslag op de schatkist. Dat komt doordat het aandeel koopwoningen bij ongewijzigd beleid naar verwachting nog verder zal toenemen.<sup>2</sup> Bovendien worden de overheidsfinanciën gevoeliger voor veranderingen in de hypotheekrente en de huizenprijzen. Beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid (en banken) is al met al hoogst noodzakelijk.

**Neutraliteit tussen huren en kopen.** Het huidige beleid stimuleert lage- en middeninkomensgroepen om te huren en hoge-inkomensgroepen om te kopen. Door de hypotheekrenteaftrek kunnen hoge inkomensgroepen als eigenaar-bewoner een woning tegen lagere woonlasten bewonen dan als ze deze zelfde woning zouden huren. Het omgekeerde geldt voor lage- en middeninkomensgroepen: zij hebben voor een zelfde woning lagere lasten als ze de woning huren in plaats van kopen, als gevolg van de huurregulering en de huurtoeslag. Het huidige woningmarktbeleid leidt hiermee tot 'missing markets' van goedkope koopwoningen en duurdere huurwoningen.

Als gevolg hiervan is er een gebrekkige doorstroming tussen huur- en koopwoningen. Dit werkt door naar de arbeidsmarkt, en beperkt ook daar de mobiliteit. De overdrachtsbelasting verergert deze tweedeling. Bovendien vormen de beperkte externe effecten van eigenwoningbezit (Hof e.a. 2006) geen reden voor een generieke overheidssubsidie voor kopen. Dat eigenwoningbezitters meer onderhoud plegen aan huis en tuin is positief voor de buurt. Het is echter de vraag of deze effecten niet vooral voortvloeien uit het hogere opleidingsniveau – en daarmee hogere beschikbare middelen – van de huidige eigenwoningbezitters in vergelijking met huurders. Buitenlandse ervaringen laten zien dat een groter eigenwoningbezit onder lage inkomensgroepen tot negatieve externe effecten kan leiden voor de buurt wanneer hypotheekachterstand, achterblijvend onderhoud en inbeslagname cumuleren (DG Research 1996).

De kloof tussen de huur- en de koopsector kan verminderen als de overheid de keuze tussen huren en kopen niet langer beïnvloedt door haar be-

---

<sup>2</sup> Volgens de scenario's in de studie *Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040* van de gezamenlijke planbureaus neemt zonder aanpassing van de hypotheekrenteaftrek het aandeel koopwoningen toe in de komende 40 jaar tot – afhankelijk van het scenario – 67 tot 74 procent. Nu bedraagt dit aandeel nog 55 procent.

leid. Neutraliteit tussen huren en kopen zou uitgangspunt van het nieuwe woningmarktbeleid moeten zijn. Neutraliteit betekent dat mensen zelf de afweging kunnen maken tussen huren en kopen, wat kan leiden tot een grotere dynamiek op de woningmarkt en meer doorstroming.

**Garanties voor lagere inkomensgroepen.** Het is voor de samenleving als geheel van groot belang dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken. Dit is ook het uitgangspunt van de Woningwet en betekent dat er ook in een hervormde woningmarkt (minimum)garanties moeten blijven voor lagere inkomensgroepen. Het borgen van de toegankelijkheid van de woningmarkt betekent bovendien dat risicoselectie voorkomen moet worden. Wonen kan worden gezien als merit good, dit kan een zekere mate van subsidiëring rechtvaardigen. Daarbij bestaat geen goede aanleiding om te differentiëren tussen huur en koop (zie hierboven).

**Integrale hervorming is noodzakelijk.** Op grond van het voorgaande is duidelijk dat hervorming noodzakelijk is. Om schokeffecten te voorkomen zullen de veranderingen wel zeer geleidelijk moeten plaatsvinden, bij voorkeur met een lange transitieperiode. De hervormingen zullen ook integraal moeten zijn. Hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning is niet los te zien van hervorming van het huurbeleid. Nederland moet toe naar één markt voor woondiensten, waar burgers afhankelijk van hun voorkeuren en levensfase terecht kunnen voor een koophuis of een huurhuis. Ook politiek-bestuurlijk lijkt een integrale hervorming op dit moment de enige mogelijkheid om een breed draagvlak voor hervorming te creëren.

### 3 Toekomstbeeld voor de koopmarkt

Voor de hervorming van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning zijn verschillende varianten denkbaar. Er zijn diverse voorstellen voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning binnen de bestaande fiscale systematiek van box 1 gedaan, zoals een systeem van annuïtaire hypotheekrenteaf trek (HRA) of een beperking van het belastingtarief waartegen de hypotheekrente afgetrokken kan worden.<sup>3</sup> Deze voorstellen vormen een gedeeltelijke beperking van de fiscale prikkel om het eigen

---

<sup>3</sup> Zo wordt in de beleidsvarianten A en B van het Brede heroverwegingsrapport Wonen de fiscale subsidie op de eigen woning verminderd door een annuïtaire hypotheekrenteaf trek. In beleidsvariant A wordt het aftrekpercentage daarnaast afgetopt op 42 procent (Rijks-overheid 2010). Ook Van Hoek (2009) stelt een annuïtaire hypotheekrenteaf trek voor.

huis te financieren met vreemd vermogen. Het onderliggende probleem, de verstoring van de afweging tussen sparen, beleggen en aflossen als gevolg van plaatsing van de eigen woning in box 1 (arbitrage), wordt hiermee echter niet opgelost. De box 1 voorstellen bestrijden de verstoring in het huidige systeem met nieuwe regulering, in een poging om overheidsfalen met nieuw beleid te corrigeren. Daarmee vormen dergelijke voorstellen een continuering van de opeenstapeling van overheidsingrijpen die veel van de huidige knelpunten op de woningmarkt heeft veroorzaakt.

Het CSED-rapport omschrijft een viertal varianten: een beleggingsgoedvariant, een beleggingsgoedvariant met vrijstelling, een consumptiegoedvariant en een defiscaliseringsvariant. Deze varianten hebben met elkaar gemeen dat de fiscale behandeling van de eigen woning uiteindelijk geheel uit box 1 van de inkomstenbelasting verdwijnt. Het belangrijkste argument hiervoor is dat op deze manier belastingarbitrage in relatie tot de eigen woning wordt tegengegaan.

### **Fiscale varianten voor het eigenwoningbezit**

Het verschil tussen de varianten ligt in de fiscale waardering van de eigen woning. Is het een beleggingsgoed, een consumptiegoed, een combinatie van beide of een goed dat volledig buiten de belasting gehouden zou moeten worden? Tabel 1 geeft een overzicht van de varianten.

Los van de variantkeuze lijkt het onvermijdelijk om in de toekomst een drietal elementen van het huidige beleid (geleidelijk) af te schaffen. Het gaat om de overdrachtsbelasting, de fiscale vrijstelling voor kapitaalverzekeringen en de aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld (Wet-Hillen). Afschaffing van de overdrachtsbelasting heeft een sterk positief effect op de doorstroming op de woningmarkt en daarmee ook op de mobiliteit op de arbeidsmarkt. CPB-berekeningen laten een positief welvaartseffect zien van circa 700 miljoen (Van Ewijk e.a. 2006).

In de beleggingsgoedvariant wordt de eigen woning als een bron van beleggingsinkomsten beschouwd, net als andere vermogensvormen zoals spaartegoeden, obligaties en effecten. Voor de fiscus zijn zowel de bezitting als de (hypotheek)schuld componenten van de grondslag voor de vermogensrendementsheffing, zoals geldt in box 3 van het huidige stelsel. Belastingarbitrage tussen de boxen in relatie tot de eigen woning is dan uitgesloten. De belangrijkste wijziging in het eindbeeld bestaat eruit dat het eigenwoningforfait (EWF) en de hypotheekrenteaftrek (HRA) beide worden verplaatst van box 1 naar box 3. Voor het EWF betekent overheveling van box 1 naar box 3 een stijging van het forfaitair rendement van 0,55% naar 4%. Bovendien wordt het progressieve tarief van box 1 ver-

vangen door het vaste 30%-tarief van box 3. Omdat voor de HRA hetzelfde forfaitaire rendement en tarief geldt is er niet langer sprake van subsidiëring van de eigen woning.

**Tabel 1** Verschillende fiscale varianten voor het eigenwoningbezit

Huidig beleid	Toekomstig beleid bij variant			
	Eigen woning als beleggingsgoed	Eigen woning als beleggingsgoed, met vrijstelling van € 200.000	Eigen woning als consumptiegoed	Defiscalisering van de eigen woning
Relatief lage forfaitaire bijtelling (max. 0,55%) voor in eigen woning geïnvesteerd vermogen tegen marginaal tarief (15,55-52%) in box 1	Standaard forfaitaire bijtelling (4%) voor rendement over eigen woning tegen vast tarief (30%) in box 3	Als bij beleggingsgoed, echter met een vrijstellingsbedrag van € 200.000 dat wordt uitbetaald bij een negatieve aanslag	Geen bijtelling huurwaarde	
Aftrek van daadwerkelijk betaalde rente over hypotheekschuld (x%) tegen marginaal tarief (15,55-52%) in box 1	Standaard forfaitaire aftrek (4%) over het bedrag aan hypotheekschuld tegen vast tarief (30%) in box 3			Geen aftrek van hypotheekrente of -schuld

Een heel andere benadering is de behandeling van de eigen woning als een *consumptiegoed*. In deze situatie ziet de fiscus de waarde van het woongenot louter als een consumptieve besteding; het woongenot wordt dus niet als inkomen in aanmerking genomen. Dit betekent afschaffing van het eigenwoningforfait (EWF). Er vindt in deze benadering geen nettobelastingbetaling over het woongenot van de eigen woning plaats. De hypothecaire lening voor het consumptiegoed eigen woning is wél aftrekbaar, zoals dat in het huidige boxenstelsel ook met andere duurzame consumptiegoederen het geval is (vergelijk de lening voor auto of caravan) en wordt verrekend met de overige vermogensbestanddelen. Anders dan momenteel voor consumptiegoederen geldt (saldering binnen box 3), nemen we aan dat dit kan leiden tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting. Als we dit niet zouden veronderstellen profiteren alleen vermogenden van dit voordeel.

De eigen woning kan ook worden gezien als een gemengd goed. Het bezit van de eigen woning wordt dan gezien als beleggingsgoed, het gebruik van de eigen woning (de woondiensten) als consumptiegoed. Dit doet ook recht aan de twee rollen van de eigenaar-bewoner. De *beleggingsgoed*va-



*riant met een basisvrijstelling* voor het in de eigen woning opgebouwde vermogen kan gezien worden als uitkomst van het gemengde karakter van de eigen woning. Het bezit van de eigen woning wordt belast als andere vormen van vermogen, en de vrijstelling is een vertaling van het consumptiekarakter van de woningdiensten. Voor de hoogte van de vrijstelling kan worden aangesloten bij het mediane bedrag aan WOZ-waarde in 2008, rond de 200.000 euro.<sup>4</sup> Wanneer het saldo van vermogen, vrijstelling en hypotheekschuld negatief is, zou dit tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting moeten leiden. Ook hier nemen we dit aan om te voorkomen dat alleen vermogenden profiteren van dit voordeel.

In de *defiscaliseringsvariant* blijven zowel het volledige vermogen in de eigen woning als de rente over de hypotheekschuld fiscaal buiten beschouwing. Hiermee wordt de eigen woning geheel buiten de inkomstenbelasting geplaatst. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn afschaffing van zowel het huidige eigenwoningforfait (EWF) als de huidige hypotheekrenteaftrek (HRA). Door afschaffing van het EWF vindt er nooit een netto belastingafdracht over de eigen woning plaats. Afschaffing van de HRA betekent een afwijkende behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere consumptie- en beleggingsgoederen.

De varianten leiden uiteraard tot verschillende uitkomsten. In Tabel 2 is het verschil in uitkomsten tussen de vier varianten geïllustreerd voor een huishouden met een eigen woning met een WOZ-waarde van € 400.000 en een hypothecaire schuld van € 300.000.<sup>5</sup>

Het rekenvoorbeeld laat zien dat de resulterende belastingheffing voor het voorbeeldhuishouden sterk uiteenloopt tussen de varianten. In de beleggingsgoedvariant leiden vermogen en schuld over de eigen woning tot een te heffen bedrag aan vermogensrendementsheffing, omdat het vermogen groter is dan de schuld in dit voorbeeld. In de beleggingsgoedvariant met vrijstelling leidt dezelfde situatie daarentegen tot een te ontvangen bedrag aan belasting. In de consumptiegoedvariant is er sprake van een nog

<sup>4</sup> Volgens CBS-Statline bedroeg de gemiddelde WOZ-waarde in 2008: € 233.000. De meeste woningen zijn te vinden in de waardeklasse van € 150.000-200.000 (1,7 miljoen woningen). Daarop volgen zowel de waardeklasse tussen € 100.000-150.000 als die tussen € 200.000-250.000 met elk circa 1,35 miljoen woningen. Hieruit blijkt dat in 2008 51 procent van de Nederlandse woningvoorraad een WOZ-waarde had van maximaal € 200.000; ruim 19% had een WOZ-waarde van minimaal € 300.000.

<sup>5</sup> Deze waarden zijn gekozen, omdat ze een goede indicatie geven van de verschillen tussen de varianten. Bij een woning met een WOZ-waarde van € 200.000 is er bijvoorbeeld geen verschil tussen de beleggingsgoedvariant met vrijstelling en de consumptiegoedvariant. De uitkomsten in de tabel zijn niet goed vergelijkbaar met de huidige situatie, omdat in de hervorming zoals besproken in dit artikel de vermindering van de fiscale subsidie wordt teruggesluisd in de vorm van een lager belastingtarief en een hogere heffingskorting.

groter te ontvangen bedrag omdat daar alleen de schuld het aftrekbare bedrag bepaalt. Defiscalisering zou – zonder gedragsaanpassing – leiden tot een nulheffing.

**Tabel 2** Rekenvoorbeeld (bedragen in euro's)

	Beleggings- goed	Beleggingsgoed met vrijstelling	Consumptie- goed	Defisca- lisering
<b>Belast vermogen in eigen woning</b>				
WOZ-waarde	400.000	400.000	400.000	400.000
Evt. vrijstelling	n.v.t.	-/- 200.000	100%	100%
Saldo (A)	400.000	200.000	0	0
<b>Aftrekbare hypotheekschuld</b>				
Hypotheekschuld	300.000	300.000	300.000	300.000
Deel aftrekbaar	100%	100%	100%	0%
Saldo (B)	300.000	300.000	300.000	0
<b>Belasting (vermogensrendementsheffing)</b>				
Grondslag (A-B)	100.000	-/-100.000	-/-300.000	0
Tarief (4% * 30 %)	1.200	-/-1.200	-/-3.600	0

### Vergelijking tussen de varianten

Als we de varianten vergelijken op de in Sectie 2 genoemde uitgangspunten ontstaat het volgende beeld.

**Tabel 3** Vergelijking varianten op basis van uitgangspunten

	Beleggingsgoed	Beleggingsgoed met vrijstelling	Consumptiegoed	Defiscalisering
Meer marktconformiteit	Geen subsidie woonconsumptie	Subsidie woonconsumptie beperkt tot vrijstelling	Blijvende subsidie woonconsumptie: afschaffing EWF en forfaitaire HRA	Subsidie woonconsumptie beperkt; volledig vervallen HRA
Beperking financiële risico's en arbitrage	Geen verstoring afweging eigen en vreemd vermogen	Geen verstoring afweging eigen en vreemd vermogen	Geen verstoring afweging eigen en vreemd vermogen. Omzetten eigen vermogen in (woon)-consumptie aantrekkelijk	Nieuwe verstoring t.g.v. eigen vermogen. Aflossen gestimuleerd, prikkel tot verstenen van vermogen
Neutraliteit huren en kopen	Neutraal	Neutraal indien huurbijdrage vergelijkbaar met vrijstelling voor kopers	Kopers voordeel van aftrek forfaitaire hypotheekrente; is lastig te vertalen naar huurders	Kopers bevoordeeld t.o.v. huurders: eigen woning wordt belastingvrije vorm vermogensopbouw
Garanties voor lagere inkomensgroepen	Garanties moeten lopen via andere beleidsinstrumenten	Vrijstelling biedt betere garanties om behoorlijk te kunnen wonen	Garanties moeten lopen via andere beleidsinstrumenten	Garanties moeten lopen via andere beleidsinstrumenten

Uit Tabel 3 blijkt dat de consumptiegoedvariant minder goed scoort op het uitgangspunt van marktconformiteit. Er blijft sprake van forse subsidiëring van de woonconsumptie. Bij de beleggingsgoedvariant met vrijstelling en bij defiscalering blijft ook sprake van subsidiëring, maar deze is beperkt door het vrijstellingsbedrag respectievelijk het vervallen van de HRA.

In de beleggingsgoedvariant, de beleggingsgoedvariant met vrijstelling en de consumptiegoedvariant vindt niet langer een verstoring plaats van de afweging tussen financiering van de eigen woning met eigen vermogen of met vreemd vermogen. In de consumptiegoedvariant is het omzetten van eigen vermogen in (woon)consumptie wel aantrekkelijk.

De defiscaliseringsvariant stimuleert het aflossen en veroorzaakt daarmee een nieuwe vorm van belastingarbitrage ten gunste van financiering met eigen vermogen. Eigen vermogen wordt in de eigen woning gestopt ('versteend') om zo de vermogensrendementsheffing in box 3 te ontlopen. Bij zowel de consumptiegoedvariant en de defiscaliseringsvariant wordt het lastig om de beleidsneutraliteit tussen huurders en kopers te borgen en moeten de garanties voor lagere inkomensgroepen volledig via andere beleidsinstrumenten lopen.

De beleggingsgoedvariant scoort relatief goed op de eerder genoemde uitgangspunten. Deze variant biedt echter minder mogelijkheden voor garanties voor lagere inkomensgroepen om op een behoorlijk niveau te wonen dan de beleggingsgoedvariant met vrijstelling. Bovendien leidt deze variant wel tot fors lagere huizenprijzen dan zonder hervormingen (Donders ea. 2010).<sup>6</sup> De beleggingsgoedvariant met vrijstelling kenmerkt zich door een milder effect op de huizenprijzen (zie Sectie 6). Bovendien biedt deze variant betere garanties voor lagere inkomensgroepen om behoorlijk te kunnen wonen. De vrijstelling betekent wel dat er nog flinke subsidies plaatsvinden richting alle kopers en huurders. Op de lange termijn zou daarom overwogen kunnen worden om toe te werken naar de beleggingsgoedbenadering, bijvoorbeeld door uiteindelijk af te zien van indexering van het vrijstellingsbedrag.

#### **4 Toekomstbeeld voor de huurmarkt**

De huurmarkt moet in beweging komen. Om de huurmarkt beter te laten functioneren, is een ontwikkeling naar marktconforme huren gewenst. Dit betekent dat bewoners van goede, maar relatief goedkope, huurwoningen hogere huren zullen gaan betalen, met name in gebieden met een gespannen woningmarkt. Voor huurders met een laag inkomen blijft er in het toekomstbeeld inkomensondersteuning (zie hieronder). Voor huurders met een hoger huishoudinkomen vervalt het voordeel van de lage huurprijs, waardoor voor hen ook de commerciële huursector met min of meer vergelijkbare huurprijzen aantrekkelijker wordt. Als gevolg hiervan verdwijnt het goedkope scheefwonen, waardoor er meer goedkope huurwoningen vrijkomen en de wachttijden voor dit type woningen dalen. Een grotere vraag naar duurdere huurwoningen maakt het aantrekkelijker om in de huursector te investeren, zodat het aanbod toeneemt (kwalitatief en kwanti-

---

<sup>6</sup> Volgens Donders e.a. (2010) bedraagt de daling van de huizenprijzen in deze variant in het eindbeeld 19 procent ten opzichte van de uitgangssituatie in 2005.

tatief) voor zover de toekomstige grondpolitiek en het beleid van ruimtelijke ordening dit mogelijk maken.

Om de belangen van (potentiële) huurders te borgen, moeten echter ook aan een vrije huurmarkt enige beperkingen worden opgelegd. Zo is er ook in het toekomstbeeld reden om bij contracten voor zittende huurders de jaarlijkse huurprijsaanpassing te maximeren om te grote marktmacht van verhuurders tegen te gaan (*hold up*-probleem). Om risicoselectie tegen te gaan, blijven maatregelen voor de huisvesting van kwetsbare groepen nodig. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een acceptatieplicht voor deze groepen bij de (hervormde) woningcorporaties of door aanbesteding van de huisvesting van deze groepen op lokaal niveau.

**Toekomstbeeld corporaties.** Het is van groot belang dat hervormingen in de corporatiesector plaatsvinden. Met name het vraagstuk van de vermogensovermaat in de sector dient op korte termijn opgepakt te worden. Het vermogen neemt bij meer marktconforme huren nog fors in omvang toe. Het gaat erom dit maatschappelijk gebonden vermogen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten voor de volkshuisvesting. Het maatschappelijk gebonden vermogen dient besteed te worden aan duidelijk afgebakende publieke belangen, zoals de huisvesting van lagere inkomens; het voorkomen risicoselectie (huisvesting kwetsbare groepen); en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Daarnaast zou er in een toekomstig woningmarktbeleid sprake moeten zijn van heldere doelstellingen en governance van de corporaties, zowel in de uitvoering van de Bbsh-taken als in het vermogensbeheer.

Voor de toekomst van de corporaties zijn verschillende varianten denkbaar, elk met zijn eigen voor- en nadelen. Het CSED-rapport beschrijft twee varianten. In de *integrale variant* komt er een bestemmingsheffing op de vermogensgroei van de woningcorporaties. In de *splitsingsvariant* vindt splitsing plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het vermogen. In beide varianten wordt het vermogensrendement bijeengebracht in aparte fondsen ter financiering van de woonlastenondersteuning aan lagere inkomensgroepen.

**Commerciële verhuurders.** Ook commerciële verhuurders zullen als gevolg van hervormingen in de huurmarkt een stijging van hun vermogen ervaren. Deze ‘windfall profits’ zouden afgeroomd kunnen worden via een eenmalige bestemmingsheffing op de bestaande voorraad. Het gaat hierbij om commerciële verhuurbedrijven, inclusief institutionele beleggers.

**Garanties voor lagere inkomensgroepen.** Ook in een hervormde woningmarkt is een vorm van woonlastenondersteuning voor lagere inko-

mensgroepen nodig om ervoor te zorgen dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken. Het uitgangspunt van eigendomsneutraliteit van beleid betekent dat de woonlastenondersteuning voor *alle* lagere inkomensgroepen moet gelden, ongeacht de eigendomsrelatie met de woning (huur- of koopwoning).

De huidige huurtoeslag zou omgevormd kunnen worden tot een eigendomsneutrale woontoeslag, die gekoppeld is aan het bewonen van een zelfstandige woning (huur of koop). De hoogte van de toeslag zou afhankelijk moeten zijn van het huishoudinkomen, maar niet van de hoogte van de huur of WOZ-waarde. Een dergelijke ontkoppeling zorgt voor minder verstoring van de woningmarkt en voorkomt dat de kosten van luxer wonen afgewenteld kunnen worden op de overheid.

## 5 Voorstellen voor transitie

Een geleidelijke transitie is van groot belang. Een tijdshorizon van 30 jaar om de hervorming door te voeren biedt de mogelijkheid om de effecten rustig uit te smeren over de tijd en bovendien een aankondigingsperiode te hanteren van vijf jaar.<sup>7</sup> Daarbij is het van belang om geen onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe gevallen, om verstoringen te voorkomen en de mobiliteit niet te belemmeren.

Op de koopmarkt kan de hypotheekrenteaftrek geleidelijk worden overgebracht naar het box 3-regime door het introduceren en geleidelijk verlagen van een maximum-hypotheekrentepercentage van bijvoorbeeld 12 procent in 2016 naar uiteindelijk 4 procent in 2040. Tegelijkertijd wordt de bandbreedte van het IB-tarief voor de aftrek ingeperkt van 15,65 tot 52 procent nu naar 30 procent in het eindbeeld. Voor het eigenwoningforfait kan worden voortgeborduurd op het per 1 januari 2010 ingevoerde beleid voor een hoger forfait voor woningen met een waarde boven 1 miljoen euro. In het geval van de beleggingsgoedvariant met vrijstelling kan deze grens geleidelijk worden verlaagd tot het niveau van de vrijstelling in het eindbeeld. De voorgestelde vrijstelling van 200.000 euro komt in 2040 overeen met een vrijstelling van circa 565.000 euro. Daaronder bedraagt in 2040 het EWF 0 procent (vrijstelling), daarboven 1,2 procent (box 3-regime: 30% x 4%).

---

<sup>7</sup> De periode van 30 jaar is gekozen, omdat ook in het huidige beleid de hypotheekrenteaftrek na 30 jaar vervalt. Een snellere transitie (bijvoorbeeld in vijftien jaar) is mogelijk, maar dat heeft grotere effecten op de woningmarkt.

Op de huurmarkt zou een transitiepad kunnen beginnen met het geleidelijk integreren van de WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem (WWS), voortbouwend op het reeds ingezette beleid. Het gewicht van de WOZ-waarde zou daarna geleidelijk steeds verder kunnen worden vergroot ten koste van de huidige elementen binnen het WWS. Voor bestaande contracten vindt de beweging richting markthuren plaats door introductie van zowel maximum-huuraanpassingen als minimum-huuraanpassingen. Als de markthuurlij is bereikt vervalt de minimum-huuraanpassing.

## 6 Effecten op de woningmarkt

Het pakket aan maatregelen dat hierboven is beschreven is doorgerekend door het CPB. Daarbij is uitgegaan van budgettaire neutraliteit. Uitgangspunt voor de koopmarkt was hierbij de beleggingsgoedvariant met vrijstelling.

Wat de woningprijzen betreft zijn vooral de effecten op de korte termijn van belang. De voorgestelde maatregelen zijn zodanig vormgegeven en getemporeerd – via een aankondigingstermijn van 5 jaar en een transitieperiode van 25 jaar – dat er zo weinig mogelijk verstoring van de woningmarkt plaatsvindt. Naar verwachting kan de aanvankelijke prijsdaling beperkt blijven tot 5 tot 10 procent, al is deze bandbreedte met veel onzekerheid omgeven. Het daadwerkelijke prijseffect kan zowel lager als hoger uitvallen, afhankelijk van de marktcondities, de reactie van hypotheekverstrekkers en de verwachtingsvorming bij kopers, verkopers en financiers op de woningmarkt. Naarmate een toekomstige herziening van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit nu al wordt verwacht en in de prijzen is verdisconteerd, kan het toekomstige prijseffect meevallen. Verder kunnen flankerende maatregelen overwogen worden om effecten te verzachten, zoals het versneld afschaffen van de overdrachtsbelasting.

De koopkrachteffecten in het eindbeeld – dat wil zeggen ná 2040 – zijn voor vrijwel alle huishoudens positief, met een evenwichtige verdeling over de inkomensdecilen. Hierbij is verondersteld dat de fiscale opbrengsten worden teruggesluisd naar de huishoudens via een verlaging van het IB-tarief van de eerste schijf en verhoging van de algemene heffingskorting. Gemiddeld gaan zowel eigenaar-bewoners als huurders er in het eindbeeld per saldo op vooruit. Voor eigenaar-bewoners wordt de minder gunstige fiscale behandeling van de eigen woning ruimschoots gecompenseerd via lagere huizenprijzen, de basisvrijstelling, de terugsluis (gemiddeld 1.100 euro per huishouden) en – waar relevant – de eigendomsneutra-

le woontoeslag. Hier tegenover staat natuurlijk wel het negatieve effect van de dalende huizenprijzen op het vermogen van de zittende eigenaarsbewoners. Vooral voor recente kopers staan hier geen winsten uit het verleden tegenover. Voor huurders worden de oplopende huren gecompenseerd via drie mechanismen: de tegenhanger van de fiscale vrijstelling voor het in de eigen woning opgebouwde vermogen (een huurbijdrage), de fiscale terugsluis (gemiddeld 900 euro per huishouden) en de eigendomsneutrale woontoeslag. Alleen voor goedkope scheefwoners (huurders met hogere inkomens in goedkope huurwoningen) zullen de hogere huren niet volledig gecompenseerd worden. Dit is in lijn met de bovengenoemde uitgangspunten.

Er zullen belangrijke regionale verschillen zijn. Voor huurders op populaire locaties (bijvoorbeeld de Amsterdamse Jordaan) zal het wegvallen van de huurregulering resulteren in een veel grotere stijging van de huren dan op minder populaire locaties (bijvoorbeeld het Noord-Oosten of Zuid-Limburg). Het is goed mogelijk dat de eerste groep van huurders koopkracht moet inleveren, waar de tweede groep huurders koopkracht wint.

In het eindbeeld is er ook een positief volume-effect. De woonconsumptie van alle huishoudens tezamen stijgt naar verwachting met ruim 3 procent. Volgens het woningmarktmodel van het CPB komt dat vooral doordat huishoudens de extra mogelijkheden in de huursector voor doorstroming zullen aangrijpen. In de huidige situatie leidt de rantsoenering tot onderconsumptie. Na de voorgestelde hervormingen valt die weg. Dit positieve volume-effect zou goed zijn voor de bouwsector: in principe betekent dit op termijn een toename in de aanpassingen van de bestaande voorraad en meer nieuwbouw (met name van duurdere huurwoningen).

Tot slot leiden de voorstellen volgens het CPB tot een positief welvaartseffect voor huishoudens van 3,3 tot 6,3 miljard euro. Dit is een optelsom van (1) het wegnemen van de verstoring in de woningkeuze door overheidssubsidies, (2) het reduceren van indirecte verstoringen op de arbeidsmarkt en (3) het verminderen van verstoringen in de huur/koopbeslissing en de omvang en samenstelling van de vermogensportefeuille.

Berekeningen van het CPB laten zien dat het via de vormgeving van de fiscale terugsluis en de woontoeslag mogelijk is de inkomenseffecten ook in de transitiefase te beperken en evenwichtig te spreiden.



## 7 Conclusie: integrale hervorming noodzakelijk

Uiteindelijk heeft de gehele samenleving baat bij een beter functionerende woningmarkt. Hiervoor moet zowel de koop- als de huurmarkt inclusief de woningcorporatiesector hervormd worden. Het bovenstaande biedt aanknopingspunten voor een dergelijke integrale hervorming. Toepassing van een viertal uitgangspunten (meer marktconformiteit, beperking van financiële risico's en belastingarbitrage, neutraliteit tussen huren en kopen, en garanties voor lagere inkomensgroepen) mondt uit in voorstellen voor aanpassing van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning, meer marktconforme huren, een woontoeslag om wonen voor lagere inkomens betaalbaar te houden en corporatiestelsel dat waarborgt dat het maatschappelijk gebonden vermogen zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet wordt voor de volkshuisvesting.

Doorrekening van de voorstellen laat zien dat de positieve welvaartseffecten substantieel zijn en de koopkrachteffecten voor vrijwel alle huishoudens licht positief (uitgaande van budgettaire neutraliteit). De aanvankelijke prijsdaling kan waarschijnlijk beperkt blijven tot 5 á 10 procent.

Een succesvolle uitvoering van de hervormingsagenda voor de woningmarkt vereist veel aandacht voor het politiek-bestuurlijke krachtenveld, de verwachtingen van burgers en marktpartijen en de (macro-)economische omstandigheden. Een betrouwbare overheid moet bij beleidshervormingen niet alleen voorsorteren op het gewenste langetermijnperspectief; zij moet ook rekening houden met de belangen van de huidige huurders, verhuurders, eigenaar-bewoners en andere partijen op de woning(bouw)markt. Koerswijzigingen moeten tijdig worden aangekondigd en dienen te voorzien in voldoende ruime overgangsregimes en in heldere tijdspaden die de zittingstermijn van meerdere kabinetten overschrijden. De onzekerheid die is ontstaan door de financiële crisis en de discussie over de toekomst van de woningmarkt is naast voldoende ruime overgangsregelingen ook juist gebaat bij duidelijkheid over de richting van de hervormingen.

### Auteurs

Kees Goudswaard ([k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl](mailto:k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl)) is Hoogleraar Toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid aan de Universiteit van Leiden. Alexandra van Selm ([a.van.selm@ser.nl](mailto:a.van.selm@ser.nl)), Niels Achterberg ([n.achterberg@ser.nl](mailto:n.achterberg@ser.nl)) en Henriëtte ten Berge ([h.ten.berge@ser.nl](mailto:h.ten.berge@ser.nl)) zijn werkzaam bij het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad. Zij schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

## Literatuur

- Buyts, A. en S. Kromhout, 2007, Middeninkomensgroepen op de woningmarkt, i.o.v. VROM-raad, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- CBS, 2010, Het wonen overwogen: De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Conijn, J., 2006, De koopsector: een verstorende factor op de woningmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 91(4499): 630-33.
- CSED, 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Directorate General for Research, 1996, Housing policy in the EU member states, Working Document Social Affairs Series – W 14, European Commission, Brussels.
- DNB, 2009, Effectiviteit vraagstimulering ter bevordering eigen woningbezit. Interne notitie, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010, Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, *Bijzondere. Publicatie 84*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- EMF, 2008, Annual Report: Activities 2008, European Mortgage Foundation, Brussel.
- Ewijk, C. van, e.a., 2006, Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Document 128, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Hoek, T.H. van, 2009, Hervorming van de woningmarkt, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.
- Hof, B. e.a., 2006, Een nieuw fundament: Borging van publieke belangen op de woningmarkt, SEO, Amsterdam.
- MNP, CPB en RPB, 2006, Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040, Milieu- en Natuurplanbureau/ Centraal Planbureau/ Ruimtelijk Planbureau.
- Swank, J. e.a., 2002, The housing ladder, taxation and borrowing constraints. MEB-series, De Nederlandsche Bank (DNB), Amsterdam.
- VROM-raad, 2010, Advies Stap voor stap. Naar een hervorming van het woningmarktbeleid, VROM-raad, Den Haag.

# Huizenprijzen, luchtbellen en stedelijke groei

Mark Thissen, Martijn Burger en Frank van Oort

*In dit artikel presenteren we een model dat huizenprijzen koppelt aan de grootte van een stad en de verwachte toekomstige groei van de vraag naar woningen. Het model biedt een verklaring voor de meest recente huizenbubbel in de Verenigde Staten. We tonen voor steden in de Verenigde Staten aan dat de luchtbel samenhangt met de (onrealistische) toename van de verwachte groei in stedelijke vraag, welke weer werd gevoed door de beschikbaarheid van krediet. Onze analyses bevestigen bovendien dat het model een betere verklaring voor de recente luchtbel geeft dan een inelastisch huizenaanbod, dat eerdere luchtbellen adequaat leek te verklaren. De Nederlandse situatie laat zich veel minder eenduidig vatten in een dergelijk model. Oorzaken daarvoor zijn de policentrische stedelijke structuur en meer stabiele woonlasten door de jaren heen.*

## 1 Inleiding

In de afgelopen vijftien jaar is de reële huizenprijs in de Verenigde Staten drastisch gestegen met bijna 80%. In stedelijke gebieden zoals New York, Los Angeles en San Francisco verdubbelden de prijzen. In 2007 barstte de huizenbubbel. Dit resulteerde niet alleen in een daling van de huizenprijzen van ongeveer 35% landelijk, maar ook in een federale overname van hypothecaire kredietverstrekkers zoals Fannie Mae en Freddie Mac, een toenemende afscherming van tarieven, faillissementen en een wereldwijde kredietcrisis. Door deze ontwikkelingen is er een toenemende belangstelling naar de relatie tussen huizenprijzen en de vraag naar woningen, zowel in de financiële als in de stedelijke economie. In dit artikel verbinden we deze twee invalshoeken in één model. Door de combinatie van de financieel-economische literatuur over de verwachte toekomstige rendementen op de huizenmarkt met een stedelijk economisch model van de ruimtelijke

verdeling van land en vastgoed, zijn we theoretisch voor het eerst in staat om te verklaren waarom grotere steden, en een grotere verwachte groei van steden, samengaan met een stijging van de gemiddelde huizenprijzen.

De meeste recente econometrische studies richten zich voornamelijk op de invloed van aanbod elasticiteiten en beperkingen van huizenproductie ter verklaring van (eerdere) luchtballen (Mayer en Somerville 2000; Green e.a. 2005). Glaeser e.a. (2008) analyseren huizenprijsschommelingen in de afgelopen 25 jaar en tonen aan dat prijsstijgingen in het algemeen hoger zijn in steden met een relatief inelastisch aanbod van woningen. Met betrekking tot de nieuwste huizenbubbel merken zij evenwel op dat slechts een paar van de steden met een inelastisch aanbod van woningen een extreme stijging van de huizenprijzen kent. Beperkingen aan de aanbodzijde geven voor de meest recente huizenbubbel dus geen afdoende verklaring.

In gerelateerde literatuur hebben verschillende onderzoekers recentelijk de relatie onderzocht tussen de grootte van een stad en de verwachte groei van de huizenprijzen. Gyourko e.a. (2006) bespreken de schijnbaar permanente groei van de huizenprijzen in haar regionale context, en definiëren zogenaamde superster-steden, waar de huizenprijzen permanent 1 tot 3 procent per jaar harder groeiden dan gemiddeld in de VS. Deze permanente extra 'rent' of opslag kan niet worden verklaard door de stijging van de baten (economische groei), de rente of hypotheekrente, veranderingen in voorzieningen, of regelgeving zoals fiscale voordelen. Bovendien is er geen theoretisch model dat deze permanente extra opslag – en daarmee de recente huizenbubbel – verklaart. Met betrekking tot de recent gebarsten luchtbel wijzen Case en Shiller (2003) op de rol van verwachtingen van sterke en constante toekomstige waardeinstijgingen van de huizen. Op basis van een enquête onder personen die onlangs een huis kochten in Boston, Los Angeles en San Francisco, tonen ze aan dat het merendeel van de respondenten van mening was dat de lange termijn gemiddelde jaarlijkse prijsstijging in de toekomst ongeveer 15 procent zou zijn. Dit geloof was voornamelijk gebaseerd op de verwachte toename van het aantal mensen dat in deze steden wil gaan wonen. Redenen voor deze stijging van de vraag en de (theoretische) redenen voor haar veronderstelde effect op de huizenprijzen geven ook Case en Schiller (2003) echter niet.

Wij willen in dit artikel beargumenteren dat het effect van verwachtingen van toekomstige stedelijke ontwikkeling op huizenprijzen in beginsel wel realistisch is. Het element van verwachtingen van consumenten omtrent toekomstige huizenprijzen is van oudsher slechts impliciet ingebed in de financiële economie, die macro-economische ontwikkelingen in relatie tot huizenprijzen onderzoekt (Hendershott en Slemrod 1983; Poterba 1984). Huizenprijzen worden hierbij afhankelijk gesteld van de woonkosten, het inverdienvermogen van huizen, de voorraad huizen en economi-

sche groei. Vaak wordt aangenomen dat in de actuele huizenprijs toekomstige opbrengsten door prijsstijgingen zijn verdisconteerd. Verwachte toekomstige opbrengsten vormen hiermee een verklaring voor anderszins onverklaarbaar hoge huizenprijzen (Himmelberg e.a. 2005). Onrealistische verwachtingen van consumenten, maar ook de speculatie van aanbieders dat huiseigenaren deze opslagen bereid zijn te betalen, dragen bij aan de bubbel (Case en Shiller 2003).

Een mechanisme van verwachtingen, gerelateerd aan de omvang van steden en de toekomstige vraag naar huizen, ontbreekt dus in een theoretisch stedelijk-economisch model dat huizenbubbels verklaart. De moderne theorie van regionale huizenmarkten is in het algemeen gebaseerd op de zogenaamde Urban Economics, die haar wortels kent in het monocentrische stedelijke model van Alonso (1964) en Mills (1972), waarin de kosten en ontwikkeling van huizen gerelateerd zijn aan de afstand tot het stadscentrum (Central Business District, CBD). Het CBD ontstaat en houdt zichzelf in stand met de conditie dat bedrijven een steilere 'bid-rent' hebben (bereid zijn een hogere grondprijs te betalen) dan huishoudens. De 'bid-rent' curve van huishoudens geeft dan aan dat huizenprijzen afnemen met toenemende afstand tot het CBD. De concentratie van de in het stadscentrum geclusterde bedrijvigheid wordt verklaard door minder zoekkosten en lagere transactiekosten tussen consumenten en bedrijven (Papageorgiou en Thisse 1985).

We gebruiken dit stedelijk-economische model om de verwachte opbrengst van huiseigendom en de kosten van huizen te relateren aan de afstand tot de rand van de stad, in plaats van de afstand tot het stadscentrum. Hierdoor zijn we in staat om een theoretisch verband tussen de gemiddelde huizenprijs en de omvang van een monocentrische stad te bepalen, waarbij de verwachte (demografische en economische) groei van de stad (mede) een belangrijke verklaring biedt voor toekomstige huizenopbrengsten. We testen de theoretisch afgeleide relatie tussen de huizenprijs en de omvang van de stedelijke agglomeratie voor stedelijke regio's in de VS, waarbij we gebruik maken van een 'two-way fixed effects' panel model voor de periodes 1970-2005 en 1990-2005. De recente daling in huizenprijzen in Amerikaanse steden blijkt inderdaad verklaard te kunnen worden door aanpassingen in verwachtingen over de stedelijke woningvraag, waarbij de grootste neerwaartse aanpassingen plaatsvinden in de steden met grotere onrealistische verwachtingen (de zogenaamde superster-steden).

## 2 Woonlasten, huizenprijzen en stedelijke omvang

In het stedelijk-economische model hangen de woonopbrengsten af van de locatie van een huis binnen de stad. Wij laten de woonopbrengsten op een locatie afhangen van de afstand tot de stadsrand, waardoor een relatie ontstaat met de omvang van de stad. De regionale huizenprijs is de contante waarde van alle toekomstige, verwachte woonopbrengsten.

**Stedelijke huizenmarkten.** Oorspronkelijk staat de locatie ten opzichte van het stadscentrum (CBD) centraal in het ruimtelijke model van huizenwaarde. Hoe groter de afstand tussen een huis en de CBD, hoe hoger de pendelkosten die moeten worden verdisconteerd met de waarde van een huis. Een stad groeit tot de waarde van een huis, of de woonopbrengsten, gelijk is aan de bouwkosten en de waarde bij alternatief gebruik van de grond. Dit is de kern van de modellen van Alonso (1964) en Mills (1972). De huizenprijs aan de rand van de stad is, bij evenwicht, gelijk aan de waarde om op die locatie te wonen, én is gelijk aan de grondkosten vermeerderd met de bouwkosten. Om een huis te bouwen moet eerst de benodigde grond verworven worden. Gewoonlijk is de opbrengst van alternatief gebruik van de grond verdisconteerd in de grondprijs. We maken hier de veronderstelling dat er maar één exogene grondprijs is die gelijk is voor iedere regio. De kosten om grond te verwerven zijn daarmee exogeen voor ons model. Naast de grond zelf, zijn er kosten verbonden aan het bouwrijp maken van de grond, het bouwproces en de rentelasten. Deze kosten moeten eveneens in ogenschouw worden genomen.

In plaats van het analyseren van de afstand van een huis op een bepaalde locatie tot het CBD kunnen we net zo goed de afstand van een huis tot de standsgrens in ogenschouw nemen. In een cirkelvormige stad zijn beide afstanden immers elkaars spiegelbeeld. Hoewel beide modellen hetzelfde meten, blijkt dat het afleiden van de relatie tussen stedelijke omvang en huizenprijzen veel eenvoudiger is als we de afstand van een huis tot de standsgrens en niet de afstand tot het CBD analyseren. Dit komt doordat de grondprijs en daarmee de waarde van wonen is gegeven aan de rand van de stad, terwijl deze onbekend is in het CBD. De prijs op een bepaalde locatie in de stad is daarom een functie van de grondprijs aan de rand van de stad, de rente, de bouwkosten, de pendelkosten en de afstand van deze locatie tot de stadsrand, de grootte van de stad en de prijs van wonen. De prijs van wonen neemt toe als de stad groter wordt. Dit komt door de toegenomen afstand tussen het centrum van de stad en de grens van de stad, in combinatie met een niet veranderde grondprijs en bouwkosten. Als we aannemen dat de stad cirkelvormig is, kunnen we met behulp van de huizendichtheid

en de hoeveelheid huizen in een stad de grootte van de stad bepalen. Hiermee kunnen wij dus het verband bepalen tussen de grootte van de stad en de prijs van wonen. Immers, de afstand tot de rand van de stad van iedere locatie in de stad neemt toe als de stad groter wordt. Het is wiskundig te bewijzen dat de gemiddelde prijs van het wonen in gelijke mate over alle locaties in de stad toeneemt als de stad groter wordt en de mate waarin deze prijs hoger wordt is gerelateerd aan de reiskosten, huizedichtheid en de oorspronkelijke grootte van de stad.

**De prijs van een huis in verschillende steden.** De prijs van een huis verschilt van de prijs van wonen, aangezien het de verdisconteerde toekomstige waarde van een huis in de huidige prijs is opgenomen. De huizenprijs wordt dus niet alleen bepaald door de huidige waarde van wonen, maar ook de toekomstige waarde van wonen en daarmee de verwachte groei van de stad. De prijs van een huis is nu een functie van de grond, bouw en pendelkosten, de discontovoet (rentestand), de grootte van de stad en de verwachte groei van de stad. Hierbij kan worden afgeleid dat de groei van de stad (bijvoorbeeld door bevolkingsgroei) kleiner moet zijn dan twee keer de discontovoet, omdat de huizenprijs anders naar oneindig gaat. De waarde van het huis neemt dan immers meer toe dan de (rente-) kosten van het hebben van een huis.

**Stedelijke huizenmarkten en de financieel economische literatuur.** De financieel economische literatuur over huizenprijzen is gebaseerd op de standaardmodellen van Hendershott en Slemrod (1983) en Poterba (1984). Deze modellen focussen op de relatie tussen de jaarlijkse kosten van een huis en de huizenprijs. Wij volgen Himmelberg e.a. (2005), waarbij de jaarlijkse kosten van het hebben van een huis afhankelijk zijn van nationale factoren, zoals de risicovrije rentestand, de belastingvoet, de hypotheekrente, de onderhoudskosten, en een risicopremie.<sup>1</sup> Naast deze nationale factoren zijn de kosten van een huis ook afhankelijk van regionale factoren, zoals de regionale jaarlijkse opbrengst van het hebben van een huis ten gevolge van een toekomstige regionale groei van de huizenprijs.

In een evenwichtssituatie in een markteconomie zal de kosten van een huis gelijk zijn aan de huur van een huis. Een groot verschil tussen de kosten van een huis en de huur kan een indicatie zijn van het bestaan van een luchtbel op de huizenmarkt (zie Himmelberg e.a. 2005). Alhoewel deze analyse vrij eenvoudig is uit te voeren ligt het probleem in het bepalen van de verwachte regionale opbrengst van het hebben van een huis door de toe-

---

<sup>1</sup> Wanneer we veronderstellen dat de risicopremie regiospecifiek is, zal dit onze resultaten niet veranderen indien de risicopremie niet verandert met de grootte van de stad.

komstige groei van de huizenprijs. Himmelberg e.a. (2005) beargumenteren dat deze verwachte opbrengst realistisch was aan het begin van deze eeuw en dat er daarom geen sprake was van een luchtbel op de huizenmarkt. Zij refereren hierbij ook aan de studie van Gyourko e.a. (2006) over zogenaamde 'super-ster' steden om de permanent hoge opbrengst op het hebben van een huis. Zij geven echter geen theoretische onderbouwing voor deze permanente groei van de huizenprijs, buiten het bestaan van rantsoenering van het aanbod aan huizen. In de vorige sectie hebben we een alternatieve theoretische verklaring gegeven die gebaseerd is op de urban economics literatuur. De schijnbaar permanente opbrengst van het hebben van een huis wordt hier verklaard door het steeds groter worden van de steden waar deze huizen zich bevinden. Wij willen beargumenteren dat ons model een theoretisch fundament legt onder de regionale verschillen in de opbrengst op het bezit van een huis die nog ontbreekt in de financiële (macro) literatuur over huizenprijzen.

Uit onze analyse, gebaseerd op het Alonso model, volgt dat de regionale opbrengst van het bezitten van een huis ten gevolge van een groei van de stad een goede verklaring geeft voor dit theoretisch onverklaarde element uit de financiële (macro) literatuur over huizenprijzen. Wij focussen ons in deze analyse op de verschillen in de ontwikkeling van de huizenprijs tussen metropolitane gebieden, en niet zozeer op de nationale ontwikkeling in de huizenprijs. In de rest van dit artikel keren wij daarom terug naar de relatie tussen de huizenprijs en de grootte van de stad, zoals gepresenteerd in de voorgaande sectie.

### **3 Analyse van regionale verschillen in huizenprijzendynamiek**

Om ons theoretische model te valideren, voeren we een aantal econometrische tests uit waarin we de cruciale vergelijkingen van ons model econometrisch zullen schatten. Wij maken gebruik van twee datasets om dit verband te schatten. De eerste dataset is gebaseerd op het US Decennial Census en bevat informatie over de mediane huizenprijs op basis van ramingen van eigenaren en de woningvoorraad voor 983 *Metropolitan en Micropolitan Statistical Areas* voor de periode 1970-2000. De tweede dataset bevat informatie over de jaarlijkse mediane huizenprijzen gebaseerd op werkelijke verkoopprijzen, en de woningvoorraad voor 106 *Metropolitan Statistical Areas* voor de periode 1990-2005. Deze dataset is gebaseerd op gegevens van de National Association of Realtors uitgebreid met in-



formatie van de US Census over de woningmarktvoorraad in dezelfde periode

Wij analyseren eerst het effect van de grootte van de stad op de kosten van huisvesting in stedelijke gebieden. Aan de hand van het theoretisch model weten we dat de verhouding tussen de kosten van huisvesting en de grootte van de stad niet-lineair is. De kosten van huisvesting zijn afhankelijk van de wortel van de woningvoorraad. In de empirische analyse moet ook rekening worden gehouden met het feit dat factoren in de loop van de tijd veranderen. Wanneer we de logaritmen van alle vaste termen tezamen nemen (rente, bouwkosten, grondprijs en de transportkosten), kan de te schatten vergelijking worden vereenvoudigd tot volgende additieve model:

$$\ln P_{h,m,t} = \beta \ln \sqrt{H_{m,t}} + \delta_m + \delta_t + \varepsilon_{m,t} \quad (1)$$

waarin de gemiddelde huizenprijs  $P$  in grootstedelijk gebied  $m$  op tijdstip  $t$  een functie is van de wortel van de huizenvoorraad in grootstedelijk gebied  $m$  op tijdstip  $t$ . Merk op dat locatie  $d$  niet van invloed is op een prijsverandering en alleen de relatieve prijs in locatie  $d$  ten opzichte van de prijs aan de rand van de stad bepaald. Dit is in lijn met de eerder gepresenteerde conclusie dat alle huizenprijzen in de stad met dezelfde hoeveelheid stijgen wanneer de bevolking van een stad groeit. In de vorige sectie hebben we ook een verband gelegd tussen de huizenprijs en de groei van steden. Dit theoretische raamwerk verklaart waarom steden waarvan verwacht wordt dat ze groeien hogere huizenprijzen hebben dan steden waarvan niet verwacht wordt dat ze groeien. Het 'two-way fixed effects' model pakt de verschillen tussen steden die min of meer constant zijn over tijd ( $\delta_m$ ), zoals voorzieningen, en verschillen over tijd die gelijk zijn voor alle steden, zoals transportkosten ( $\delta_t$ ). We controleren op deze manier voor verschillen in huizenprijzen tussen de verschillende steden en jaren die niet kunnen worden toegeschreven aan de woningvoorraad variabele. De geschatte coëfficiënt  $\beta$  kan daarom worden geïnterpreteerd als de huizenprijsverschuiving die gepaard gaat met een uitbreiding van de stad en benadert zo dicht mogelijk ons theoretisch model. Om het model met de verwachting van de groei van de stad te testen schatten wij het volgende log-normale 'two-way fixed effects' panel model.

$$\ln P_{h,m,t} = \beta \ln \sqrt{H_{m,t}} + \delta_m + \delta_t + \varepsilon_{m,t}, \quad (2)$$

waarbij  $\beta = 1$

In vergelijking (2) zetten we de coëfficiënt van  $\ln\sqrt{H_{m,t}}$  vast op 1. Dit houdt in dat we er voor het moment van uitgaan dat de verwachte groei in de vraag naar huizen gelijk is aan 4 procent bij een rendement op het eigen vermogen op de lange termijn van 3 procent. Dit is een redelijke eerste benadering gegeven een economische groei van 3 procent in combinatie met een kleine bevolkingsgroei. We berekenen de werkelijke cijfers voor de verwachte groei van de vraag naar huizen voor elke stad-jaar combinatie op basis van de residuen ( $\varepsilon_{m,t}$ ).

#### 4 Econometrische ramingen

**De Relatie tussen stadsgrootte en huizenprijzen.** Modellen 1 en 2 (Tabel 1) tonen de uitkomsten van de ‘two-way fixed effects’ panelschatting van mediane huizenprijzen in Amerikaanse steden. Overeenkomstig ons theoretische model en de empirische literatuur over de huizenmarkt vinden we een positief effect van (de wortel van de) grootte van de stad op de stedelijke huizenprijzen voor zowel 1970-2000 als 1990-2005. Voor beide periodes vinden we een totale elasticiteit van 0.80, controlerend voor stads- en tijd-specifieke factoren. Dit betekent dat wanneer de omvang van een stad groeit met 1%, de mediane huizenprijs in de stad met 0.8% stijgt. Ondanks een sterke positieve correlatie tussen de grootte van de stad en huizenprijzen in het algemeen, wijkt de waargenomen elasticiteit significant af van de theoretisch verwachte elasticiteit van 1.0 en blijft een groot gedeelte van de variantie in huizenprijzen onverklaard.

**Tabel 1** Two-way fixed effects panelschatting van gemiddelde huizenprijzen

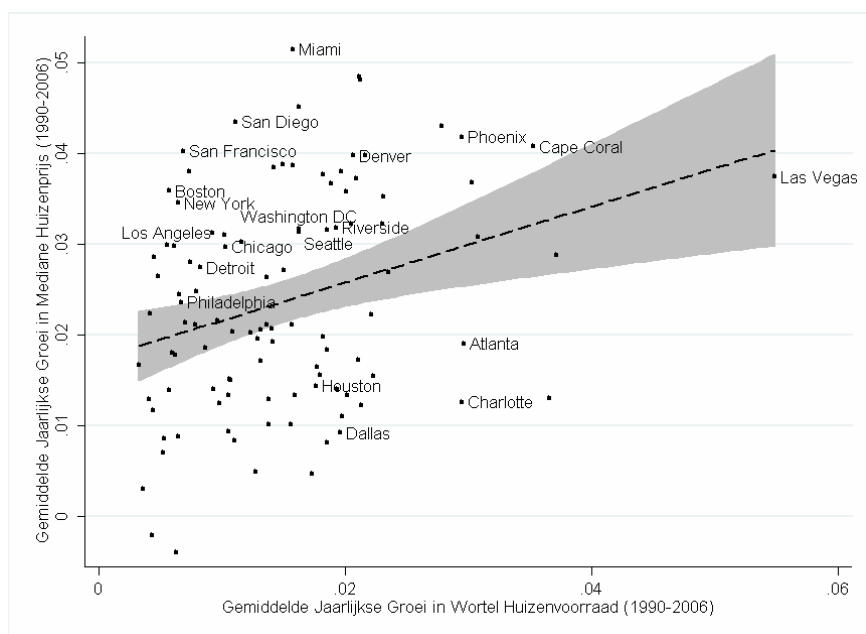
	Model 1, 1970-2000	Model 2, 1990-2005
$\ln$ Huizenvoorraad	0,817 (0,060)**	0.802 (0,262)**
R <sup>2</sup>	0,743	0,200
Hausman Statistic	237,7**	13,95**
F-test fixed effects	125,5**	209,6**
Aantal observaties	3752	1680
Aantal steden	938	105

Opmerking: Cluster-robust standaardfouten tussen haakjes, \*\* p<0,01

In het bijzonder, de hoogte van de elasticiteit lijkt sterk uiteen te lopen tussen de verschillende steden (zie Figuur 1). Steden als Atlanta, Charlotte en Las Vegas lijken relatief inelastische huizenmarkten te hebben. Ondanks dat deze steden in de afgelopen 40 jaar een aanzienlijke bevolkingsgroei

hebben doorgemaakt, zijn reële huizenprijzen in deze steden slechts in beperkte mate gestegen. Dit in tegenstelling tot steden zoals Miami, San Diego, San Francisco waar tussen 1990 en 2005 de reële gemiddelde huizenprijs steeg met ruim 4 procent per jaar, terwijl in dezelfde periode de wortel van de woningvoorraad met minder dan 1 procent per jaar toenam. Gyourko e.a. (2006) bestempelen het laatste type steden dan ook met de label ‘superster-steden’: steden met een relatief hoge vraag, een beperkte toename van de woningvoorraad en een hoog niveau van de reële huizenprijzen waardering ervaring.

**Figuur 1** Groei woningvoorraad versus groei huizenprijzen



**Superster-steden en recente luchtballen nader verklaard.** Verschillen in huizenprijzen tussen steden kunnen dus het gevolg zijn van verschillen in de verwachte groei van de vraag naar woningen  $g$  tussen steden. Hoewel  $g$  niet direct kan worden gemeten, kan de waarde van  $g$  voor iedere stad worden benaderd met behulp van een ‘two-way fixed effects’ panel model waarin de coëfficiënt voor  $\ln \sqrt{H_{m,t}}$  wordt vastgezet op 1. De residuen van dit model behelzen toevallige fouten en weggelaten variabelen die we niet kunnen waarnemen. Deze weggelaten variabelen vertegenwoordigen factoren die verschillen tussen jaren binnen dezelfde stad (zie ook Cheshire 1999). Waarschijnlijk de belangrijkste weggelaten variabele is de verwachte groei van de vraag naar woningen, zeker gelet op het feit dat de huizen-

prijzen zeer volatiel zijn ten opzichte van zichtbare veranderingen in de fundamenteën (Glaeser e.a. 2008).

Binnen een dynamische context wordt de reële groei van huizenprijzen in steden als San Francisco en San Diego niet verklaard door een toename van de woningvoorraad, maar door een stijging in de verwachte groei van de vraag naar woningen. Wanneer de stijging in de verwachte groei van de vraag naar woningen de groei van de wortel van de woningvoorraad  $\Delta \sqrt{H}$  overschrijdt, zullen de huizenprijzen bovenmatig stijgen – onder de veronderstelling van gelijkblijvend rendement op kapitaal tussen steden over tijd. Huizenbubbels zijn daarom niet het gevolg van een groei van de vraag  $g_{m,t}$ , maar een gevolg van een stijging in de verwachte groei van de vraag naar woningen. In feite kan een kleine verandering in de verwachte groei in de vraag naar woningen de huizenprijzen sterk beïnvloeden. Een stijging in de verwachte groei van de vraag is meestal een gevolg van een stijging van het aantal potentiële huizenkopers in combinatie met een bestaande aanbodbeperking binnen een stad.

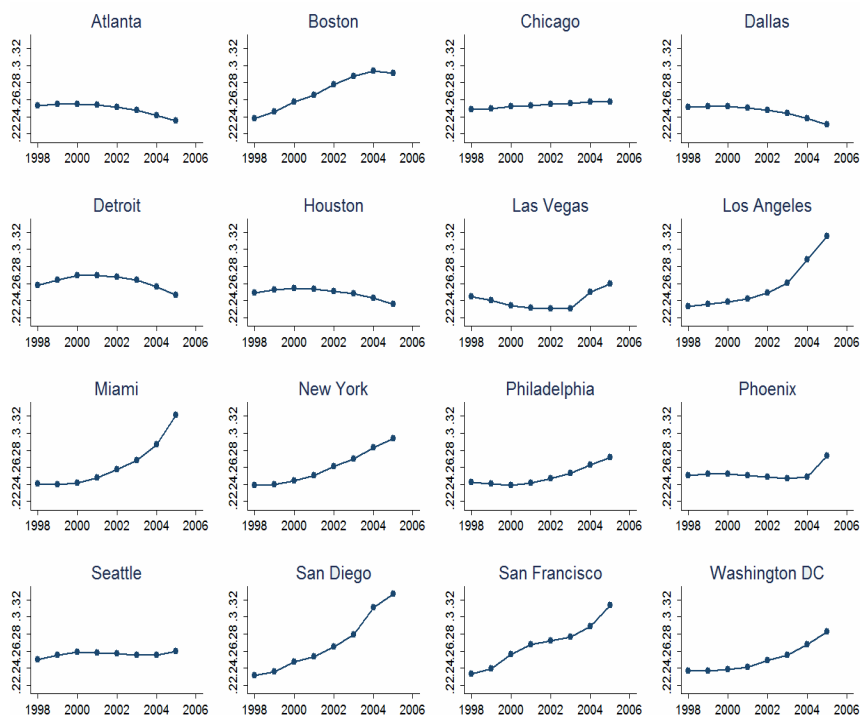
De stijging van de huizenprijzen in superster-steden tussen 1970 en 2000 kan vooral worden toegeschreven aan de opkomst van witte-boorden beroepen in of nabij deze grootstedelijke gebieden (Silicon Valley aan de westkust en de expansie van financiële dienstverlening aan de oostkust). Hierdoor nam het aantal potentiële huizenkopers toe op de lokale woningmarkt en hiermee de verwachte groei van de vraag. Tegelijkertijd werden deze steden gekenmerkt door een toenemend aantal beperkingen met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe locaties dat leidde tot een verdere toename van de verwachte vraag naar woningen (zie ook Glaeser e.a. 2005a, 2005b, 2008).

Figuur 2 laat zien dat de toename in de verwachte vraag naar woningen tussen 1998 en 2005 veel hoger is geweest aan de oost- en westkust dan in andere delen van de Verenigde Staten en geeft aan dat juist de lokale woningmarkten in deze kustgebieden gekenmerkt worden door een huizenmarkt-bubbel.<sup>2</sup>

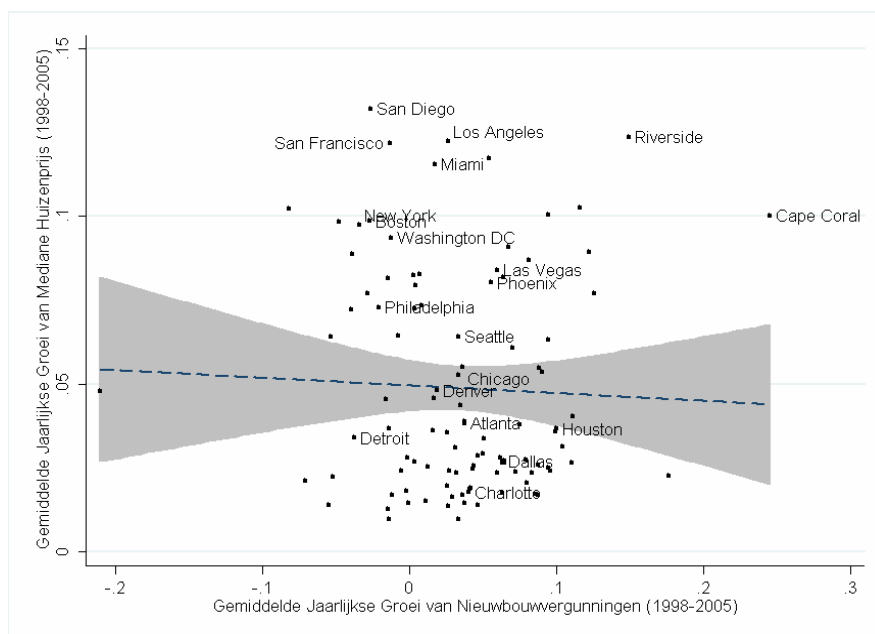
---

<sup>2</sup> De geschatte  $g$  in de figuur is gebaseerd op een verwacht rendement op kapitaal van 3 procent.

**Figuur 2** Verwachte groei in vraag op de lange termijn per stad en jaar

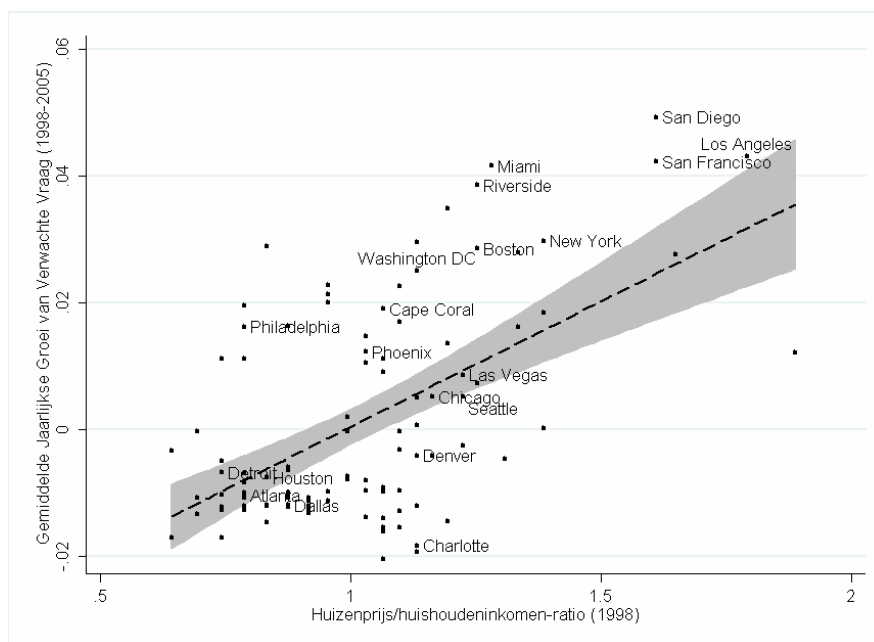


Echter, de meest recente huizenprijsbubbel (vanaf 1998) wijkt af van vorige luchtbellen, in de zin dat deze tot stand is gekomen door een toenemende beschikbaarheid van hypotheeklen, voornamelijk tweede hypotheeklen en jumbohypotheeklen. Hoewel Glaeser e.a. (2008) stellen dat tijdens een luchtbel meer inelastische plaatsen grotere prijsverschuivingen kennen, terwijl meer elastische plaatsen een grotere toename van de woningvoorraad kennen, is deze relatie in de laatste bubbel vrijwel afwezig (zie Figuur 3). Zo ervaren de grootstedelijke gebieden rond Cape Coral en Riverside zowel een groei in het aantal nieuwbouwwoningen als een toename van de huizenprijzen. Dit wordt ondersteund door het feit dat er een kleine negatieve relatie is tussen de groei van het aantal nieuwbouwwoningen en de toename in de verwachte groei van de vraag (niet afgebeeld, maar gegevens kunnen worden verstrekt).

**Figuur 3** Groei van nieuwbouw versus stijging van de huizenprijzen.

De belangrijkste verklaring voor waarom we juist vandaag de dag in superster-steden de grootste luchtbellen vinden is dus niet hun aanbodbeperking (die is al verwerkt in de huidige prijzen), maar andere factoren die de verwachte groei van de vraag verhogen. In het bijzonder de hoge huizenprijz/huishoudeninkomen-ratio in combinatie met de versoepelde regels voor het verkrijgen van hypotheekleningen (zie Figuur 4) hebben een belangrijke rol gespeeld in het creëren van de luchtbel.<sup>3</sup> In St. Louis en Wichita – steden met een huizenprijz/huishoudeninkomen van 2 – waren de meeste potentiële huizenkopers al in staat waren om een hypotheek te krijgen. Dit in tegenstelling tot steden met een veel hogere huizenprijz/huishoudeninkomen-ratio zoals Los Angeles en San Francisco, waar veel potentiële huizenkopers die aanvankelijk uitgesloten waren van de lokale huizenmarkt nu in staat waren deze markt te betreden. Het aantal potentiële kopers van een woning is dan ook relatief meer gestegen in de superster-steden dan in andere steden. Dit heeft geresulteerd in een hogere verandering in de verwachte vraag naar woningen in deze steden, en dus in hogere prijzen.

<sup>3</sup> Data over bouwvergunningen en huizenprijz/huishoudeninkomen-ratio's werden verkregen uit State of Nation's Housing 2006.

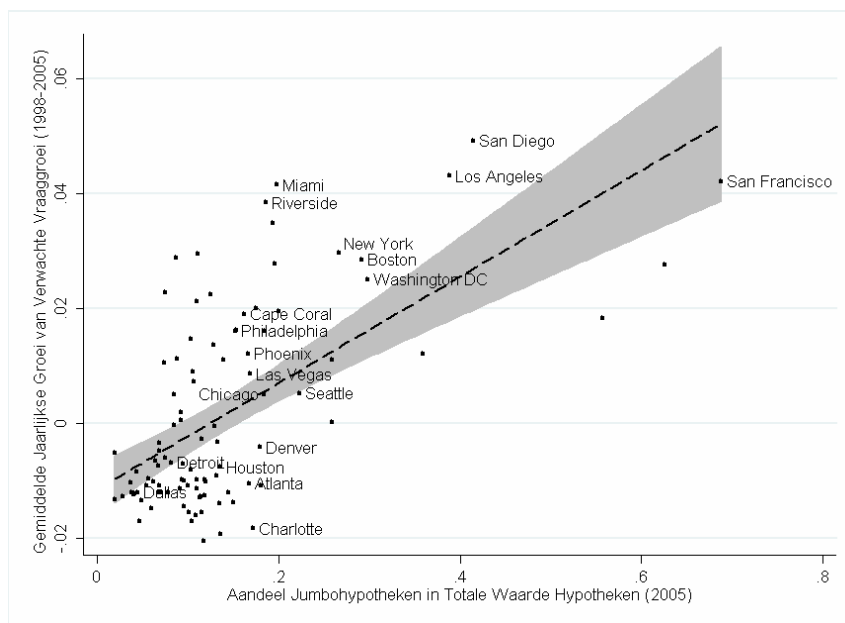
**Figuur 4** Huizenprijs/huishoudeninkomen-ratio en  $\Delta g_{m,t}$ .

Deze toename van het aantal potentiële huizenkopers werd mogelijk gemaakt door de toenemende beschikbaarheid van krediet op de hypotheekmarkt, mogelijk gemaakt door de relatief coulante overnamenormen van hypothecaire kredietverstrekkers. Deze stelling wordt ondersteund door een sterke correlatie tussen het aandeel van uitstaande jumbohypotheken (aankoop en herfinanciering) in de totale waarde van uitstaande hypotheekleningen en de verandering in de verwachte vraag naar woningen (Figuur 5). Jumbohypotheken zijn hypotheekleningen met een geleend bedrag boven de industriestandaarddefinitie van conventionele leningsgrenzen. Waar in het verleden jumbohypotheken voornamelijk werden aangeboden voor 'high-end' vastgoed, kwamen begin 2000 jumbohypotheken ook beschikbaar voor het grote publiek, en vooral in steden waarin huizenprijzen sterk stegen.

De sterke relatie tussen de toenemende beschikbaarheid van hypotheekleningen en de stijgende verwachtingen van de toekomstige vraag naar woningen is in overeenstemming met de empirische bevindingen van Wheaton en Nychayev (2008), die aantonen dat de groei in de fundamentele stijging van de huizenprijzen tussen 1998 en 2005 niet goed verklaart. Toch is de huizenprijsbubbel niet een landelijk fenomeen. Vooral in de grote steden en stedelijke gebieden, die worden gekenmerkt door een groot aantal tweede woningen en subprime hypotheekleningen, was de groei van de huizenprijzen veel

groter dan verwacht op basis van de groei van de fundamenteën. Natuurlijk is de causaliteit van de relatie tussen de jumbohypotheken en de sterke stijging van de huizenprijzen verre van duidelijk en meer onderzoek hier-naar is nodig. Bovendien kan de stijging van de jumbohypotheken in combinatie met de inflatie van de huizenprijzen een gezamenlijk product zijn van de veranderingen in instituties en regelgeving aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw (Coleman IV e.a. 2008).

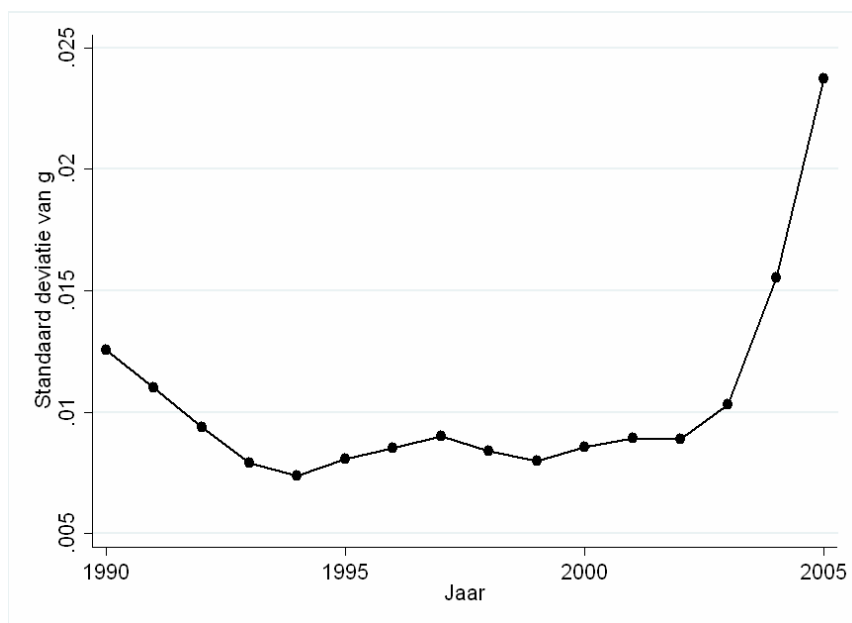
**Figuur 5** Aandeel van Jumbohypotheken en  $\Delta g_{m,t}$



**Vroege signalen van de huizenbubbel.** Met betrekking tot Figuur 2 merken we aan het begin van deze eeuw een toename in de verwachte vraag naar huizen in sommige stedelijke regio's in de Verenigde Staten op. Dit betekent dat de variatie in de verwachte vraag voor huizen is toegenomen, want het gemiddelde hiervan moet constant zijn over tijd in een crosssectie.<sup>4</sup> Figuur 6 toont de ontwikkeling van de standaard deviatie van  $g_{m,t}$  door de tijd. Afwijkingen vallen dus op in de vorm van regionale bubbels. Dit betekent dat naast een verklaring voor huizenmarkt bubbels, onze methode ook handvatten biedt voor een early-warning systeem dat het ontstaan en de omvang van een bubbel kan aangeven.

<sup>4</sup> Merk op dat het gemiddelde van de residuen in de cross-sectie nul is, wat betekent dat het gemiddelde over tijd constant is en niet over steden constant is.



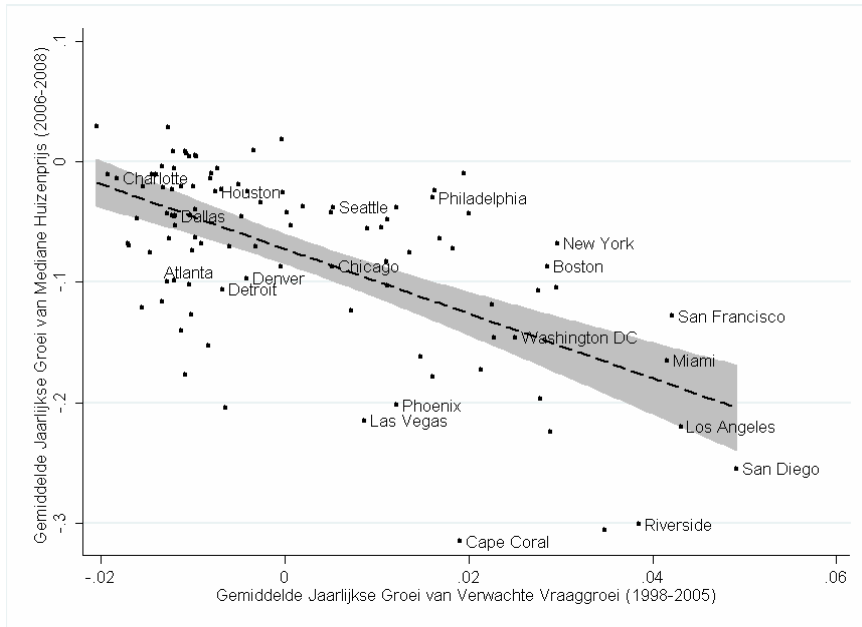
**Figuur 6.** Standaarddeviatie van  $g$  over tijd

**Het kaartenhuis van hypothecaire executies.** Steden met grotere onrealistische verwachtingen kenmerken zich ook door een relatief grotere prijsdaling van huizen. Dit kan (gedeeltelijk) worden verklaard door de scherpere neerwaartse bijstelling van verwachtingen aangaande de toekomstige huizenvraag in die steden. Figuur 7 laat een sterke correlatie zien tussen de gemiddelde jaarlijkse verwachte vraagontwikkeling tussen 1998 and 2006 en reële huizenprijsontwikkeling in de periode 2006-2008.<sup>5</sup> Vooral in steden in Californië, met typisch een hoge verwachte groei in vraag in de periode 1988-2005 (Los Angeles, San Diego, San Francisco), zakten de huizenprijzen dramatisch in met ongeveer 25% per jaar. Tegelijkertijd bestaat er ook een redelijk sterk verband tussen de gemiddelde jaarlijkse groei van de verwachte vraag tussen 1988 en 2006 en de halfjaarlijkse executiepercentages voor huizen in de periode 2008-2009 (zie Figuur 8).<sup>6</sup> Dit geeft aan dat huishoudens in steden die te maken hebben gekregen met een huizenbubbel ook grotere budgetproblemen hebben.

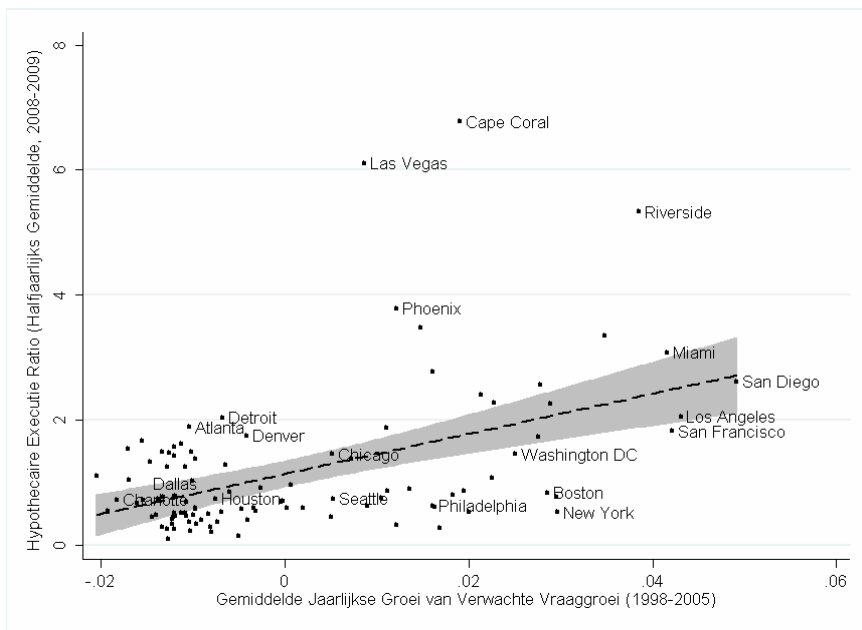
<sup>5</sup> Data over huizenprijsontwikkelingen in de periode 2006-2008 werden verkregen van de State of the Nation's Housing 2009.

<sup>6</sup> Data over hypothecaire executies voor 2008-2009 werden verkregen van RealtyTrac.

**Figuur 7** Daling in huizenprijzen en  $\Delta g_{m,t}$



**Figuur 8** Hypothecaire Executies en  $\Delta g_{m,t}$



Er zijn natuurlijk ook andere redenen voor dalende huizenprijzen en toenemende hypothecaire executies. Men kan daarbij ten eerste denken aan macro-economische omstandigheden zoals een toename in (flexibele) hypotheekrentes, een daling van de algemene economische groei, en toenemende werkloosheid. Deze factoren hebben mogelijk een rol gespeeld in de huizenprijzdaling in Atlanta, Denver, and Detroit. Ten tweede zijn er wellicht factoren niet in ons model opgenomen die wel samenhangen met speculatief bouwgedrag in grootstedelijke gebieden, zoals Las Vegas, Phoenix, en Miami (Hubbard en Mayer 2009) en de daaruitvolgende neerwaartse bijstelling van huizenprijzen. Deze factoren hangen echter eveneens samen met een sterke afname van de verwachte woonvraag.

**De Nederlandse situatie.** De hier gepresenteerde analyse is veel lastiger voor Nederland uit te voeren dan voor Amerika, omdat de Nederlandse steden economisch ‘door elkaar lopen’. Hiermee wordt bedoeld dat het moeilijk is de rand van de stad en het CBD te bepalen voor een stad als Leiden, aangezien voor veel inwoners het CBD in Amsterdam zal liggen. De rand van de stad Amsterdam strekt zich dus uit over andere steden en het gebied wat in economische zin Amsterdam bestrijkt kan overlappen met dat van andere steden.

Volgens Renes e.a. (2006) zijn in Nederland de woonlasten over de laatste 20 jaar niet substantieel toegenomen. Op basis van het model van Himmelberg e.a. (2005) kan hieruit geconcludeerd worden dat de huizenprijs niet substantieel afwijkt van de fundamentele waarden, en er lijkt in Nederland dus geen sprake te zijn van een luchtbel. Dit is ook overeenkomstig de conclusie van de DNB (2003). Renes e.a. (2006) hebben ook de regionale verschillen in de opbrengst van huiseigendom in beeld gebracht. Deze opbrengst is hoger in gebieden waar veel economische groei verwacht kan worden en waar het aanbod van woningen relatief weinig is toegenomen. Aangezien deze verschillen in de opbrengst van huiseigendom goed kunnen worden verklaard op basis van hun economisch theoretische fundamentele waarde, lijkt ook dit er op te wijzen dat er geen sprake is van een luchtbel zoals in de Amerikaanse situatie. Niettemin kunnen de huizenprijzen natuurlijk wel voor een korte periode dalen door een vraaguitval of door overheidsingrijpen op de woningmarkt.

## 5 Conclusies

Dit artikel biedt combineert theorieën van de stedelijke economie en de financiële economie over de huizenmarkt, waarmee wordt aangetoond hoe

belangrijk verwachtingen over woon- en huizenvraag zijn voor de actuele prijsvorming. Hiervoor combineren we het Alonso-Mills model met inzichten van de financiële huizenmarkt literatuur, resulterend in een theoretische verklaring voor de regionaal verschillende opbrengst van huiseigendom. Dit effect hangt af van de toekomstige groei van een stad. Verwachtingen over de groei van een stad, en daarmee de groei in woonbehoefte, blijken een belangrijke verklarende factor voor de huidige huizenprijzen in de VS.

Onze schattingen bevestigen dat de meest recente luchtbel werd gedreven door irrationeel gedrag over de toekomstige huizenvraag, gevoed door algemeen beschikbare kredieten. De neerwaartse bijstelling van verwachtingen over de huizenvraag biedt daarmee een belangrijke verklaring voor het recente barsten van de luchtbel. Inelastisch huizenaanbod, dat eerdere huizenprijsbubbels goed leek te verklaren, geeft evenwel geen goede verklaring voor de meest recente luchtbel. Naast een verklaring voor huizenmarkt-bubbels biedt onze methode ook handvatten voor een ‘early-warning’ systeem, dat het ontstaan en de omvang van een luchtbel kan aangeven. Met de kennis van toen hadden beleids- en marktaanpassingen eerder doorgevoerd kunnen worden, en het uiteenspatten van de bubbel had daarmee kunnen worden beperkt.

#### **Auteurs**

Mark Thissen (e-mail: [mark.thissen@pbl.nl](mailto:mark.thissen@pbl.nl)) is werkzaam op het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Martijn Burger (e-mail: [mburger@few.eur.nl](mailto:mburger@few.eur.nl)) is werkzaam bij de Vakgroep Toegepaste Economie, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam & ERIM.

Frank van Oort (e-mail: [f.vanoort@geo.uu.nl](mailto:f.vanoort@geo.uu.nl)) is werkzaam bij de vakgroep Economische Geografie en URU aan de Universiteit van Utrecht.

## Literatuur

- Alonso, W., 1964, *Location and Land Use*, Harvard University Press, Boston, MA.
- Case, K.E. en R.J. Shiller, 2003, Is there a bubble in the housing market?, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2003(2): 299-342.
- Cheshire, P., 1999, Cities in competition: articulating the gains from integration. *Urban Studies*, vol. 36(5-6): 843-64.
- Coleman IV, M., M. LaCour-Little en K.D. Vandell, 2008, Subprime lending and the housing bubble: Tail wags dog?, *Journal of Housing Economics*, vol. 17(4): 272-90.
- DNB, 2003, Financiële stabiliteit, *DNB kwartaalbericht*, juni 2003, DNB, Amsterdam.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en R.E. Saks, 2005a, Why have housing prices gone up?, *American Economic Review*, vol. 95(2): 329-33.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en R.E. Saks, 2005b, Why Is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in housing prices, *Journal of Law and Economics*, vol. 48(2): 331-70.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en A. Saiz, 2008, Housing supply and housing bubbles, *Journal of Urban Economics*, vol. 64(2): 198-217.
- Gyourko, J., C. Mayer en T. Sinai, 2006, Superstar cities, Working Paper 12355, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Green, R.K., S. Malpezzi en S.K. Mayo, 2005, Metropolitan-specific estimates of the price elasticity of supply of housing, and their sources, *American Economic Review*, vol. 95(2): 334-38.
- Henderschott, P.H. en J. Slemrod, 1983, Taxes and the user cost of capital for owner-occupied housing, *AREUA Journal*, vol. 10(4): 375-93.
- Himmelberg, C., C. Mayer en T. Sinai, 2005, Assessing high house prices: bubbles, fundamentals and misperceptions, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19(4): 67-92.
- Hubbard, R.G. en C.J. Mayer, 2009, The mortgage market meltdown and house prices, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 9(3): Article 8.
- Mayer, C. en C.T. Somerville, 2000, Residential construction: using the urban growth model to estimate housing supply, *Journal of Urban Economics*, vol. 48(1): 85-109.
- Mills, E.S., 1972, *Urban Economics*, Scott, Foresman and Company, Glenview, IL.
- Papageorgiou, Y.Y. en J.F. Thisse, 1985, Agglomeration as spatial interdependence between firms and households, *Journal of Economic Theory*, vol. 37(1): 19-31.
- Poterba, J.M., 1984, Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset market approach, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 99(4): 729-52.
- Reyes, G., Thissen, M.J.P.M. en A. Segeren, 2006, *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Nai Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.

Wheaton, W.C. en G. Nechayev, 2008, The 1998-2005 'housing' bubble and the current 'correction': what's different this time?, *Journal of Real Estate Research*, vol. 30(1): 1-26.

# Bedrijf in de buurt

Gerard Marlet

*Wat is het belang van bedrijvigheid in de wijk voor de leefbaarheid? Om die vraag te beantwoorden is de bedrijfsdynamiek in de wijk in verband gebracht met de ontwikkeling van de leefbaarheid. Van de drie mogelijke positieve effecten van bedrijvigheid in de wijk op leefbaarheid is er maar één aan te tonen. Extra werk in de wijk heeft nauwelijks effect op de werkloosheid in die wijk zelf, en daardoor ook niet op de leefbaarheid. De vermeende ontmoetingsplekfunctie van bedrijven in de wijk is eerder negatief dan positief, omdat winkelcentra en cafés als hangplek voor overlastveroorzakende jongeren fungeren. Alleen van de sociale functie van kleine ondernemers en winkeliers in de wijk gaat een gunstig effect uit op de leefbaarheid.*

## 1 Inleiding

Het stimuleren van de wijk economie is goed voor de leefbaarheid in de wijk. Veel beleidsmakers zijn daarvan overtuigd. Wijk economie is dan ook een belangrijke pijler in het Nederlandse wijkenbeleid. In dit onderzoek wordt de vraag beantwoord of extra bedrijvigheid in de wijk ook echt van invloed is op de leefbaarheid. En langs welke route dat dan gaat: via een lagere werkloosheid, of omdat bedrijven in de wijk een sociale functie hebben. In het onderzoek is de bedrijvendynamiek in wijken in Nederlandse steden in verband gebracht met de ontwikkeling van overlast en onveiligheid. In dit artikel worden de resultaten daarvan beschreven. Allereerst volgt een korte beschrijving van de theoretische relatie tussen bedrijvigheid en leefbaarheid. Daarna worden die relaties empirische getoetst. Het artikel sluit af met de belangrijkste conclusies en de beleidsimplicaties.

## 2 Achtergrond

De gedachte dat ondernemerschap en bedrijvigheid een belangrijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de een wijk wordt onder beleidsmakers en bedrijven breed gedragen (Aalders e.a. 2008). Ook het ministerie van Economische Zaken is daarvan overtuigd, zo blijkt uit dit ronkende citaat:

*“Ondernemerschap creëert nieuwe werkgelegenheid en economische groei. Het draagt bij aan onderlinge solidariteit tussen wijkbewoners en schept nieuwe perspectieven voor individuen. Ook is ondernemerschap goed voor de integratie en arbeidsparticipatie en daarmee de emancipatie van kwetsbare groepen. Verder dragen bedrijven bij aan de leefbaarheid van een wijk door te investeren in hun pand en bedrijfsomgeving (schoon, heel en veilig) en door het leveren van voorzieningen aan bewoners” (EZ 2008).*

Maar is dat wel zo? Dat bedrijven in de wijk in theorie van invloed kunnen zijn op de leefbaarheid staat uitgebreid beschreven in Schutjens e.a. (2010). Zij laat zien hoe buurtbedrijven invloed kunnen hebben op ‘de ontwikkeling en het behoud van sociale bindingen en onderling vertrouwen’. Bedrijven dienen behalve als werkgever ook als ontmoetingsplekken voor buurtbewoners. Zij bieden zo, net als bijvoorbeeld scholen, de mogelijkheid voor het leggen van contacten (Verbrugge 1977; Van Meijeren e.a. 2008). Daardoor is er meer kans op het ontstaan van netwerken en sociale samenhang in de buurt (Flap en Völker 2005; Blokland 2009), en die sociale samenhang kan weer samengaan met minder problemen op het gebied van overlast en onveiligheid (Marlet en Van Woerkens 2007a). Bovendien gaat van lokale ondernemers mogelijk een sociale controlefunctie uit, waardoor ze de overlast en onveiligheid in de buurt direct reduceren (Bolt en Torrance 2005).

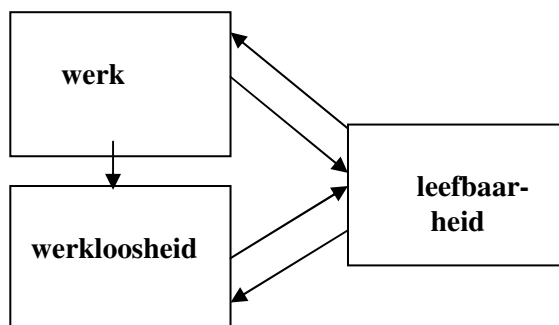
Maar de theoretische relatie tussen werk en leefbaarheid is veel complexer. De aanwezigheid van buurtbedrijven is in theorie niet louter positief. Ze zorgt ook voor meer bezoekers, en daarmee mogelijk voor meer overlast (Steenbeek e.a. 2009). Bovendien kunnen bedrijven in de wijk niet alleen van invloed zijn op leefbaarheid, ook het omgekeerde verband kan zich voordoen; leefbaarheidsproblemen in de wijk kunnen leiden tot het vertrek van bedrijven uit de wijk (Raspe e.a. 2010). Die leefbaarheidsproblemen in de woonomgeving verhogen ook de kans dat een inwoner van een wijk werkloos is (Marlet en Van Woerkens 2008a). Op zijn beurt leidt een hogere werkloosheid in de wijk ook weer tot meer leefbaarheidsproblemen (Marlet en Van Woerkens 2007a). Met meer werk in de wijk zou dat in theorie kunnen worden voorkomen.



Extra bedrijvigheid in de wijk kan dus langs twee wegen leiden tot een betere leefbaarheid. Direct, doordat bedrijven een bijdrage leveren aan de sociale controle en sociale cohesie in de wijk. En indirect, via een lagere werkloosheid. Figuur 1 geeft die complexe relatie tussen werk en leefbaarheid weer. Op basis van die complexe relatie kunnen drie vragen worden geformuleerd waarvan de antwoorden kunnen bijdragen aan een beter begrip over de relatie tussen werk in de wijk en leefbaarheid in wijken:

1. Zorgt extra werk in de wijk voor een hogere arbeidsparticipatie en langs die weg voor een betere leefbaarheid?
2. Dragen extra bedrijven in de wijk bij aan de sociale cohesie en controle en langs die weg voor een betere leefbaarheid?
3. Zijn specifieke bedrijven in de wijk – zoals winkels en horeca – een ontmoetingsplaats voor de inwoners van die wijk, en resulteert dat in minder overlast en minder onveiligheid?

**Figuur 1** De complexe relatie tussen werk en leefbaarheid



### 3 Van werk naar leefbaarheid, via werkloosheid

Werkende mensen veroorzaken minder overlast en minder onveiligheid dan mensen zonder werk (Marlet en Van Woerkens 2007a). Maar betekent dat ook dat extra werk in de wijk langs die route goed is voor de leefbaarheid in diezelfde wijk? Dat is nog maar de vraag. De beschikbaarheid van werk voor de inwoners van de wijk is van invloed op de werkloosheid in de wijk. Maar dat werk hoeft zich niet per se in de wijk zelf te bevinden. Van de banen die geschikt en bereikbaar zijn voor een inwoner van een wijk bevindt zich gemiddeld slechts één procent in die wijk zelf (Marlet en

Van Woekens 2008a). De kans dat een extra baan in de wijk leidt tot een afname van de werkloosheid in die wijk, en als gevolg daarvan een verbetering van de leefbaarheid, is dan ook verwaarloosbaar klein. Het is dus niet te verwachten dat een toename van de werkgelegenheid in de wijk significant samenhangt met de afname van werkloosheid in die wijk. Van een indirecte relatie tussen werk en leefbaarheid zal waarschijnlijk dan ook geen sprake zijn. De hoop voor de wijk economie is vooral gevestigd op het idee dat werk in de wijk op een andere manier, rechtstreeks, van invloed is op de leefbaarheid in die wijk.

#### **4 Van werk naar leefbaarheid**

Is een nieuw kantoorpand in een probleemwijk goed voor de leefbaarheid? Levert het initiatief van een winkelketen om in een aandachtswijk een filiaal te openen iets op voor die wijk? Is het stimuleren van ondernemerschap onder allochtonen zinvol? Om die vragen te kunnen beantwoorden zijn bestaande leefbaarheidsmodellen verrijkt met indicatoren die iets zeggen over de bedrijfsdynamiek in de wijk.

De basis voor de empirische analyses vormen modellen waarmee de verschillen in de (ontwikkeling van) overlast en onveiligheid in de wijken werden verklaard uit verschillende kenmerken van die wijken (Marlet e.a. 2007a en 2009). Uit die analyses bleek al dat leefbaarheidsproblemen in een wijk in belangrijke mate verklaard kunnen worden uit de bevolkingssamenstelling van die wijk. Wijken met een hoge langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid, veel Marokkanen en Antillianen, veel jongeren, weinig ouderen en gezinnen met kinderen, bleken over het algemeen meer last te hebben van overlast en onveiligheid.

De laatste jaren is de leefbaarheid in de meeste wijken in Nederland echter alweer flink verbeterd. Vooral wijken waar het rond de eeuwwisseling slecht ging hebben zich de laatste jaren fors weten te verbeteren (Leidelmeijer e.a. 2009), onder andere door herstructurering van die wijken (Marlet e.a. 2009). Opmerkelijk is dat wijken met veel hoogbouw of woonerven significant minder zijn verbeterd dan andere wijken. Ook in wijken die het aantal Marokkanen en Antillianen onder de bevolking zagen toenemen, en/of het aantal ouderen of gezinnen met kinderen zagen afnemen, is de leefbaarheid in relatieve zin verslechterd.

Om het effect van bedrijvigheid in de wijk op leefbaarheid te meten is de bedrijfsdynamiek in de wijk met die modellen in verband gebracht met de ontwikkeling van de mate van overlast en onveiligheid. Als indicatoren voor bedrijfsdynamiek zijn gebruikt: het aantal bedrijfsvestigingen, de toe-

name van het aantal vestigingen, het aantal verhuizingen, het aantal starters en het aantal beëindigingen. Binnen die bedrijfsdynamiek zijn detailhandel, winkels en cafés (ontmoetingsplaatsen) als aparte indicator opgenomen, omdat daarvan meer effect op de sociale cohesie en sociale controle in de wijk verwacht wordt dan van grote kantoren.

Informatie over banen en bedrijven(dynamiek) is verkregen uit het vestigingenregister van het Landelijk Informatie Systeem Arbeidsorganisaties (LISA), de gekoppelde jaargangen van 1999 tot en met 2006. Dit bestand bevat gegevens over iedere vestiging in Nederland waar in de periode 1999-2006 betaald werk werd verricht, waarbij gegevens over de sector, aantal banen, en het adres bekend is. Het vestigingenregister is eerder longitudinaal gemaakt. Dit maakt het mogelijk bedrijven door de tijd te volgen, waaraan bedrijfsdemografische veranderingen (oprichting, opheffing, verhuizing) kunnen worden ontleend. Voor een uitgebreide toelichting op de totstandkoming van het LISA-bestand (koppeling van bestanden, definitie van een baan, betrouwbaarheid, etc.) wordt verwezen naar Van Oort e.a. (2007). Voor een uitgebreide beschrijving van de in de modellen gebruikte controlevariabelen zie Marlet e.a. (2007a en 2009).

Om te voorkomen dat de omgekeerde causaliteit (van leefbaarheid naar bedrijfsdynamiek) de interpretatie van de uitkomsten uit het onderzoek al te zeer bemoeilijkt, is ervoor gekozen om de bedrijfsdynamiek tussen 1999 en 2001 in verband te brengen met de ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode daarna, van 2001 tot en met 2008. Daarmee zijn twijfels over de richting van de causaliteit echter niet voor honderd procent weggenomen; het is immers denkbaar dat de bedrijfsdynamiek door de tijd niet veel varieert. Bij de interpretatie van de uitkomsten uit de modelschattingen moet daarmee rekening gehouden worden.

De uitkomsten van de modelschattingen staan in Tabel 1. In de tabel zijn de indicatoren voor bedrijfsdynamiek onderverdeeld in 'werkgelegenheid in de wijk', 'bedrijven in de wijk' en 'winkels in de wijk'. Tevens is het verband tussen de ontwikkeling van de werkloosheid in de wijk en de ontwikkeling van de leefbaarheid opnieuw getoetst. De tweede tabel laat de resultaten uit de modelschattingen met de afzonderlijke indicatoren voor overlast en onveiligheid zien.

**Tabel 1** Veranderingen in overlast en onveiligheid verklaard (OLS schattingen)

Ontwikkeling op de index overlast & onveiligheid, 2001-2007				
	Alle wijken	Zonder binnenstad	Pure woonwijken	Aandachtswijken
<b>A. Werk in de wijk</b>				
1. (Extra) werkgelegenheid in de wijk				
Werkgelegenheidsquote	–	–	–	–
Toename werkgelegenheid	–	–	–	–
2. (Extra) bedrijven in de wijk				
Bedrijfsquote	–	–	–	–
Toename vestigingen	–	–	–	–
Bedrijfsoprichtingen (excl. cons. diensten)	1,2*** (0,43)	1,9*** (0,41)	–	–
Beëindigingen (excl. cons. diensten)	–	–	–	–
Vestigers (excl. cons. diensten)	–	–	–	–
Vertrekkers (excl. cons. diensten)	–	–	–	–
3. (Extra) winkels in de wijk				
Oprichtingen (cons. diensten)	–4,0** (1,56)	–7,0*** (1,61)	–	–5,9** (2,97)
Beëindigingen (cons. diensten)	0,06* (0,033)	0,07** (0,033)	–	0,2*** (0,076)
Vestigers (cons. diensten)	–	–	–	–
Vertrekkers (cons. diensten)	–	–	–	–
Cafés	3,7* (2,22)	6,1** (3,10)	–	19,0*** (12,75)
Winkelcentra	0,0002*** (0,00006)	0,0003*** (0,00006)	0,0002** (0,00008)	0,0003*** (0,00010)
<b>B. Werkloosheid</b>				
Toename langdurige werkloosheid	0,6*** (0,20)	0,6*** (0,21)	0,8*** (0,26)	1,0*** (0,35)
<b>C. Controlevariabelen</b>				
Mate van overlast en onveiligheid (2001)	–0,3*** (0,021)	–0,3*** (0,022)	–0,2*** (0,029)	–0,4*** (0,083)
Bouwperiode 1975-1985	0,01*** (0,0034)	0,01*** (0,0035)	0,02*** (0,005)	–0,02*** (0,006)
Percentage hoogbouw	0,0003*** (0,00006)	0,0003*** (0,00006)	0,0004*** (0,00008)	0,0008*** (0,00024)
Toename Antillianen	1,01*** (0,020)	0,97*** (0,020)	0,4 (0,28)	–
Toename Marokkanen	0,4*** (0,093)	0,4*** (0,096)	0,4*** (0,097)	–
Toename jongeren 0-9 jaar	–0,8*** (0,085)	–0,8*** (0,086)	–0,8*** (0,13)	–
Toename ouderen 65+	–0,2*** (0,080)	–0,2*** (0,081)	–0,8*** (0,12)	–
Omvang steekproef	724	685	372	83
Verklaringskracht (Adj. R <sup>2</sup> )	0,36	0,36	0,31	0,43

Alle variabelen zijn gemeten op 4-positie postcode-niveau. De verklarende variabelen aan het begin van de periode: 2001, gemiddelde 1999-2001 of toename 1999-2001.

Notatie: coëfficiënt (standaardfout). \*\*\*: 1-procent significantieniveau, \*\*: 5-procent significantieniveau, \*: 10-procent significantieniveau.

**Tabel 2** Welke overlast en veiligheid?

Ontwikkeling op categorieën overlast & onveiligheid, 2001-2006				
	Overlast	Verloedering	Diefstal	Geweld
<b>A. Werk in de wijk</b>				
1. (Extra) werkgelegenheid in de wijk				
Werkgelegenheidsquote	-	-	-	-
Toename werkgelegenheid	-	-	-	-
2. (Extra) bedrijven in de wijk				
Bedrijfsquote	-	-	-	-
Toename vestigingen	-	-	-	-
Oprichtingen (excl. cons. diensten)	2,1*** (0,53)	1,7*** (0,58)	0,7** (0,28)	-
Beëindigingen (excl. cons. diensten)	-	-	-	-
Vestigers (excl. cons. diensten)	-	-	-	-
Vertrekkers (excl. cons. diensten)	-	-	-	-
3. (Extra) winkels in de wijk				
Oprichtingen (cons. diensten)	-7,4*** (2,19)	-5,0** (2,12)	-4,3*** (1,06)	-
Beëindigingen (cons. diensten)	-	0,1** (0,049)	-	-
Vestigers (cons. diensten)	-	-	-	-
Vertrekkers (cons. diensten)	-	-	-	-
Cafés	8,6** (3,08)	-	2,4*** (1,37)	8307,1*** (3731,9)
Winkelcentra	0,0003*** (0,00008)	0,0002** (0,00008)	0,0002** (0,00005)	-
<b>B. Werkloosheid</b>				
Toename jeugdwerkloosheid	0,3*** (0,11)	-	-	-
Toename langdurige werkloosheid	-	0,5* (0,28)	0,2* (0,13)	-
<b>C. Controlevariabelen</b>				
Aanvangsniveau in 2001	-0,2*** (0,019)	-0,2*** (0,023)	-0,5*** (0,033)	-0,3*** (0,077)
Bouwperiode 1975-1985	-	0,02*** (0,0058)	-	-8,9* (4,56)
Percentage hoogbouw	0,0003*** (0,00007)	0,0004*** (0,00009)	0,0001** (0,00004)	-
Toename Antillianen	1,2*** (0,27)	0,9*** (0,29)	0,3** (0,11)	-
Toename Marokkanen	-	0,6*** (0,14)	-	608,1*** (143,96)
Toename jongeren 0-9 jaar	-0,8*** (0,10)	-1,0*** (0,13)	-0,09* (0,044)	-
Toename ouderen 65+	-0,3*** (0,09)	-0,2* (0,12)	-	-
Omvang steekproef	685	685	685	686
Verklaringskracht (Adj. R <sup>2</sup> )	0,24	0,23	0,42	0,27

Alle variabelen zijn gemeten op 4-positie-postcodeniveau. De verklarende variabelen aan het begin van de periode: 2001, gemiddelde 1999-2001 of toename 1999-2001. Notatie: coëfficiënt (standaardfout). De modelspecificaties hebben betrekking op de steekproef stedelijke woonwijken exclusief binnenstad.

Extra bedrijven en werkgelegenheid in de wijk hebben gemiddeld genomen niet geleid tot een afname van de problemen in die wijk op het gebied van overlast en onveiligheid (zie Tabel 1). Het aantal nieuwe oprichtingen tussen 1999 en 2001 correleert zelfs positief met de ontwikkeling van overlast en onveiligheid tussen 2001 en 2007. Dit betekent dat nieuwe bedrijven in de wijk juist ook de overlast en onveiligheid vergroten. Dat kan komen doordat extra bedrijven in de buurt ook extra overlast, inbraken etc. aantrekken. Maar het kan ook komen omdat allochtonen over het algemeen vaker een bedrijf oprichten, waardoor in buurten met meer allochtonen meer bedrijven worden opgericht, terwijl in buurten met meer allochtonen de laatste jaren ook de overlast en onveiligheid meer is toegenomen (of minder is afgenomen).

Wat betekent dit resultaat voor de goede bedoelingen van winkelketens en vele anderen die zich bezighouden met de wijkeconomie? Dat een winkel niet werkt voor de wijk, alle goede bedoelingen ten spijt? De bedoeling van veel wijkeconomieprojecten is om meer werkgelegenheid in de probleemwijken te krijgen, om daarmee de werkloosheid te verlagen, en de leefbaarheid te vergroten. Extra werkgelegenheid in de wijk helpt een werkloze inwoner van die wijk bijna nooit aan een baan.

Bij de nieuwe winkel in de probleemwijk werken naar verwachting mensen uit de wijk die zonder die winkel ook werk hadden (gehad). Voor de werkloosheid en de leefbaarheid in de wijk leveren dergelijke initiatieven dan niets op. Dat zou alleen zo zijn als een winkelketen tegelijkertijd gedwongen zou worden om langdurig werklozen uit de probleemwijk in dienst te nemen. Maar daarvoor hoeft die vestiging van deze keten niet in de wijk zelf te liggen. Die mensen kunnen net zo goed – of wellicht zelfs beter – bij een filiaal elders in de stad aan het werk worden geholpen.

Dan zouden tevens de negatieve effecten van een extra supermarkt in een probleemwijk worden voorkomen. Supermarkten zijn in theorie immers niet alleen in positieve, maar ook in negatieve zin een ontmoetingsplek voor de wijk. Uit de analyses blijkt dat dit negatieve aspect de bovenaan voert: de aanwezigheid van winkels voor dagelijkse boodschappen in de buurt van veel jongeren tussen 10 en 19 jaar hangt significant samen met een toename van overlast en onveiligheid in de buurt. Dat effect komt op het conto van overlast en diefstal (zie Tabel 2). Ook rond cafés is de overlast en onveiligheid de laatste jaren significant meer toegenomen, met name door extra overlast, geweld en diefstal.

Die negatieve samenhang verdwijnt in de steekproef van pure woonwijken. Dat betekent dat het effect zich voordoet in gemengde wijken, inclusief een ‘bedrijfsterrein’, waaronder ook winkelcentra vallen. Dat ondersteunt de veronderstelling dat het hier vooral gaat om de grotere winkelcentra en supermarkten, en niet om de kleine bakker en slager op de

hoek. Kennelijk fungeren die winkelcentra in toenemende mate als hangplek voor overlastgevende jongeren. Het is effectiever om (problemen veroorzakende) jongeren een baan (waar dan ook) te geven, dan een extra plek in de wijk om problemen te veroorzaken.

Naast het negatieve effect van de aanwezigheid van winkelcentra en cafés op de ontwikkeling van de leefbaarheid in wijken, is de oprichting van nieuwe bedrijven in de consumentendiensten (vooral detailhandel) tussen 1999 en 2001 gunstig geweest voor de ontwikkeling van de leefbaarheid (zie Tabel 1). Zowel overlast, verloedering als diefstal zijn daarna afgenomen (zie Tabel 2). Kennelijk is de sociale controlefunctie van extra winkeliers in de wijk wel goed voor de wijk: ‘de winkelier veegt zijn stoepje schoon’.

Opmerkelijk is het dat de oprichting wel, maar de vestiging van detailhandel niet samenhangt met een verbetering van de leefbaarheid in de wijk. De reden daarvoor zou kunnen zijn dat de meeste oprichtingen (‘vanuit huis’) worden gedaan door ondernemers die al binding hadden met de wijk. En dat juist die nieuwe ondernemers die uit de wijk zelf ‘voortkomen’ een sociale controlefunctie hebben. Een verhuizend bedrijf of een nieuw filiaal van een grote winkelketen heeft die functie naar verwachting niet of minder. En bovendien keert zo’n filiaal de wijk vaak juist het grootste deel van de dag de rug toe, met grote zware rolluiken.

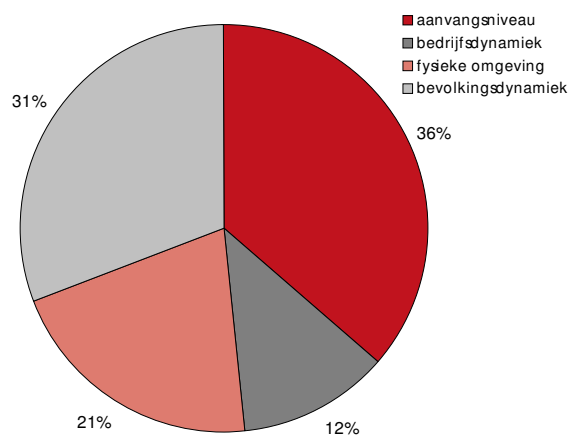
Dat kan leiden tot de beleidsconclusie dat het stimuleren van ondernemerschap onder (allochtone?) inwoners van de probleemwijken een gunstig effect heeft op de leefbaarheid in die wijken. De sociale controle die daarvan uit kan gaan bevordert de leefbaarheid, en als die ondernemer voorheen werkloos was, is er ook nog een indirect effect (via een lagere werkloosheid) op leefbaarheid te verwachten.

Tot slot hangt het aantal beëindigingen van bedrijven uit de sector consumentendiensten positief significant samen met de ontwikkeling van de mate van overlast en onveiligheid. Niet alleen gaat bij bedrijfsbeëindigingen de hierboven geroemde sociale controle verloren, bedrijfsbeëindigingen leiden vaak ook tot leegstand, en zodoende tot een plek die uitlokt om vernielingen aan te richten. Die laatste interpretatie wordt ondersteund door het feit dat het aantal bedrijfsbeëindigingen in de wijk samenhangt met extra verloedering, en niet met de andere categorieën overlast en onveiligheid (zie Tabel 2).

De – positieve en negatieve – rol van bedrijven in de wijk op de ontwikkeling van de leefbaarheid moet echter niet overdreven worden. In totaliteit draagt de bedrijfsdynamiek voor 12% bij aan de verklaring van de verschillen in de ontwikkeling van overlast & onveiligheid tussen Nederlandse wijken (zie Figuur 2). Daarbij zijn de negatieve effecten van

winkelcentra en cafés in de wijk en van bedrijfsbeëindigingen opgeteld bij de positieve effecten van oprichtingen in de sector consumentendiensten.

**Figuur 2** Aandeel in de verklaring van afname overlast en onveiligheid (o.b.v. partial  $R^2$ )



Overigens doet het effect van oprichtingen en beëindigingen van winkels zich in de sample die zich beperkt tot pure woonwijken niet voor. In de sample met alleen de aandachtswijken keert het effect weer terug (zie Tabel 1). Ook opmerkelijk is het verdwijnen van de significante relatie tussen de bevolkingsdynamiek in een wijk en de ontwikkeling van de leefbaarheid in de sample van aandachtswijken. Hierboven werd al besproken dat een toename van het aantal Antillianen en Marokkanen en een afname van ouderen en gezinnen met kinderen in de wijk over het algemeen samengaat met een verslechtering van de leefbaarheid. In de aandachtswijken is dat niet het geval. Mogelijk is het beleid er in die wijken meer dan elders op gericht geweest om te voorkomen dat een 'negatieve' bevolkingsdynamiek onmiddellijk leidt tot meer problemen in de wijk.



## 5 Conclusie

Wat is het belang van bedrijvigheid voor leefbaarheid? Om die vraag te beantwoorden werd in dit onderzoek de bedrijfsdynamiek in de wijk in verband gebracht met de ontwikkeling van de overlast en onveiligheid in de wijk. De resultaten uit dat onderzoek zijn in Tabel 3 samengevat.

**Tabel 3** Samenvatting van het effect van bedrijvigheid op leefbaarheid

	Verandering van de leefbaarheid (overlast en onveiligheid)			
	Totaal stedelijke woonwijken	Stedelijke woonwijken (excl. binnenstad)	Stedelijke woonwijk	Aandachtswijken
<b>(Extra) bedrijven in de wijk</b>				
Oprichtingen (excl. cons. diensten)	+++	+++	0	0
Beëindigingen (excl. cons. diensten)	0	0	0	0
Vestigers (excl. cons. diensten)	0	0	0	0
Vertrekkers (excl. cons. diensten)	0	0	0	0
<b>(Extra) winkels in de wijk</b>				
Oprichtingen (cons. diensten)	--	---	0	--
Beëindigingen (cons. diensten)	+	++	0	+++
Vestigers (cons. diensten)	0	0	0	0
Vertrekkers (cons. diensten)	0	0	0	0
Cafés	+	++		+
Winkelcentra	+++	+++	++	+++
<b>Werkloosheid</b>				
Toename werkloosheid	+++	+++	++	+++
	Wijken verliezen: overlast en onveiligheid neemt toe (alleen aangegeven bij significantie niveau > 5%).			
	Wijken winnen: overlast en onveiligheid neemt toe (alleen aangegeven bij significantie niveau < 5%).			

De algemene conclusie is dat van de drie mogelijke positieve effecten van bedrijven in de wijk er maar één is aan te tonen. Extra werk in de wijk heeft geen effect op de werkloosheid in die wijk zelf, en daardoor ook niet

op de leefbaarheid. Een lagere werkloosheid is wel gunstig voor de leefbaarheid, maar daarvoor is geen extra werk in de wijk nodig. De vermeende ontmoetingsplekfunctie van bedrijven in de wijk is eerder negatief dan positief, omdat winkelcentra en cafés als hangplek voor overlastveroorzakende jongeren fungeren.

Alleen van de sociale controle die uitgaat van kleine ondernemers en winkeliers in de wijk gaat naar verwachting een gunstig effect uit op de leefbaarheid in die wijk. Het stimuleren van het ondernemerschap onder de inwoners van een probleemwijk is waarschijnlijk dan ook het enige middel uit het omvangrijke pakket maatregelen uit de pijler wijk economie, dat maatschappelijk zinvol is.

**Auteur**

Gerard Marlet (e-mail: [marlet@atlasvoorgemeenten.nl](mailto:marlet@atlasvoorgemeenten.nl)) is werkzaam bij Atlas voor Gemeenten, Utrecht School of Economics, Rijksuniversiteit Groningen.

Dit artikel is eerder verschenen als hoofdstuk 4 in: Bedrijvigheid en Leefbaarheid in stedelijke wijken (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010).

## Literatuur

- Aalders, R., A. Bakkeren, J. Kok, T. Twigt, 2008, De kracht van de wijk. Belang van wijk economie voor de leefbaarheid in Amsterdamse krachtwijken, Rabobank Amsterdam en omstreken, Economische Zaken Amsterdam, MKB Amsterdam.
- Blokland, T., 2009, Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad. Amsterdam University Press.
- Bolt, G. en M.I. Torrance, 2005, Stedelijke herstructurering en sociale cohesie, Den Haag/Utrecht, DGW/Nethur.
- EZ, 2008, Wijk economie. Brief van Heemskerk en Vogelaar aan de kamer, kenmerk: OI/O/8071039, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Flap, H. en B. Völker, 2005, Gemeenschap, informele controle en collectieve kwaden in de Buurt, in: B. Völker (ed.), Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging, Amsterdam University Press, pp. 41-67.
- K. Leidelmeijer, G. Marlet, R. Schulenberg en C. van Woerkens, 2009, Leefbaarheid door de tijd. Beschrijving en analyse van de belangrijkste ontwikkelingen die volgen uit de Leefbaarometer, (Atlas/Rigo, Utrecht/Amsterdam.
- Marlet, G.A. Marlet en C.M. van Woerkens, 2007a, Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk, Atlas voor gemeenten, Utrecht.
- Marlet, G.A. en C.M. van Woerkens, 2007b, Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid, in: Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-monitor 2007, Divosa, Utrecht.
- Marlet, G. A. Marlet en C.M. van Woerkens, 2008, Werk voor de wijk, in: Atlas voor gemeenten 2008, Atlas voor gemeenten, Utrecht.
- Marlet, G.A., J. Poort en C.M. van Woerkens, 2009, De baat op straat. Het effect van de investeringen van woningcorporaties op overlast, onveiligheid en verloedering in de buurt, Atlas voor gemeenten/SEO, Utrecht/Amsterdam.
- Meijeren, M. van, A. Ouweland en V. Schutjens, 2008, Werkende wijken, werkende bewoners, in: A. Ouweland, R. van Kempen, R. Kleinans en H. Visser (eds.), Van wijken weten. Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing, Delft University Press, pp. 128-139.
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knobben, P. Pellenburg en J. Weltevreden, 2007, Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid, technische bijlage, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Raspe, O. e.a., 2010, Bedrijvigheid en leefbaarheid in stedelijke woonwijken, PBL, Den Haag.
- Schutjens, V en W. Steenbeek, 2010, Buurtbinding van ondernemers. Over de lokale betrokkenheid en inzet voor leefbaarheid, in: Bedrijvigheid en leefbaarheid in stedelijke woonwijken, PBL, Den Haag.
- Steenbeek, W., B. Völker, H. Flap en F. van Oort, 2009, Local businesses as attractors or preventers of neighborhood disorder?, under review.
- Verbrugge, L.M., 1977, The structure of adult friendship choices, *Social Forces*, 56 (2): 576-97.

# Waarom sommigen liever leraar worden en anderen beter geen bankier kunnen worden

*Thomas Dohmen*

*Dit artikel laat zien dat mensen, op basis van hun economische kernvoorkeuren, een incentive-structuur selecteren, bijvoorbeeld door hun keuze voor een opleiding of beroep of tot een systematische zelfselectie in bepaalde bedrijven en organisaties. Via zelfselectie leidt heterogeniteit in voorkeuren tot waarneembare verschillen onderwijskeuzes, beroepskeuzes en arbeidsmarktuitkomsten. Dit mechanisme biedt een nieuw perspectief waarmee wetenschappers belangrijke fenomenen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kunnen verklaren. Incentive-systemen bepalen welke type werknemer zich aangetrokken voelt tot een sector, bedrijf of organisatie. Dit heeft belangrijke beleidsimplicaties.*

## 1 Inleiding

Mensen verschillen in veel opzichten. Ze verschillen in de capaciteiten waarover ze beschikken, de vaardigheden die ze hebben, de middelen die ze tot hun beschikking hebben en voorkeuren over wat ze aantrekkelijk vinden en wat niet. Deze bronnen van heterogeniteit leiden tot grote gedragsverschillen in allerlei domeinen van het leven. Het verklaren van deze heterogeniteit is de belangrijkste drijfveer voor mijn onderzoek als econoom. Economen proberen gedrag te verklaren vanuit de veronderstelling dat mensen juist die keuzes maken die het beste zijn voor hen. Wat de beste keuze is, hangt af van de beschikbare middelen, de mogelijkheden die er onder bepaalde omstandigheden zijn, *incentives*, informatie en – zeer belangrijk ook – van hun voorkeuren. Risicovoorkeuren, tijdsvoorkeuren en sociale voorkeuren, zoals vertrouwen en reciprociteit, beïnvloeden talloze keuzes en nemen daarom een centrale plek in binnen de economische theorie.

Risicovoorkeuren zijn belangrijk omdat bijna elke economische beslissing een bepaalde mate van risico of onzekerheid met zich meebrengt. Tijdsvoorkeuren bepalen hoe afwegingen worden gemaakt tussen kosten en baten die op verschillende tijdstippen zichtbaar worden. Tijdsvoorkeuren beïnvloeden bijvoorbeeld het spaargedrag, investeringskeuzes, consumentenpatronen, maar ook iemands gezondheid, en zijn of haar geluksgevoel (Frederick, Loewenstein en O'Donogue 2002). Vertrouwen is belangrijk op het terrein van sociale interacties (Glaeser e.a. 2000; Kosfeld e.a. 2005). In veel interacties in het dagelijks leven zijn mensen afhankelijk van het gedrag van anderen. Dat maakt mensen kwetsbaar. Vertrouwen bepaalt daarom of iemand met anderen in bepaalde situaties al dan niet samenwerkt of deelneemt aan een sociale interactie. Wederzijds vertrouwen tussen partijen maakt de aantrekkelijkheid van handel veel groter, bijvoorbeeld door het reduceren van de contractkosten. Reciprociteit is een reactie in natura op vriendelijk of vijandig handelen. Conceptueel kan er een onderscheid gemaakt worden tussen positieve reciprociteit, de mate waarin mensen goed gedrag van anderen jegens hen belonen, en negatieve reciprociteit, de mate waarin mensen onaardig gedrag bestraffen. Reciprociteit beïnvloedt arbeidsmarktuitskomsten en de prestaties op verschillende terreinen van het economische leven versterkt, doordat deze een rol speelt bij de manier waarop mensen er voor zorgen dat anderen hun verplichtingen nakomen (Fehr, Kirchsteiger en Riedl 1993; Brown, Falk en Fehr 2004).

De maatschappij en bedrijven proberen ook het gedrag van mensen te beïnvloeden door het geven van *incentives*: beloningen en straffen. Door financiële beloningen, waardering, belangstelling en aandacht van de baas en collega's afhankelijk te maken van resultaten en gedrag, worden de keuzes van mensen gevormd. Dit noem ik een *incentive*-structuur.

In dit artikel laat ik zien dat mensen, op basis van hun economische kernvoorkeuren, zichzelf sorteren. Ze selecteren een bepaalde *incentive*-structuur, bijvoorbeeld door hun keuze voor een opleiding of beroep. Via *incentive*-structuren leidt heterogeniteit in voorkeuren dus tot waarneembare verschillen tussen mensen. Ze beïnvloeden onderwijs- en beroepskeuzes en daarmee vele arbeidsmarktuitskomsten.<sup>1</sup> De relatie tussen voorkeuren en *incentive*-structuren biedt een nieuw perspectief waarmee wetenschappers

---

<sup>1</sup> Er zijn andere zeer belangrijke wegen waarlangs voorkeuren arbeidsmarktuitskomsten beïnvloeden. Zo toont de theorie van het menselijk kapitaal bijvoorbeeld aan dat iemands investeringen in onderwijs afhankelijk zullen zijn van zijn of haar risico- en tijdsvoorkeuren (Becker 1975; Ben-Porath 1967; Levhari en Weiss 1974; Mincer 1958 en 1974).

belangrijke fenomenen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kunnen verklaren.<sup>2</sup> Een voorbeeld is het loonverschil tussen vrouwen en mannen.

Zelfselectie in *incentive*-structuren kan ons ook helpen te verklaren waarom sommige mensen er de voorkeur aan geven om in de private sector te werken en anderen in de publieke sector. En, zo kan ook gekeken worden naar de vraag waarom sommige mensen docent worden, terwijl anderen juist kiezen voor een ander beroep.

*Incentive*-systemen kunnen worden benut om voor bepaalde banen de mensen aan te trekken die voor dat soort werk het meest geschikt zijn. Inzichten in dit mechanisme maken het mogelijk om economisch gedrag beter te voorspellen en kunnen daarom de beleidsvorming faciliteren. Zo kunnen we ons afvragen of wel de juiste mensen worden geselecteerd om leraar te worden, maar is vorig jaar ook duidelijk geworden dat de mensen die er de afgelopen decennia voor gekozen hebben in de financiële sector te gaan werken misschien niet de meest geschikte persoonlijkheden voor dit soort werk zijn. De relatie tussen voorkeuren en *incentive*-structuren kan echter ook verklaren waarom verandering heel moeilijk kan zijn.

Aan de hand van de risicovoorkeur zal ik laten zien hoe voorkeuren bepalend zijn voor de beroepskeuze die mensen maken en welke consequenties dit heeft voor de maatschappij. Het moge duidelijk zijn dat risicovoorkeuren slechts één facet zijn van de voorkeuren en de persoonskenmerken die bepalen welke keuzes mensen maken.

Om te laten zien hoe verschillen in voorkeuren keuzes en gedrag van mensen bepalen, is het van belang deze voorkeuren te meten in grote populaties.<sup>3</sup> Ik zal laten zien hoe risicovoorkeuren gemeten kunnen worden. Ik zal ingaan op de heterogeniteit in risicohouding en de factoren die deze heterogeniteit bepalen. Daarna zal ik uiteenzetten hoe risicovoorkeuren de keuze beïnvloeden om onder een bepaalde *incentive*-structuur te werken.

---

<sup>2</sup> Enkele empirische studies hebben de relatie tussen risicovoorkeuren en arbeidsmarktuitkomsten onderzocht. Bijvoorbeeld, DeLeire en Levy (2004) relateren beroepskeuzes aan verschillen tussen beroepen in het risico om een dodelijk ongeluk te krijgen, terwijl andere studies de bereidheid om risico's te nemen relateren aan de variantie in inkomen tussen beroepen (Bonin e.a. 2007; Guiso, Japelli en Pistaserra 2002) of aan de beslissing om zelfstandige ondernemer te worden (Caliendo, Fossen en Kritikos 2009; Cramer e.a. 2002; Ekelund e.a. 2005). In tegenstelling tot deze studies, wil ik in dit artikel graag de aandacht vestigen op een specifiek mechanisme, namelijk de interactie tussen economische kernvoorkeuren en *incentive*-structuren.

<sup>3</sup> De laatste jaren is vooruitgang geboekt in het meten van de economische kernvoorkeuren in grote representatieve steekproeven. Maatstaven voor risicovoorkeuren (Dohmen e.a. 2010a), tijdsvoorkeuren (Andersen e.a. 2008), en sociale voorkeuren zoals vertrouwen (Dohmen e.a. 2008) en reciprociteit (Dohmen e.a. 2009) zijn ontwikkeld en geïntroduceerd in grootschalige enquêteonderzoeken, zoals het Duitse sociaaleconomische panel onderzoek (SOEP).

Hierna zal ik aantonen hoe de interactie tussen risicovoorkeuren en *incentive*-structuren leidt tot bepaalde arbeidsmarktuitskomsten. Nadien zal ik nog een aantal beleidsimplicaties afleiden.

## 2 Heterogeniteit in risicovoorkeuren

Eerst dus het meten van risicovoorkeur. Omdat het gaat om de heterogeniteit moeten we risicovoorkeur meten in grote populaties. Dat is over het algemeen niet eenvoudig. Er komt een aantal problemen kijken bij het meten van voorkeuren. Veel van deze problemen zijn gerelateerd aan het meten op zich. In welke context moeten voorkeuren gemeten worden, voor welke factoren moet gecontroleerd worden en welke meetmethode moet er worden gebruikt? Andere problemen zijn meer conceptueel van aard. Dit soort problemen vloeit vaak voort uit de theoretische discussie: wat is de precieze definitie? Hoeveel parameters hebben we nodig om voorkeuren, bijvoorbeeld tijdsvoorkeuren, te beschrijven?

Het is geen verrassing dat het meten van risicovoorkeuren niet onomstreden is. Het is een feit dat er een omvangrijke literatuur bestaat over de concepten en de meetmethodes. Ik ga in dit artikel niet verder in op deze literatuur. Belangrijk is echter dat economen over het algemeen risicovoorkeuren afleiden van de keuzes die mensen maken bij een loterij. Deze methode voor het blootleggen van risicovoorkeuren volgt direct uit de theorie van het verwachte nut (Von Neumann en Morgenstern 1944). Hoewel het raamwerk van het verwachte nut verre van onbetwist is, wordt het binnen de economie toch vaak gebruikt.<sup>4</sup> In het vervolg richt ik mij op een enigszins onconventionele methode om risicovoorkeuren te meten, namelijk door mensen direct te vragen om een globale beoordeling te geven van hun bereidheid om risico's te nemen op een schaal van 0 tot 10. De precieze formulering van deze algemene risicovraag is als volgt:

*“Hoe ziet u uzelf: bent u over het algemeen een persoon die volledig bereid is risico's te nemen of probeert u risico's te vermijden? Kruis alstublieft een vakje op de schaal aan, waarbij de waarde 0 betekent: 'helemaal niet bereid om risico's te nemen' en de waarde 10 betekent: 'heel erg bereid om risico's te nemen'.”*

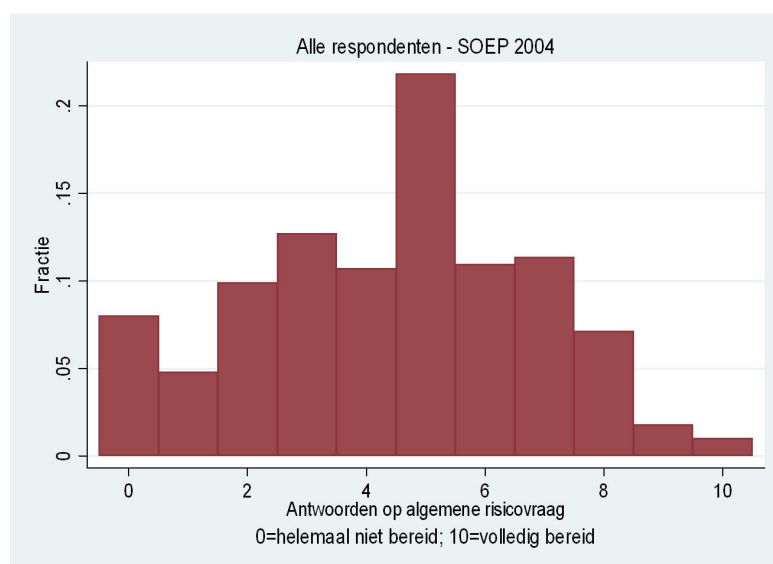
---

<sup>4</sup> Zie Starmer (2000) voor een overzichtsartikel over de ontwikkelingen in non-expected utility theory, dat de enorme vooruitgang reflecteert die is geboekt om bij besluitvorming onder onzekerheid.

Deze maatstaf is kwalitatief van aard en er is geen expliciete verwijzing naar een loterij. Opmerkelijk is dat desondanks deze aanpak zeer aantrekkelijk blijkt te zijn om een betrouwbare algemene maatstaf voor risicohouding in verschillende contexten af te leiden. Eerder onderzoek heeft laten zien dat deze maatstaf het risicogedrag in verschillende contexten voorspelt (Jaeger e.a. 2010). In een vergelijkende studie hebben we respondenten deze eenvoudige algemene risicovraag laten beantwoorden en een loterijvraag met echte beloningen voorgelegd. Het antwoord op de algemene risicovraag blijkt het gedrag in loterijkeuzes, waarin echte belangen op het spel staan, te voorspellen (Dohmen e.a. 2010).

Figuur 1 laat de verdeling zien van de algemene risicohouding voor een representatieve steekproef van 22.000 respondenten in Duitsland. Elke staaf in het diagram beschrijft de fractie mensen die een bepaald punt op de elfpunts-riscoschaal heeft gekozen. De figuur laat zien dat er sprake is van een substantiële heterogeniteit in de risicohouding in de populatie: de modale respons is 5, maar de bereidheid om risico's te nemen varieert behoorlijk over de gehele schaal. Een relatief kleine groep respondenten kiest de waarde 10, hetgeen aangeeft dat ze heel erg bereid zijn om risico's te nemen, terwijl een iets grotere groep van ongeveer 7 procent van alle mensen de waarde 0 kiest. Deze waarde geeft aan dat ze helemaal niet bereid zijn risico's te nemen.

**Figuur 1** De verdeling van risicohouding in een representatieve steekproef onder volwassenen



Bron: Socio-Economische Panel Studie (SOEP), 2004.

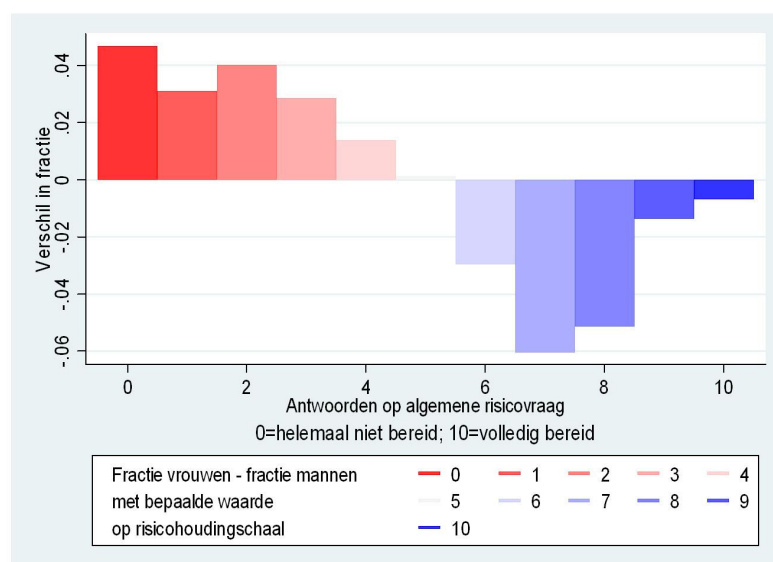


### 3 Determinanten van risicovoorkeuren

Een voor de hand liggende vraag is of de heterogeniteit in risicohouding gedeeltelijk systematisch is en daarmee leidt tot verschillen in economische beslissingen tussen verschillende groepen mensen.

Figuur 2 laat het verschil in risicohouding tussen vrouwen en mannen zien. Iedere kleur geeft aan hoe groot het verschil is tussen de fractie vrouwen en de fractie mannen met een bepaalde waarde op de schaal voor risicohouding. Het is goed te zien dat vrouwen minder bereid zijn om risico's te nemen dan mannen. Relatief meer mannen dan vrouwen kiezen een hogere waarde op de risicoschaal. De figuur geeft daarmee een eerste indicatie dat vrouwen minder bereid zijn om risico's te nemen dan mannen.

**Figuur 2** Verschillen tussen mannen en vrouwen in de bereidheid om risico's te nemen



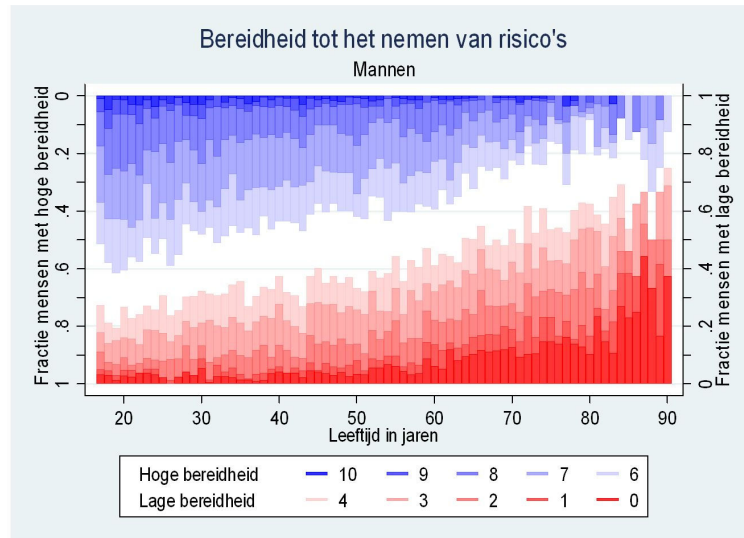
Verschil tussen de fractie vrouwen en de fractie mannen die kiezen voor een bepaalde antwoordcategorie op de elfpunts-risicoschaal.

Bron: SOEP, 2004.

Figuur 3 geeft de relatie weer tussen de leeftijd en de risicohouding van mannen. Links staan de jongste mannen en rechts de oudste mannen. Voor elke leeftijd laten de rode staven de fractie antwoorden zien die in de eerste 5 antwoordcategorieën valt, terwijl de blauwe staven aangeven hoe groot het aandeel mannen is met een antwoord van 6 of hoger op de schaal. Een

donkerdere tint staat voor een extremer antwoord. Uit de figuur blijkt duidelijk dat het percentage mannen dat minder graag risico's neemt, sterk toeneemt met de leeftijd.

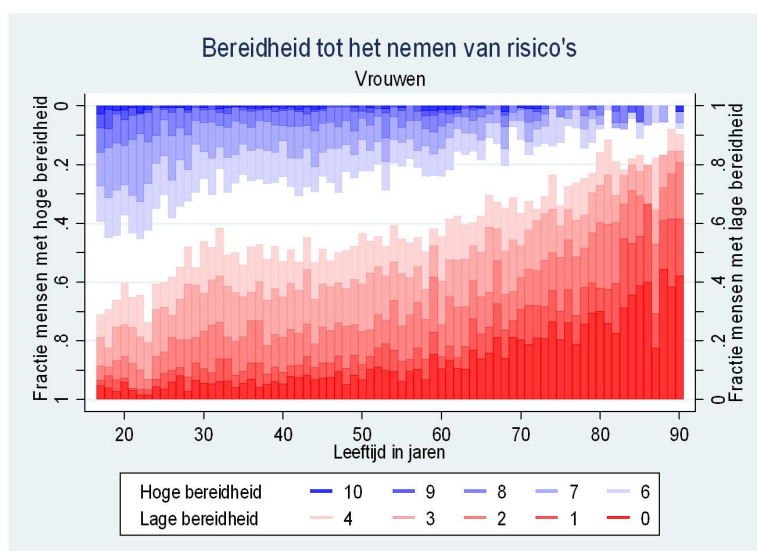
**Figuur 3** Risicohouding van mannen over de levensloop



De gekleurde balken geven aan welk deel van de mannen met een bepaalde leeftijd kiest voor een specifieke waarde op de elfpunts-schaal bij de algemene risico vraag.  
Bron: SOEP, 2004.

Figuur 4 geeft hetzelfde beeld voor vrouwen. Ook vrouwen blijken minder bereid te zijn om risico's te nemen naarmate ze ouder zijn. Bovendien zien we hier opnieuw dat voor alle leeftijdscategorieën geldt dat vrouwen minder bereid zijn om risico's te nemen dan mannen.

**Figuur 4** Risicohouding van vrouwen over de levensloop



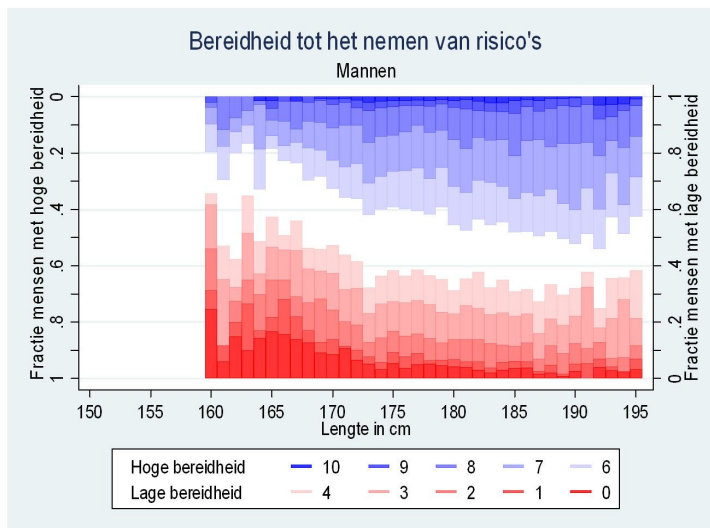
De gekleurde balken geven de fractie vrouwen met een bepaalde leeftijd aan, die kiest voor een specifieke waarde op de elfpunts-schaal bij de algemene risico vraag.  
Bron: SOEP, 2004.

Ook lengte, een eigenschap die direct beïnvloed is door iemands ouders, is gerelateerd aan zijn of haar risicovoorkeur. Dit geldt voor zowel mannen als vrouwen (zie Figuur 5a en Figuur 5b). Voor beide geslachten geldt dat lange personen meer bereid zijn om risico's te nemen.<sup>5</sup> Ook als we controleren voor andere kenmerken van een persoon blijken geslacht, leeftijd en lengte significante voorspellers van risicohouding te zijn.<sup>6</sup> Ook de familieachtergrond speelt een rol bij de risicohouding. Zo zijn kinderen van hoogopgeleide ouders meer bereid om risico's te nemen dan kinderen van lageropgeleide ouders. Kinderen uit een meer welvarende omgeving zijn eveneens meer bereid risico's te nemen.

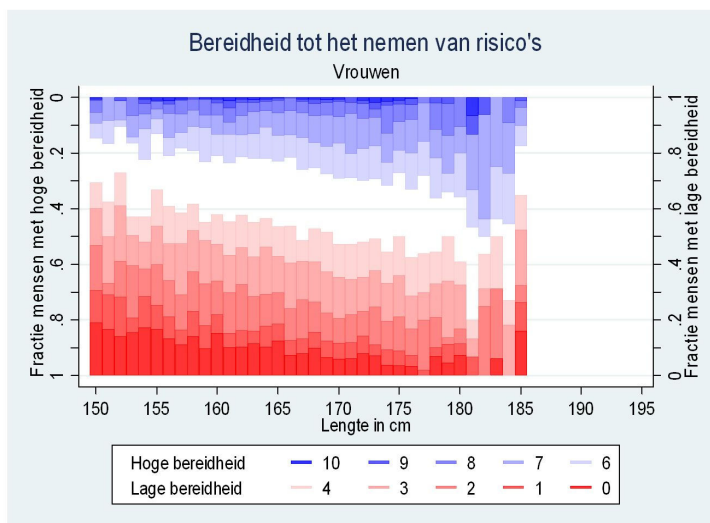
<sup>5</sup> De resultaten met betrekking tot determinanten zoals leeftijd, geslacht, inkomen, vermogen, en lengte worden eveneens gevonden voor een representatieve steekproef in de Oekraïne.

<sup>6</sup> Zie Tabel 1 in Dohmen c.s. (2010a).

**Figuur 5a** Lengte en de risicohouding mannen



**Figuur 5b** Lengte en de risicohouding vrouwen



De gekleurde balken geven de fractie mannen (grafiek 5a) en vrouwen (grafiek 5b) aan met een bepaalde lengte, dat kiest voor een specifieke waarde op de elfpunts-schaal bij de algemene risicovraag. Om problemen aangaande lage celvulling te voorkomen voegen we mannen die langer zijn dan 195 cm samen met degenen die 195 cm lang zijn (en vrouwen die langer zijn dan 185 cm met degenen die 185 cm lang zijn) alsook de mannen die kleiner zijn dan 160 cm samen met degenen die 160 cm lang zijn (en vrouwen die kleiner zijn dan 150 cm samen met degenen die 150 cm lang zijn).

Bron: SOEP, 2004.

Daarnaast bestaat er een interessante correlatie tussen intelligentie en bereidheid tot het nemen van risico's (Dohmen e.a. 2010b). Dit laat Figuur 6 zien.

**Figuur 6 Intelligentie en risicohouding**

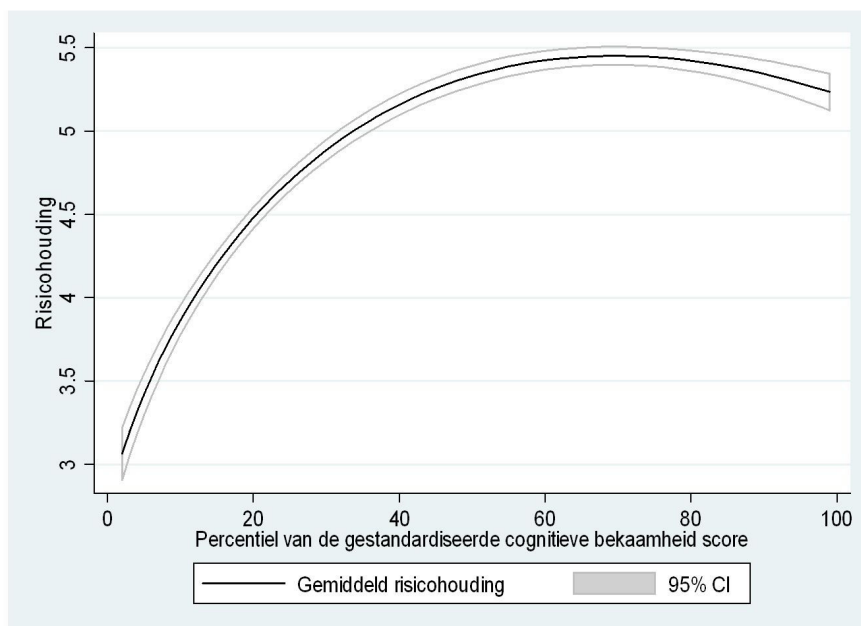


Diagram van fractionele polynomische voorspellingen. De bereidheid om risico's te nemen wordt gemeten aan de hand van de algemene risicovraag. Cognitief vermogen wordt gemeten door middel van de gestandaardiseerde gemiddelde score op de gestandaardiseerde "symbol digit correspondence" en "word fluency" toetsen.

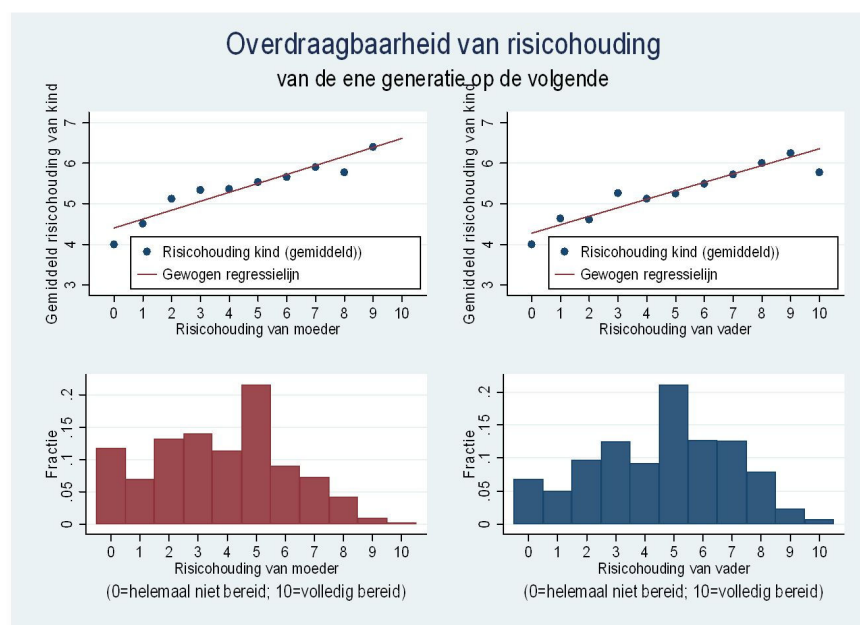
Bron: pretest van SOEP 2005 (zie Dohmen e.a 2010b).

De relatie tussen risicohouding, intelligentie en lengte suggereert dat iemands voorkeuren gedeeltelijk worden gevormd tijdens de jeugd. Lange kinderen zijn fysiek vaak sterker dan andere kinderen en zouden daardoor later meer durven. Intelligente kinderen zouden meer zelfvertrouwen kunnen krijgen en om dezelfde redenen later meer bereid kunnen zijn om risico's te nemen. En omdat intelligentie en lengte, tot op zekere hoogte, genetisch overdraagbaar zijn van ouders op kinderen, kan dit ook betekenen dat de voorkeuren van ouders en kinderen ook aan elkaar gerelateerd zijn.

In een andere studie (Dohmen c.s. 2006) laten we inderdaad zien dat voorkeuren worden overgedragen van de ene generatie op de andere. Figuur 7 illustreert dat kinderen over het algemeen meer bereid zijn risico's te nemen, wanneer hun vader of moeder ook meer bereid is om risico's te

nemen. Dit verband wordt nog eens versterkt door de wijze waarop relaties tussen mannen en vrouwen gevormd worden. Mannen die van risico houden trouwen vrouwen die ook van risico houden. Doordat partners vaak vergelijkbaar zijn met betrekking tot hun economische kernvoorkeuren worden de verschillen tussen kinderen in onze samenleving uitvergroot.

**Figuur 7** Overdraagbaarheid van risicohouding van de ene generatie op de volgende



De bovenste figuren geven weer hoe kinderen hun eigen bereidheid tot het nemen van risico's beoordelen, bij een gegeven bereidheid tot het nemen van risico's van de moeder (linker diagram) en van de vader (rechter diagram). De histogrammen die eronder staan, geven de antwoorden op de algemene risicovraag weer van moeders (linker histogram) en vaders (rechter histogram).

Bron: SOEP, 2004.

Uit representatieve metingen van risicohouding komen dus vier hoofdbevindingen naar voren: Mensen verschillen met betrekking tot de voornaamste economische voorkeuren. Ten tweede zijn er belangrijke verschillen tussen de voorkeuren van mannen en vrouwen; voorkeuren veranderen op een systematische manier over de levensloop; en ten slotte zijn voorkeuren overdraagbaar van de ene generatie op de volgende.

Voordat ik inga op de implicaties van deze bevindingen voor de relatie tussen voorkeuren en *incentive*-systemen, ga ik eerst nog in op de selectie-effecten van *incentive*-structuren.

#### 4 Zelfselectie in *incentive*-structuren

Met *incentives* proberen mensen het gedrag van anderen te beïnvloeden. De grondgedachte achter het aanbieden van *incentives* op het werk is het op één lijn brengen van de interesses van de werkgever (principaal) en zijn medewerker (agent). Financiële prikkels om dit te bereiken zijn stukloon, bonusregelingen, winstdeling en carrièremogelijkheden die afhangen van eerdere prestaties. Dit soort beloningen komen meer en meer voor. Uiteraard motiveren managers hun werknemers ook met secundaire arbeidsvoorwaarden, maar ook met belangstelling, aandacht en waardering. Dit zijn allemaal *incentives*.

Theoretisch en empirisch onderzoek heeft zich vooral gericht op het *incentive-effect* van dit soort variabele beloningsregelingen. Als mensen meer prikkels krijgen om betere prestaties te leveren, gaan zij ook betere prestaties leveren. Maar naast deze directe motiverende werking van *incentives*, hebben *incentive*-systemen ook een effect op zelfselectie. Lazear (2000) laat zien dat productieve werknemers de voorkeur geven aan een bedrijf met stukloon in plaats van een bedrijf dat een vast loon biedt, simpelweg omdat deze productievere werknemers op basis van stukloon een hoger loon verwachten. Naast de verwachte beloning kunnen andere aspecten van de verschillende beloningssystemen eveneens een belangrijke rol spelen.

In dit geval voelen werknemers met verschillende voorkeuren en attitudes zich aangetrokken tot verschillende beloningsregelingen. Risicomijdende werknemers willen een vaste beloning. Risicozoekende werknemers willen kans maken op een bonus. Dit leidt tot een systematische zelfselectie in bepaalde bedrijven en organisaties. Indien werknemers zichzelf op basis van voorkeuren selecteren in bepaalde *incentive*-systemen dan hangt hun prestatie niet alleen af van de directe werking van de *incentives*, maar ook van dit selectie-effect.

*Incentive*-systemen bepalen dus niet alleen hoe productief de zittende werknemers zijn, maar ook welk type werknemer zich aangetrokken voelt tot dit bedrijf. De vraag is of dit de werknemers zijn waar dit bedrijf behoefte aan heeft. Voorkeuren en gedrag van werknemers beïnvloeden de manier waarop output wordt gegenereerd, de manier waarop collega's met elkaar samenwerken en de manier waarop klanten en cliënten worden benaderd. De samenstelling van het personeelsbestand is daardoor een be-

langrijke factor voor een productief bedrijf. Mensen met bepaalde voorkeursparameters kunnen daarom heel nuttig zijn voor het ene bedrijf maar contraproductief in een ander bedrijf.

Dohmen en Falk (2010a) hebben deze mechanismes in een laboratoriumsetting getest (Dohmen en Falk 2010a). Hier komt inderdaad naar voren dat variabele beloningssystemen de meest productieve personen aantrekken. Ten tweede is het percentage vrouwen dat een variabel beloningssysteem kiest altijd lager dan het percentage mannen, ongeacht of het stukloon, carrièremogelijkheden of winstdeling betreft. De risicohouding is ook van grote invloed op de keuze die deelnemers maken.

In dit experiment, is het geslachtsverschil in het kiezen van beloningssystemen grotendeels te verklaren door het verschil in risicohouding tussen mannen en vrouwen. Dit resultaat geeft al een indicatie dat man-vrouwverschillen in arbeidsmarktuitkomsten gedeeltelijk herleid kunnen worden tot man-vrouw-verschillen in de voornaamste economische voorkeuren.

De invloed van voorkeuren neemt aan relevantie toe naarmate werknemers dichterbij de drempel zijn waarvoor geldt dat het verwachte inkomen van werken voor een variabele beloning gelijk is aan dat van het werken voor een vaste beloning.<sup>7</sup> Een ander interessant resultaat is dat de invloed van voorkeuren aan relevantie toeneemt naarmate werknemers dichterbij de drempel zijn waarvoor geldt dat het verwachte inkomen van werken voor een variabele beloning gelijk is aan dat van het werken voor een vaste beloning (voor meer details zie Dohmen en Falk 2010a).

Het is belangrijk om te melden dat wij bovenop de selectiepatronen ook een direct *incentive*-effect vinden. Variabele beloningsregelingen leiden ook bij vergelijkbare personen tot een hogere productiviteit, maar ook tot meer stress en uitputting.

Als voorkeuren van invloed zijn op de keuze voor de verschillende *incentive*-systemen die bedrijven hanteren, dan is de samenstelling van het personeelsbestand afhankelijk van deze zelfselectie van werknemers. In dit opzicht heeft het aanbieden van *incentives* binnen bedrijven en organisaties twee belangrijke effecten: een direct *incentive*-effect, en een selectie-effect. Bedrijven krijgen niet alleen meer output als ze daarvoor betalen, maar ook andere persoonlijkheden als ze anders betalen. Dit heeft belangrijke consequenties voor bedrijven en werknemers. Vanuit het perspectief van het bedrijf hebben de resulterende selectiepatronen gevolgen voor de samenstelling van het personeelsbestand en voor de effectiviteit van de *in-*

---

<sup>7</sup> Dit is een belangrijk resultaat, omdat productiviteitsverschillen in de werkelijke arbeidsmarkt doorgaans al worden bewerkstelligd door de banen die men heeft. Daardoor worden naast het daadwerkelijke beloningsniveau, de andere kenmerken van de beloningsregelingen, relatief belangrijker.



*centives*. Vanuit het perspectief van de werknemer beïnvloeden deze selectiepatronen de carrièrekeuzes en mogelijk ook de beroepskeuze en de investeringen in menselijk kapitaal.

## 5 Implicaties voor de arbeidsmarkt

De publieke sector kan grotendeels gekarakteriseerd worden door vaste lonen en arbeidszekerheid. In de private sector komt prestatiebeloning vaker voor en is de kans groter om werkloos te worden. Op basis van de laboratoriumexperimenten kan verwacht worden dat werknemers in de publieke sector meer risicomijdend zijn en dat er meer vrouwen in de publieke sector werken. Tabel 1 laat zien dat dit in Duitsland inderdaad zo blijkt te zijn. De tabel toont marginale effecten op basis van de gemiddelde waarden van de verklarende variabelen, van probit-modellen.

**Tabel 1** Selectie in de arbeidsmarkt

Afhankelijke variabele	Alleen private sector		
	(1)	(2)	(3)
	publieke sector	als prestatieloon	als prestatieloon
Risicohouding	- 0,004* (0,002)	0,008*** (0,003)	0,006** (0,003)
1 als vrouw	0,031*** (0,011)	- 0,070*** (0,014)	- 0,051*** (0,015)
Aantal jaren onderwijs	0,007*** (0,002)	0,034*** (0,003)	0,009*** (0,003)
Controle variabelen voor ervaring	ja	ja	ja
Controle variabelen voor leeftijd en aanstellingsduur	nee	ja	ja
Controle variabelen voor vertrouwen en reciprociteit	ja	ja	ja
Controle variabelen voor bedrijfsgrootte en sector	ja	nee	ja
Controle variabelen voor beroepsgroep	ja	nee	ja
Observaties	8097	5184	5184
Pseudo R-squared	0,440	0,0689	0,200

De tabel toont de marginale effecten, op basis van de gemiddelde waarden van de verklarende variabelen, van probit-modellen. Robuuste standaardfouten staan tussen haakjes, \* significant op 10%; \*\* 5%; \*\*\* 1%. Zie Dohmen en Falk (2010a) voor een beschrijving van de controle variabelen voor vertrouwen en reciprociteit.

De afhankelijke variabele in kolom (1) heeft de waarde 1 als de respondent in de publieke sector werkt en 0 indien de respondent in een andere sector werkt.<sup>8</sup> De coëfficiënten in kolom (1) laten de invloed op de kans dat iemand in de publieke sector werkt. Vrouwen hebben een hogere kans. Mensen die graag risico nemen hebben juist een kleinere kans.<sup>9</sup>

Een voor de hand liggende volgende vraag is of de risicohouding ook een rol speelt bij de selectie van typen werknemers binnen de private sector. Kolommen (2) en (3) laten zien dat respondenten vaker werkzaam zijn in een baan met prestatiebeloning, naarmate zij meer bereid zijn om risico's te nemen. Vrouwen hebben een kleinere kans op prestatiebeloning en hoogopgeleiden hebben een grotere kans op een baan met prestatiebeloning.<sup>10</sup>

**Consequenties van een verandering in de *incentive*-structuur.** Om de productiviteit in de publieke sector te vergroten, wordt regelmatig voorgesteld om hier net als in het bedrijfsleven een variabel beloningssysteem in te voeren. Maar wat zouden de gevolgen zijn van een dergelijke verandering? Neem het voorbeeld van docenten. In Duitsland en Nederland zijn docenten voornamelijk werkzaam in de publieke sector, waarin ze te maken hebben met een systeem van vaste salarissen. Het risico om door ontslag werkloos te worden is vrij klein.

Wie wordt er nu docent? Tabel 2 laat het zien. De afhankelijke variabele in kolom (1) heeft waarde 1 als de respondent een docent is in Duitsland (inclusief elke vorm van onderwijsberoepen en schoolhoofden) en 0 indien anders. In de steekproef worden alleen werkende personen meegenomen die jonger zijn dan 65, die momenteel niet ingeschreven staan in een onderwijsinstelling en die een vooropleiding (Abitur) hebben die hen toelaat om universitair onderwijs te volgen. Ik vergelijk alleen mensen met een 'Abitur', omdat dat opleidingsniveau nodig is om docent te worden in Duitsland. De tabel toont de marginale effecten, op basis van de gemiddelde waarden van de verklarende variabelen, van probit-modellen. Vrouwen hebben ongeveer 13 procent meer kans om docent te worden dan mannen. Er is opnieuw een significant negatieve correlatie tussen de mate waarin iemand bereid is om risico's te nemen en de kans om het docentenvak te

---

<sup>8</sup> De steekproef in kolom (1) bestaat alleen uit werkende personen jonger dan 65, die momenteel niet ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling. Observaties waarbij informatie voor verklarende variabelen ontbreekt worden niet meegenomen.

<sup>9</sup> Risicohouding wordt gemeten met het antwoord op de algemene risicovraag.

<sup>10</sup> De afhankelijke variabele in kolom (2) en (3) heeft de waarde 1 als de prestatie van de respondent beoordeeld wordt. Voor kolom (2) en (3) gelden dezelfde steekproefrestricties als voor kolom (1), maar zijn bovendien werknemers uit de publieke sector hier niet meegenomen.

kiezen. In de huidige incentive-structuur hebben mensen die er niet van houden risico's te nemen, een veel grotere kans om docent te worden. De coëfficiënt geeft aan dat voor elk punt op de 11-punts schaal, die wordt gehanteerd in de vragenlijst, de kans om docent te worden met bijna twee procentpunten afneemt. Er zijn ook significante effecten van sociale voorkeuren: docenten zijn significant minder negatief reciproque in vergelijking met de controle groep. Ook de persoonlijkheid van docenten blijkt af te wijken van het gemiddelde. Docenten zijn zorgvuldiger, meer altruïstisch en staan meer open voor nieuwe ervaringen dan anderen. Deze resultaten komen naar voren als gecontroleerd wordt voor de Big Five.<sup>11</sup>

**Tabel 2** Selectie van docenten in het docentenvak

	(1)	(2)
	Duitsland	Nederland
Risicohouding	- 0,014*** (0,005)	- 0,034*** (0,012)
1 als vrouw	0,132*** (0,021)	0,248*** (0,047)
Leeftijd (in jaren)	0,011*** (0,001)	0,023*** (0,003)
Positieve reciprociteit	-0,005 (0,011)	0,022 (0,029)
Negatieve reciprociteit	- 0,027*** (0,008)	- 0,040* (0,021)
Observaties	1521	353
Pseudo R-squared	0,138	0,296

De tabel toont de marginale effecten, op basis van de gemiddelde waarden van de verklarende variabelen, van probit-modellen. Standaardfouten staan tussen haakjes, \* significant op 10%; \*\* 5%; \*\*\* 1%. Met uitzondering van de onderzoeksvragen over reciprociteit, die afkomstig zijn uit de cohort van 2005, zijn de data in kolom (1) afkomstig van de cohort van 2004 uit het Duitse Socio-Economische Panel

Zijn deze bevindingen ook voor Nederland van toepassing zijn? Om deze vraag te beantwoorden heb ik in kolom (2) data gebruikt van het school-

<sup>11</sup> De Big Five taxonomie heeft een integrerende functie, omdat het de verschillende en diverse systemen van. Ondanks het feit dat de Big Five taxonomie het meest gebruikte concept is om persoonlijkheidsbeschrijvingen in een omvattend raamwerk te representeren, is het ook bekritiseerd. Zo is er bijvoorbeeld gewezen op het ontbreken van een theorie die rechtvaardigt dat persoonlijkheidskenmerken op een betrouwbare manier in 5 groepen geclusterd kunnen worden. Bovendien onderdrukt het model subgroepen die belangrijke individuele verschillen zouden kunnen verklaren (zie Borghans e.a. 2008). De 2005-golf van de SOEP bevat een korte versie van de Big Five, bestaande uit 15 items, 3 voor elke factor (voor meer details zie Gerlitz en Schupp 2005).

verlatersonderzoek dat elk jaar in Nederland wordt uitgevoerd door het ROA. *In deze steekproef worden alleen hbo-studenten meegenomen.* Ik heb mij beperkt tot het schoolverlatersonderzoek onder hbo'ers, omdat in Nederland een hbo-opleiding vereist is voordat men mag doceren. In 2009 hebben we de respondenten van de HBO Monitor gevraagd een additionele vragenlijst over voorkeuren, gedrag en persoonlijkheidskenmerken in te vullen. Onder de 353 respondenten die volledige informatie over risicohouding en reciprociteit geven zijn 99 docenten. De afhankelijke variabele in kolom (2) heeft de waarde 1 als de respondent heeft gekozen voor een lerarenopleiding in Nederland.

*Positieve reciprociteit wordt gemeten door de gemiddelde score van de mate van instemming met drie beweringen: (1) de bereidheid iets terug te doen na een gunst, (2) de mate waarin iemand het ontloopt om iemand te helpen die op een eerder moment aardig was en (3) de mate waarin iemand bereid is persoonlijke kosten te maken om (iemand te helpen die jou eerder geholpen heeft.*

De tabel laat zien dat Nederlandse hbo'ers die bereid zijn om meer risico te nemen, minder kans hebben om docent te worden.<sup>12</sup> Daarnaast zijn, net zoals in Duitsland, vrouwen en personen met een lage negatieve reciprociteit vaker docent.<sup>13</sup>

Hoewel docenten in alle sectoren van het onderwijs te maken hebben met vergelijkbare *incentive*-structuren, zijn er ook opvallende verschillen. Ten eerste is, niet geheel onverwacht, het man-vrouw-verschil anders voor docenten aan de universiteit of hogeschool dan voor basisschoolleraars. Terwijl de basisschoolleraars significant vaker vrouw zijn, zijn de docenten aan hogescholen en universiteiten vaker mannen. In termen van risico valt het op dat docenten aan de middelbare school minder risico-avers zijn dan basisschoolleraars. Dit kan verklaard worden omdat de middelbare school meer promotiemogelijkheden kent dan de basisschool.<sup>14</sup> Ook qua persoonlijkheid zijn er verschillen. Professoren aan de universiteit zijn bijvoorbeeld meer open voor nieuwe ervaringen. Dit laat een analyse op basis van de SOEP data zien (zie Tabel 4 in Dohmen en Falk 2010b).

---

<sup>12</sup> Risicohouding wordt gemeten met het antwoord op de algemene risicovraag.

<sup>13</sup> Negatieve reciprociteit wordt hier gemeten door de gemiddelde score van de mate van instemming met beweringen over de bereidheid (1) om wraak te nemen na een ernstige fout, (2) om zich te wreken, na in een moeilijke positie te zijn gebracht en (3) iemand te beledigen na eerder zelf beledigd te zijn. Antwoorden zijn steeds op een schaal van 1 tot 7, waarbij 1 betekent "dit is totaal niet op mij van toepassing" en 7 betekent "is helemaal op mij van toepassing".

<sup>14</sup> Docenten aan de middelbare school in Duitsland hebben beperkte promotiemogelijkheden, terwijl basisschoolleraars die vrijwel niet hebben (zie Wößmann 2008).

Samengevat, zijn er systematische verschillen te zien tussen docenten en personen die docent hadden kunnen worden, maar gekozen hebben om dat niet te doen. Deze selectie-effecten zijn belangrijk als we de consequenties van het introduceren van financiële prikkels voor werknemers in de onderwijssector overdenken. Hiervoor zijn drie redenen te noemen: Ten eerste, creëren veranderingen in *incentive*-systemen mogelijk spanningen en ontevredenheid. De reden hiervoor volgt direct uit het feit dat werknemers in de onderwijssector, de docenten, zichzelf op basis van hun voorkeuren hebben geselecteerd voor een functie waarin inkomen gebaseerd is op een vaste beloning. Deze mensen zouden dan ineens geconfronteerd worden met een betalingssysteem waarin hun loon afhankelijk wordt gemaakt van output en prestatie. Als hun selectiebeslissing in eerste instantie optimaal was, dan zal de nieuwe beloningssystematiek tot ontevredenheid leiden. Met andere woorden: voor een gegeven salaris zal de baantevredenheid van docenten dalen. Dit effect zal voortduren tot er een nieuw geselecteerde generatie docenten aan het werk zal zijn. De afname in tevredenheid c.q. nut zou kunnen leiden tot weerstand tegen hervormingen, die trachten om de beloning meer te laten afhangen van prestaties. Dit kan mogelijk leiden tot conflicten, verminderde inspanningen en een lagere kwaliteit van de output van docenten of dit zal gecompenseerd moeten worden met een hoger salaris.

Ten tweede, en gerelateerd aan het eerste punt, zou het inefficiënt kunnen zijn om *incentives* te versterken als docenten inderdaad risicomijdend blijken te zijn. Een bekend inzicht van de *incentive* theorie is het bestaan van een *trade-off* tussen risico's en *incentives*. De intuïtie hierachter is dat *incentives* agenten blootstellen aan risico's, waarvoor ze gecompenseerd moeten worden.<sup>15</sup> Dus als docenten relatief risico-avers zijn, is voor deze groep dus een hoge compensatie nodig voor het risico dat variabele beloning met zich meebrengt.

Ten derde kunnen andere voorkeuren, gedrag en persoonlijkheidskenmerken een rol spelen in het selectieproces. Dohmen en Falk (2010b) laten zien dat docenten relatief veel vertrouwen hebben in anderen en een weinig negatief reciproque gedrag vertonen. Het is te verwachten dat de introductie van een variabel betalingssysteem in de onderwijssector zal leiden tot het aantrekken van docenten die minder vertrouwen hebben in anderen en meer negatief reciproque zijn ten koste van het huidige docentenprofiel. We kunnen alleen maar speculeren over de veranderingen die de samenstelling van het docentencorps zou kunnen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Docenten hebben bijvoorbeeld belangrijke voorbeeldfunc-

---

<sup>15</sup> Zie Dohmen en Falk (2010b) voor een formele afleiding van dit argument.

ties voor studenten en beïnvloeden de gedragsvorming van hun studenten. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat sociale voorkeuren zoals vertrouwen gedeeltelijk gevormd worden door omgevingsfactoren (Dohmen e.a. 2006).

Aan de andere kant zou de invoering van variabele beloningsregelingen een gunstige uitwerking kunnen hebben op andere kenmerken van docenten. Het is niet gemakkelijk om de balans op te maken, maar wat we met zekerheid kunnen zeggen is dat veranderingen in de beloningsstructuur zullen leiden tot grote veranderingen in de samenstelling van het docentencorps. Dit effect moet worden meegenomen bij beslissingen over de introductie van *incentives* in het onderwijs.

## 6 Beleidsimplicaties

**Implicaties voor de samenstelling van werknemers in bedrijven en sectoren.** Selectie op basis van voorkeuren in *incentive*-systemen heeft belangrijke beleidsimplicaties, omdat de manier waarop werknemers problemen aanpakken en taken afronden afhangt van hun voorkeuren, gedrag en persoonlijkheid. Er zijn banen, zoals veiligheidsofficieren, waarvoor het belangrijk is dat werknemers geen overbodige risico's nemen. Om ervoor te zorgen dat risico-averse mensen aangetrokken worden voor dergelijke banen, zou variabele beloning negatief kunnen uitpakken. Als beloningsregelingen in bepaalde sectoren mensen aantrekken die graag risico's nemen, moeten we niet verbaasd zijn als de werknemers in deze sectoren daadwerkelijk overmatige risico's nemen. Met dit in het achterhoofd kunnen we ons afvragen in hoeverre beloningsregelingen in het investeringsbankwezen de 'verkeerde' mensen hebben aangetrokken. In andere banen zou risicotolerantie voordelen kunnen hebben, waardoor daar variabele beloning echt nuttiger zou zijn. Omdat werknemers met verschillende voorkeuren duidelijk gekozen hebben voor banen met bepaalde *incentive*-systemen, zal de introductie van een nieuwe beloningsstructuur niet in alle bedrijven eenzelfde reactie teweegbrengen. Dit is een belangrijke conclusie. Voordat bedrijven hervormingen implementeren die ergens anders succesvol bleken, moeten zij kritisch nagaan of dezelfde positieve effecten te verwachten zijn bij de werknemers die al werkzaam zijn binnen het bedrijf. Als dit niet te verwachten valt, zal er tijd verstrijken voordat het volledige effect van de hervormingen zichtbaar wordt, namelijk tot de 'huidige' werknemers vertrokken zijn en er een andere groep werknemers is aangetrokken. Als bijvoorbeeld de overheid overweegt om variabele beloningsregelingen te introduceren in de publieke sector, doet ze er goed aan

er rekening mee te houden dat de samenstelling van het personeel in de publieke sector op een voorspelbare manier zal veranderen. Een dergelijke verandering kan nadelen hebben, maar kan ook juist zeer wenselijk zijn. Verandering is dan wel een kwestie van een lange adem.

**Disfunctionele effecten van geforceerde *incentive*-systemen.** Buiten het directe effect op de samenstelling van het personeelsbestand, biedt selectie op basis van voorkeuren ook een verklaring voor andere fenomenen. Voorbeelden hiervan zijn vragen als "waarom is er een wijdverbreide weerstand tegen veranderingen in beloningsregelingen onder het zittend personeel?" en "waarom zijn financiële prikkels schadelijk voor sommige type werknemers maar niet voor anderen?".

Indien werknemers juist kiezen voor een bepaald bedrijf te gaan werken, omdat zij het *incentive*-systeem van dat bedrijf prefereren boven het *incentive*-systeem van een ander bedrijf, dan valt te verwachten dat zij weerstand zullen bieden tegen een verandering in de beloningsregelingen. Het veranderen van de *incentives* kan daarom schadelijke consequenties hebben voor de organisatie. Het kan ertoe leiden dat veel personeel vertrekt en het kan betekenen dat de *incentives* niet tot een verhoging van de productiviteit leiden. Zo zullen de productiviteitseffecten van variabele beloningsregelingen waarschijnlijk sterker zijn voor werknemers die bewust hebben gekozen voor een baan met dit soort beloningsregelingen dan voor werknemers die daartoe gedwongen worden. Bovendien is de kans op verhoogde werkstress veel groter als er van mensen wordt geëist om in een bepaald *incentive*-structuur te werken. Zo zullen werknemers, die de voorkeur geven aan werk tegen een vast salaris, meer last hebben van de onzekerheid die het *incentive*-systeem met variabele beloning met zich meebrengt. Inkomensonzekerheid, concurrentie, loonongelijkheid, de dreiging van mislukking op het werk, en baanonzekerheid zijn grote bronnen van stress op het werk (Moutsatsos 2008). Toen mensen in ons laboratoriumexperiment opgelegd kregen onder een variabel beloningssysteem te werken, was de zelfgerapporteerde werkstress veel hoger dan bij degenen die wel voor zo'n *incentive*-systeem hadden gekozen. Omdat psychische stress op het werk negatieve emoties oproept (Weiner 1992), en omdat aanhoudende stress de fysieke en mentale gezondheid op de lange termijn negatief beïnvloedt, is het voor bedrijven ook gewenst om beloningssystemen te ontwikkelen die langdurige negatieve gezondheidseffecten tegengaan.

**Effecten naar geslacht.** De man-vrouw-verschillen in voorkeuren hebben ook belangrijke beleidsimplicaties. Naast de voor-de-hand-liggende implicaties voor de verschillen in de beroepskeuze van mannen en vrouwen en

de beloningsverschillen, kunnen verschillen in voorkeuren mede verklaren waarom het welzijn van vrouwen de laatste vier decennia minder is toegenomen dan het welzijn van mannen. Hoewel gedurende deze periode de sociaal-economische condities voor vrouwen meer zijn verbeterd dan voor mannen, blijkt uit meerdere survey's dat hun welzijn daalt in vergelijking met dat van mannen (Stevenson en Wolfers 2009). Resultaten van ons onderzoek doen vermoeden dat vrouwen meer geleden hebben onder de toename van het gebruik van variabele beloningssystemen dan mannen. Omdat vrouwelijke deelnemers onder het variabele beloningssysteem in het laboratorium hogere niveaus van stress rapporteren dan mannen, is het te verwachten dat vrouwen de toename in werk- en beloningsonzekerheid als meer belastend hebben ervaren.

**Implicaties van de vergrijzing.** Selectie op basis van voorkeuren heeft ook implicaties in een vergrijzende samenleving. Als werknemers naarmate ze ouder worden minder bereid zijn om risico's te nemen, dan zullen zij een sterkere voorkeur ontwikkelen voor baanstabiele en zullen zij inkomensonzekerheid proberen te vermijden. Het kan daarom verwacht worden dat werknemers aan het eind van hun loopbaan op zoek gaan naar banen met minder variabele beloningsregelingen. De vraag naar baanstabiele en afname in inkomensonzekerheid zal daarom toenemen in landen die kampen met vergrijzing. De kosten van variabele beloningssystemen zullen daarom toenemen. Deze kosten komen in twee vormen: (1) bedrijven moeten een hogere risicopremie betalen wanneer ze variabele beloningsregelingen aanbieden, en (2) disfunctionele effecten van variabele beloningsregelingen, zoals een toenemende stress, zullen sterker worden.

**Implicaties voor het financieren van onderwijs.**

Als mensen die verschillen in economische voorkeuren beroepen selecteren die daarbij passen, is het te verwachten dat zij ook verschillende opleidingsinvesteringen doen en dat zij zich voor verschillende studierichtingen zullen inschrijven. Dit heeft implicaties voor het veranderen van de *incentives* in het onderwijssysteem. Een toename van het collegegeld en een reductie van de studiebeurs zal bijvoorbeeld niet alleen leiden tot een afname van het aantal studenten, omdat voor sommige studenten de private opbrengsten van het onderwijs niet zullen volstaan om de toegenomen kosten te dekken, maar een verhoging van het collegegeld zal bovendien leiden tot een verandering in de samenstelling van de studentenpopulatie. Over het algemeen geldt dat de kans dat leerlingen na het behalen van hun middelbare-schooldiploma niet gaan studeren, het grootste is onder degenen die het meest risico-avers zijn. Dit komt doordat voor deze risico-averse leerlingen de verwachte opbrengsten hoger moeten zijn om nog voldoende



compensatie voor het risico te bieden. Omdat vrouwen en ook mensen uit een lager sociaal-economisch milieu gemiddeld meer risico-avers zijn, kan men verwachten dat bij een verhoging van het collegegeld de inschrijvingspercentages onder deze groepen het meest zullen dalen. Het verschil in de samenstelling van studenten zal ook terug te zien zijn in de verdeling over studierichtingen. Neem de inschrijving voor een studie die opleidt tot docent als voorbeeld. Studenten die docent willen worden zijn over het algemeen minder bereid risico's te nemen dan anderen. Minder financiële steun voor studenten zal daarom vooral leiden tot een afname van het aantal studenten in de docentenopleidingen.

**Implicaties voor sociale mobiliteit.** Ten slotte kan het relateren van carrièrekeuzes aan risico-, tijds- en sociale voorkeuren leiden tot nieuwe ideeën voor het sociale beleid. Zo heeft de loopbaankeuze op basis van deze voorkeuren ook gevolgen voor het overheidsbeleid dat sociale mobiliteit stimuleert en inkomensongelijkheid tracht te verkleinen. Als voorkeuren van ouders op kinderen worden overgedragen, dan hebben kinderen vergelijkbare voorkeuren als hun ouders en zijn ze daarom geneigd soortgelijke carrièrekeuzes te maken als hun ouders. Daardoor worden zij met dezelfde gevolgen geconfronteerd. De overdraagbaarheid van voorkeuren zal daarom de intergenerationele sociaal-economische immobiliteit versterken. Sociale mobiliteit wordt dus niet alleen belemmerd, omdat kinderen uit zwakke sociaal-economische milieus financiële beperkingen hebben om in hun opleiding te investeren, minder gunstige sociale netwerken hebben en mogelijk ook een informatie achterstand hebben. Het verminderen van deze belemmeringen is ongetwijfeld van belang om sociale ongelijkheid te verminderen. Maar het is ook belangrijk om te beseffen dat het succes van dit beleid begrensd is.

**Auteur**

Thomas Dohmen (e-mail: [t.dohmen@maastrichtuniversity.nl](mailto:t.dohmen@maastrichtuniversity.nl)) is werkzaam aan de Universiteit Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

## Literatuur

- Andersen, S., G. W. Harrison, M.I. Lau en E. Rutstrom, 2008, Eliciting Risk and Time Preferences. *Econometrica*, vol. 76(3): 583-618.
- Becker, G., 1975, *Human Capital*, New York: Columbia University Press.
- Ben-Porath, Y., 1967, The Production of Human Capital and the Life Cycle Earnings, *Journal of Political Economy*, vol. 75(4): 352-65.
- Bonin, H., T. Dohmen, A. Falk, D. Huffman en U. Sunde, 2007, Cross-Sectional Earnings Risk and Occupational Sorting: The Role of Risk Attitudes, *Labour Economics*, vol. 14(6): 926-37.
- Borghans, L., A. Duckworth, J. J. Heckman en B. ter Weel, 2008, The Economics and Psychology of Personality Traits. *Journal of Human Resources*, vol. 43(4): 972-1059.
- Brown, M., A. Falk en E. Fehr, 2004, Relational Contracts and the Nature of Market Interactions, *Econometrica*, vol. 72(3): 747-80.
- Caliendo, M., F. M. Fossen en A. S. Kritikos, 2009, Risk Attitudes of Nascent Entrepreneurs: New Evidence from an Experimentally Validated Survey, *Small Business Economics*, vol. 32(2): 153-67.
- Cramer, J.S., J. Hartog, N. Jonker en C. M. van Praag, 2002, Low Risk Aversion Encourages the Choice for Entrepreneurship: An Empirical Test of a Truism, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 48(1): 29-36.
- DeLeire, T. en H. Levy, 2004, Worker Sorting and the Risk of Death on the Job. *Journal of Labor Economics*, vol. 19(4): 837-78.
- Dohmen, T. en A. Falk, 2010a, Performance Pay and Multidimensional Sorting: Productivity, Preferences and Gender, *American Economic Review*, forthcoming.
- Dohmen, T. en A. Falk, 2010b, You Get What You Pay for: Incentives and Selection in the Education System, *Economic Journal*, forthcoming.
- Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman en U. Sunde, 2006, The Intergenerational Transmission of Risk and Trust Attitudes, IZA Discussion Paper 2380.
- Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman en U. Sunde, 2008, Representative Trust and Reciprocity: Prevalence and Determinants, *Economic Inquiry*, vol 46(1): 84-90.
- Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman en U. Sunde, 2009, Homo Reciprocans: Survey Evidence on Behavioral Outcomes, *Economic Journal*, vol. 119(536): 592-612.
- Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman, U. Sunde, J. Schupp en G. G. Wagner, 2010a, Individual Risk Attitudes: Measurement, Determinants and Behavioral Consequences, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman en U. Sunde, 2010b, Are Risk Aversion and Impatience Related to Cognitive Ability?, *American Economic Review*, forthcoming.
- Ekelund, J., E. Johansson, M.-R. Järvelin en D. Lichtermann, 2005, Self-Employment and Risk Aversion — Evidence from Psychological Test Data, *Labour Economics*, vol. 12(5): 649-59.

- Fehr, E., G. Kirchsteiger en A. Riedl, 1993, Does Fairness Prevent Market Clearing? An Experimental Investigation, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108(2): 437-460.
- Frederick, S., G. Loewenstein en T. O'Donoghue, 2002, Time Discounting and Time Preference: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, vol. 40(2): 351-401.
- Gerlitz, J.-Y. en J. Schupp, 2005, Zur Erhebung der Big-Fivebasierten Persönlichkeitsmerkmale im SOEP, DIW Research Notes 4.
- Glaeser, E. L., D. Laibson, J. A. Scheinkman en C. Soutter, 2000, Measuring Trust, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115(3): 811-46.
- Guiso, L., T. Japelli en L. Pistaferri, 2002, An Empirical Analysis of Earnings and Employment Risk, *Journal of Business & Economic Statistics*, vol. 20(2): 241-53.
- Jaeger, D., T. Dohmen, A. Falk, D. Huffman, U. Sunde en H. Bonin, 2010, Direct Evidence on Risk Attitudes and Migration, *Review of Economics and Statistics*, forthcoming.
- Kosfeld, M., M. Heinrichs, P. Zak, U. Fischbacher en E. Fehr, 2005, Oxytocin Increases Trust in Humans, *Nature*, vol. 435(2): 673-76.
- Lazear, E.P., 2000, Performance Pay and Productivity, *American Economic Review*, vol. 90(5): 1346-62.
- Levhari, D. en Y. Weiss, 1974, The Effect of Risk on the Investment in Human Capital. *American Economic Review*, vol. 64(6): 950-63.
- Mincer, J., 1958, Investment in Human Capital and the Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, vol. 66(4): 281-302.
- Mincer, J., 1974, *Schooling Experience and Earnings*, New York: Columbia University Press.
- Moutsatsos, C., 2008, Economic Globalization and Its Effects on Labor, in: Schnall, P. L., M. Dobson, E. Roskam (eds.), *Unhealthy Work: Causes, Consequences and Cures*, Baywood Press, Amityville, NY.
- Starmer, C., 2000, Developments in Non-Expected Utility Theory: The Hunt for a Descriptive Theory of Choice under Risk, *Journal of Economic Literature*, vol. 38(2): 332-82.
- Stevenson, B. en J. Wolfers, 2009, The Paradox of Declining Female Happiness, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 1(2): 190-225.
- von Neumann, J. en O. Morgenstern, 1944, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Weiner, H., 1992, *Perturbing the Organism. The Biology of Stressful Experience*, Chicago University Press, Chicago.
- Wößmann, L., 2008, Entering the Teacher Workforce in Germany, Report to the Urban Institute in association with its work with the Gates Foundation on the development of human capital in education, University of Munich.

# Aan het werk

*Bas van der Klaauw*

***In Nederland wordt in vergelijking met andere landen erg veel geld uitgegeven aan activerend arbeidsmarktbeleid. De evaluatie van dit beleid is niet triviaal en daarom is vaak weinig bekend over de effectiviteit. Meer aandacht voor evaluatie kan er voor zorgen dat het arbeidsmarktbeleid goedkoper en effectiever wordt.***

## 1 Inleiding

Het zal ergens aan het einde van mijn lagere schooltijd geweest zijn dat ik met mijn moeder in onze blauwe Ford Fiesta zat. Op de radio maakten twee politici ruzie en ik vroeg wie gelijk had. Mijn moeder is jurist en volgens mijn vader de denker bij ons thuis. De uitleg van wat een jurist is aan een 10-jarige is dat juristen regels maken, zodat iedereen weet wat wel en niet mag. En als twee mensen ruzie hebben, bepaalt de rechter – ook al een jurist – wie gelijk heeft. Kortom, mijn moeder zou uitstekend gekwalificeerd moeten zijn om te vertellen welke politicus gelijk had. Maar het destijds onbevredigende antwoord was dat beide politici een beetje gelijk hadden.

Ik zal niet claimen dat dit voorval op de rondweg in de Leidse Merenwijk de reden is geweest dat ik geïnteresseerd ben geraakt in economie. Economen gebruiken modellen om te voorspellen wat de gevolgen van beleidskeuzes zijn. Dat heeft ook zijn beperking. De recente geschiedenis heeft duidelijk gemaakt dat modellen een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid zijn en dat economen soms niet veel beter voorspellen dan voetbalanalytici. Maar door heel zorgvuldig naar de gevolgen van beleidsveranderingen te kijken, proberen economen een beter inzicht te krijgen in onderliggende economische mechanismen. Met deze kennis kunnen de modellen worden aangepast, waardoor voorspellingen beter worden.

Maar waarom begint deze oratie met een anekdote over mijn moeder? De afgelopen jaren heb ik mij voornamelijk bezig gehouden met arbeidsmarkteconomie en dat is een markt waarin er veel bemoeienis van de

overheid is. Denk bijvoorbeeld aan het ontslagrecht, het minimumloon en het verstrekken van uitkeringen. Dat zijn allemaal maatregelen die het functioneren van de arbeidsmarkt beïnvloeden. De recente verkiezingscampagne heeft duidelijk gemaakt dat politici van verschillende partijen vaak heel verschillend denken over het nut van deze maatregelen. In mijn onderzoek heb ik gekeken naar de gevolgen van allerlei beleidsmaatregelen op uitkomsten op de arbeidsmarkt. Het gesprek in de blauwe Ford Fiesta zou met een beetje fantasie kunnen worden gezien als mijn eerste, zij het erg vluchtige, interesse in beleidsevaluatie.

De overheid zorgt ervoor dat iedereen die zijn baan verliest een uitkering krijgt. Zoals eigenlijk alle verzekeringen verzacht dat de pijn van pech hebben, in dit geval werkloos worden. En de zekerheid van inkomen geeft werklozen enige rust bij het zoeken naar nieuw werk. Het verstrekken van uitkeringen zorgt er dus voor dat mensen niet in allerlei laagkwaliteitsbaantjes terecht komen en dat verhoogt de gemiddelde productiviteit in een economie. Het minimumloon heeft overigens een soortgelijke functie.

Maar het verstrekken van uitkeringen heeft ook nadelen. Als door een hoge uitkering mensen niet alleen selectiever worden in het soort werk dat ze willen hebben, maar ook nog eens minder gaan solliciteren, dan verlengt de uitkering de periode van werkloosheid substantieel. Economen noemen dit moral hazard, wat betekent dat mensen hun gedrag veranderen als ze verzekerd zijn en dus minder last hebben van de financiële consequenties van hun gedrag. Er is voldoende overtuigend empirisch bewijs dat laat zien dat de periode van werkloosheid langer duurt, naarmate uitkeringen generieuzer zijn (zie bijvoorbeeld Lalive 2008). Moral hazard is een serieus probleem op de arbeidsmarkt.

In de meeste landen hebben overheden daarom maatregelen genomen om moral hazard problemen op de arbeidsmarkt tegen te gaan. De meest directe aanpak is om het sollicitatiegedrag van werklozen strikt te controleren en sancties in de vorm van strafkortingen op te leggen als blijkt dat een werkloze onvoldoende solliciteert. Het controleren van sollicitatieinspanningen en het opleggen van sancties heb ik onderzocht in mijn proefschrift (Van der Klaauw 2000). Strengere controle bleek geen noemenswaardig effect te hebben op werkhervatting, maar het opleggen van strafkortingen op de uitkering versnelde het vinden van een baan substantieel. Laten we in het vervolg van dit betoog de Nederlandse instituties op de arbeidsmarkt, zoals het uitkeringstelsel, de ontslagbescherming en het minimumloon, als gegeven beschouwen en kijken wat binnen dit systeem kan worden gedaan om moral hazard problemen tegen te gaan. Echter, voordat de resultaten van een aantal recente empirische studies worden be-

sproken, zal ik zonder in detail te treden kort uitleggen wat economen verstaan onder beleidsevaluatie en waarom dit niet triviaal is.

## 2 Empirische beleidsevaluatie

Als economen praten over beleidsevaluatie dan willen ze weten hoeveel uitkomsten veranderen als gevolg van het beleid. Dit klinkt misschien enigszins cryptisch en daarom een voorbeeld. Stel dat we willen weten of het strenger controleren van sollicitatiegedrag de werkloosheidsduur beïnvloedt. Dan willen we voor elke werkloze weten hoe lang het duurt voordat deze een baan gevonden heeft als hij streng wordt gecontroleerd, maar ook hoe lang het vinden van een baan duurt als de strengere controle er niet is. Voor elke werkloze zijn er dus twee mogelijke uitkomsten, één uitkomst met de beleidsinterventie en één uitkomst zonder de beleidsinterventie. Het verschil tussen beide uitkomsten is het causale effect van het beleid voor deze specifieke werkloze. Als we voor iedereen het causale effect kennen, dan kunnen we het gemiddelde causale effect van het beleid bepalen. Wat bijvoorbeeld weer nuttig is voor een kosten-batenanalyse.

Het grote probleem is dat het onmogelijk is om voor dezelfde werkloze twee uitkomsten te observeren. Een werkloze wordt of streng gecontroleerd door de uitkeringsinstantie of wordt niet streng gecontroleerd. Voor iedereen kunnen we dus maar één mogelijke uitkomst observeren en dat betekent dat we het causale effect van het beleid nooit direct waarnemen.

Om toch iets te kunnen zeggen over het effect van beleid zouden we uitkomsten van een groep individuen die bloot stond aan het beleid kunnen vergelijken met de uitkomsten van een groep individuen met vergelijkbare kenmerken die niet aan dit beleid bloot heeft gestaan. Het grote probleem van deze aanpak is dat we groepen alleen vergelijkbaar kunnen maken op basis van kenmerken die worden geobserveerd. Of een werkloze streng wordt gecontroleerd, wordt vaak bepaald door een arbeidsdeskundige. Zo'n arbeidsdeskundige bepaalt gedurende een intake meting wat de beste aanpak is. De arbeidsdeskundige kijkt hierbij ook naar kenmerken die niet worden geregistreerd. De arbeidsdeskundige zal bijvoorbeeld ongemotiveerde werklozen sneller naar strengere controle sturen. De econoom die werkloosheidsduren van werklozen met en zonder strengere controle met elkaar vergelijkt, vergelijkt tegelijk ook de werkloosheidsduren van gemotiveerde en niet-gemotiveerde werklozen, en hiervoor kan niet eenvoudig worden gecorrigeerd. Dat geldt natuurlijk voor alle kenmerken die niet geobserveerd worden, maar wel relevant zijn op de arbeidsmarkt.

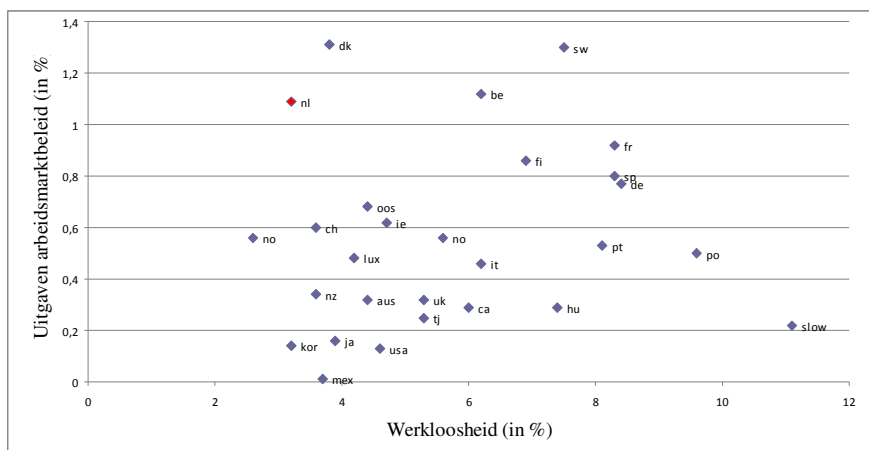
Wat valt er dan nog te doen? De meest zuivere manier om het causale effect van beleid te meten is om een experiment op te zetten waarbij een groep willekeurig gekozen individuen wordt uitgesloten van deelname aan het beleid. Door willekeurige toewijzing wordt ervoor gezorgd dat de groep die blootstaat aan beleid goed vergelijkbaar is met de groep die hieraan niet blootstaat. Het is daarom heel erg aannemelijk dat de verschillen in uitkomsten tussen beide groepen alleen het gevolg zijn van het beleid.

Dit is ook de manier waarop Van den Berg en Van der Klaauw (2006) het effect van het re-integratieprogramma 'activering en controle' hebben onderzocht. Dit experiment uit 1998 is het laatste geweest dat in Nederland is gehouden in de sociale zekerheid. Blijkbaar ligt het veel gevoeliger om experimenten te houden in sociale zekerheid dan bij het ontwikkelen van een nieuw medicijn.

Om toch beleid te kunnen evalueren, hebben economen de afgelopen drie decennia een aantal statistische methoden ontwikkeld. Het idee achter deze methoden is altijd om exogene variatie te vinden in de toewijzing van beleid. Dat betekent dat we op zoek gaan naar twee identieke individuen, met de uitzondering dat de één blootgesteld is geweest aan het beleid, terwijl de andere dat niet is geweest. Dit klinkt lastig, maar ik hoop dat het duidelijker is na de drie voorbeelden die ik tijdens deze oratie zal bespreken. Dan weet u hopelijk wat economen wel kunnen zeggen over beleidsevaluatie, maar vooral ook wat de beperkingen zijn.

### **3 Re-integratietrajecten**

In een re-integratietraject krijgt iemand extra begeleiding bij het zoeken naar werk. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van sollicitatietraining, netwerkcurssussen of omscholing. In Nederland is de markt voor re-integratietrajecten in 2002 grotendeels geprivatiseerd. Het is de bedoeling dat de uitkeringsinstanties commerciële bedrijven inhuren om trajecten te verzorgen. In maart 2010 maakte de uitkeringsinstantie UWV bekend dat het budget voor deze trajecten op begon te raken. Uiteindelijk heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 35 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de inkoop van extra trajecten. De Tweede Kamer eiste daarvoor wel de toezegging dat er gedegen onderzoek zou worden gedaan naar alle uitgaven aan re-integratie in Nederland.

**Figuur 1** Internationale vergelijking van werkloosheid en uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid in 2007

Bron: OESO.

Werkloosheid is gemeten als percentage van de beroepsbevolking en de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid als percentage van het Bruto Binnenlands Product.

Dat zal een behoorlijke klus zijn, want zoals Figuur 1 laat zien hoort Nederland tot de vier landen die meer dan één procent van het Bruto Binnenlands Product uitgeven aan activerend arbeidsmarktbeleid. Onder activerend arbeidsmarktbeleid vallen alle activiteiten die direct gericht zijn op de arbeidsmarkt anders dan het verstrekken van uitkeringen. Overigens is het Nederlandse Bruto Binnenlands Product ongeveer 600 miljard euro, dus de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid zijn jaarlijks ongeveer 6,5 miljard euro.

Van de vier landen met hoge uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid heeft Nederland het laagste werkloosheidspercentage. Er wordt vanuit het buitenland sowieso jaloers gekeken naar de lage werkloosheid in Nederland. Dit kan natuurlijk worden gezien als het succes van het Nederlandse re-integratiebeleid. Maar dat is te kort door de bocht. Ten eerste, omdat de internationale vergelijking geen duidelijk beeld laat zien tussen uitgaven aan re-integratie en werkloosheid. En ten tweede, omdat landen veel meer van elkaar verschillen dan slechts in de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid.

Van een internationale vergelijking kunnen we niet veel leren over de effectiviteit van het Nederlandse activerend arbeidsmarktbeleid. Daarom zullen we moeten kijken naar een steekproef van werklozen die al dan niet hebben meegedaan aan re-integratietrajecten. Kastoryano en Van der Klaauw (2010) gebruiken data van mensen die werkloos zijn geworden na



een baan in het primair onderwijs. De belangrijkste redenen dat er gekeken wordt naar deze specifieke sector, zijn de beschikbaarheid van administratieve gegevens en de manier waarop re-integratietrajecten in deze sector worden toegewezen. Het moment van toewijzing van de trajecten gebeurt op basis van de leeftijd aan het begin van de uitkering. Iemand die 50 jaar of ouder is, wordt zo snel mogelijk naar een re-integratietraject gestuurd. Iemand die jonger dan 50 jaar is, zal een half jaar moeten wachten voordat hij in aanmerking komt voor een re-integratietraject.

We kunnen deze beleidsdiscontinuïteit gebruiken om het causale effect van deelname aan een re-integratietraject te schatten. Het idee is dat een 49-jarige en een 50-jarige niet heel veel van elkaar verschillen en dat ze dus ongeveer dezelfde kansen op de arbeidsmarkt hebben. Door de duur tot het vinden van werk te vergelijken tussen een groep individuen die net geen 50 jaar zijn en een groep individuen die net ouder zijn dan 50 jaar, kunnen we een schatting maken van de effectiviteit van re-integratietrajecten.

In theorie klinkt dit vrij eenvoudig. De praktijk is echter lastiger omdat er allerlei ruis optreedt bij het toewijzen van werklozen aan trajecten. Van de groep die onmiddellijk na instroom in werkloosheid naar een re-integratietraject moet, is na vier maanden werkloosheid slechts 50% begonnen met zo'n traject. Van de groep werklozen die zes maanden zou moeten wachten, begint slechts 25% daadwerkelijk in de zesde maand en de rest moet langer wachten. Er bestaan allerlei econometrische technieken om met dit soort ruis om te gaan. Kastoryano en Van der Klaauw (2010) laten zien dat het voor het schatten van het beleidseffect weinig uitmaakt welke techniek gebruikt wordt.

De belangrijkste empirische resultaten laten zien dat deelname aan een re-integratietraject de werkhervattingskans negatief beïnvloedt. Het geschatte statistische model is gebruikt om te simuleren wat de gevolgen zijn van deelname aan een re-integratietraject. Tabel 1 laat zien hoe individuele werkhervattingskansen veranderen als een werkloze drie of zes maanden na instroom in de uitkering moet beginnen met een re-integratietraject. Bovenaan staat de situatie dat iedereen na drie maanden werkloosheid met een re-integratietraject moet beginnen. Op dat moment heeft slechts 18 procent van de instromers in de uitkering werk gevonden. Als we na zes maanden werkloosheid kijken, heeft 38 procent van de werklozen werk gevonden als ze niet zouden hebben geparticipeerd in een re-integratietraject. Dit is slechts 30 procent als iedereen zou hebben meegedaan aan het traject. Deelname aan een re-integratietraject verlaagt de werkhervattingskans tussen drie en zes maanden werkloosheid dus met zo'n tien procentpunt ( $= (0,38 - 0,30) / (1 - 0,18)$ ). Hetzelfde kunnen we uitrekenen voor de start van een traject na zes maanden. Zonder dit traject vindt

49 procent van de werklozen binnen één jaar werk, terwijl dat met het traject 44 procent is. Dus wederom verkleint deelname aan een traject de kans op werkhervatting. De gevonden effecten zijn niet alleen substantieel, maar ook significant. Dat laatste betekent dat statistisch gezien het empirische bewijs erg overtuigend is dat re-integratietrajecten de kans op werkhervatting verkleint. De inhoud van de re-integratietrajecten wordt afgestemd op de deelnemer. Tijdens een intakegesprek wordt bepaald welke activiteiten ondernomen worden. Dit kan bestaan uit psychologische ondersteuning en sollicitatietraining, maar in sommige gevallen kan er ook sprake zijn van bijscholing. Daarnaast zijn er individuele en groeps gesprekken om de voortgang van het baanzoekproces te bespreken.

**Tabel 1** Modelsimulaties voor het causale effect van deelname aan een re-integratietraject op werkhervattingskans

	Traject na 3 maanden
Werk na 3 maanden	0,18
Werk na 6 maanden zonder traject	0,38
Werk na 6 maanden met traject	0,30
Effect van het traject	- 0,10
	Traject na 6 maanden
Werk na 6 maanden	0,38
Werk na 12 maanden zonder traject	0,49
Werk na 12 maanden met traject	0,44
Effect van het traject	- 0,07

Waarom hebben re-integratietrajecten die ongeveer 4000 euro per deelnemer kosten, een averechts effect op werkhervatting? Van den Berg en Van der Klaauw (2010) laten zien dat programma's die bedoeld zijn om het baanzoekgedrag van werklozen te stimuleren vaak tot gevolg hebben dat de aard van het baanzoekgedrag verandert. Werklozen gaan solliciteren op vacatures die hen aangereikt worden binnen een traject, en gebruiken veel minder hun netwerk om naar een geschikte baan te zoeken. Het is niet absurd om te veronderstellen dat werklozen zelf een veel beter idee hebben over welk werk geschikt is dan de arbeidsdeskundige die de commerciële re-integratietrajecten aanbiedt. Werklozen zullen daarom veel gemotiveerder zijn om te solliciteren op vacatures die ze zelf uitgezocht hebben.

Een aantal nuances is bij onze resultaten op zijn plaats. Ten eerste, schatten Kastoryano en Van der Klaauw (2010) het effect van deelname aan een re-integratietraject op individuen die rond de 50 jaar oud zijn. Voor deze mensen vinden we een negatief effect, maar dat hoeft nog niet

te betekenen dat het effect voor andere leeftijdsgroepen hetzelfde is. Al lijken de gevoeligheidsanalyses die Stephen Kastoryano en ik gedaan hebben er niet op te wijzen dat het effect anders is voor andere leeftijdsgroepen. Ten tweede, hebben we alleen gegevens bestudeerd van mensen die werkzaam waren in het primair onderwijs. Onderwijzers zijn bijzondere mensen en het is daarom niet noodzakelijkerwijs dat de effecten van trajecten op werkhervatting hetzelfde zijn in andere sectoren. Ten derde, wij kijken alleen naar werkhervatting en weten dus niet of een re-integratietraject misschien ook een effect heeft op de kwaliteit van de gevonden baan. Het zou best kunnen dat na een deelname aan een re-integratietraject iemand een baan krijgt met een beter langetermijnperspectief, bijvoorbeeld een vaste baan in plaats van een tijdelijke baan of een baan met een hoger salaris. Dit zijn allerlei dingen die nog onderzocht moeten worden. Hiervoor is noodzakelijk dat goede administratieve gegevens beschikbaar komen.

#### **4 Strengere poortwachter**

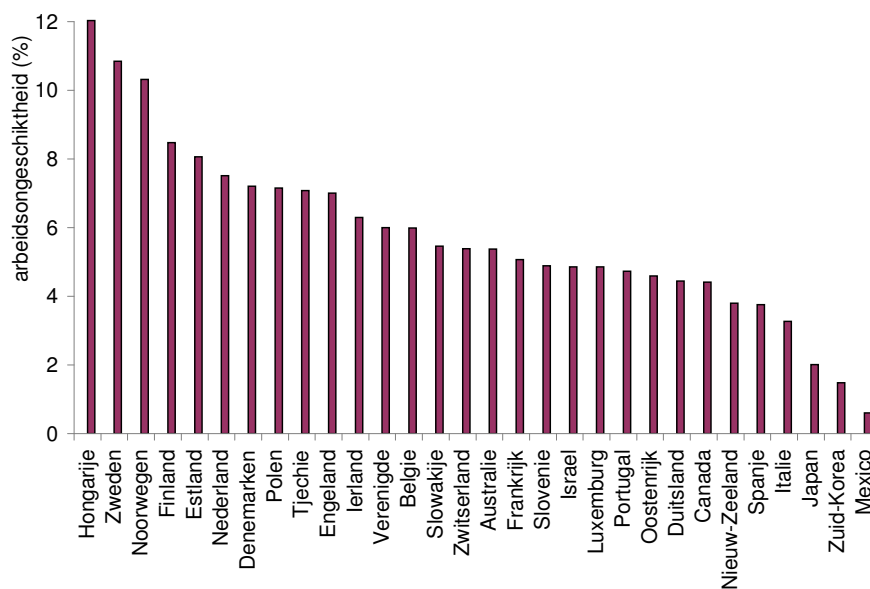
Terwijl het werkloosheidspercentage in Nederland laag is, blijkt Nederland het veel slechter te doen als het om arbeidsongeschiktheid gaat. Ondanks dat het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering al een aantal jaar daalt, laat Figuur 2 zien dat er in Nederland nog steeds relatief veel mensen arbeidsongeschikt zijn.

De uitstroom uit arbeidsongeschiktheid naar werk is erg laag. Als iemand eenmaal een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft, dan is het zonder rigoureuze maatregelen erg moeilijk om werkhervatting te stimuleren. Daarom moet het beperken van het aantal arbeidsongeschikten komen van het ontmoedigen van de instroom. En dat is precies waar het overheidsbeleid zich de afgelopen jaren op heeft gericht.

De Jong, Lindeboom en Van der Klaauw (2010) onderzoeken hoe intensievere controle van de aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering de instroom beïnvloedt. Deze controle richtte zich met name op de toetsing van de re-integratieverslagen die sinds de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter moeten worden toegevoegd aan de aanvraag van een uitkering. In het re-integratieverslag staat beschreven waarom het de werkgever niet gelukt is om tijdens de periode van ziekteverzuim de werknemer weer aan het werk te krijgen. Als dit verslag ontbreekt of een onbevredigend antwoord geeft, dan kan de uitkeringsinstantie een boete opleggen aan de werkgever. Intensievere toetsing vergroot de pakkans bij nalatigheid en vergroot dus de financiële prikkel die uitgaat van de sancties. Dit zou

het verzuimgedrag van werknemers en het verzuimbeleid van werkgevers in de gewenste richting moeten sturen.

**Figuur 2** Internationale vergelijking van arbeidsongeschiktheid in 2007



Bron: OESO.

Arbeidsongeschiktheid wordt gemeten als percentage van de bevolking tussen 20 en 64 jaar oud.

Om het effect van intensieve toetsing te meten hebben we een quasi-experiment opgezet. De landelijke instructie aan arbeidsdeskundigen was om re-integratieverslagen 'licht' te toetsen, wat wil zeggen dat alleen bij een aanwijsbaar gebrek (dus geen onvolledig of onduidelijk verslag) het UWV contact opneemt met de werkgever of werknemer. In het experiment hebben we in twee regio's, die min of meer representatief zijn voor Nederland, de arbeidsdeskundigen geïnstrueerd om intensiever te toetsen. Intensief toetsen betekent dat bij alle aanvragen contact wordt opgenomen met de werkgever en/of de werknemer. In feite hebben we dus op een gecontroleerde manier variatie aangebracht in de uitvoeringspraktijk.

Zoals blijkt uit Tabel 2 is er een duidelijk verschil tussen de toetsingspraktijk in de experimentregio's en de rest van het land. In de experimentregio's wordt twee keer zo vaak een bezoek aan de werkgever gebracht en drie keer zo vaak vindt er een face-to-face gesprek met de werknemer plaats. Dit zijn de zwaarste toetsingsmethoden. In de rest van het land werd bijna drie keer zo vaak alleen op papier getoetst, hetgeen licht toetsen

is. Dit geeft aan dat op beide experimentlocaties intensiever getoetst is dan in de rest van het land.

**Tabel 2** Toetsingspraktijk bij de experimentkantoren vergeleken met kantoren in de rest van Nederland (%)

	Regio's met intensieve toetsing	Overige regio's %
Bezoek werkgever	16	7
Face-to-face cliënt	59	18
Telefonische werkgever	34	52
Telefonisch cliënt	14	23
Telefonisch erbodienst	8	32
Alleen op papier	9	25
Onbekend	3	0

Percentages tellen horizontaal op tot meer dan 100 omdat per aanvraag meerdere vormen van toetsing hebben plaatsgevonden.

Wat kunnen we verwachten van intensieve toetsing? Intensieve toetsing maakt het voor werkgevers minder makkelijk om werknemers te laten afvloeien via arbeidsongeschiktheid, wat zou moeten leiden tot een lagere aanvraagkans voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarnaast legt intensieve toetsing meer nadruk op de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers als het gaat om preventie van langdurig ziekteverzuim. Als hierdoor een gedragsverandering optreedt, dan zien we dat terug in het ziekteverzuim. Langdurig ziekteverzuim meten we door te kijken naar meldingen van werkgevers bij de uitkeringsinstantie na 13 weken ziekte.

In Tabel 3 staat zowel voor als na het experiment het aantal aanvragen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als fractie van het aantal werkenden in de regio's.

**Tabel 3** Aanvragen voor arbeidsongeschiktheidsuitkering (als fractie van het aantal werknemers; voor en na intensieve toetsing)

	Na experiment	Voor experiment	Vershil
Experimentregio's	0,01008	0,01376	- 0,00368
Overige regio's	0,01072	0,01392	- 0,00320
Vershil			- 0,00048

Het eerste wat opvalt, is dat zowel in de experimentregio's als in de rest van het land het aantal aanvragen van een uitkering daalde van bijna 1,4% naar 1%. Dat is het gevolg geweest van de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter, de conjunctuur en de al eerder ingezette dalende trend.

Alleen in de experimentregio's heeft de intensieve toetsing plaats gevonden en hier is het aantal aanvragen sneller gedaald. Als we kijken naar het verschil van het verschil, dan is dit het causale effect van de Intensieve toetsing.

Het effect lijkt erg klein, na de komma staan er eerst drie nullen. Maar dit is een verandering in de aanvraagkans op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze aanvraagkans is ook klein en daarom is het effect van de intensieve toetsing in de orde van grootte van 5% minder aanvragen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het effect is ook significant, dus statistisch gezien verschillend van nul. Dat geldt ook voor de daling in langdurig ziekteverzuim die optreedt als gevolg van de intensieve toetsing (niet in tabel).

Met intensieve toetsing wordt gemiddeld door de arbeidsdeskundige en de verzekeringsarts vijf kwartier extra besteed aan een aanvraag. Dat betekent dat landelijk uitrollen van intensieve toetsing ongeveer 1.3 miljoen euro kost. Tabel 4 laat zien wat de gevolgen zijn van landelijk uitrollen op het aantal ziektemeldingen en aanvragen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het aantal ziektemeldingen daalt ongeveer 7000 en het aantal uitkeringsaanvragen met ongeveer 1600. Een conservatieve schatting is dat dat laatst ongeveer een besparing op de uitkeringskosten geeft van 64,8 miljoen euro. In het bovenstaande hebben we alleen het kortetermijneffect van de intensieve toetsing geschat. Het ligt voor de hand dat het langetermijneffect groter zal zijn, maar dat zullen we nooit weten omdat de intensieve toetsing geen standaard beleid is geworden.

**Tabel 4** Consequenties van intensieve toetsing (aantal personen)

	Langdurig ziekteverzuim	Voor experiment
Zonder intensieve toetsing	131.006	34.192
Met intensieve toetsing	124.164	32.564

Alleen individuen met duurzaam benutbare arbeidsmogelijkheden.

Echter, de vraag is wat er gebeurt met werknemers die vanwege de intensieve toetsing geen uitkeringsaanvraag hebben gedaan. Natuurlijk is het niet mogelijk om in de experimentregio's te bepalen welke werknemers wel een aanvraag zouden hebben gedaan als ze in een andere regio gewoond hadden. Maar de meest waarschijnlijke andere mogelijkheid om een arbeidscontract te beëindigen is via de WW. Als in de populatie van arbeidsongeschikten inderdaad een deel verborgen werkloosheid zit, wat door de intensieve toetsing uitgefilterd wordt dan moeten we dat terugzien in een stijging van de instroom in de werkloosheid (WW). In de experi-

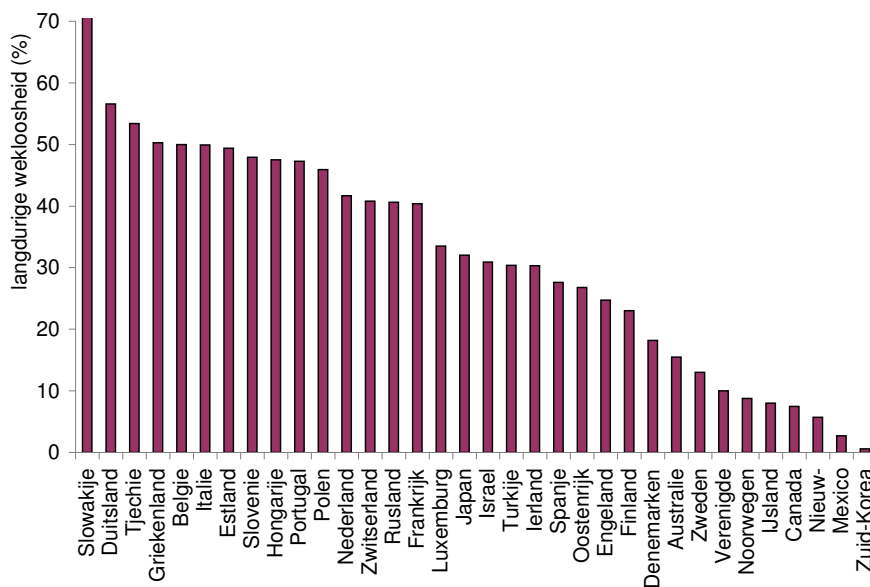
mentregio's is de instroom in de WW tijdens de periode van het experiment (na correctie voor regio-specifieke kenmerken en een tijdstrend) niet sterker toegenomen dan in de rest van Nederland. Dit is een indicatie dat bedrijven het langdurig ziekteverzuim op de gewenste manier, namelijk met behulp van verhoogde re-integratie-inspanningen, hebben verlaagd en niet voor reguliere ontslag hebben gekozen. De werknemers die door de intensieve toetsing niet in arbeidsongeschiktheid terecht zijn gekomen, zijn dus hoogstwaarschijnlijk nog steeds actief betrokken in het productieproces. De maatschappelijke baten van de intensieve toetsing zijn daarom groter dan alleen de besparingen op de uitkeringen.

Deze resultaten laten zien dat de relatief hoge arbeidsongeschiktheid in Nederland voor een deel te verklaren is uit moral hazard. Oftewel, door het bestaan van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden er minder preventieve inspanningen verricht om niet afhankelijk te worden van deze uitkeringen. Dat verklaart ook waarom sinds de verlenging van de wachttijd voor een uitkering van één naar twee jaar en de introductie van de veel striktere WIA-uitkering de instroom in arbeidsongeschiktheid flink is afgenomen.

## **5 Financiële prikkels voor werkhervatting**

Zoals eerder besproken heeft Nederland een lage werkloosheid, maar het percentage werklozen dat langer dan één jaar werkloos is, is vrij groot. Figuur 3 laat zien dat in Nederland het percentage langdurig werklozen boven de 40 procent ligt. Dat is hoger dan het OESO gemiddelde en ook veel hoger dan landen als Zweden en Denemarken waar de maximale duur van uitkeringen relatief lang is.

De lage werkloosheid en hoge langdurige werkloosheid betekent dat in Nederland de kans om werkloos te worden klein is. Maar als iemand werkloos is, dan is de kans op werkhervatting klein. De strikte Nederlandse ontslagbescherming lijkt hierin een rol te spelen, maar naar de gevolgen van ontslagbescherming op het functioneren van de arbeidsmarkt is weinig empirisch onderzoek gedaan. Hieronder wordt bekeken of het mogelijk is om de werkhervatting van langdurig werklozen te stimuleren.

**Figuur 3** Internationale vergelijking van langdurige werkloosheid in 2007

Bron: OESO.

Langdurige werkloosheid is het percentage van alle werklozen dat langer dan één jaar werkloos is.

Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours (2004) lieten zien dat het opleggen van sancties, dus een strafkorting op de uitkering, zelfs voor langdurig werklozen een substantieel positief effect heeft op werkherhervatting. Als dit soort negatieve financiële prikkels een groot effect hebben op werkherhervatting, dan zou hetzelfde kunnen gelden voor positieve financiële prikkels. Van der Klaauw en Van Ours (2010) hebben dat onderzocht door te kijken naar bijstandsgerechtigden in Rotterdam.

In Rotterdam hebben gedurende een aantal jaren werkaanvaardingsbonussen en uitstroompremies bestaan. Deze zijn ooit ad hoc geïntroduceerd en daarna zonder enig empirisch bewijs over de effectiviteit ook weer afgeschaft. Daarvan kunnen we gebruik maken bij de empirische evaluatie van de effectiviteit, omdat het betekent dat bijstandsgerechtigden gedurende verschillende tijdsperioden verschillend behandeld zijn.

In 2001 kon iemand die na minimaal één jaar bijstand een baan gevonden had in totaal 1800 euro aan bonussen krijgen. De eerste betaling van 450 euro vond plaats nadat iemand minimaal een half jaar werkzaam was geweest. Daarna waren er nog drie mogelijke vervolgbetalingen van elk



450 euro voor elk extra half jaar dat iemand bleef werken. In 2002 werden deze betalingen die specifiek waren voor Rotterdam vervangen door een landelijke fiscale heffingskorting die bijna dezelfde voorwaarden had maar kon oplopen tot 2269 euro. In 2003 werd deze heffingskorting weer afgeschaft. De Rotterdamse bijstandsgerechtigden werden over elke wijziging in ieder geval schriftelijk geïnformeerd.

Het is niet aantrekkelijk om werkhervattingskansen in verschillende jaren met elkaar te vergelijken om zo het causale effect van de bonussen te schatten. Uit de eerdere studie naar intensieve toetsing van WAO-aanvragen zagen we dat conjunctuur en andere kalendertijdveranderingen een grote invloed kunnen hebben op uitkomsten. In dit geval geldt dat de periode vanaf 2000 tot en met 2003 gekenmerkt wordt door een dalende economische groei en een dalend aantal vacatures per werkzoekende.

Om het effect van het beloven van bonussen te kunnen isoleren van conjunctuur-effecten moeten we zoeken naar een controlegroep die dezelfde tijdstrend heeft, maar waarvan het gedrag niet beïnvloed wordt door het bestaan van de bonussen. Bij deze studie komen alle individuen die langer dan één jaar bijstand hebben ontvangen potentieel in aanmerking voor een bonus als zij werk vinden en dit lang genoeg houden. Een naïeve aanpak zou zijn om iedereen met een bijstandsduur van minder dan één jaar als controlegroep te nemen. Het probleem is dat de belofte van een bonus ook een uitstraling kan hebben voordat een bijstandsduur van één jaar bereikt is. Het ligt misschien voor de hand dat iemand die al 11 maanden bijstand ontvangt het moment van starten in een nieuwe baan even uitstelt, zodanig dat op het moment van het begin van de baan de persoon net in aanmerking komt voor de bonus. Dit noemen we het anticipatie-effect, wat ervoor zorgt dat de bonus ook een effect kan hebben op een groep waarvoor het helemaal niet bedoeld is.

Het anticipatie-effect veroorzaakt ook een tweede probleem. Doordat bijstandsgerechtigden die bijna één jaar een uitkering ontvangen hun baanzoekgedrag aanpassen, zullen meer individuen een uitkeringsduur van één jaar bereiken. Door het beloven van de bonussen verandert de compositie van de groep individuen die in aanmerking komen voor een bonus. Om te corrigeren voor dit soort dynamische selectie maken we een statistisch model dat werkhervatting modelleert vanaf het begin van de bijstandsuitkering. We veronderstellen dat beloofde werkhervattingsbonussen nog geen uitstralingseffect hebben aan het begin van de uitkeringsduur, maar we laten toe dat gedurende het eerste jaar van de bijstandsuitkering anticipatie-effecten optreden. Met ons statistische model kunnen we zowel de grootte van de anticipatie-effecten als de grootte van de prikkel van de bonus op werkhervatting schatten.

Deze schattingsprocedure is voornamelijk lastig omdat kalendertijdefecten, dynamische selectie, duurzaamheid en de effecten van bonussen, wat eigenlijk een interactie is tussen duurzaamheid en kalendertijd-effecten, uit elkaar gepulkt moeten worden. Ik bespaar u de details, maar zal het hebben over de schattingsresultaten. We hebben ons model apart geschat voor mannen en vrouwen. Voor mannen vinden we amper een effect voor het beloven van bonussen op de kans op werkhervatting. Voor vrouwen zijn de geschatte effecten iets groter, maar nog steeds niet significant. Dat laatste betekent dat we niet kunnen uitsluiten dat bonussen geen effect hebben.

**Tabel 5** Gesimuleerde kans op werkhervatting binnen twee jaar na start bijstandsuitkering

	Mannen	Vrouwen
	%	
Geen financiële prikkels	62,5	48,9
Alleen positieve financiële prikkels (bonussen)	62,9	49,9
Alleen negatieve financiële prikkels (sancties)	65,4	54,9
Zowel positieve als negatieve financiële prikkels	65,9	56,2

Iemand heeft recht op een bonus als werk wordt gevonden na minimaal één jaar werkloosheid. In de simulaties wordt een sanctie opgelegd na één jaar werkloosheid.

Tabel 5 laat zien wat het effect van het beloven van bonussen is op de kans op werkhervatting. In de tabel staat welk percentage van alle instromers in een bijstandsuitkering binnen twee jaar na de start werk heeft gevonden. De eerste rij van de tabel laat zien dat 62,5 procent van de mannen en 48,9 procent van de vrouwen binnen twee jaar werk vindt. Het gevolg van het beloven van de bonussen is dat voor mannen deze werkhervattingskans met minder dan een half procentpunt stijgt, terwijl dit voor vrouwen een procentpunt is. Om een idee te krijgen over de grootte van deze effecten, vergelijken we dit met de effecten van het opleggen van een sanctie na één jaar werkloosheid. Zoals in de derde rij van de tabel kan worden gezien, verhoogt een sanctie de werkhervattingskans van mannen met bijna drie procentpunt en van vrouwen met meer dan vijf procentpunt. Daaruit kunnen we afleiden dat negatieve financiële prikkels een veel groter effect hebben op werkhervatting dan positieve financiële prikkels.

De vraag is natuurlijk waarom negatieve financiële prikkels een groter effect hebben. Een eerste verklaring kan worden gezocht in de vrij korte planningshorizon van werklozen. Sancties reduceren de uitkering onmiddellijk, terwijl bonussen een belofte zijn op een betaling in de toekomst. Iemand met een korte planningshorizon reageert sterker op wat nu gebeurt dan op iets wat in de toekomst gebeurt. Een tweede verklaring zou kunnen

zijn dat de regels voor de werkhervattingsbonussen zo vaak zijn aangepast, dat mensen eigenlijk niet meer weten wanneer ze waar recht op hebben. Ook in dat geval verdwijnt de prikkel van de bonussen. Het is inderdaad zo dat slechts 38 procent van alle mensen die recht hebben op een eerste betaling van de werkhervattingsbonus deze daadwerkelijk aanvraagt.

In 2002 werden de bonussen uitgekeerd door de belastingdienst in de vorm van heffingskortingen. Uit mijn studie met Jan van Ours zou je kunnen concluderen dat heffingskortingen geen effect hebben op arbeidsaanbodbeslissingen. De groep mensen die langdurig in de bijstand zit is echter niet representatief voor de gehele beroepsbevolking. Bosch en Van der Klaauw (2009) onderzochten of heffingskortingen het arbeidsaanbod van vrouwen beïnvloeden. We hebben hierbij gebruik gemaakt van de belastingherziening van 2001 en vinden dat de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk reageert op financiële prikkels. De beslissing om te gaan werken kan wel degelijk beïnvloed worden door financiële prikkels en het afschaffen van wat in de volksmond de aanrechtsubsidie heet, zal ervoor zorgen dat meer vrouwen gaan werken. Echter, als vrouwen werken, wordt het aantal uren dat vrouwen werken nauwelijks beïnvloed door financiële prikkels.

## 6 Conclusie

Dit brengt mij bij een aantal concluderende opmerkingen. *Aan het werk* is de titel van deze oratie. Het doel van de beleidsmaatregelen die ik besproken heb is voornamelijk om meer mensen aan het werk te krijgen en/of te houden. Echter, voor mij is de belangrijkste interpretatie van *Aan het werk*, dat er in Nederland serieus werk moet worden gemaakt van verbetering van het activerend arbeidsmarktbeleid door betere evaluaties.

In Nederland wordt volgens de OESO jaarlijks meer dan zes miljard euro uitgegeven aan activerend arbeidsmarktbeleid. De beleidsmaatregelen die ik in deze oratie heb besproken zijn vrij kleine en goedkope maatregelen, maar het gros van het beleid is niet gebaseerd op empirisch bewijs over de effectiviteit. Dat is kenmerkend voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Dit beleid is de afgelopen jaren vaak veranderd, denk aan de sluitende aanpak, activeringsprogramma's, Melkertbanen, werkcoaches, werkhervattingsbonussen, uitstroompremies, etcetera. Ook programma's die allemaal ad hoc geïntroduceerd zijn en vaak zonder empirisch bewijs over de effectiviteit alweer vervangen zijn door andere programma's.

Ik heb geprobeerd te laten zien hoe economen door zorgvuldig te kijken naar beleidsveranderingen het effect van beleid kwantificeren. Omdat beleidsdiscontinuïteiten er niet zijn met het doel om beleid te evalueren en

deelname aan het beleid niet vrijwillig is, kunnen we vrij betrouwbaar het effect van beleid meten. De vraag is echter hoe ver we zullen komen in onze kennis over beleidseffecten als we op deze manier verder gaan. Ten eerste is deze manier van beleidsevaluatie erg arbeidsintensief, dus het zal lang duren voor we echt meer weten. Maar een belangrijkere beperking is dat niet elke vorm van beleid op deze manier geëvalueerd kan worden, simpelweg omdat er geen relevante beleidsdiscontinuïteiten zijn of dat er in de data te weinig informatie zit over deze discontinuïteiten. Daarnaast is de interpretatie van de gevonden effectiviteit beperkt.

Het dient daarom ook aanbeveling om veel meer echte experimenten te gaan uitvoeren, waarbij beleid willekeurig toegewezen wordt. Het hoeft hierbij niet zo te zijn dat sommige individuen helemaal uitgesloten worden van bijvoorbeeld deelname aan een re-integratietraject, maar variatie in het moment waarop zo'n traject begint is al voldoende om waardevol inzicht te krijgen in de effecten van trajecten. De aanbeveling om meer en beter te evalueren is absoluut niet nieuw. Jan van Ours suggereerde 15 jaar geleden al in zijn oratie om één procent van de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid te reserveren voor de evaluatie van dit beleid. Ondanks dat het een goede suggestie is, is het nooit opgevolgd.

Een belangrijke reden om eens goed te kijken naar de effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid, is dat door ineffectief beleid te stoppen een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van het overheidstekort als gevolg van de financiële crisis. Het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt is een relatief pijnloze manier om het gat in de begroting te verkleinen. Als het de overheid door goed beleid lukt om meer mensen aan het werk te krijgen, dan levert dat extra belastinginkomsten op en reduceert het uitkeringskosten.

**Auteur**

Bas van der Klaauw (e-mail: [bklaauw@feweb.vu.nl](mailto:bklaauw@feweb.vu.nl)) is hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Het voorliggende artikel is de rede die door hem is uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam op 24 juni 2010.

## Literatuur

- Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw, 2006, Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment, *International Economic Review*, vol 47(3): 895-936.
- Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw, 2010, Structural empirical evaluation of job search monitoring, Mimeo.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 2004, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics*, vol 22(1): 211-41.
- Bosch, N. en B. van der Klaauw, 2009, Analyzing female labor supply – evidence from a Dutch tax reform, Working Paper 7337, CEPR London.
- Jong, Ph. de, M. Lindeboom en B. van der Klaauw, 2010, Screening disability insurance applications, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Kastoryano, S. en B. van der Klaauw, 2010, Dynamic evaluation of job search assistance, Mimeo.
- Klaauw, B. van der, 2000, *Unemployment duration determinants and policy evaluation*, Proefschrift, Tinbergen Instituut.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours, 2010, Carrot and stick: how reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates, Mimeo.
- Lalive, R. (2008), How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics*, vol 142(2): 785-806.

## Remgeldeffecten van het verplichte eigen risico in de zvw

*Rudy Douven en Hein Mannaerts*

***Ingezonden brief naar aanleiding van “Is de Zorgverzekeringswet een succes?” In TPEdigitaal 4(1) pp. 1-24***

Wynand van de Ven en Erik Schut (in het vervolg: VS) schrijven in hun artikel in *TPEdigitaal* dat het CPB de remgeldeffecten bij een eigen risico sterk onderschat. Remgelden zijn opbrengsten die gerealiseerd worden doordat burgers kostenbewust gebruik maken van de zorg. Zo zal een hoger eigen risico het kostenbewustzijn van burgers meer prikkelen en zal het remgeldeffect dan ook navenant groter zijn. De twee auteurs stellen dat CPB (2008) het remgeldeffect van het huidige eigen risico in de Zorgverzekeringswet van 165 euro te laag inschat. Bij het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's heeft het CPB bij een eigen risico van 210 euro per volwassene in 2015 gerekend met een remgeldeffect van 200 miljoen euro (*exclusief* huisarts) en 350 miljoen (*inclusief* huisarts).<sup>1</sup> Volgens VS zou dit remgeldeffect (*inclusief* huisarts) echter rond de 2 miljard euro per jaar moeten liggen. De auteurs stellen dat dit komt omdat het CPB een cruciale fout maakt door de geschatte elasticiteiten uit Van Vliet (2004) verkeerd toe te passen.

We willen hier graag op reageren. Het CPB gebruikt de elasticiteiten van Van Vliet (2004), omdat het de relatieve verhoudingen van de remgeldeffecten van verschillende typen zorg plausibel acht. Zo is het plausibel dat het remgeldeffect bij de huisartsenzorg groter is dan bij ziekenhuizen of geneesmiddelen. Voor het berekenen van de absolute remgeldeffecten rekent het CPB echter per saldo met veel lagere elasticiteiten. Dit levert dan ook een veel lager bedrag op dan 2 miljard euro. Dit is gebaseerd op de volgende drie overwegingen.

---

<sup>1</sup> Bij een eigen risico van 775 euro in 2015 gebruikt het CPB een remgeldeffect (*exclusief* huisarts) van 700 miljoen euro.

Ten eerste, de algemene consensus onder Nederlandse (zorg)economen tot dusver lijkt te zijn dat remgeldeffecten van het eigen risico in Nederland klein zijn. Een analyse door APE (2007) laat zien dat de remgeldeffecten van de no-claim van 250 euro gering zijn, en dat die effecten overeenkomen met de remgeldeffecten die het CPB inzet bij het huidige eigen risico van 165 euro. Bij de invoering van de no-claim zou men remgeldeffecten van een miljard euro of meer bovendien terug moeten zien in de macrocijfers. Dat is echter niet het geval. Daarnaast wekken VS in hun evaluatie van de zvw (ZonMw 2009) zelf ook de suggestie dat remgeldeffecten in de huidige zvw, dus *exclusief* huisarts, gering zijn: "...De effectiviteit van het huidige eigen risico is gering...Een belangrijk doel van het eigen risico, te weten het bevorderen van een kostenbewust gebruik van zorg ('remgeldeffect') wordt nauwelijks bereikt...". Hoewel VS geen remgeldeffecten noemen beschouwen wij effecten van 1 miljard euro of meer niet als gering. Ook bij de algemene eigen bijdrage regeling tot een maximum van 200 gulden per hoofdverzekerde, dat in 1997 is ingevoerd in de Ziekenfondswet, zijn geen grote effecten waargenomen (Linssen 1998).

Ten tweede, verscheidene econometrische studies van René van Vliet suggereren dat er wel (grote?) remgeldeffecten hebben plaatsgevonden op de particuliere verzekeringsmarkt. Ook verwijzen VS naar studies in het buitenland waar grote remgeldeffecten werden gevonden. In Van Vliet (2004) worden zogenoemde 'boogelasticiteiten' geschat; bij dergelijke elasticiteiten is het lastig om remgeldeffecten te meten bij lage eigen risico's. De analyse is ook gebaseerd op een specifieke groep van de bevolking in een ander verzekeringsregime met een andere pakketafbakening. De analyse vond namelijk plaats bij *hoge* inkomens, *jonger* dan 65 jaar, in de particuliere verzekeringsmarkt. Hierbij betrof het *vrijwillig gedragen* eigen risico's gedurende de jaren 1993-1995. Het is bekend dat het berekenen van remgeldeffecten van consumenten die vrijwillige eigen risico's nemen uitermate lastig is. Dit komt door het zelfselectie-effect: goede risico's kiezen voor een hoger eigen risico dan slechte risico's. Hoewel Van Vliet voor deze effecten zo goed mogelijk probeert te corrigeren, blijft dit een lastig econometrisch vraagstuk. De onzekerheid omtrent de inschatting van het remgeldeffect lijkt ook groot. Zo werden in Van Vliet (2001) bijvoorbeeld lagere elasticiteiten gerapporteerd. Bovendien betreffen de geschatte elasticiteiten van Van Vliet de effecten *inclusief* huisartsenzorg. Volledig onbekend is hoe groot het effect van de huisarts is. Daarnaast is er een aantal effecten dat een econometrische studie niet goed meeneemt. Zo kunnen de totale zorguitgaven ook stijgen door een eigen risico, omdat de verzekerde aanvankelijk noodzakelijke zorg uitstelt. Ook kan vraaguitval, door het invoeren van een eigen risico, leiden tot meer vraaginductie bij zorgaanbieders omdat ze hun omzet op peil willen houden. Verder kan

bij een grotere algemene koopkracht van burgers het remgeldeffect naar verwachting ook kleiner zijn. Dit alles maakt het dan ook uitermate lastig om elasticiteiten van Van Vliet of andere buitenlandse studies over te nemen en één-op-één toe te passen op Nederland

Ten derde, de auteurs hanteren in hun artikel de elasticiteiten van Van Vliet (2004) wel als uitgangspunt. Omdat in de studie van Van Vliet (2004) de huisarts wel onder het eigen risico viel, stellen de auteurs dat een eigen risico van 165 euro *inclusief* huisarts in de zvw rond de 2 miljard euro per jaar kan opleveren. Het is daarbij inderdaad nog een open vraag hoe groot het effect van de huisarts is. De auteurs rekenen zelf in hun appendix met een remgeldeffect van tussen de 1 en 1,4 miljard euro voor het toevoegen van de huisarts aan het eigen risico. Het CPB hanteert hierbij echter het uitgangspunt dat mensen die niet naar de huisarts gaan vanwege een eigen risico van 165 euro dit voornamelijk doen vanwege 'kleine gebreken'. De kans dat hierbij uitgebreide dure behandelingen in een ziekenhuis achterwege blijven is als nihil ingeschat. Het merendeel van de chronisch zieken en gehandicapten betreft burgers die vooraf al weten dat ze het volledige eigen risico zullen volmaken; deze groep ondervindt geen extra prikkel wanneer de huisarts wordt opgenomen in het eigen risico. Het is juist deze groep die ongeveer driekwart van de zorguitgaven bepaalt. Van de overige verzekerden zullen velen in de loop van het jaar het eigen risico overschrijden en zich daarna niet meer geroepen voelen het eigen gebruik van medische voorzieningen te beperken. Volgens VS zou dus bijvoorbeeld de additionele 1,4 miljard euro voornamelijk moeten worden opgebracht door patiënten met 'grote gebreken': patiënten die door de invoering van het eigen risico bij de huisarts geen dure behandeling meer krijgen. Stel dat een dergelijk behandeltraject gemiddeld 10 000 euro per persoon kost, dan houdt een additionele besparing van 1 miljard euro voor 'grote gebreken' in dat jaarlijks 100.000 personen van zo een duur behandeltraject afzien, omdat ze zelf de kosten tot maximaal 165 euro per jaar moeten dragen voor de huisarts.<sup>2</sup> Dergelijke effecten schat het CPB in als te fors.

In haar afweging heeft het CPB alle bovenstaande argumenten zo goed mogelijk proberen mee te wegen. Het is een bewuste keuze van het CPB geweest om met een lagere prijsgevoeligheid te rekenen dan VS. Als zodanig is dan ook geen sprake van een cruciale fout. Wel realiseren we ons terdege dat de onzekerheden omtrent onze inschattingen van het remgeldeffect groot zijn. Voor een preciezere inschatting van de remgeldeffecten

---

<sup>2</sup> Een additioneel probleem hierbij is dat de hoogte van de eigen betaling voor de huisarts nog onbekend is. De vraag die dit bovendien oproept is wat de consequenties hiervan zijn voor de kwaliteit van de zorg.



zou een meer gedegen econometrisch onderzoek van het huidig eigen risico in de Zorgverzekeringswet moeten plaatsvinden, waarbij er gebruik wordt gemaakt van duidelijke treatment- en controlegroepen, bijvoorbeeld op een manier als in RAND (1993). Het belang van studies naar effecten van eigen risico's zal in de toekomst alleen maar toenemen, omdat inmiddels veel politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's hebben aangegeven het verplichte eigen risico's in de zorg te willen verhogen.

**Auteurs**

Rudy Douven en Hein Mannaerts zijn beiden werkzaam op het Centraal Planbureau.

## Literatuur

- APE, 2007, Eindevaluatie van de noclaimteruggaveregeling, September 2007, Den Haag, <http://www.ape.nl/nl/projecten/default.asp?nID=101&tID=10>.
- CPB, 2008, Gedragseffecten van eigen betalingen in de ZVW, Notitie 2008/18, 25 april 2008, CPB, Den Haag.
- CPB, 2010, *Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Bijzondere Publicatie 85, Bijlage K, 20 mei 2010, CPB, Den Haag.
- Linssen, R.J.L., 1998, Evaluatie macro-economische effecten Algemene Eigen Bijdrageregeling voor ziekenfondsverzekerden, SCP in opdracht van NIVEL.
- Rand, 1993, Free for all?, Joseph Newhouse and the Insurance Experiment Group, Harvard University Press, Cambridge.
- Vliet, R.C.J.A. van, 2001, Effects of Price and Deductibles on Medical Care Demand Estimated from Survey Data, *Applied Economics*, vol. 33(12):1515-24.
- Vliet, R.C.J.A. van, 2004, Deductibles and health care expenditures: empirical estimates on price sensitivity based on administrative data, *International Journal of Health Care Finance and Economics*, vol. 4(4): 81-94.
- ZonMW, 2009, Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de zorgtoeslag, september 2009, Den Haag, [http://www.zonmw.nl/uploads/tx\\_vipublicaties/zvw-wzt\\_webversie\\_a4.pdf](http://www.zonmw.nl/uploads/tx_vipublicaties/zvw-wzt_webversie_a4.pdf).

# Fout van CPB bij berekening remgeldeffect eigen risico

*Wynand van de Ven en Erik Schut*

## ***Wederreactie op Douven en Mannaerts***

In ons artikel in *TPEdigitaal* (Van de Ven en Schut 2010) hebben wij uiteengezet dat het CPB de remgeldeffecten van een eigen risico onjuist berekent en dat dit leidt tot een forse onderschatting. Hoewel Rudy Douven en Hein Mannaerts (in het vervolg DM) in hun reactie nagenoeg geheel voorbijgaan aan onze kritiek op de onjuiste berekeningsmethode, ontkennen zij dat sprake zou zijn van een cruciale fout. Integendeel, zij stellen dat het een bewuste keuze van het CPB is geweest om bij het toepassen van de onderzoeksresultaten van Van Vliet (2004) te rekenen met een lagere prijsgevoeligheid dan uit zijn onderzoek blijkt. Dit zou impliceren dat CPB (2008) bewust gekozen heeft het remgeldeffect van bijvoorbeeld een eigen risico van 150 euro (niveau-2006), dat ook geldt voor huisartsenzorg, een factor 16 (in het CPB-basismodel) tot een factor 10 (in een alternatief model) lager te stellen dan het door Van Vliet (2004) geschatte remgeldeffect voor een vergelijkbaar eigen risico.<sup>1</sup> DM geven in hun reactie echter geen enkele kwantitatieve onderbouwing van de zeer sterke neerwaartse aanpassing.

Ook na het lezen van de reactie van DM blijft onze conclusie staan dat CPB (2008) de volgende methodologische fouten heeft gemaakt. Ten eer-

---

<sup>1</sup> CPB (2008, Tabel 3.3) schat het remgeldeffect van een eigen risico van 150 euro *inclusief* huisartsenzorg op 120 miljoen euro (basismodel) à 180 miljoen euro (alternatief model). Uitgaande van 13 miljoen volwassenen met elk gemiddeld 1745 euro zorgkosten (CPB 2008, p.4), is dit een remgeldeffect van 0,5 à 0,8 procent. Het door Van Vliet (2004, Tabel 5, tweede kolom) geschatte remgeldeffect van een dergelijk eigen risico (ter grootte van circa 8 procent van de gemiddelde zorgkosten; dat wil zeggen, een eigen risico bij Van Vliet (2004) rond het midden van het interval 101-350) is 8,2 procent. Het CPB berekent dus een remgeldeffect, dat een factor 16 (basismodel) à 10 (alternatief model) lager is dan het door Van Vliet geschatte remgeldeffect.

ste past het CPB de door Van Vliet (2004) geschatte *gemiddelde* prijsgevoeligheid van de *gehele* bevolking ten onrechte uitsluitend toe op een beperkte groep personen met zeer lage kosten. CPB (2008) verdeelt de bevolking in een groep niet-prijsgevoelige zorggebruikers en een groep prijsgevoelige zorggebruikers (circa twee derde respectievelijk een derde van de bevolking). In het basismodel veronderstelt het CPB dat een eigen risico voor de eerste groep geen remgeldeffect heeft.<sup>2</sup> Voor de tweede groep berekent het CPB het remgeldeffect van een eigen risico. Maar de mate van prijsgevoeligheid die het CPB hierbij hanteert, is de *gemiddelde* prijsgevoeligheid van de *gehele* bevolking en die is natuurlijk veel lager dan de prijsgevoeligheid van de groep prijsgevoelige zorggebruikers. Het gevolg is dat het CPB het remgeldeffect van een eigen risico sterk onderschat.

Maar zelfs als zou het CPB de juiste prijsgevoeligheid voor de groep prijsgevoelige zorggebruikers hebben gehanteerd, ook dan zou het remgeldeffect zijn onderschat omdat het CPB een onjuiste veronderstelling hanteert over het aantal prijsgevoelige mensen. Dit kan als volgt worden ingezien. CPB (2008) veronderstelt in het basismodel dat bij verzekerden die na afloop van het jaar het eigen risico blijken te hebben overschreden, het gehele jaar geen remgeldeffect optreedt. Dit is geen reële veronderstelling. Mensen die bij toeval het eigen risico overschrijden, zijn natuurlijk wel prijsgevoelig tot het moment dat zij zeker weten dat ze het eigen risico in dat jaar zullen overschrijden. De groep prijsgevoelige verzekerden is dus veel groter dan het CPB in het basismodel veronderstelt.

Hoe irreëel de CPB-veronderstelling is, blijkt ook uit het feit dat de beperkte groep verzekerden die volgens het CPB prijsgevoelig is, slechts 1,5% van de zorgkosten veroorzaakt.<sup>3</sup> De consequentie van deze veronderstelling is dat het CPB het remgeldeffect op voorhand maximeert op 1,5 procent van de zorgkosten. Dit maximale remgeldeffect, dat alleen bereikt wordt in het onwaarschijnlijke geval dat de zorgkosten van alle prijsgevoelige verzekerden nul euro bedragen, steekt schril af tegen de in de internationale wetenschappelijke literatuur gevonden remgeldeffecten van circa 8

<sup>2</sup> In het alternatief model veronderstelt CPB (2008, p. 7) dat voor een deel van deze verzekerden wel een remgeldeffect bestaat. Niet wordt vermeld voor *welk* deel van de verzekerden *welke* prijsgevoeligheid wordt verondersteld.

<sup>3</sup> In Figuur 2.1 van de CPB-notitie (2008) worden de zorguitgaven-2006 van verzekerden (18+) per deciel weergegeven. Verzekerden met uitgaven boven 150 euro worden verondersteld niet-prijsgevoelig te zijn. Indien we veronderstellen dat 30 procent van de zorguitgaven in het vierde deciel veroorzaakt zijn door verzekerden met zorguitgaven onder 150 euro, dan bedragen de totale zorguitgaven van de prijsgevoelige verzekerden  $100 * (45 + 66 + 98 + 0,3*160) / (45 + 66 + 98 + 160 + 271 + 451 + 745 + 1.279 + 2.553 + 11.781) = 1,5$  procent van de totale zorguitgaven van alle verzekerden.

à 11 procent voor een vergelijkbaar eigen risico.<sup>4</sup> CPB (2008) geeft geen onderbouwing van de gemaakte extreme veronderstelling.

In hun reactie noemen DM drie overwegingen waarom het CPB de empirische schattingen van het remgeldeffect uit de wetenschappelijke literatuur niet overneemt (maar zij geven geen kwantitatieve onderbouwing en rechtvaardiging van de wel gehanteerde prijselasticiteiten).

De eerste overweging is dat de algemene consensus lijkt te zijn dat remgeldeffecten klein zijn.<sup>5</sup> Zo die ‘algemene consensus’ al bestaat, wil dat nog niet zeggen dat deze correct is. Waar het om gaat is of het CPB de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek over het remgeldeffect van eigen risico wel of niet op de juiste wijze toepast. Zoals eerder beargumenteerd, is dit niet het geval.

De tweede overweging is dat het lastig is om de empirische bevindingen van Van Vliet of andere buitenlandse studies één-op-één toe te passen op Nederland. Onder andere zou zelfselectie een rol kunnen spelen. Bij de empirische bevindingen, zoals gevonden in het RAND experiment, speelt zelfselectie echter geen rol en de bevindingen van Van Vliet (2004) zijn gebaseerd op een uniek gegevensbestand waarbij op uitstekende wijze is gecorrigeerd voor zelfselectie. Ook zou de “vraaguitval, door het invoeren van een eigen risico, kunnen leiden tot meer vraaginductie bij zorgaanbieders omdat ze hun omzet op peil willen houden.” Bij de berekening van het remgeldeffect ziet het CPB echter expliciet af van aanbodgeïnduceerde vraag, dus dat kan geen reden zijn voor het geringe remgeldeffect dat zij rapporteren (CPB 2008, p. 2).

De derde overweging die DM noemen, is gebaseerd op de vraag hoe groot het afzonderlijke effect is van het opnemen van de huisartsenzorg in het eigen risico. Dit betoog is echter niet relevant voor de door ons bekritiseerde onderschatting van het remgeldeffect, omdat die betrekking heeft op het *totale* remgeldeffect van een eigen risico *inclusief* huisartsenzorg, en niet op de afzonderlijke bijdrage van huisartsenzorg hierin.

Onze conclusie is dat de door DM genoemde overwegingen geen valide argumenten zijn om deze remgeldeffecten bewust met een factor 10 à 16 te

---

<sup>4</sup> Voorbeelden van empirische onderzoeksresultaten over remgeldeffecten (ter grootte van circa 8 procent van de gemiddelde zorguitgaven per persoon) in verschillende landen zoals gepubliceerd in de internationale wetenschappelijke literatuur: 8,2 procent (Nederlandse gegevens; Van Vliet, 2004), tenminste 10 procent (Amerikaanse gegevens, RAND experiment; Bakker, 1997) en tenminste 11 procent (Zwitserse gegevens; Van Kleef et al., 2008. Voor nadere details zie Van de Ven en Schut (2010, p. 15).

<sup>5</sup> Hierbij wordt onder andere verwezen naar de effecten van de no-claim. Op theoretische gronden mogen van een no-claim, waarbij mensen pas ver na afloop van het jaar horen of zij wel/niet iets terugkrijgen, echter niet dezelfde remgeldeffecten worden verwacht als van een eigen risico, dat bij zorggebruik direct uit eigen zak moet worden betaald.

verlagen. Indien het CPB argumenten heeft om te twijfelen aan het in de context van de Zvw toepassen van het door Van Vliet (2004) geschatte remgeldeffect, had het CPB beargumenteerd een kwantitatieve onderbouwing moeten geven hoeveel lager dit dan zou zijn. Dit is niet gebeurd, noch in CPB (2008) noch in de reactie van DM. In de oorspronkelijke notitie rept CPB (2008) zelfs met geen woord over een bewuste keuze om met een veel lagere prijsgevoeligheid te rekenen dan blijkt uit de internationale wetenschappelijke literatuur. De rechtvaardiging die DM achteraf geven voor de lagere prijselasticiteit mist een gedegen onderbouwing en gaat voorbij aan onze kritiek op de foutieve veronderstellingen waarop de eerdere berekeningen zijn gebaseerd. Gelet op het maatschappelijk belang dat aan de CPB-berekeningen wordt gehecht, kan het persisteren in een zo evidente fout aanzienlijke politieke en beleidsmatige gevolgen hebben. Zo zou bij een juiste berekening van het remgeldeffect van het VVD-voorstel om “ook de huisarts onder het eigen risico te laten vallen en het eigen risico te verhogen tot 300 euro (in 2015)” een veel groter remgeldeffect moeten resulteren dan in het geval van een ongewijzigd eigen risico. In tegenstelling tot wat DM beweren, berekent het CPB in beide gevallen echter hetzelfde remgeldeffect van 0,2 miljard (CPB 2010, p. 148). Het is te hopen dat het CPB zo spoedig mogelijk met beter onderbouwde berekeningen komt of aangeeft dat het (ook) niet precies weet en dat de eerdere berekeningen van het remgeldeffect onjuist zijn. Anders neemt het kabinet dat na de verkiezingen van 9 juni aantreedt, besluiten over het eigen risico in de zorg die zijn gebaseerd op veel te lage besparingen. Hierdoor kan het kabinet zich wellicht genoodzaakt zien de eigen risico's hoger vast te stellen dan noodzakelijk om de gewenste bezuinigingsdoelstellingen te halen, of wordt elders in de zorg wellicht meer bezuinigd dan noodzakelijk.

#### **Auteurs**

Prof. dr W.P.M.M. van de Ven is hoogleraar sociale ziektekostenverzekering, Erasmus Universiteit Rotterdam, [vandeven@bmg.eur.nl](mailto:vandeven@bmg.eur.nl)

Prof. dr F.T. Schut is hoogleraar economie van de gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam, [schut@bmg.eur.nl](mailto:schut@bmg.eur.nl)

## Literatuur

- CPB, 2008, Gedragseffecten van eigen betalingen in de ZVW, Notitie 2008/18, 25 april 2008, CPB, Den Haag.
- CPB, 2010, Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu, *Bijzondere Publicatie 85*, CPB, Den Haag.
- Douven, R. en H. Mannaerts, 2010, Remgeldeffecten en het verplichte eigen risico in de Zvw, *TPEdigitaal*, vol. 4(2): 148-152.
- Van de Ven, W.P.M.M. en F.T. Schut, 2010, Is de Zorgverzekeringswet een succes?, *TPEdigitaal*, vol. 4(1): 1-24.
- Vliet, R.C.J.A. van, 2004, Deductibles and health care expenditures: empirical estimates on price sensitivity based on administrative data, *International Journal of Health Care Finance and Economics*, vol. 4(4): 81-94.