

Teulings en de hervorming van de woningmarkt

Johan Conijn

Voordat Coen Teulings aantrad als directeur van het CPB was de woningmarkt een politiek vergeten hervormingsdossier. Nu hij afscheid neemt staat de woningmarkt centraal in de beleidsdiscussies. Het CPB en ook Coen Teulings persoonlijk hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Twee van deze bijdragen (het zijn er meer) beschrijf ik in dit artikel. Ten eerste: onder Teulings heeft het CPB het woningmarktmodel ontwikkeld. Dit model heeft een zeer grote bijdrage geleverd aan het feit dat de hervorming van de Nederlandse woningmarkt nu eindelijk begonnen is. Het model is het kompas gebleken waarop de hervorming koerst. Ten tweede is de belangstelling voor het functioneren van de woningcorporaties met de komst van Teulings bij het CPB sterk toegenomen. Vooral in interviews en lezingen stelt Teulings zich op als een scherp criticus van het corporatiebestel. Zijn voorstel corporaties te splitsen in vastgoedondernemers en vermogenseigenaren is weliswaar nog niet doorgevoerd, maar Teulings ideeën klinken al wel door in zowel de recente aanbevelingen van de Commissie Hoekstra, als in de politieke reactie daarop.

1 Inleiding

Bij het vertrek van Henk Don, de voorganger van Coen Teulings, had Don het eind 2005 over “de woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier” (Don 2005: 1). We leefden toen nog in de hoogtijdagen van de koopsector. De financiële en economische crisis moest nog komen. Wat betreft de onderzoekswereld bevatte de prikkelende uitspraak van Don wel enige overdrijving. Velen waarschuwden al voor de onevenwichtigheden op de Nederlandse woningmarkt. De constatering had meer betrekking op de politieke beleidsagenda. Ondertussen is er veel veranderd. De woningmarkt staat centraal in de beleidsdiscussies. Uiteraard is dit mede het gevolg van de malaise op de koopwoningmarkt, maar ook is er een scherper beeld ontstaan van de noodzaak om de woningmarkt te hervormen.

Het CPB heeft in het beleidsdebat van de afgelopen jaren een grote rol gespeeld. Hieraan heeft Teulings persoonlijk ook een belangrijke bijdrage geleverd. In dit artikel wil ik met name op twee onderwerpen ingaan, te weten het woningmarktmodel van het CPB, en de corporatiesector.

2 Woningmarktmodel

Reeds tijdens het directeurschap van Don was het CPB begonnen met de ontwikkeling van wat later het woningmarktmodel zou worden. In 2006 werd het onderzoek naar het functioneren van de koopsector gepubliceerd (Koning et al. 2006). Vanuit de gebruikskostenbenadering werd de omvang van de fiscale subsidiëring in de koopsector berekend. Vraag en aanbod naar woondiensten in de koopsector werden gemodelleerd. Hiermee kwam een model beschikbaar waarmee de effecten van met name fiscale beleidsvarianten konden worden doorgerekend. In 2008 was het model voor de huursector klaar (Romijn en Besseling 2008). Dit model sloot aan bij dat van de koopsector. Deze aansluiting was onder meer nodig om de vraag naar woondiensten te kunnen bepalen, omdat door de regulering in de huursector de vraagcurve in de huursector niet waarneembaar was (en is). Verder werd de omvang van de impliciete subsidies berekend die het gevolg was van de huurprijsregulering in het algemeen en het huurprijsbeleid van woningcorporaties in het bijzonder. Beide partiële modellen werden in 2010 samengevoegd tot een integraal woningmarktmodel (Donders et al. 2010). Hiermee had het CPB een model tot zijn beschikking waarmee het een actieve rol kon spelen in de beleidsdiscussies over de hervorming van de Nederlandse woningmarkt. Door zelf hervormingsvarianten door te rekenen, gaf het CPB ook mede richting aan het debat. Zoals Teulings zelf in het voorwoord bij de publicatie van het integrale woningmarktmodel aangaf: “De gekozen hervormingsopties dienen om te illustreren op welke manier het woonbeleid verbeterd kan worden, wat de gevolgen daarvan zijn en welke afwijkingen daarbij een rol spelen” (Donders et al. 2010: 5).

Het woningmarktmodel heeft vervolgens een belangrijke rol gespeeld bij het inzichtelijk maken van de gevolgen van hervormingsvoorstellen. Dat is onder meer het geval in het rapport van de CSED van de SER, waarin Teulings een belangrijke rol speelde (CSED 2010). De CSED adviseerde hierin om zowel in de koop- als in de huursector de subsidiëring volledig te beëindigen, met alleen een woontoeslag voor lagere inkomens. Ook bij de Brede Her-overweging die eind 2009 werd gestart, speelde het woningmarktmodel een belangrijke rol. De verschillende werkgroepen dienden bezuinigingsvarianten te ontwikkelen. Bij de werkgroep Wonen stond de hervorming van de woningmarkt centraal (Werkgroep Wonen 2010). Door te hervormen en daarmee minder te subsidiëren konden vanzelf ook de gewenste bezuinigingen worden gerealiseerd. De beleidsvarianten, van zowel het CSED-rapport als van de werkgroep Wonen, werden met het woningmarktmodel van het CPB doorgerekend. Via de betrokkenheid van het CSED-rapport en de werkgroep Wonen van de Brede Her-overwegingen, had het woningmarktmodel meteen een vliegende start. Nadien is het regelmatig gebruikt, onder meer bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's en achtereenvolgende regeerakkoorden. Daar was ook alle reden toe, omdat de woningmarkt geen vergeten dossier meer was. Politieke partijen, de een meer dan de ander, deden uiteenlopende voorstellen om de woningmarkt te hervormen. Het CPB kon met zijn model vaststellen in wel-

ke mate de voorstellen bijdroegen aan de hervorming van de woningmarkt en gaf daarmee ook richting aan het hervormingsproces.

Het woningmarktmodel van het CPB laat zich het best typeren als een langetermijnstructuurmodel. Het geeft inzicht in de langetermijneffecten van beleidsmaatregelen op het functioneren van de woningmarkt. Het is ook een bijzonder elegant model dat in Nederland zijn gelijke niet kent. Dat wil niet zeggen dat de uitkomsten van het model allemaal even plausibel zijn. Zo is een belangrijke uitkomst van het model dat prijsstijgingen in de huursector tot meer vraag leiden. De reden voor dit ongebruikelijke effect is dat veel huurders door de huurprijsregulering gerantsoeneerd zijn en meer woondiensten in de huursector zullen vragen als het aanbod wordt verruimd. Dit effect zal zeker optreden bij een deel van de huurders, maar er zal ook vraaguitval zijn bij huurders voor wie dit niet geldt. Ander onderzoek laat zien dat de vraag in de huursector juist daalt bij prijsstijgingen (Conijn en Schilder 2012). Verder is het model ook minder geschikt om de kortetermijngevolgen van beleidsvoorstellen door te rekenen en rekening te houden met de conjunctuur. Dit bleek bij het laatste regeerakkoord waar het ging om de extra huurinkomsten die het voorgenomen huurbeleid zouden opleveren (CPB 2012: 25). De berekening van het CPB was veel te optimistisch (Blok 2012).

Ondanks de kanttekeningen die erbij geplaatst kunnen worden, is toch het overheersende beeld dat het woningmarktmodel van het CPB een zeer grote bijdrage heeft geleverd aan het feit dat de hervorming van de Nederlandse woningmarkt nu eindelijk begonnen is. De hervorming heeft in zekere zin de wind tegen met de financieel-economische crisis, maar zonder die crisis was zij er wellicht helemaal niet van gekomen. Het woningmarktmodel van het CPB heeft het kompas geleverd waarop de hervorming koerst.

3 Woningcorporaties

Binnen de Nederlandse woningmarkt vormen de woningcorporaties een belangrijke categorie aanbieders. Globaal een derde van het totale woningaanbod en bijna 85% van het aanbod in de huursector is afkomstig van woningcorporaties. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting schat het eigen vermogen tegen marktwaarde in verhuurde staat van alle woningcorporaties samen op € 171 miljard (CFV 2012: 42). Het functioneren van de corporaties mag zich al langer in de belangstelling van het CPB verheugen. Zo was er in 2002 een interessant rapport over de mogelijkheden om de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties te verbeteren (Hakfoort et al. 2002). Met de komst van Teulings bij het CPB is die belangstelling sterk toegenomen. Vooral in interviews en lezingen heeft Teulings zich doen kennen als een scherp criticus van het corporatiebestel. “Misstanden dreigen bij woningcorporaties; CPB-directeur Teulings bepleit hervormingen” kopte *Het Financieele Dagblad* op 11 juni 2007. Een citaat uit dat artikel: “Er is een bodemloze schatkist ontstaan, waardoor één partij [JC: de corporaties] eindeloos voor Sinterklaas kan spelen.” Teulings constateert bij woningcorporaties ‘vermogen in de dode hand’

waarvoor geen rendementseis geldt. Verder is er geen adequate besturingsstructuur tussen markt en overheid waarmee de effectieve en efficiënte besteding van de beschikbare middelen zou kunnen worden geborgd. Er is sprake van een ‘verdwijndriehoek’ van zeggenschap, omdat corporaties geen tucht van de markt voelen, geen politieke sturing krijgen en geen of slechts een zwakke toezichthouder hebben (Koning en Van Leuvensteijn 2010). Deze grote, betrekkelijk ongecontroleerde vrijheid om naar eigen inzicht financiële middelen in te zetten, is marktverstrend ten opzichte van andere verhuurders. Het is tevens een voedingsbodem voor de excessen waarmee corporaties te vaak in de schijnwerpers zijn komen te staan. Teulings heeft zich al snel voorstander betoond voor de splitsingsvariant.¹ In het advies van de CSED, waarvan Teulings deel uitmaakte, komt de splitsingsvariant in een op dat onderdeel verdeeld advies weer terug (CSED 2010: 62 e.v.). Een deel van de CSED, waaronder Teulings, bepleitte een splitsing van de corporatie in een vastgoedondernemer die in principe marktconform het vastgoed exploiteert, en een vermogenseigenaar die het rendement kan besteden aan maatschappelijk gewenste doelen. “De oorspronkelijke woningcorporatie (...) wordt hiermee een (beleggings)fonds en vermogensbeheerder, die louter nog de aandelen bezit in de nv/bv [JC: de entiteit die het vastgoed exploiteert]. (...) Overeenkomstig het uitgangspunt van het BBSH² wordt het rendement besteed ten bate van de volkshuisvesting (...), conform richtlijnen van het parlement.” (CSED 2010: 64). Een radicale oplossing, waarbij de uitoefening van de publieke taak van de woningcorporatie afgesplitst wordt van het exploiteren van het vastgoed.

De analyse van Teulings klinkt door in recente aanbevelingen om de verschillende rollen van een woningcorporatie beter te onderscheiden (Conijn 2011). De Commissie Hoekstra, die zich heeft gebogen over het toezicht op corporaties, bepleit ook een duidelijk onderscheid tussen vastgoedexploitatie en de maatschappelijke rol (Commissie Hoekstra 2012). Ook in de reactie van minister Blok op het advies van de Commissie Hoekstra komt dit thema terug, waarin Blok aangeeft het wenselijk te vinden dat er een transparant onderscheid komt “tussen het rendement dat ze [JC: de corporaties] behalen op hun vastgoed door bedrijfsmatig effectief en efficiënt te opereren en de maatschappelijke aanwending daarvan” (Blok 2013: 5). Hiermee is (nog) geen sprake van een juridische splitsing zoals Teulings voorstelde, maar de essentie van de gedachtelijn is dezelfde. De komende tijd zullen daadwerkelijk de stappen moeten worden gezet om ook de woningcorporaties te hervormen.

¹ De gedachte om corporaties te splitsen was overigens niet nieuw. In 2000 was er het Vastgoedfonds Lieven de Key, dat functioneerde als de vermogensbeheerder van verschillende aangesloten corporaties die belast waren met de vastgoedexploitatie.

² Besluit beheer sociale huursector.

4 Tot slot

Met deze twee invalshoeken is geen volledig beeld gegeven van de bijdragen die Teulings aan het onderzoek en het debat over de woningmarkt heeft geleverd. Niet onvermeld mag blijven een rapport over de wijze waarop de publieke belangen op de woningmarkt geborgd kunnen worden (Hof et al. 2006). Met dit rapport, waarvoor de basis was gelegd voordat Teulings directeur van het CPB werd, heeft Teulings de welvaarttheoretische grondslag gelegd voor de hervorming van de Nederlandse woningmarkt. Centraal staat in deze bijdrage de grote rol die Teulings en het CPB de afgelopen jaren hebben gespeeld bij de noodzakelijke hervorming van de woningmarkt. Zonder zijn inbreng zou ‘het vergeten hervormingsdossier’ niet zo stevig zijn opgepakt.

Auteur

Johan Conijn is buitengewoon hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate.

Literatuur

- Blok, Stef, Beleidsreactie op rapport Commissie Hoekstra, Tweede Kamer, 26 maart 2013.
- Blok, Stef, Effecten huurbeleid kabinet: verschillen analyse CPB, Tweede Kamer, 10 december 2012.
- CFV, 2012, Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; verslagjaar 2011, CFV, november 2012.
- Conijn, Johan, Corporaties op een kruispunt, ASRE, Vastgoedlezing 22, december 2011.
- Conijn, Johan, en Frans Schilder, De vraag naar woondiensten en de betaalbaarheid in de huursector, ASRE, december 2012.
- Commissie Hoekstra, 2012, Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, Eindrapportage, december 2012.
- CSED, 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, SER, april 2010.
- CPB, 2012, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie, 12 november 2012.
- Don, Henk, 2005, De Woningmarkt: Het vergeten hervormingsdossier, *CPB Nieuwsbrief*, december 2005.
- Donders, Jan, Machiel van Dijk en Gerbert Romijn, 2010, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, CPB Bijzondere Publicatie 84, april 2010.
- Hakfoort, Jacco, Michiel van Leuvensteijn en Gusta Renes, 2002, Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, CPB Bijzondere Publicatie 27, mei 2002.
- Hof, Bert, Carl Koopmans en Coen Teulings, 2006, Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt, SEO, mei 2006.
- Koning, Martin, Rafael Saitua en Jos Ebregt, 2006, Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Document 128, september 2006.
- Koning, Pierre en Michiel van Leuvensteijn, 2010, De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek, CPB Document 202, maart 2010.
- Romijn, Gerbert, en Paul Besseling, 2008, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB Document 165, mei 2008.
- Werkgroep Wonen, 2010, Rapport brede heroverwegingen, deel 4 Wonen, Inspectie der Rijksfinanciën, april 2010.