

Nederlandse woningmarkt vraagt om consequent overheidsbeleid

Peter Boelhouwer

1 Inleiding

Na enige jaren van relatieve rust, staat het woonbeleid weer volop in de publieke belangstelling. Deze hernieuwde aandacht kan verklaard worden door:

- het oplopende woningtekort, mede ontstaan door de stagnerende bouwproductie;
- de gebrekkige doorstroming tussen de huur- en koopsector;
- de slechte woningmarktpositie van starters; de kansen van de 'insiders' op de woningmarkt zijn vele malen groter dan de kansen van de 'outsiders';
- de maatschappelijke onvrede over de prestaties van de woningcorporaties;
- de betaalbaarheidsproblemen bij zowel lage- als middeninkomensgroepen.

Er kan dan ook geconcludeerd worden dat het sinds de jaren negentig gevoerde liberaliseringbeleid vooralsnog niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. Tot die tijd werd de Nederlandse woning(bouw)markt nog gekenmerkt door een ragfijn samenspel tussen overheidsinterventies enerzijds en marktontwikkelingen anderzijds. Nederland werd in die tijd door veel landen als een gidsland beschouwd. Vooral de prestaties van de sterke sociale-huursector en grote jaarlijkse bouwstromen trokken internationaal veel aandacht. Ook kwalitatief gezien behoort de Nederlandse woningvoorraad nog steeds tot de beste van Europa (Hoekstra 2002), wonen ook veel sociaal-economisch zwakke groepen in een kwalitatief goede woning en is de segregatie beperkt. Met de introductie van de Nota Wonen in de jaren negentig werd door staatssecretaris Heerma een begin gemaakt met de liberalisering van het

Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging van de sociale-huursector vormden de kern van deze beleidswijziging (Heerma, 1989). Dit beleid werd door minister Remkes in 2001 versterkt doorgezet. Marktwerking, consumentensoevereiniteit en kwaliteitsverhoging vormen nu de kern van het beleidsprogramma (Remkes, 2001).

De hiervoor genoemde knelpunten in de woningmarkt maken duidelijk dat het nieuwe beleidsparadigma nog niet tot de gewenste resultaten heeft geleid en maken een heroriëntatie van de rol die de overheid speelt op de woningmarkt wenselijk en noodzakelijk. Het laatste jaar zijn dan ook veel rapporten en bijdragen verschenen die deze problematiek agenderen en oplossingen aandragen om de gerezen problemen het hoofd te bieden (Boelhouwer 2005; Buiten e.a., 2006, Dekker, 2006; Eichholtz 2006; Oosterhout 2006; PvdA-werkgroep Wonen 2005, SEO 2006). Alle auteurs en instanties zijn het er over eens dat de Nederlandse woningmarkt verre van optimaal functioneert en het woonbeleid rijp is voor een aantal grondige hervormingen. In de mate waarin deze hervormingen moeten worden doorgevoerd kan een tweedeling worden aangebracht. Een deel van de auteurs geeft aan dat de eerder ingezette liberalisering nog in onvoldoende mate en niet consequent is doorgevoerd en pleit daarom voor een verdere liberalisering van de woningmarkt waarbij de rol van overheid sterk afneemt. In dit kader worden de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag, het vrijgeven van de huren, de massale verkoop van corporatiewoningen en een versoepeling van de regelgeving rond de bouw en ruimtelijke ordening genoemd. Het SEO is in haar onderzoek hierin het meest consequent en duidelijk (SEO, 2006). Deze organisatie stelt voor om vrijwel alle aan het wonen gerelateerde subsidies geleidelijk af te schaffen waarbij de rol van de overheid gemarginaliseerd wordt. Als alternatief wordt een bescheiden subsidie voor woningverbetering en groot onderhoud geïntroduceerd. In deze bijdrage probeer ik duidelijk te maken dat een dergelijke opstelling contraproductief werkt en tot nieuwe ongewenste problemen op de woningmarkt leidt. Dit wil overigens niet zeggen dat het huidige woningmarktbeleid niet rijp zou zijn voor een grondige renovatie. Zo leert een analyse van de woning-(bouw)markt ons dat de overheid via een bonte subsidiecarroussel de vraagzijde van de woningmarkt stimuleert en daarmee een grote

invloed uitoefent op de marktverhoudingen. Zoals in veel andere Europese landen het geval is, concentreert de overheid zich hierbij niet op de zwakste groepen op de woningmarkt, vergroot zij de reeds aanwezige inkomens- en vermogensverschillen en werpt zij via het ruimtelijke ordeningsbeleid, de bestuurlijke organisatie en de bouwregelgeving grote belemmeringen op voor de woningbouwproductie (Boelhouwer 2003, p. 28).

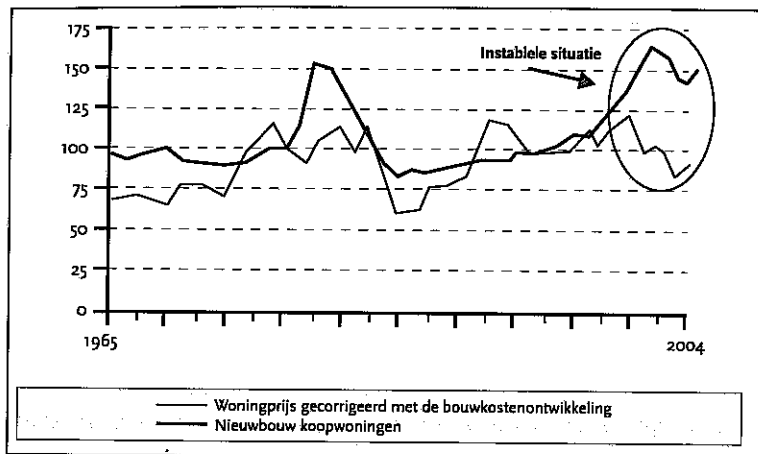
De volgende paragraaf geeft enige voorbeelden van het disfunctioneren van de Nederlandse woningmarkt. Vervolgens besteed ik in het kort aandacht aan de specifieke eigenschappen van de woningmarkt (paragraaf 3) waarna aansluitend hierop de wijze waarop diverse landen de sturing van de markt ter hand hebben genomen aan bod komt. Deze beide paragrafen maken duidelijk dat het onverstandig is om als overheid de woningmarkt, zoals in sommige adviezen wordt voorgesteld (SEO, 2006; Buiters e.a., 2006), vrijwel geheel aan het vrije spel der maatschappelijke krachten over te laten. In de slotparagraaf passeren als alternatief voor een dergelijke benadering een aantal mogelijke beleidsaanpassingen de revue, waarbij recht wordt gedaan aan de bijzondere eigenschappen van de woningmarkt en getracht wordt een consequent overheidsbeleid vorm te geven dat resulteert in een beter functionerende woningmarkt en de realisatie van een aantal maatschappelijk gewenste uitkomsten.

2 Het (dis)functioneren van de Nederlandse woningmarkt

Voor een goed functionerende woningmarkt is het allereerst van belang dat het aanbod van woningen kan anticiperen op veranderingen in de vraag naar woningen. In dit kader zou verwacht mogen worden dat de productie en de met de bouwkostenontwikkeling gedefleerde woningprijzen, als afgeleide van de vraag naar woonruimte, toch minimaal vertraagd een duidelijke relatie zou vertonen.

Uit figuur 1 valt echter op te maken dat hier in de afgelopen jaren geen sprake van is en het aantal opgeleverde woningen, ondanks een scherpe stijging van de koopprijzen eind jaren negentig, niet sterk oploopt, maar integendeel juist afvlakt. In dit kader kan gesproken worden van

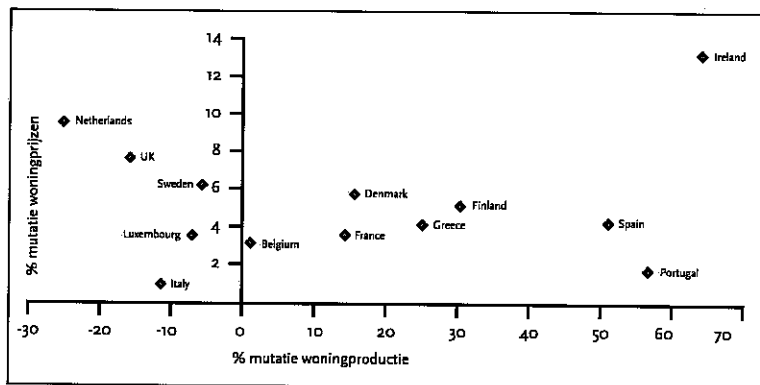
Figuur 1 De met de bouwkosten geïndexeerde reële kooprijsontwikking en de productie van koopwoningen in de periode 1965-2004 (index 1995=100)



Bron: CBS, NVM, OTB-bewerking

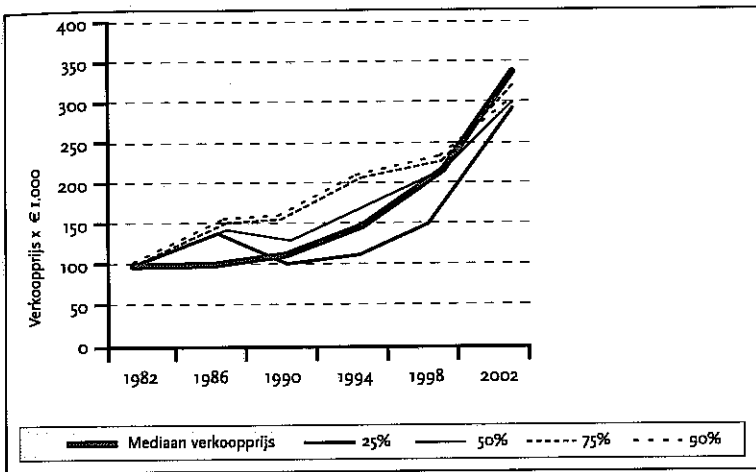
het disfunctioneren van de Nederlandse woningbouwmarkt: exploderende woningprijzen versus een afnemende woningbouwproductie. Uit de European housing review 2004 van de Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS) blijkt weliswaar dat deze situatie zich niet alleen in Nederland voordoet, maar dat de omvang van dit fenomeen wel als

Figuur 2 Woningproductie en reële kooprijsontwikking in Europa, 1995-2001



Bron: Ball, 2004, p. 11

Figuur 3 De ontwikkeling van de maximaal haalbare hypotheek voor huishoudens met een waargenomen huishoudinkomen van 25, 50, 75 en 90 procent van de inkomensverdeling en de prijsontwikkeling in de bestaande woningvoorraad voor de periode 1982-2002 (index 1982=100)



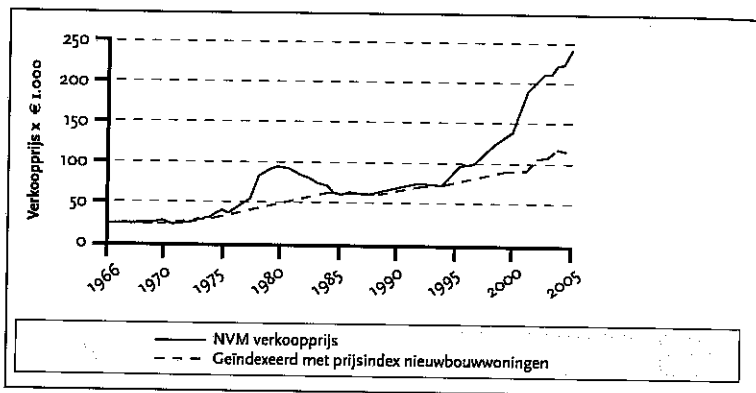
Bron: Diverse Woningbehoeftenonderzoeken, Bemiddelende organen, Nationale hypotheekgarantie, NVM, OTB-bewerking

uniek beschouwd mag worden (Ball, 2004, p. 11). Alleen het Verenigd Koninkrijk en in minder sterke mate ook Zweden bevinden zich in een enigszins vergelijkbare situatie (Barker, 2004).

Op basis van de relatie tussen de woningbouwproductie en de kooprijsoontwikkeling kunnen we concluderen dat de markt van koopwoningen niet als een nieuwbouw- maar als een voorraadmarkt functioneert, waarin de relatie tussen het woningaanbod en de vraagontwikkeling gekenmerkt wordt door een hoge mate van inelasticiteit. Deze constatering wordt onderschreven wanneer we op microniveau de relatie tussen de leencapaciteit en de kooprijsoontwikkeling onder de loep nemen (figuur 3).

Naast de rente en het inkomen, zijn in deze berekeningen eveneens de normen van de bemiddelende organen en banken meegenomen. Zo stijgt in de periode 1982-1986 de financieringsruimte, nadat deze in de periode daarvoor sterk onder druk kwam te staan. De kooprijsoontwik-

Figuur 4 De bouwkostenontwikkeling en de kooprijswontwikkeling volgens de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) in de periode 1966-2005



Bron: CBS en NVM

keling die eveneens uit een diep dal kwam, reageert niet direct op deze verruimde mogelijkheden. Vermoedelijk hadden de meeste huishoudens nog de diepe recessie op hun netvlies staan. In de daaropvolgende periode verdwijnt dit verschil weer, waarna in de jaren negentig de kooprijswontwikkeling en de financieringsmogelijkheden redelijk gelijk op lopen. Verder valt op dat de ruimte tussen de financieringsmogelijkheden en de kooprijks geleidelijk aan steeds kleiner is geworden.

Hiermee in overeenstemming is dat in de jaren negentig de prijzen van bestaande koopwoningen geheel los zijn komen te staan van de bouwkostenontwikkeling (figuur 4).

Wanneer er sprake zou zijn van een efficiënte marktwerking, zouden immers de bouwkostenontwikkeling en de prijsontwikkeling enigszins vertraagd aan elkaar gecorreleerd zijn. Deze situatie is niet uniek voor Nederland. Zo constateert Meen (2006) dat er in Groot-Brittannië tot aan de Tweede Wereldoorlog gedurende twee eeuwen een duidelijke relatie bestond tussen de kooprijks- en de bouwkostenontwikkeling. Sinds die tijd is deze relatie geheel verdwenen. Dit wordt door Meen verklaard door de opkomst van de ruimtelijke planning in Groot-Brittannië, waardoor er continu schaarste ontstond aan bouwlocaties.

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

Sinds 2002 is in bovenstaande situatie een duidelijke verandering opgetreden. Vanaf die tijd zijn de prijzen van bestaande koopwoningen gestabiliseerd en zijn de prijzen van nieuwbouwwoningen sterk gestegen. In vooral de duurder segmenten van de woningmarkt stokt hierdoor de verkoop. Omdat de grondprijs op basis van gedetailleerde contractafspraken tussen de bij de locatieontwikkeling betrokken partijen vaak al definitief is vastgesteld, vormt een verlaging van de verkoopprijs dan geen reële optie meer.

Vorenstaande gegevens tonen aan dat veranderingen in de vraag naar koopwoningen direct in de prijs worden verwerkt en nauwelijks of niet tot nieuw aanbod en een nieuwe evenwichtsprijs leiden. Op basis van dit inzicht kan ook niet gesteld worden dat de koopwoningmarkt uit balans is en er sprake is van 'lucht' in de markt. Hiermee worden speculatieve prijzen bedoeld die niet geschraagd worden door economische fundamenteën (in dit geval de koopkracht van huishoudens). Wel is het huidige evenwicht erg wankel en gevoelig voor renteschommelingen of andere factoren die de leencapaciteit beïnvloeden zoals veranderingen in het inkomen of een verslechtering van de hypotheekrenteaf trek. De mogelijke 'lucht' in de markt wordt wel toegeschreven aan het feit dat de verhouding inkomen/woningprijzen de laatste jaren verslechterd is en door het gegeven dat de woningprijzen de afgelopen jaren sterker gestegen zijn dan de huurprijzen. De resultaten uit figuur 3 ondersteunen deze stelling echter niet.

3 Specifieke eigenschappen van de woningmarkt

Om te kunnen vaststellen in welke mate de woningmarkt als een specifieke markt beschouwd dient te worden en hoe de overheid doelmatig zou kunnen interveniëren, biedt de welvaartstheorie uitkomsten. Zo tracht een welvaarts- of verzorgingsstaat welvaarts- of nutsmaximalisatie te bereiken voor overheidssubjecten, die daarbij het belang van een samenleving vertegenwoordigen, gegeven de beperkingen van smaken, technologie en inputfactoren (Barr 1998, p. 69). Economische efficiëntie in de vorm van Pareto optima kan volgens Barr (1998, p. 78 e.v.) alleen bereikt worden als aan vier standaardcriteria is voldaan. Ten eerste geldt volgens de auteur dat actoren over *perfecte informatie* moeten beschikken, nu en in de toekomst. Het tweede criterium is *perfecte competitie* in de zin dat er veel vragers en aanbieders moeten zijn, zodat alle actoren gelijke marktmacht hebben (geen discriminatie) en prijsnemers zijn. Niemand kan dan de prijs beïnvloeden. De derde voorwaarde vereist *complete markten* waarop alle goederen en diensten waarvoor men de kostprijs wil betalen ook geleverd worden. De *afwezigheid van marktfalen* is het vierde criterium van een efficiënte marktwerking. Marktfalen ontstaat volgens Barr (1998, p. 79-81) op drie manieren, bij publieke goederen, externe effecten en toenemende schaalvoordelen. Effecten zijn extern wanneer ze positieve of negatieve gevolgen hebben

voor anderen, zonder dat deze gevolgen in de prijs zijn verdisconteerd. Op de woningmarkt komen externe effecten bijvoorbeeld voor indien woningen een gevaar inhouden voor de omwonenden of een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid van een buurt. Daarnaast is ruimtelijke segregatie een duidelijk voorbeeld van een negatief extern effect dat van toepassing kan zijn op de woningmarkt.

Als niet voldaan is aan de zojuist beschreven standaardcriteria voor doelmatigheid, opent dit volgens Barr (1998, p. 78) de mogelijkheid voor de overheid om in te grijpen. Het niet voldoen aan de standaardcriteria van Barr geldt wel in bijzonder sterke mate voor de woning-(bouw)markt. Zo werd al in 1978 door Priemus (1978) beargumenteerd dat zowel de woningmarkt als de woningbouwmarkt ieder bijzondere eigenschappen bezitten die bezwaarlijk tegemoet getreden kunnen worden met conventionele markttheorieën. Beide markten zijn behept met vele imperfecties die grotendeels gerelateerd zijn aan vier bijzondere eigenschappen van de woning:

1. de lange levensduur;
2. de hoge prijs van de woning;
3. de bijzondere functie en onmisbaarheid van de woning (voorzien in de eerste levensbehoefte);
4. de fixatie aan de plaats (Priemus, 2000, p.55).

Op basis van deze eigenschappen, kunnen de volgende speciale kenmerken van de woningbouw- en woningmarkt onderkend worden.

- De woning voorziet in een basisbehoefte; het is een onmisbaar goed dat lastig te substitueren is. Hierdoor ligt de vraag naar woningen constant op een hoog niveau.
- De woningmarkt is een voorraadmarkt; niet meer dan tien tot twintig procent van het Nederlandse woningaanbod bestaat uit nieuwbouwwoningen. Vanwege dit voorraadkarakter, en omdat het veel tijd kost om nieuwe woningen te plannen en te bouwen, reageert het woningaanbod altijd met vertraging (en soms zelfs in het geheel niet) op veranderingen in de woningvraag. Door het voorraadkarakter van de woningvoorraad zijn de prijsontwikkelingen in de bestaande voorraad ook vaak bepalend voor de prijsontwikkeling in de nieuwbouwsector en is de aanbodelasticiteit zeer gering.
- De fixatie aan de plaats zorgt er voor dat de kwaliteit van het wonen in een bepaalde woning voor een belangrijk deel wordt bepaald door de

kwaliteit van de woonomgeving. Door de locatiegebondenheid van de woning en de beperkte mobiliteit van de vragers valt de woningmarkt uiteen in een groot aantal deelmarkten. Hierdoor kunnen de aanbieders van woningen een oligopolistische positie innemen, waardoor ze hogere prijzen kunnen vragen dan ze op een volledig vrije markt zouden kunnen doen.

- Een woning is kapitaalintensief en heeft een lange levensduur. Dit introduceert het probleem van de verdeling van de kosten van de woondiensten in de tijd. Als investeringsgoed verkeert de woning in een zeer ongunstige positie ten opzichte van andere investeringsgoederen onder andere door de lange tijd dat het kapitaal in een woning wordt vastgelegd en door de beperkte mate waarin op het terrein van de woningbouw zelffinanciering plaatsvindt (Priemus, 200, p. 56). De lange levensduur en de fixatie aan de grond creëert ook een lastig verdelingsprobleem, dat in andere sectoren met meer gestandaardiseerde vormen van dienstverlening (gezondheidszorg, onderwijs) ongekend is.
- De woning is een zeer heterogeen goed; geen twee woningen zijn hetzelfde. Hierdoor is de woningmarkt niet volledig transparant, wat het voor consumenten moeilijk maakt om rationele afwegingen te maken.
- De woningmarkt kent hoge transactiekosten (zowel sociaal als financieel gezien), waardoor de vragers minder mobiel en flexibel zijn dan op veel andere markten het geval is.

De conclusies van Barr en Priemus worden door Barlow en Duncan (1992) in een internationaal vergelijkend onderzoek bevestigd. Zij stellen dat het debat over de tegenstelling markt versus de staat misleidend en naïef is. Alle economische systemen en sectoren zijn immers combinaties van markt en overheid. Een meer relevante vraag is welk type mix wat voor soort gedrag uitlokt. Een centrale vraagstelling in het kader van de woningmarkt is hoe een goede mix van overheid en markt gerealiseerd kan worden die zich richt op product en productiviteitsverbeteringen, waarbij korte termijn gedrag (speculatie) en het realiseren van ontwikkelingswinsten voorkomen kunnen worden.

Overigens komen deze laatste auteurs ook op basis van een empirische vergelijking tussen verschillende woningmarktsystemen tot de conclusie dat de meer liberaal georiënteerde woningmarktsystemen op puur

economische prestatie-indicatoren onder de maat presteren in vergelijking met systemen waar de overheid de imperfecties van de markt via regulering tracht te beperken. Zo vergeleken zij de output van vier stedelijke groeiregio's in drie landen: het Verenigd Koninkrijk (weinig overheidsinvloed), Zweden (sterk overheidsregulering) en Frankrijk (hier neemt de overheid een tussenpositie). In Frankrijk werden twee regio's geselecteerd. Op basis van deze empirische vergelijking komen zij tot de conclusie dat de liberaal georiënteerde Britse woningbouwmarkt op verschillende fronten (bouwkosten, bouwproductie, woonlasten) minder goed presteert dan de meer gereguleerde Zweedse (presteert het beste) en de Franse woningbouwmarkten (nemen een tussenpositie in).

4 Reden voor overheidsbemoediging

In de vorige paragraaf werd beargumenteerd dat de specifieke eigenschappen van de woningmarkt en de gevolgen voor de economische efficiency voor de overheid een reden kan zijn om te interveniëren op de woningmarkt. De welvaartstheorie biedt naast economische efficiency nog een tweede belangrijk motief voor overheidsingrijpen op de woningmarkt, namelijk het sociale gelijkheids- of rechtvaardigheidsmotief. De herverdeling van middelen staat hier centraal, zodanig dat deze zowel horizontaal (herverdeling op basis van relevante factoren om de gelijke toegang voor ontvangers van een regeling te bereiken) als verticaal (herverdeling van hoge inkomens naar lage inkomens) zo gelijk mogelijk is. In dit kader is het van belang te memoreren dat vrijwel alle westerse landen huisvesting als een grondrecht voor hun inwoners erkend hebben en dat dit eveneens als recht in de universele verklaring van de rechten van de mens is opgenomen. Naast het verbeteren van de marktwerking en het sociale/rechtvaardigheidsmotief, kan ten slotte nog het ontwikkelingsmotief als redenen voor overheidsinterventie op de woningmarkt genoemd worden. Bij het ontwikkelingsmotief gaat het om overheidsinvesteringen die ervoor moeten zorgen dat woningen ook in de toekomst nog voldoende kwaliteit hebben. Een woning gaat immers vele decennia mee.

Naast redenen die direct met de woningmarkt te maken hebben, is er nog een tweede reden waarom overheden zich met de woningmarkt

bezighouden. Dit betreft de relatie tussen de huisvesting en andere beleidsterreinen. Zo was bijvoorbeeld de strijd tegen epidemieën en andere besmettelijke ziekten de belangrijkste reden voor Europese overheden om in de negentiende eeuw specifiek huisvestingsbeleid te ontwikkelen. Ook in ons huidige tijdsgewricht fungeert het huisvestingsbeleid als vehikel om overheidsdoelstellingen op tal van andere beleidsterreinen waar te maken. Hierbij kan gedacht worden aan milieubeleid, sociale integratie, werkgelegenheidsbeleid, de ruimtelijke ordening, de stedelijke vernieuwing, het leefbaarheidsbeleid en het algemeen economische beleid. Ondanks deze innige relatie tussen huisvesting en overheidsbeleid vormt het huisvestingsbeleid wel een zeer specifieke loot aan de stam van de welvaartsstaat. Of zoals Torgersen het in 1987 zo fraai uitdrukte: "*Housing as the wobbly Pillar under the Welfare State*" (Torgersen, 1987, p. 116). In tegenstelling tot bijvoorbeeld pensioenen, onderwijs en gezondheidszorg zijn er geen duidelijke, eenduidige en universeel geldende standaardcriteria voor huisvesting te ontwikkelen die ook periodiek getoetst kunnen worden. Zo wordt het als onacceptabel beschouwd wanneer woonruimte die op basis van bepaalde criteria verworven is, bij veranderingen in de huishoudenssituatie ogenblikkelijk door de overheid wordt aangepast. De onduidelijke wijze waarop noodgedwongen aan het begrip behoefte door de overheid invulling wordt gegeven en de veranderingen die dit begrip door de tijd ondergaat, veranderingen in de verstrekte verworvenheden (denk aan plotselinge waardeinstijging van het onroerend goed of overerving) en bredere overheidsdoelstellingen zoals het creëren van gemêleerde buurten waardoor gesubsidieerde woningen eveneens bewoond worden door minder behoeftige huishoudens zorgen er voor dat er een ingewikkelde samenhang met de welvaartsstaat ontstaat. Deze complexe relatie was voor Esping-Andersen reden om het aanvankelijk geselecteerde huisvestingsbeleid buiten zijn studie 'The three worlds of welfare capitalism' te houden (Esping-Andersen, 1990). De ontwikkelingen op het terrein van het huisvestingsbeleid pasten eenvoudigweg niet in zijn theorie van de verzorgingsstaat, waarin hij onderscheid aanbrengt tussen liberale, sociaal-democratische en conservatief-corporatistische verzorgingsstaatsregimes.

De moeizame relatie tussen huisvesting en overheidsbeleid betekent echter geenszins dat er geen belangrijke rol voor de overheid op het

gebied van de huisvesting zou zijn weggelegd. Integendeel. Ondanks het feit dat exacte definities veelal lastig te formuleren zijn, hebben vrijwel alle westerse landen algemene beleidsdoelstellingen geformuleerd waarin zij de voorziening van voldoende woningen op de juiste plaats, van een goede kwaliteit en tegen betaalbare prijzen centraal hebben gesteld. Geen enkele overheid is bereid om de uitkomsten van een vrije marktwerking volledig te accepteren. Dit geldt zelfs voor een economisch liberaal land als de VS. Ondanks het feit dat de ruimtelijke ordening hier minder stringent is en er nauwelijks kwaliteitsbeleid gevoerd wordt, intervenueert de overheid toch op de woningmarkt via onder andere vraagondersteuning (woonvouchers en hypotheekrenteaftrek), wordt er in de grote steden huurregulering toegepast en vindt er risicoreductie plaats (onder andere via regulering en ondersteuning van de hypotheekverstrekkers). Ook hebben veel overheden moeite om de bekende ijzeren wet van de woningmarkt zonder meer te accepteren, die stelt dat degenen die in de maatschappij over de minste koopkracht beschikken ook in de kwalitatief slechtste woningen gehuisvest zijn (Priemus, 1978). Met de toegenomen welvaart, worden de huisvestingsdoelstellingen periodiek aangepast en over het algemeen ook aangescherpt. Wat in de jaren vijftig in Nederland nog als een eigentijdse woning werd beschouwd, wordt thans in het kader van de stedelijke vernieuwing als kwalitatief ontoereikend gekenschetst en gesloopt.

5 Naar een hervorming van de Nederlandse woningmarkt

In de inleiding werd aangegeven dat er sprake is van een slecht functionerende woningmarkt waarbij de door de overheid gestelde beleidsdoelen niet gerealiseerd worden; de nieuwbouwproductie stagneert, het woningtekort loopt fors op en de woonlastenquoten zijn tot een historisch en internationaal 'hoogtepunt' gestegen. Ook nemen de risico's voor burgers, overheid en marktpartijen toe en is de koopwoningmarkt voor lage- en middeninkomensgroepen slecht toegankelijk geworden. Deze constatering vraagt om een hervorming van het woonbeleid, waarbij een stabiele en evenwichtige marktwerking wordt gerealiseerd. Hierbij is het van belang om niet het kind met het badwater weg te gooien en te vermijden dat te eenzijdig wordt ingezet op deregulering en liberalisering van de woningmarkt. Adviezen zoals recentelijk nog

uitgebracht door de Raad van Economisch Adviseurs (zie Buiter e.a., 2006) waarbij algemene economische inzichten worden toegepast op de woningmarkt, zonder rekening te houden met de specifieke imperfecties van deze markt zijn op basis van de specifieke eigenschappen van de woningmarkt (paragraaf 3) te simpel en ook te gemakzuchtig. Een dergelijke benadering gaat veelal ook voorbij aan de maatschappelijke kosten van een dergelijke aanpak (een vergroting van de urban sprawl, risicoselectief, procyclische effecten, sterk oplopende segregatie, hoge woonuitgaven en een kwalitatief ondermaatse woonvoorziening voor sociaal-economisch zwakke groepen). Bovendien moeten in deze voorstellen ook andere beleidsterreinen zoals de ruimtelijke ordening en het milieubeleid betrokken worden. In dit laatste geval dienen zich twee opties aan. Zo kunnen de belemmeringen die vanuit deze beleidsterreinen worden opgeworpen geslecht worden. Hieraan zijn uiteraard grote nadelen verbonden, zoals het niet realiseren van de gewenste beleidsdoelstellingen die op deze terreinen geformuleerd zijn. Een andere mogelijkheid is om via overheidssubsidies de aangebrachte marktverstoringen te compenseren. Dit om afzetproblemen te voorkomen wanneer consumenten niet bereid zijn om voor bepaalde door de overheid gewenste energieprestaties van de woning te betalen. Om uit de ontstane impasse te komen, is het in mijn ogen van groot belang dat het voorgestane woonbeleid consequent wordt doorgevoerd waarbij de verschillende beleidsonderdelen goed op elkaar worden afgestemd. Wanneer de overheid wenst te liberaliseren en objectsubsidies afschaft, dienen er eveneens aan de aanbodzijde van de markt geen belemmeringen te worden opgeworpen. Wanneer de overheid een meer gematigde marktwerking voorstaat (al was het maar om de uitkomsten van de imperfect werkende woningmarkt bij te sturen en/of om aan haar grondwettelijke taak te voldoen) dient de gekozen interventie en vraagondersteuning effectiever te geschieden dan thans het geval is.

Voor zowel een meer dan wel minder marktgeoriënteerd woonbeleid geldt echter dat er een aantal nuttige beleidshervormingen mogelijk en in mijn optiek ook noodzakelijk is. Achtereenvolgens zijn dit een aanpassing van de vraagondersteuning, het slechten van een aantal bestuurlijke belemmeringen waardoor de woningbouwproductie kan worden vergroot, een hervorming van het grondbeleid, een aanpas-

sing van het kwaliteitsbeleid en een efficiëntere inzet van de sociale-huursector.

Als eerste beleidshervorming zou de in Europees perspectief omvangrijke vraagondersteuning beperkt en meer gericht kunnen worden op de positie van de lage- en middeninkomensgroepen. Hiermee wordt voorkomen dat in tijden van economische voorspoed zoals aan het einde van de vorige eeuw, de woningmarkt oververhit raakt waardoor onder meer de volatiliteit van de woningprijzen sterk toeneemt. Dit laatste aspect heeft grote negatieve consequenties voor de algemene economische ontwikkeling van een land. Bovendien ontstaat er in economische zin welvaartstoename wanneer de bestedingskeuze van midden en hoge inkomensgroepen meer op basis van een vrije keuze tot stand komt en minder door de overheid wordt gestuurd (denk bijvoorbeeld aan de hypotheekrenteaftrek). Deze notie sluit nauw aan bij het VROM-raadadvies over de ontwikkeling van het eigenwoningbezit in Nederland. Ook de VROM-raad pleit voor een systeem waarin investeringen in de woningvoorraad, vermogensvorming en de entree voor koopstarters worden gestimuleerd. In dit kader zou vooral de positie van de lage- en middeninkomensgroepen op de koopwoningenmarkt versterkt dienen te worden (VROM-raad, 2004).

Een tweede aanpassing zou kunnen zijn dat de bestuurlijke belemmeringen die de overheid op het terrein van het woningaanbod heeft ontwikkeld worden geslecht. Een eerste aanzet hiertoe is om meer dan in het verleden het geval was voldoende woningbouwlocaties ter beschikking te stellen. De praktijk heeft namelijk uitgewezen dat regio's die over voldoende bouwlocaties beschikken (zoals Almere en Haaglanden) minder last hebben van een stagnatie in de nieuwbouwproductie, dan regio's waar slechts weinig bouwlocaties aanwezig zijn. Voorts zou de woningbouwprogrammering veel flexibeler moeten worden ingestoken, waarbij adequaat gereageerd kan worden op wijzigende marktomstandigheden. Hiervoor kan onder andere het concept onbestemd bouwen nader worden uitgewerkt. De gedachte hierachter is dat het bij de ontwikkeling van nieuwbouwprogramma's zolang mogelijk open wordt gehouden of de op te leveren woningen als huur- dan wel als koopwoning worden opgeleverd. Ook kan worden gedacht aan het bouwen van woningen met een variabele kwaliteit; in eerste instantie wordt er alleen

uitgegaan van een bepaalde basiskwaliteit, maar indien de omstandigheden op de woningmarkt hiertoe aanleiding geven kan er gemakkelijk en snel extra kwaliteit worden toegevoegd. Door dergelijke 'onbestemdheden' in te bouwen in het woningbouwprogramma kan optimaal ingespeeld worden op eventuele veranderingen in de woningvraag. Een dergelijk flexibel planproces vergt een andere manier van werken bij de betrokken partijen. Zo is het bij onbestemd bouwen niet meer mogelijk om alles op voorhand vast te leggen en op basis van voorcalculaties opbrengsten te verdelen. In plaats daarvan is er sprake van een verdeling van winst of verlies op basis van nacalculaties van de gebiedsexploitatie.

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

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

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

Auteur

Peter Boelhouwer is wetenschappelijk directeur van het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. E-mail: p.j.boelhouwer@tudelft.nl

Literatuur

- Barker, K., 2004, *Review of Housing Supply. Delivering stability: securing our housing needs*. Norwich: HMSO.
- Barlow, J. en S. Duncan, 1992, Markets, states and housing provision; four European growth regions compared. *Progress in Planning* 38, part 2.
- Ball, M., 2004, *RICS European housing review 2004*. London: Royal Institute of Chartered Surveyors.
- Barr, N., 1998, *The economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press 3rd edition.
- Boelhouwer, P.J. en H.M.H. van der Heijden, 1992, *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingsystemen in Europa*. Algemeen beleidskader. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Boelhouwer, P.J., 2003, *Huisvestingssystemen. Wonen als wankele pilaar onder de verzorgingsstaat*. Intreerede. Delft: TU Delft.
- Boelhouwer, P.J., 2005, The incomplete privatization of the Dutch housing market: exploding house prices versus falling house building output, *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 20, no.4, pp. 363-378.
- Buiter, W.H., H.P. van Dalen, S.C.W. Eijffinger, C.G. Koedijk, C.N. Teulings en A. van Witteloostuijn, 'Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt.' *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 27 (6), pp. 20-42.
- Dekker, S., 2006, *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*. Den Haag: Ministerie VROM.
- Eichholtz, P., 2006, *Dirigistisch woningmarktbeleid moet op de schop*, *Christen Democratische Verkenningen*, lente 2006, pp. 28-34.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Policy Press.
- Gelinck, S. en D. Munoz Gielen, 2006, *Vitaminen voor samenwerking*, paper voor uitvoering. Spaanse gebiedsontwikkeling. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12, no. 2., pp.18-25.
- Heerma, E., 1989, *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Hoekstra, J.S.C.M., 2003, *Woningkwaliteit in West-Europees perspectief*, *Nederlanders wonen ruim, Bouwmarkt*, september 2002, pp. 10-12.
- Kemeny, J., 1995, *From public housing to the social market. Rental policy strategies in comparative perspective*, London/New York: Routledge.

- Meen, G., 2006, Ten new propositions in UK housing macroeconomics: an overview of the first years of the century, Paper for the ENHR conference Housing in an expanding Europe, Ljubljana 2-6 July 2006.
- Ministerie van Financiën, 2006, Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), 2004, Cijfers over wonen 2004. Feiten over mensen, wensen wonen, Den Haag: Directoraat-generaal Wonen, Directie Bestuursdienst.
- NVB, 2005, NVB thermometer koopwoningen najaar 2005. Voorburg: NVB.
- Oosterhout, J.W., 2006, Naar een open economie, ESB 13-1-2006, pp. 4-7.
- PvdA-werkgroep Wonen, 2005, Goed wonen: voor iedereen van iedereen, Amsterdam, PvdA.
- Priemus, H., 1978, Volkshuisvesting: begrippen, problemen en beleid, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Priemus, H., 2000, Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting. Den Haag: NETHUR./DGW. DGVH/NETHUR Partnership no. 9.
- Remkes, J., 2001, Nota Mensen, Wensen Wonen. Den Haag: Ministerie VROM.
- Schaar, J. van der, 1987, Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Delft: Delfse Universitaire Pers.
- SEO, 2006, Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek: SEO.
- Tauw, 2000, Relatie woningmarkt – grondmarkt. Utrecht: Tauw.
- Torgersen, U, 1987, Housing: the wobbly pillar under the welfare state. In: B. Tirner, J. Kemeny en L. Lundqvist, Between state and market: housing in the post-industrial era, pp. 116-127. Gavle: Almqvist & Wiksell International.
- VROM-raad, 2004, Op eigen Kracht. Eigenwoningbezit in Nederland. Den Haag. VROM-raad.