

Agenda voor de woningmarkt

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde
Preadviezen 2008

Onder redactie van Prof. dr. F.J.H. Don

ISBN 978-90-807422-7-7
NUR 781

<http://www.kvsweb.nl>

© 2008 De auteurs, p/a Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Postbus 98, 1000 AB Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351 zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht, Postbus 882, 1180 AW Amstelveen. Voor het overnemen van een of meer gedeeltes uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Agenda voor de woningmarkt

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde
Preadviezen 2008

Onder redactie van Prof. dr. F.J.H. Don

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Agenda voor de woningmarkt: inleiding <i>Henk Don (EUR)</i>	1
Hoofdstuk 2	De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies <i>Paul Besseling (CPB), Lans Bovenberg (UvT, Netspar), Gerbert Romijn (CPB) & Wouter Vermeulen (CPB, VU)</i>	13
Hoofdstuk 3	Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief <i>Piet Eichholtz (UM, Finance Ideas) & Thies Lindenthal (UM)</i>	79
Hoofdstuk 4	Economische dynamiek en de Randstedelijke woningmarkt <i>Frank van Oort (UU, PBL), Thomas de Graaff (VU, PBL), Gusta Renes (PBL) & Mark Thissen (PBL)</i>	101
Hoofdstuk 5	Wat gaan we doen met de corporaties? <i>Annet Bertram (gem. Den Haag) & Jan-Kees Helderma (RU Nijmegen)</i>	125
Hoofdstuk 6	Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg <i>Johan Conijn (UvA, CFV)</i>	145
Hoofdstuk 7	Macro-economische verkenning van de huizenmarkt <i>Casper van Ewijk (UvA, CPB) & Harry ter Rele (CPB)</i>	179
Over de auteurs		211

Hoofdstuk 1 **Agenda voor de woningmarkt: inleiding**

*Henk Don**

1.1 Achtergrond

De woningmarkt is de laatste jaren sterk in discussie. Het kabinet heeft daar onbedoeld flink aan bijgedragen. De politieke afspraak om wijzigingen in de fiscale behandeling van het eigen huis niet voor te bereiden of zelfs maar te onderzoeken, heeft het publieke debat eerder aangewakkerd en onafhankelijke onderzoekers aangemoedigd. De confrontatie met de woningcorporaties over hun bijdrage aan de aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken heeft de schijnwerper gezet op de onduidelijke verhoudingen in de sector. De vraag naar de beschikingsmacht over het omvangrijke vermogen van de corporaties komt pregnanter naar voren nu enkele corporaties onderzoeken of en onder welke voorwaarden zij uit het bestel kunnen treden, in reactie op de verbreding van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting.

De ontwikkelingen op de woningmarkt in de afgelopen vijftien jaar geven ook alle aanleiding voor een herbezinning. De prijzen van koopwoningen zijn sterk gestegen, sinds 1992 ook aanzienlijk meer dan de kosten van nieuwbouw (zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2). Dit heeft geleid tot een vergroting van de kloof tussen de huursector en de koopsector en een verscherping van de insider/outsiderproblemen in beide sectoren.

De huursector wordt gedomineerd door de woningcorporaties, die relatief lage huren kunnen rekenen omdat ze geen marktconform rendement hoeven te behalen op hun omvangrijke vermogen (inclusief stille reserves) – een private equity partij zou er wel raad mee weten. Daarnaast ontvangen veel huurders van de overheid een huurtoeslag, zodat de netto woonlasten in de huursector ver onder een marktconform niveau liggen. Starters kunnen vaak moeilijk terecht, want het aanbod van goedkope corporatiewoningen blijft in veel gemeenten achter bij de gesubsidieerde vraag: de wachtlijsten zijn lang. Zittende bewoners willen niet verhuizen, ook als zij niet meer tot de doelgroep behoren: de commerciële huursector kan geen concurrerende prijs/kwaliteit-verhouding bieden en ook de koopsector is naar verhouding duur geworden.

In de koopsector hebben de insiders op papier een enorme winst op de waarde van hun eigen woning geboekt. De fiscale subsidies (netto effect eigen woning in box 1 plus overdrachtsbelasting versus eigen woning in box 3) groeien snel in omvang en zijn gevoelig voor huizenprijzen en hypotheekrente. Tegelijk betekenen de hoge prijzen dat de koopsector voor outsiders (starters en huurders) nau-

* Hoogleraar Econometrie en Economisch Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam.

welijks nog toegankelijk is, tenzij zij over een flink vermogen of een hoog inkomen beschikken. Een nadere analyse wijst overigens uit dat de betaalbaarheid van huizen in de koopsector in de periode 1985-2005 niet wezenlijk is veranderd (Renes et al., 2006). In lijn daarmee concluderen de auteurs van hoofdstuk 7 dat de sterke stijging van de huizenprijzen gedragen werd door de determinanten van de woningvraag: inkomensgroei, vermogensgroei en rentedaling. Het aanbod reageert niet of nauwelijks op de sterke vraag, al zijn de investeringen in woningkwaliteit wel duidelijk toegenomen. De elasticiteit van het aanbod wordt vooral beperkt door de regulering vanuit de ruimtelijke ordening. In samenhang daarmee vloeit de schaarstepremie grotendeels naar de grondeigenaren, vaak gemeenten en eigen-woningbezitters, die aan een hogere premie geen motief ontleen om extra of duurder te bouwen¹.

Wat zijn de nadelige gevolgen van het actuele woningmarktregime?

Voor een econoom is dat allereerst de suboptimale allocatie van schaarse middelen: door de massieve directe en indirecte subsidiëring wordt te veel geld besteed aan wonen, oftewel het marginale maatschappelijke nut is kleiner dan de marginale maatschappelijke kosten. Slechts een klein deel van de subsidies kan gerechtvaardigd worden als correctie op de markt, daar waar maatschappelijke belangen onvoldoende vertaling vinden in koopkrachtige vraag. Omdat de subsidies grotendeels worden opgebracht door de belastingbetaler, veroorzaken zij hogere belastingtarieven met alle versturende effecten vandien.

Vervolgens zijn er allerlei oneigenlijke belemmeringen voor verhuisgedrag, zowel in de huursector (huurbescherming en -regulering, wachtlijsten) als in de koopsector (overdrachtsbelasting). Gevolg daarvan is dat ook binnen de woningmarkt de allocatie suboptimaal is. En ten slotte zijn er ongewenste neveneffecten van het actuele woningmarktregime op andere markten: verhuisbelemmeringen verstoren ook de allocatie op de arbeidsmarkt en de fiscale behandeling van het eigen huis verstoort de vermogensbeslissingen van huishoudens.

Er zijn de laatste jaren veel studies verricht naar het functioneren van de woningmarkt en de uitstraling daarvan naar andere markten; in de volgende hoofdstukken wordt daar volop uit geput en nog het een en ander aan toegevoegd. De REA (2006) en de VROM-Raad (2007) hebben beleidsadviezen geschreven en ook vanuit de onderzoekswereld zijn aanbevelingen geformuleerd². Binnen de SER is de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen bezig met een verkennende studie. Over de vraag hoe een goed functionerende woningmarkt eruit zou moeten zien, blijken de meningen uiteen te lopen (zie ook paragraaf 6.9). Als daarover al overeenstemming bereikt zou worden, is het vervolgens lastig om een begaanbare route te vinden die naar het streefbeeld voert. Naast publieke belangen spelen op de woningmarkt grote particuliere belangen (gevestigde belangen) die veranderingen kunnen belemmeren.

¹ Zie paragraaf 2.2.3 voor een genuanceerde beschouwing over de bestemming van de schaarstepremie.

² Met name: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005) en Hof et al. (2006).

De ambitie van deze bundel preadviezen is het aanreiken van elementen voor een realistische agenda voor de diverse partijen op de woningmarkt, gebaseerd op de actuele kennis en inzichten en rekening houdend met randvoorwaarden, neveneffecten en draagvlak.

1.2 Overzicht van de preadviezen³

Ruimtelijke ordening en herverdeling

De bundel preadviezen begint in hoofdstuk 2 met een analyse van de argumenten voor overheidsingrijpen op de woningmarkt. De preadviseurs Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen concluderen dat de meeste externe effecten die rond de woningmarkt spelen, geen rechtvaardiging bieden voor omvangrijke interventies van de rijksoverheid. Regulering van het grondgebruik binnen stedelijke gebieden kan vaak beter door de lokale overheden worden ingevuld. Alleen voor sommige vraagstukken van ruimtelijke ordening (open ruimte en natuur) en eventueel herverdeling is nationaal beleid de aangewezen weg. Deze twee thema's worden vervolgens voor Nederland nader in kaart gebracht en diepgaand geanalyseerd.

De auteurs schatten dat de ruimtelijke regulering in Nederland een schaduwprijs heeft die nu gemiddeld ongeveer een derde deel van de huizenprijs uitmaakt (*regulatory tax*). Daartegenover staan directe voordelen (*regulation rents*) in de vorm van schaarstepremies en vermogenswinsten. Het netto welvaartsverlies aan consumentensurplus op de woningmarkt wordt door de auteurs geschat op 3 mld euro per jaar. Daarbij komen nog onbekende verliezen doordat de ruimtelijke regulering ook verhindert dat profijt wordt getrokken van agglomeratievoordelen uit verdere ruimtelijke groei van de steden, indirect het arbeidsaanbod negatief beïnvloedt en de volatiliteit van de huizenprijzen vergroot. Het is moeilijk te zeggen of daartegenover een minstens even grote bate staat in de vorm van open ruimte en natuur – de waarde van het Groene Hart en de bufferzones tussen de vier grote steden laat zich moeilijk vaststellen.

De herverdeling die in Nederland via de woningmarkt haar beslag krijgt is zeer omvangrijk: de woonlasten van huurders en kopers worden nu jaarlijks met per saldo bijna 29 mld euro gesubsidieerd, waarvan 16 mld op kosten van de schatkist (c.q. de belastingbetaler) en 13 mld op kosten van de verhuurders (met name de corporaties).

Feitelijk is van een werkelijke herverdeling tussen inkomensgroepen nauwelijks sprake en vallen de subsidies ongeveer weg tegen de last van de *regulatory tax* die de ruimtelijke regulering op de woonkosten legt. Dit gaat wel gepaard met een welvaartsverlies dat door de auteurs geschat wordt op ruim 6 mld euro per jaar, als gevolg van verstoorde prikkels op de woningmarkt, het verhuisgedrag en

³ Dit samenvattend overzicht is niet gecontroleerd door de preadviseurs en komt uitsluitend voor rekening van de redacteur. De korte schetsen in deze paragraaf doen geen recht aan de bredere analyses en beschouwingen in de afzonderlijke preadviezen.

de arbeidsmarkt. Daarbij komt een onbekend verlies door verstoring van de huur/koop-beslissing en de vermogensportefeuille van huishoudens.

Dankzij het beleid in de huursector kan een groot aantal mensen met een laag inkomen ruimer en kwalitatief beter wonen dan anders het geval zou zijn. Maar wellicht zouden zij meer baat hebben bij een huuronafhankelijke inkomensondersteuning.

Behoeftes en belemmeringen

In hoofdstuk 3 geven Eichholtz en Lindenthal een lange termijn perspectief, waarbij zij zowel ver terug in de tijd als ver vooruit kijken. Bij de terugblik tot 1550 blijkt de stijging van de reële woninghuren die in de laatste decennia is opgetreden, een historische uitzondering te zijn. Ook in vergelijking met het buitenland zijn de woningprijzen in Nederland uitzonderlijk. Ter verklaring wijzen de auteurs op de belemmeringen in het aanbod die voortkwamen uit de ruimtelijke ordening, uit een te groot accent op sociale woningen in de nieuwbouwplannen, en uit de groeiende doorlooptijd van procedures en inspraak voordat met bouwen kan worden begonnen. Ondanks hun klachten lijken woningcorporaties en ontwikkelaars niet echt belang te hebben bij verkorting van de procedures en beperking van de inspraak: de opbrengsten van de schaarste vallen immers voor een belangrijk deel toe aan henzelf en aan de gemeenten. Dit geeft de partijen die bepalend zijn voor de woningproductie geen sterke prikkel om de doorlooptijden te bekorten.

De blik in de toekomst concentreert zich op de te verwachten woningvraag, die niet zonder meer uit een bevolkings- of huishoudensprognose kan worden afgeleid. Op grond van eigen onderzoek met een omvangrijke en gedetailleerde micro-dataset voor het Verenigd Koninkrijk concluderen de auteurs dat menselijk kapitaal de sleutelvariabele is voor de vraag naar woningen. Een vertaling naar Nederland duidt op een voortgaande groei van de woningvraag tot 2050, al zwakt de groei na 2030 wel af. Waarschijnlijk gaat de veronderstelling dat ouderen minder ruimte consumeren in de toekomst niet meer op, zodat ook veel vervangingsinvesteringen nodig zullen zijn. In de prognoses voor de woningbehoefte van het Ministerie van VROM wordt de werkelijk te verwachten behoefte structureel onderschat. Weliswaar zullen tweede huizen meer dan vroeger in het buitenland staan, maar binnenslands verhuizen ouderen uit de Randstad naar Flevoland, Drenthe, Friesland en Zeeland.

De onzekerheden over demografie, huishoudensvorming en woonbehoefte pleiten voor een maximale flexibiliteit van het woningaanbod. De voorkeur van Nederlandse burgers voor een eengezinswoning met een tuin staat haaks op de voorkeur van beleidsmakers voor grootschalige hoogbouw binnen de bestaande stedelijke grenzen.

Voor een betaalbare woningmarkt is een ruimer grondbeleid nodig, waarin we veel meer landbouwgrond herbesteden in woongrond. De boerenorganisaties kunnen daar wellicht in meegaan wanneer de winsten van de herbesteding niet toevallen aan de kleine groep die zijn grond verkoopt maar aan het collectief. Om de woningproductie te versnellen moet het rijk de termijnen van procedures verkorten en het aantal beroepsmogelijkheden beperken.

Het schijnbare tekort aan sociale huurwoningen moet niet opgelost worden door er meer te bouwen, maar door een betere doorstroming op de woningmarkt. Als huurliberalisatie een brug te ver is, moet een rigide inkomenstoetsing ertoe leiden dat mensen die het kunnen betalen gewoon de markthuurl betalen voor hun woning.

Wonen en werken

Van Oort, De Graaff, Renes en Thissen buigen zich in hoofdstuk 4 over de samenhang tussen de economische dynamiek en de Randstedelijke woningmarkt. Terwijl de zakelijke, financiële en creatieve dienstverlening in de Noordvleugel van de Randstad alle ruimte krijgt, blijft het hoogwaardige woningaanbod voor de bijbehorende arbeidskrachten sterk achter. Dit kan de economische ontwikkeling belemmeren. De spanning leidt tot een regionale premie op de huizenprijs, door de auteurs de schaarstepremie genoemd⁴. In de Randstad zijn de schaarstepremies hoog, met name in en rond Utrecht en Amsterdam). Deze gebieden worden gekenmerkt door een relatief hoge economische groei in de nabijheid en een relatief lage groei van de woningvoorraad.

In de grootstedelijke agglomeraties Groot-Rijnmond, Groot-Amsterdam, Utrecht en 's-Gravenhage zijn huurwoningen sterk vertegenwoordigd. De huurprijsregulering met op inflatie of kosten gebaseerde huurverhogingen negeert de agglomeratievoordelen die in de grote steden voor extra economische groei zorgen. De kloof tussen de huurmarkt en de koopmarkt wordt dus vooral in de Randstad zichtbaar. Het gebrek aan beschikbare koopwoningen bevordert dat huishoudens ondanks een stijging van hun inkomen in een gereguleerde huurwoning blijven wonen. Deze 'goedkope scheefheid' impliceert een inefficiënte inzet van publieke middelen en komt verhoudingsgewijs verreweg het meest voor in Groot Amsterdam en Groot-Rijnmond.

De dynamiek tussen wonen en werken is een simultaan proces; in een model voor de Randstad blijken de grootste effecten te lopen van groei in de beroepsbevolking naar werkgelegenheidsgroei in de verzorgende dienstverlening en in mindere mate de zakelijke dienstverlening, terwijl de bevolking tegelijk de verzorgende dienstverlening volgt. De woon-werkdynamiek in de Nederland wijkt af van die in andere landen, waar zowel geldt dat 'wonen volgt werken' als dat 'werken volgt wonen'. Dit komt vooral doordat in Nederland veel restricties bestaan op de woonlocatiekeuze, met name in de Randstad. In de Randstad leidt de aanleg van woningbouwlocaties tot extra werkgelegenheid; zou woningbouw in de Randstad worden nagelaten, dan zal op langere termijn de werkgelegenheidsgroei afnemen.

Een betere afstemming tussen woonbeleid en werkbeleid zou de economische kracht van de stedelijke regio's beter tot haar recht laten komen, zo concluderen de auteurs. Om economische groei te stimuleren dienen de agglomeratievoordelen van de Randstad meer gefaciliteerd te worden door realisatie van woning-

⁴ Dit begrip wordt in hoofdstuk 4 dus anders gebruikt dan elders in deze bundel, waar het gedefinieerd is als het verschil tussen de marktprijs van nieuwe woningen en alle kosten die aan de bouw ervan verbonden zijn (paragraaf 2.2.3).

bouw voor hogere inkomens, met name in de Noordvleugel. Het planologische beleid om het Groene Hart te vrijwaren van ontwikkeling, zit de motor voor economische groei in de weg.

De corporaties

Wat gaan we doen met de corporaties? Dat is de vraag die Bertram en Helderman bespreken in hoofdstuk 5. Zij schetsen hoe in de politiek na de brutering en verzelfstandiging een wantrouwen jegens de woningcorporaties is gegroeid. Dit wantrouwen werd gevoed door twijfel over de prestaties, gebrekkig toezicht, hoge salarissen en grote snel groeiende vermogens in de corporatiesector. Langs verschillende lijnen is door opvolgende bewindslieden gepoogd de verhouding met de corporaties scherper in te vullen, met wisselend resultaat. Actueel zijn de hoog oplopende discussies rond de krachtwijken (hoe worden ze betaald?) en de financieel-juridische positie van de corporaties en hun vermogen (is heffing van vennootschapsbelasting over de kernactiviteiten mogelijk en redelijk? kan een corporatie uit het bestel treden?).

De discussie over het functioneren van de woningmarkt is vooral ingegeven door de vraag naar doelmatigheid van de omvangrijke subsidies en door de problemen in de regio's waar de vraag het aanbod verre overtreft. De auteurs constateren dat geen van de gevestigde partijen op de woningmarkt (eigenaar-bewoners, corporaties, gemeenten, bouwers) belang heeft bij een vermindering van de hypotheekrente-aftrek. In regio's met een gespannen woningmarkt zal een liberalisering van de huren leiden tot een verdere groei van de vermogens van de corporaties. Daarmee wint de vraag naar de inzet van dit maatschappelijk kapitaal aan belang. De wettelijke bestemming is eenduidig volkshuisvesting, maar kan ruim ingevuld worden. Het bestuurlijke arrangement is kwetsbaar voor ondermijning door verstatelijking, vermarkting en vervreemding.

Los van deze discussies hebben partijen op het lokale niveau coalities weten te smeden ter versterking van de krachtwijken. De corporaties spelen daarin een cruciale rol doordat zij, samen met de scholen, over unieke kennis beschikken van de lokale omstandigheden en de situatie van kwetsbare gezinnen. Aan de hand van recente praktijkervaringen in de gemeente Den Haag laten de auteurs zien hoe de traditionele volkshuisvestingstaken worden aangevuld met concrete acties ten behoeve van leefbaarheid, gezondheid (met name van jongeren), probleemgezinnen, inburgering en wijkconomie. Daarbij komen ook andere middenveldpartijen aan zet. De gemeente herneemt regie en toezicht nadat die taken lange tijd op rijksniveau zijn ingevuld.

Zo tekent zich een perspectief af op een maatschappelijk takenpakket dat zich gaat verbreden naar meerdere sectoren. De corporaties hebben de positie om daarin een leidende rol te spelen, zij hebben de deskundigheid en het kapitaal om verder te reiken dan zij tot op heden gedaan hebben. Niet verder op afstand van de overheid als min of meer zelfstandige ondernemingen, maar nadrukkelijk semi-publiek met een brede maatschappelijke taak. De auteurs schetsen een stappenplan om dit wenkende perspectief dichterbij te brengen en de betrokken partijen over hun eigen schaduw heen te helpen springen. Na een experimentele fase en een grondige evaluatie is de juridische verankering het sluitstuk.

Afbouw en opbouw van subsidies

In hoofdstuk 6 concentreert Conijn zich op de subsidiëring van de consumptie op de markt voor woondiensten. Zijn analyse van de motieven, omvang en betekenis van de subsidies start vanuit de publieke belangen en marktfaalens die in de literatuur zijn geïdentificeerd. De betaalbaarheid van het wonen is dan het centrale thema; er is geen reden voor overheidsinterventie in de keuze tussen huren en kopen.

Voor de meting van de omvang van de subsidiëring bepaalt Conijn een 'subsidieloos ijkpunt' dat de prijs van de woondienst zonder subsidie weergeeft in een evenwichtige markt. Dit brengt hem tot een lagere schatting van de subsidiebedragen dan die gebruikt wordt door Besseling c.s. in hoofdstuk 2 en die gebaseerd is op Romijn en Besseling (2008). Omdat de subsidies in de koopsector de huizenprijzen opdrijven, leiden zij ook tot een hogere vrije-marktwaarde van huurhuizen en in de benadering van Romijn en Besseling daarmee tot een hogere schatting van de subsidiebedragen die in de huursector impliciet gegeven worden door de huurregulering en het huurbeleid van de corporaties. Redenerend vanuit het subsidieloos ijkpunt zijn de subsidies in de huursector bijna 40% (5½ mld) kleiner dan in de berekening van Romijn en Besseling. Deze redenering legt een belangrijke interactie bloot tussen de markt voor koopwoningen en de markt voor huurwoningen. In de koopsector drijven de subsidies de huizenprijzen met ongeveer 20% op, terwijl de subsidies in de huursector de prijzen van huurwoningen (in verhuurde staat!) juist verlagen. Onder de veronderstelling van voortgezette verhuur tot het einde van de verwachte levensduur kan dit laatste effect wel oplopen tot zo'n 80%. De woningcorporaties beschermen de huurders tegen het prijsopdrijvende effect van de koopsubsidies en tegen arbitragegedrag van verhuurders die winst boeken bij omzetting van huur in koop. Zolang er sprake is van fiscale subsidiëring in de koopsector, betekent een marktconforme huur dat het fiscale voordeel voor de eigenaar-bewoner zich vertaalt in een nadeel voor de huurder.

Na de analyse van het huidige regime bespreekt Conijn kader en richting voor een afbouw van de woonsubsidies, die hij karakteriseert als een zinloos schip van bijleg. Hij wijst erop dat veel andere adviezen niet of onvoldoende aandacht besteden aan het betaalbaarheidsprobleem met zijn differentiatie naar plaats en omstandigheden. In het advies van de VROM-Raad staat de borging van betaalbaarheid wel voorop, maar het laat de bestaande (impliciete) subsidiëring in de huursector goeddeels ongemoeid.

Onder het motto 'geen subsidiëring, tenzij' zoekt Conijn naar een afbouw van generieke subsidies die realistisch is en de betaalbaarheid voor de lage inkomensgroepen borgt. Hij bepleit een zeer geleidelijke afbouw van de fiscale subsidiëring in de koopsector, zodat de inflatie kan bijdragen aan het beperken van de nominale vermogensverliezen en de daaraan gekoppelde financieringsproblemen. De vrijvallende middelen (hogere belastingopbrengsten) kunnen worden teruggesluisd naar de burgers, deels via belastingverlaging en deels via een specifieke betaalbaarheidssubsidie. Ook in de huursector zal een vorm moeten worden gevonden voor een terugsluis van de subsidiegelden, die hier in eerste instantie vooral bij de corporaties neerslaan. In een recent experiment zetten de

deelnemende corporaties de extra inkomsten uit marktgeoriënteerde huren in om de betaalbaarheid voor de lagere en middeninkomens te verbeteren. Zo een terugsluis is voor de gehele corporatiesector echter niet vanzelfsprekend.

Naast afbouw van bestaande subsidiëring is opbouw van de borging van betaalbaarheid nodig. Juist wanneer de prijs van woonconsumptie in beginsel gelijk is aan de gebruikskosten, is de noodzaak van een woonsubsidie nog sterker aanwezig dan in het bestaande regime. Conijn schetst enkele uitgangspunten voor een eenvoudige woonbijdrage, die voortbouwt op de bestaande huurtoeslag.

Macro-economische aspecten

Gezien de omvang van de geldstromen en vermogensposities zal iedere verandering in het woningmarktregime ook oog moeten hebben voor de macro-economische consequenties. Van Ewijk en Ter Rele buigen zich in hoofdstuk 7 over de macro-economische aspecten van de woningmarkt. Centraal staan de effecten van stijgende – en dalende – huizenprijzen in de Nederlandse situatie. Deze effecten lopen vooral via de vermogens en consumptie van gezinshuishoudingen; de huursector speelt daarbij een beperkte rol.

Het macro-economische belang van de woningmarkt is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Vooral door de grote stijgingen van de huizenprijzen in de jaren '90 is de waarde van het eigen-woningbezit in verhouding tot het jaarlijks beschikbaar inkomen opgelopen van 163% in 1980 naar 439% in 2007, waarmee het meer dan de helft uitmaakt van het netto vermogen van gezinnen (incl. pensioenvermogen). De prijsstijgingen laten zich goed verklaren door de belangrijkste determinanten van de woningvraag; er zijn geen aanwijzingen dat de actuele prijzen een speculatieve luchtbel bevatten. Wel bestaat het risico dat de prijzen gaan dalen – dit zal zich bijvoorbeeld voordoen indien de reële rente oploopt of de inkomens(verwachtingen) verslechteren.

De stijging van het huizenvermogen heeft in de periode 1996-2002 ongeveer 0,4%-punt bijgedragen aan de jaarlijkse BBP-groei. Een daling van de huizenprijzen in de toekomst zou op korte en middellange termijn negatieve effecten met zich meebrengen. Maar op lange termijn, concreter: voor volgende generaties, zijn de effecten van lagere huizenprijzen positief, omdat zij goedkoper wonen.

Een defiscalisering van de eigen woning (woningwaarde en hypotheekschuld verhuizen naar box 3, met afschaffing van de overdrachtsbelasting) zou zo een prijsdaling teweeg brengen, maar ook extra belastingopbrengsten genereren die teruggesluisd kunnen worden naar de burgers en zo de negatieve effecten op korte en middellange termijn verzachten. Bij een generatieneutrale terugsluis resteert een verlies voor oudere generaties (hun vermogensverlies op woningbezit domineert hun voordeel van lagere belastingen) en een winst voor jongere en volgende generaties (die nog vele jaren profiteren van de lagere belastingen). In het verleden hebben de oudere woningbezitters het meest geprofiteerd van de huizenprijsstijging. En hoe sterk de intergenerationele effecten van defiscalisering werkelijk zijn hangt mede af van de gevolgen die de lagere huizenprijzen hebben voor de omvang van erfenissen en van de consequenties van kleinere stille reserves bij de woningcorporaties. Ook binnen generaties zijn er grote ver-

schillen, in samenhang met bijvoorbeeld woningbezit, hypotheekschuld en kindertal (erfdeel).

De intergenerationele effecten kunnen aanleiding zijn voor een begeleidende aanpassing van de schuldpolitiek, waarmee op korte termijn budgettaire ruimte ontstaat om de oudere huizenbezitters tegemoet te komen. Maar vormen van fasering in de defiscalisering, zoals onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen, lijken een meer gerichte oplossing te kunnen bieden voor de overgangsproblemen.

1.3 Naar een realistische agenda

De omvangrijke jaarlijkse welvaartsverliezen die Besseling c.s. in kaart heeft gebracht zijn voldoende reden om een hervormingsagenda voor de woningmarkt te ontwikkelen. Tegelijk laten de diverse preadviezen zien dat het opstellen van zo'n agenda verre van eenvoudig is. Welke elementen zouden in elk geval een plaats moeten krijgen?

Omgeving

Allereerst moeten we duidelijk voor ogen hebben in welke omgeving de woningmarkt zich de komende decennia bevindt. Eichholtz en Lindenthal wijzen erop dat de woningvraag tot 2050 zal blijven groeien, al wordt die groei na 2030 minder sterk. Bovendien waarschuwen zij dat er niet meer sociale huurwoningen gebouwd moeten worden en dat de plannen voor grootschalige hoogbouw niet passen bij de voorkeuren van de burgers.

Wezenlijk voor de omgeving van de woningmarkt is ook de vraag naar de toekomstige ruimtelijke ordening, in het bijzonder of we vasthouden aan de actuele grenzen van het Groene Hart. De preadviezen van Besseling c.s. en Van Oort c.s. laten zien dat de prijs die we daarvoor betalen hoog is en in de toekomst verder zal oplopen. Is het Groene Hart die prijs waard? Uiteindelijk kan alleen de politiek die vraag beantwoorden. Maar het is niet toevallig dat Eichholtz en Lindenthal oproepen tot een ruimer grondbeleid, om de kwalitatieve woonwensen van de burgers zo goed mogelijk te bedienen. Wellicht is een hogere woonkwaliteit te verkiezen boven een groot metropolitaan park op een uur reizen. En dit hoeven geen conflicterende wensen te zijn, indien we ze letterlijk de ruimte willen geven.

In alle gevallen is het wenselijk de woningbouw te versnellen door de termijnen van procedures te verkorten en het aantal beroepsmogelijkheden te beperken.

Koopsector

De afbouw van de fiscale subsidies in de koopsector, met gelijktijdige terugsluis van de extra belastingopbrengsten, heeft onvermijdelijk herverdelingseffecten. In een meerjarig overgangstraject kunnen deze worden uitgesmeerd en verzacht. Met flankerend beleid kunnen de effecten van jaar op jaar desgewenst worden bijgestuurd. Lastiger op te vangen is het vermogensverlies dat de eigenaar-bewoners lijden door de te verwachten prijsdaling van koopwoningen. Geleide-

lijkheid in de afbouw doet weinig af aan die prijsdaling, omdat toekomstige subsidieverliezen eveneens meetellen voor de huidige marktwaarde van de woning. Voorzover dezelfde eigenaar-bewoners ook geprofiteerd hebben van grote vermogenswinsten in de periode van prijsstijgingen, hoeven de verliezen geen groot probleem te zijn. Recente starters in de koopsector worden zwaarder getroffen, al stonden de marktprijzen ten tijde van hun aankoop misschien al onder druk door de groeiende kans op toekomstige subsidiebeperkingen. Het is niet eenvoudig om hen gericht te compenseren. Van Ewijk en Ter Rele suggereren onderscheid te maken tussen oude en nieuwe gevallen, zodat ook “oude” eigenaar-bewoners een gunstig regime houden. Een dergelijke oplossing zal eerder nodig zijn naarmate de prijsdalingen niet alleen voortkomen uit defiscalisering, maar ook uit versoepeling van de restricties uit hoofde van de ruimtelijke ordening. Denkbaar is ook om voor oude gevallen de fiscale subsidie meer geleidelijk af te bouwen dan voor nieuwe gevallen.

Macro-economisch zullen de vermogensverliezen tijdelijk negatief doorwerken op de gezinsconsumptie. Deze vraaguitval kan gecompenseerd worden door gelijktijdige impulsen voor de woningbouw, bijvoorbeeld in de vorm van een versnelling van procedures of een ruimer grondbeleid. Overigens weerspiegelt de daling van de huizenprijzen ook een kleinere druk op de ruimte, dus een lagere *regulatory tax* van de ruimtelijke ordening en een lagere schaarstepremie voor de grondeigenaren.

Huursector

In de huursector wordt een afbouw van de subsidiëring (excl. huurtoeslag) bemoeilijkt doordat de opbrengsten ervan niet bij de overheid, maar voor het overgrote deel bij de woningcorporaties neerslaan. De corporaties kunnen daarmee de betaalbaarheid borgen met maatwerk naar plaats en omstandigheden. Maar omvang en vormgeving van een terugsluis van de middelen vallen niet, of in elk geval niet rechtstreeks, onder zeggenschap van de overheid. Dit vraagstuk is nauw verbonden met de bredere discussie over de positie van de woningcorporaties en het maatschappelijk kapitaal dat zij beheren. Bertram en Helderma pleiten voor een verbreding van de taken van de corporaties naar meerdere sectoren, in samenwerking met gemeenten, scholen en andere partijen in het middenveld. Recente ervaringen met de krachtwijken geven hoop op een effectieve aanpak. De financiële slagkracht van de corporaties zal moeten passen bij het takenpakket dat wordt afgesproken. Bij een herijking van de financiële verhoudingen kunnen dan tevens de condities ingepast worden waaraan voldaan moet zijn voor een liberalisering van de huursector.

Zo een omvangrijke operatie zal meerdere jaren in beslag nemen. In afwachting daarvan kan de allocatie op de woningmarkt verbeteren wanneer in de huursector marktconforme huren worden gevraagd van de huurders die niet (meer) tot de doelgroep van het sociale huurbeleid behoren.

De interactie tussen koopsector en huursector vraagt om een zorgvuldige afstemming van hervormingen in beide, zoals Conijn benadrukt. Vermeden moet worden dat de fiscale subsidies in de koopsector via hoge huizenprijzen nadelig uitwerken op de feitelijke woonlasten in de huursector.

1.4 Tot slot

Drie jaar geleden noemde ik de woningmarkt het vergeten hervormingsdossier (Don, 2005). Eerdere onderzoeken op dit terrein hadden nauwelijks aandacht getrokken en in de politiek stonden voorstellen voor liberalisering van de huren tegenover voorstellen voor een andere fiscale behandeling van het eigen huis. Sindsdien is het dossier volop in discussie en zijn vele onderzoeken en adviezen gepubliceerd. Daarbij is tevens duidelijk geworden hoe complex de materie is en hoe groot de onderlinge verwevenheid is van de diverse vraagstukken rond deze markt. Deze bundel preadviezen levert daarvoor opnieuw bewijs. Hopelijk kan hij ook bijdragen aan het ontwarren van de knoop en aan de ontwikkeling van een realistische en welvaartsverhogende agenda voor de woningmarkt.

Referenties

- Don, Henk (2005), “De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier”, *CPB Nieuwsbrief*, december, 1.
- Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings (2006), *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, SEO-rapport 899, Amsterdam: SEO.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005), *Wonen in het groene veld*, Den Haag.
- REA (2006), *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30507 nr 2.
- Reus, G., M. Thissen en A. Segeren (2006), *De betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Romijn, R. en P.J. Besseling (2008), *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB Document 168, Den Haag: CPB.
- VROM-Raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064, Den Haag: VROM-Raad.

Hoofdstuk 2 De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbod-restricties en vraagsubsidies

*Paul Besseling, Lans Bovenberg, Gerbert Romijn & Wouter Vermeulen**

De woningmarkt is een bijzondere markt. De belangrijkste reden is dat de locatie van de woning van grote invloed is op het nut ervan voor de gebruiker en dus op de marktwaarde. Het maakt veel uit of een woning in het centrum van een stad staat of aan de rand, op korte reisafstand van hoogwaardige werkgelegenheid of veraf, in een verpauperde wijk of een welvarende buurt, met een station vlakbij of niet, onder een aanvliegeroute of nabij een stiltegebied. Het grote belang van de locatie voor de waarde maakt elke woning nagenoeg uniek. Maar meer aspecten maken de woningmarkt bijzonder. Zowel bij de bouw als bij groot onderhoud spelen schaalvoordelen een rol. Door grenzen aan de capaciteit van de bedrijfstak bouw en vooral de lange planprocedures en de grootschaligheid van nieuwbouwprojecten ligt het aanbod van woningen op korte termijn vast, wat forse prijschommelingen tot gevolg kan hebben. En het gaat om veel geld. Woonuitgaven vormen doorgaans de grootste post in het consumptiepakket. Voor de meeste huiseigenaren is de aankoop van het huis de grootste vermogenstransactie in hun leven, met alle financiële risico's van dien. Mede daardoor is de woningmarkt van macro-economisch belang en hebben ontwikkelingen op de woningmarkt een aanzienlijke invloed op de verdeling van inkomens en vermogens binnen en tussen generaties. Ook verhuizen kost veel tijd en geld, mede door de kosten van woninginrichting. Hierdoor hebben verhuurders een machtspositie ten opzichte van huurders, het zogenaamde *hold-up* probleem. Maar ook het zoeken naar geschikte nieuwe huurders kost tijd en daardoor geld. Dit geeft de huurder een zekere machtspositie ten opzichte van de verhuurder, zeker in ruime woningmarkten.

Het is daarom niet verwonderlijk dat overheden wereldwijd ingrijpen in de woningmarkt. Opmerkelijk genoeg verschilt het overheidsingrijpen sterk tussen landen. Zo is in Duitsland geen sprake van hypotheekrenteaftrek; de *Eigenheimzulage* is in 2006 juist afgeschaft maar het eigen woningbezit is wel vrijgesteld van vermogensbelasting. De sociale huursector is met 6% van het totaal aantal woningen klein (zie tabel 2.1) en de huurregulering gaat niet veel verder dan het verbod op huurstijgingen van meer dan 20% over een aaneengesloten periode van 3 jaar. Frankrijk heeft daarentegen kortgeleden een beperkte vorm van hypo-

* Programmaleider Marktordening, Centraal Planbureau; Hoogleraar Algemene Economie, Universiteit van Tilburg en Wetenschappelijk Directeur van Netspar; Programmaleider Mobiliteit en Infrastructuur, Centraal Planbureau; Wetenschappelijk Medewerker, Centraal Planbureau en Vrije Universiteit. De auteurs danken Henk Don, Hugo Priemus, Coen Teulings en andere collega's voor nuttig commentaar op een eerdere versie en Jasper Dekkers voor het maken van Figuur 2.3.

theekrenteaf trek geïntroduceerd; het eigenwoningbezit is ook hier vrijgesteld van vermogensbelasting. De sociale huursector is met 17% groter dan in Duitsland en de huurregulering is stringenter: de huren mogen niet sterker stijgen dan de bouwkosten¹. Blijkbaar staat niet zonder meer vast wat de beste manier van overheidsingrijpen is.

In de volgende paragraaf gaan we eerst na wat de argumenten voor overheidsingrijpen in de woningmarkt zouden kunnen zijn. We gebruiken daarbij het welvaartstheoretische kader zoals geschetst in “De calculus van het publieke belang” van Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003). De daarop volgende paragrafen bespreken twee cruciale elementen van het huidige woningmarktbeleid in Nederland. Paragraaf 2.2 gaat in op de beschikbaarheid van woningen. Het is een analyse van het beleid ten aanzien van nieuwbouw, de grondmarkt en de ruimtelijke ordening. In hoeverre hebben ruimtelijke ordeningsrestricties, door hun werking als *regulatory tax*, de huizenprijzen opgestuwd? In hoeverre zijn imperfecties op de grondmarkt en de beleidsmatige reacties daarop verantwoordelijk voor de slechte werking van de woningmarkt? Paragraaf 2.3 gaat in op de betaalbaarheid. Hoe groot is de mate van herverdeling door het woningmarktbeleid? Wat zijn de maatschappelijke kosten om dit te bereiken, in de vorm van zowel verstoringen op de woningmarkt zelf als op andere markten zoals de arbeidsmarkt? Paragraaf 2.4 sluit dit hoofdstuk af met enkele conclusies over de relatie tussen de beschikbaarheid van woningen, de betaalbaarheid van wonen en het functioneren van de woningmarkt bij het verdelen van de beschikbare woonruimte.

Tabel 2.1: Internationale vergelijking van verdeling aantal woningen (aandelen in %)

	Eigenaar-bewoners	private huur	sociale huur
Nederland	54	11	35
Oostenrijk	55	20	25
Denemarken	52	17	21
Zweden	59	21	20
Verenigd koninkrijk	70	11	18
Frankrijk	56	20	17
Ierland	80	11	8
Duitsland	46	49	6
Hongarije	92	4	4

Bron: Whitehead en Scanlon (2007)

¹ Zie voor een beschrijving van de zeer uiteenlopende instituties wereldwijd Angel (2000).

2.1 **Waarom overheidsingrijpen in de woningmarkt en hoe?**

2.1.1 *Inleiding*

Voortbordurend op het werk van anderen gaan we na welke argumenten er kunnen zijn voor overheidsingrijpen en welke vormen van overheidsingrijpen in aanmerking komen.² Eerst bespreken we de aanwezigheid van complexe externe effecten als argument voor overheidsingrijpen. Hierbij komen eventuele agglomeratievoordelen en -nadelen, de waarde van open ruimte en buurteffecten aan bod. Vervolgens gaan we in op de vraag wat de voor- en nadelen zijn om woningmarktarrangementen in te zetten ten behoeve van inkomensherverdeling. In het verlengde daarvan vragen we ons tenslotte af of paternalistische overwegingen dan wel sociale externe effecten een grond voor overheidsingrepen kunnen vormen.

2.1.2 *Complexe externe effecten*

Agglomeratie-externaliteiten via de omvang en dichtheid van stedelijke gebieden³

De stad oefent een grote aantrekkingskracht uit op mensen omdat men in de stad vaak meer kan verdienen in een baan die beter aansluit op iemand's capaciteiten. Men heeft verder een grotere keuzevrijheid bij de besteding van het inkomen en er zijn meer publieke voorzieningen van hoge kwaliteit. Bovendien biedt de stad alle gelegenheid om een uitgebreid sociaal netwerk te onderhouden. Dit zijn allemaal goede redenen om in een stad te willen wonen, maar het zijn op zichzelf genomen nog geen argumenten voor overheidsingrijpen om bijvoorbeeld de groei van grote of compacte steden te bevorderen. Daarvoor zou sprake moeten zijn van complexe externe effecten. Die blijken er inderdaad te zijn. Indien iemand om bovenstaande redenen naar de stad verhuist wordt het voor iedereen die al in de stad woont gemakkelijker een sociaal netwerk te onderhouden. Vanwege schaalvoordelen worden publieke voorzieningen zoals het openbaar vervoer en theaters goedkoper en beter. Door de grotere koopkrachtige vraag wordt ook het aanbod van private goederen en diensten goedkoper en gevarieerder. Tenslotte zijn er diverse mechanismen op de arbeidsmarkt die er voor zorgen dat de pro-

² Zie ook Hof, Koopmans en Teulings (2006), Raad voor Economische Adviseurs (2007), VROM-raad (2007) en Elsinga, Haffner en Van der Heijden (2008). Elsinga et al. gebruiken in hun analyse zowel de welvaartstheoretische benadering als een sociologisch/bestuurskundige benadering. Zij concluderen dat beide benaderingen uiteindelijk tot nagenoeg dezelfde uitkomsten leiden.

³ Rosenthal en Strange (2004) geven een uitvoerig overzicht van de literatuur.

ductiviteit van iedereen gebaat is bij deze nieuwkomer. Met name dit laatste externe effect is de laatste tijd uitvoerig onderzocht.

Bevolkingsdichtheid heeft een positief effect op de productiviteit van mensen en bedrijven dankzij efficiëntievoordelen en kostenbesparingen die voortvloeien uit de nabijheid van klanten, leveranciers, werknemers en concurrenten.⁴ Ook kunnen er schaalvoordelen zijn bij het leren. Het bestaan van een agglomeratie-effect op productiviteit is inmiddels in een groot aantal empirische studies vastgesteld⁵. Rice en Venables (2004) constateren dat volgens bestaande onderzoeken een verdubbeling van de stadsomvang tot een 3% à 8% hogere productiviteit leidt. Zelf vinden ze bijvoorbeeld dat lonen in het centrum van Londen, na correctie voor enkele samenstellingseffecten, 30% hoger liggen dan aan de rand van de stad. Yankow (2006) waarschuwt echter dat men niet alleen zou moeten corrigeren voor waargenomen samenstellingseffecten, zoals verschillen in leeftijd en opleidingsniveau, maar ook voor niet waargenomen verschillen: misschien zoeken vooral carrière bewuste werknemers het centrum op. Volgens zijn onderzoek verklaren deze niet-waargenomen verschillen 2/3 van het productiviteitsverschil.⁶ Zijn onderzoek bevestigt overigens dat men de hogere productiviteit niet onmiddellijk realiseert, doch pas na enkele jaren. Men *is* niet productiever in het centrum, men *wordt* productiever (zie ook Glaeser en Gottlieb, 2008). Voor de Nederlandse regio's vinden Oosterhaven en Broersma (2005) een 5% hogere productiviteit bij een dubbel zo hoge bevolkingsdichtheid.

Er zijn ook negatieve externe effecten van agglomeratie (*crowding externalities*). Het gaat daarbij om zaken als congestie in het verkeer, hoge concentraties van voor de gezondheid schadelijke stoffen in de lucht en geluidsoverlast. Ook het grotere bereik van sociale netwerken kan negatief uitpakken, bijvoorbeeld als het een crimineel netwerk is.

Zowel de negatieve als de positieve externe effecten van agglomeratie kunnen argumenten zijn voor overheids-ingrijpen. Ter bestrijding van de negatieve externe effecten kan men in de eerste plaats denken aan specifiek beleid, zoals een gepast aanbod van infrastructuur, regels tegen vervuilende activiteiten en voertuigen en regels om burengerucht tegen te gaan. Om de positieve externe effecten ten volle te plukken kan men denken aan maatregelen om reistijden te verkorten en aan generieke maatregelen op de grond- en woningmarkt. Men zou het grondgebruik voor wonen en werken kunnen belasten, vooral voor het wonen en werken in het landelijk gebied, zodat mensen een extra prikkel hebben om de stad op te zoeken. Men kan ook ruimtelijke beperkingen opleggen, zoals een groene zone rond de stad, om te bevorderen dat in de stad zo compact mogelijk

⁴ De invloed van agglomeratie-externaliteiten kan het schaalniveau van steden overstijgen. Zo wijzen studies uit de Nieuwe Economische Geografie op de invloed van de ligging van steden ten opzichte van andere steden en locaties. Zie bijvoorbeeld Hanson (2005) en Brakman et al. (2004).

⁵ Zie ook de KVS Preadviezen 2003 over locatie en concurrentie.

⁶ Zie ook Duranton et al. (2008).

wordt gebouwd. De precieze vormgeving van dit grond- en woningmarktbeleid luistert nauw omdat het contraproductief uit kan pakken. Zo kan de introductie van een groene zone rond de stad er ook toe leiden dat mensen juist op grotere afstand van de stad in satellietsteden gaan wonen, zodat per saldo geen bevolkingsverdichting maar bevolkingsverdunding optreedt, of überhaupt in andere regio's gaan wonen en werken. Glaeser (2007) constateert bijvoorbeeld dat in Amerikaanse regio's met het meest stringente ruimtelijk orderingsbeleid het woningaanbod relatief krap is, de woningprijzen hoog en de productiviteitsgroei laag.

Open ruimte en natuur als publiek goed

De beschikbaarheid van open ruimte en natuur is een van de klassieke publieke goederen. Zonder overheidsingrijpen zal de hoeveelheid open ruimte en natuur snel afnemen omdat eigendomsrechten vaak niet goed zijn gedefinieerd. Als deze rechten wel goed zijn gedefinieerd hebben de eigenaren moeite een prijs in rekening te brengen bij de gebruikers, ook al is wel zeker dat mensen er waarde aan hechten.⁷ Bovendien is het gebruik van open ruimte in de meeste gevallen niet rivaliserend. Doorgaans wordt de waarde van open ruimte in de nabijheid van woningen met een hedonische prijsanalyse afgeleid van verschillen in huizenprijzen (zie bijvoorbeeld Rouwendal en Van der Straaten, 2008, voor de bepaling van de waarde van open ruimtes in stedelijk gebied). De waarde van open ruimte op grotere afstand van woningen en buiten stedelijke gebieden moet op een andere manier worden bepaald, bijvoorbeeld door *stated preference* onderzoek. Het is aannemelijk dat de waarde, net als die van andere ongeprijsde goederen zoals schone lucht, stijgt met het welvaartsniveau van mensen (Costa en Kahn, 2003). Cheshire (2008, p. 56) rapporteert een inkomenselasticiteit voor open ruimte van 1,6 à 1,75. Het is twijfelachtig of die voor woonruimte groter is.

De beleidsinstrumenten die zojuist zijn genoemd om agglomeratievorming te bevorderen dienen tegelijkertijd ook om de beschikbaarheid van open ruimte en natuur te waarborgen. Verder voorziet de planschaderegeling in een vergoeding bij verlies van open ruimte.⁸ Daarnaast kan men ook denken aan subsidiëring van natuurbeheer door particuliere of semi-publieke instellingen of aan natuurbeheer in publieke handen.

⁷ In een analyse van *zoning laws* in de VS karakteriseert Fischel (1985) ruimtelijke ordening als een collectief eigendomsrecht dat uitgeoefend wordt door de gemeente. Er zijn echter belemmeringen op de verhandelbaarheid van dit eigendomsrecht, de gemeente kan vergunningen niet zomaar verkopen, en dit kan leiden tot een inefficiënte uitkomst. Deze analyse is waarschijnlijk ook deels van toepassing op de Nederlandse situatie. Het onderhandelingsproces over grond voor woningbouw komt uitvoerig aan de orde in paragraaf 2.2.3.

⁸ Bewoners hebben bij wijziging van een bestemmingsplan recht op een vergoeding voor de veroorzaakte waardedaling van het huis die op kan treden indien bijvoorbeeld het vrije uitzicht wordt weggenomen.

Nabijheid van mooie, goed onderhouden panden dan wel vervuilende, lawaaiige, gevaarlijke industrieën

De nabijheid van mooie, goed onderhouden panden wordt door veel mensen positief gewaardeerd en die van vervuilende, lawaaiige, gevaarlijke industrieën negatief. Dat zijn dus externe effecten. In hoeverre het ook complexe externe effecten zijn, is niet op voorhand duidelijk. Dat hangt af van de vraag of dit coördinatieprobleem opgelost kan worden door middel van een privaats arrangement. Er zijn private arrangementen mogelijk om bijvoorbeeld goed onderhoud te bevorderen. In een straat met veel eigen woning bezitters kan een sociale code van 'goed onderhoudsgedrag' ontstaan. Bij huurhuizen kan het arrangement nog iets verder gaan dan een sociale code of afspraken tussen verhuurders. Als goed onderhoud inderdaad van grote waarde is voor de burens dan zal het voor verhuurders een reden zijn om het huizenbezit niet te spreiden maar juist te concentreren, zodat ze de staat van onderhoud in de straat of buurt in eigen hand hebben. Woningcorporaties zijn vaak ook eigenaar van nagenoeg alle woningen in een straat of buurt. Dit kan ook behulpzaam zijn om *free-rider* gedrag tegen te gaan bij het aanbieden van lokale publieke goederen al dan niet in samenwerking met de gemeente, zoals het bevorderen van een leefbare buurt.

Voor zover hier sprake is van positieve complexe externe effecten kan men denken aan verschillende vormen van overheidsingrijpen op lokaal niveau, zoals het instellen van een welstandscommissie, voorschriften in bestemmingsplannen en monumentenzorg. Generieke subsidies voor groot onderhoud zijn niet eenvoudig te implementeren omdat vaak geen heldere scheiding is aan te brengen tussen onderhoud en verbetering. Bevordering van het eigenwoning bezit wordt in dit verband ook wel genoemd omdat eigen woning bezitters meer aan onderhoud zouden doen en meer betrokken zijn bij de buurt dan huurders/verhuurders. Gemeenten kunnen de regie in handen nemen bij stadsvernieuwing, als woningcorporaties dat niet zelf doen. De negatieve externe effecten bijvoorbeeld rond vliegvelden die willen gaan uitbreiden kunnen een reden zijn om een vrijwaringszone in te stellen waar niet gebouwd mag worden. Ze kunnen deels ook geïnternaliseerd worden door subsidies voor woningisolatie en sloop of door heffingen op vervuilende, lawaaiige, gevaarlijke installaties.

Marktmacht van grondeigenaren

Een consequentie van het locatiegebonden karakter van grond is dat eigenaren van stukken grond op sleutelposities, of het nu boeren zijn of projectontwikkelaars, marktmacht hebben. Het traditionele voorbeeld is de grond die nodig is voor het aanleggen van een weg of treinverbinding. Als de mogelijkheden om de route te verleggen beperkt zijn kunnen grondeigenaren een aanzienlijke premie incasseren. Ook het feit dat de waarde van woningen locatiegebonden is geeft grondeigenaren marktmacht. Als een locatie aantrekkelijker wordt voor woningbouw, hetzij door een natuurlijke ontwikkeling hetzij door een wijziging van een bestemmingsplan, kan de grondeigenaar een groot deel van de *rent* naar zich toe

trekken door een hoge prijs voor de grond te eisen. Zoals voor monopolies gebruikelijk is leidt dit tot een maatschappelijk gezien suboptimaal aanbod van bouwgrond. Bij een sterk concurrerende grondmarkt met een groot aantal verschillende grondeigenaren hoeft dit geen al te groot probleem te zijn. Maar bij een restrictief ruimtelijk orderingsbeleid gekenmerkt door woningbouwplannen op een beperkt aantal locaties kan een kleine groep grondeigenaren plotseling een sleutelpositie in handen krijgen die zij uit kunnen buiten. Ook bij herstructurering van stadswijken kan dit probleem optreden. In beide gevallen kan de eigenaar van een stuk grond in zo'n gebied het proces aanzienlijk vertragen en de ontwikkelingskosten vergroten (zie bijvoorbeeld Segeren, 2007, en Buitelaar et al., 2008).

Om dit soort problemen vóór te zijn, hebben diverse gemeenten de grond zelf in eigendom. Veel landen kennen een onteigeningswet of een wettelijke bepaling op grond waarvan de overheid een voorkeursrecht heeft bij de aankoop van grond. Minder verstrekkend zijn diverse vormen van heffingen, zoals grondexploitatieheffingen of bestemmingsheffing, die uiteindelijk allemaal ten doel hebben om de waardeverhoging van de grond die het gevolg is van een machtspositie door een verandering van de bestemming, aan de schatkist te laten toekomen in plaats van aan de grondeigenaar (Beukema, 1999). Tenslotte zal de marktmacht van grondeigenaren ingeperkt worden als de overheid kan laten zien over meerdere opties te beschikken.

Buurteffecten en segregatie

Segregatie wordt vaak gezien als een ongewenste uitkomst van een vrije woningmarkt. Er zijn inderdaad diverse kanalen waarlangs segregatie, dat wil zeggen een zeer eenzijdige samenstelling van de bevolking in bepaalde wijken, kan ontstaan in een vrije woningmarkt. Voor etnische segregatie lijkt dat proces iets anders te verlopen dan voor inkomenssegregatie. Miyao (1978) wijst als mogelijke oorzaak van etnische segregatie op "discriminatiekosten" (het nadeel dat men ervaart van de nabijheid van niet-soortgenoten) en "congregatievoordelen" (het voordeel dat men ervaart van de nabijheid van soortgenoten). Benabou (1993) wijst als mogelijke oorzaak van inkomenssegregatie op positieve externe effecten ten gunste van met name hooggeschoolden als gevolg van de aanwezigheid van andere hoog-opgeleide huishoudens in de wijk. Cutler en Glaeser (1997) spreken spreken in dit verband van een verhoging van de productiviteit van hoog-opgeleiden dankzij de aanwezigheid van andere hoogproductieve huishoudens. Indien deze tendensen bestaan zal de bevolkingsgroep die al relatief sterk vertegenwoordigd is in een wijk bereid zijn een hogere prijs voor de woningen te betalen, waardoor de andere bevolkingsgroepen worden weggedrukt. Die laatsten zullen juist bereid zijn meer te betalen voor woningen in wijken waar hun groepsgenoten al relatief sterk zijn vertegenwoordigd. In die zin speelt vrije prijsvorming op de woningmarkt een prominente rol bij het ontstaan van segregatie.

Of segregatie per saldo ook een negatief extern effect met zich meebrengt is minder duidelijk. Benabou laat zien dat inkomenssegregatie tot welvaartsverlies kan leiden. Er moet dan wel aan heel specifieke eisen zijn voldaan en het is niet a priori duidelijk dat dit in werkelijkheid ook meestal het geval is. Er zijn zelfs welvaartswinsten te behalen omdat zo discriminatiekosten worden vermeden of productiviteitsspillovers worden gerealiseerd. Daartegenover zou segregatie negatieve sociale externe effecten kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat een hele buurt of wijk het negatieve gedrag van een klein deel van hen navolgt of dat verschillende bevolkingsgroepen van elkaar vervreemden waardoor onderlinge spanningen toenemen. Op het belang van sociale externe effecten in de vorm van onderlinge beïnvloeding van preferenties, waarden en normen komen we later in deze paragraaf terug.

Cutler, Glaeser en Vigdor (2008) komen op basis van onderzoek van Amerikaanse achterstandswijken tot de conclusie dat, indien men corrigeert voor selectie-effecten, segregatie in het algemeen een positief effect heeft op inkomens en op de beheersing van de Engelse taal. Voor de bevolkingsgroepen met de allerlaagste opleidingsniveaus pakt segregatie echter negatief uit. Volgens Gijsberts en Dagevos (2007) laat onderzoek in Nederland nauwelijks samenhang zien tussen het wonen in concentratiewijken en de arbeidsmarktpositie van allochtonen. De concentratie van hoge werkloosheid en criminaliteit onder bepaalde bevolkingsgroepen is dus mogelijk niet het gevolg van segregatie maar zou andere oorzaken kunnen hebben. Cheshire (2007) concludeert “...the problem is poverty and not where people live”, maar deze conclusie is niet geheel onomstreden.

Aangenomen dat er een publiek belang zou zijn, zijn er diverse beleidsinstrumenten om segregatie tegen te gaan. Gijsberts en Dagevos hebben het merendeel daarvan op hun effectiviteit beoordeeld. Quota's voor bewoners van een bepaalde etnische groep is een beleidsinstrument dat in aanmerking zou kunnen komen om etnische segregatie te bestrijden. Dit instrument wordt echter vanwege juridische bezwaren nog nauwelijks toegepast. Bovendien bleek het weinig effectief te zijn. Om inkomenssegregatie te bestrijden zijn meer beleidsinstrumenten beschikbaar.⁹ De huurregulering en het daaruit volgende scheefwonen draagt bij aan gemengde wijken. Dat geldt ook voor woonvouchers die bijvoorbeeld in het Amerikaanse Moving to Opportunity Program zijn ingezet.¹⁰ Begeleiding bij het zoeken naar geschikte woonruimte en het bieden van informatie over woningen in andere wijken blijkt te helpen, vooral voor woningzoekenden die de taal niet goed machtig zijn. Herstructurering van oude wijken, verkoop van sociale huur-

⁹ Voor zover arme wijken etnisch gezien eenzijdig zijn samengesteld zal het indirect ook etnische segregatie tegengaan.

¹⁰ Een woonvoucher wordt wel omschreven als een vast persoonsgebonden bedrag (op basis van inkomen, vermogen en samenstelling van het huishouden) dat de houder naar eigen inzicht aan wonen kan besteden. De woningkeuze is in principe volledig vrij en is niet beperkt door een bepaalde voorraad sociale huurwoningen in een bepaalde wijk. De waarde van de voucher is ook onafhankelijk van de feitelijke woonlasten.

woningen en gemengd bouwen in nieuwe wijken zijn ook allemaal mogelijke instrumenten om segregatie tegen te gaan. Ze kunnen volgens Gijsberts en Dagevos echter ook een reeks van averechtse effecten hebben, zoals het ‘waterbed effect’ waarmee wordt bedoeld dat bij stadsvernieuwing de allerarmsten niet terugkeren naar de vernieuwde wijk maar verhuizen naar aanpalende achterstandswijken die dan verder dreigen te verloederen.

Externe effecten die geen relatie hebben met de woonomgeving

Bij nieuwbouw, groot onderhoud en renovatie kunnen *schaalvoordelen* een rol spelen. Woningcorporaties en institutionele beleggers met geconcentreerd woningbezit zullen die voordelen vanzelf plukken. Bij gespreid grondeigendom en woningbezit is echter een zekere mate van coördinatie vereist om die schaalvoordelen ten volle te kunnen benutten. Soms kan daarbij ook een bepaalde mate van dwang nodig zijn omdat anders één enkele grondeigenaar of woningbezitter de hele operatie onnodig duur kan maken door medewerking te weigeren (marktmacht, zie boven). Het is een coördinatieprobleem dat meestal niet alleen door de markt opgelost kan worden. Flankerende regelgeving is doorgaans ook nodig. Er kunnen zelfs situaties zijn waarin regie nodig is. Omdat het om lokale projecten gaat zouden gemeenten of provincies en niet de rijksoverheid moeten ingrijpen.

Kopers weten veel minder van een woning dan de verkoper. Er is sprake van *asymmetrische informatie* over de woningkwaliteit. Men kan nauwelijks spreken van een complex extern effect want elke potentiële koper kan een technisch rapport op laten stellen door een bouwkundig expert. Als men toch maatregelen wil nemen kan men denken aan een verplichting voor kopers om gebreken te melden en/of een aansprakelijkheid van de verkoper voor alle gebreken die na verkoop aan het licht komen.

Verhuizen kost veel geld en energie. Bovendien willen mensen niet graag verhuizen als ze emotioneel gebonden zijn geraakt aan hun woning. Deze verhuiskosten, *switching costs*, geven de verhuurder een machtspositie in de onderhandelingen over de hoogte van de huur. Doorgaans wordt dit niet aangemerkt als een complex extern effect, omdat huurders aan kunnen dringen op een meerjarig huurcontract. Bovendien hebben huurders ook een bepaalde machtspositie. Verhuurders hebben namelijk eveneens te maken met *switching costs*, zoals de kosten van tijdelijke leegstand. De overheid kan deze vorm van marktmacht voor verhuurders desondanks in willen perken. Dat zou kunnen door de huur bij aanvang van het huurcontract geheel over te laten aan de betrokken partijen, maar de huurverhogingen nadien aan regels te onderwerpen.¹¹

¹¹ Potentiële verhuurders worden ontmoedigd hun bezit te verhuren als verhuurders verwachten dat de overheid haar bevoegdheid om deze huurverhogingen te bepalen gebruikt om inkomensbeleid te voeren ten gunste van zittende huurders. Het vergroten van het vertrouwen van verhuurders pleit voor vaste regels.

Beleggingsrisico's door prijsfluctuaties

Een eigen huis is met het pensioen en menselijk kapitaal de belangrijkste vermogenscomponent van huishoudens. Dit maakt huishoudens kwetsbaar voor waardefluctuaties van de eigen woning. Enerzijds vergroot dat de prikkel om het huis goed te onderhouden en zich in te zetten voor de lokale omgeving om zo de waarde van de woning te koesteren. Anderzijds maakt het huishoudens kwetsbaar voor macro-economische of regionale schokken in woningprijzen waaraan individuele huishoudens niets kunnen doen. Financiële producten die huishoudens beschermen tegen macro-economische en regionale schokken waarvoor ze niet verantwoordelijk zijn, zijn nog onvoldoende ontwikkeld (zie Shiller, 1998). Hierdoor lopen huishoudens beleggingsrisico's die geen toegevoegde waarde hebben in termen van een grotere prikkel om de waarde van het eigen huis te beschermen.

2.1.3 Wens tot herverdelen

Overheidsingrijpen in de woningmarkt kan ook gemotiveerd zijn door de wens om inkomens of vermogens her te verdelen. Omdat de woonuitgaven een groot aandeel in het totale consumptiepakket vormen, en het woningbezit een groot aandeel in het totale vermogensbezit, lijken er ook praktisch gezien goede aanknopingspunten voor een inkomens- en vermogensherverdelend beleid op de woningmarkt.

De economische theorie biedt weinig of geen houvast voor het antwoord op de vraag wat de optimale inkomensverdeling zou zijn. De meeste theorieën gaan uit van het maximaliseren van een sociale welvaartsfunctie waarbij men gewichten moet bepalen. Bovendien zou men nog een "ongelijkheidsafkeerparameter" moeten kiezen, wat feitelijk evenzeer neerkomt op het maken van een politieke keuze. Daarom zullen we er van uit gaan dat de gewenste verdeling van inkomen en vermogen, en dus de gewenste mate van herverdeling, een politiek vraagstuk is. Wij zullen nagaan hoe groot de herverdeling via de woningmarkt is en of herverdelen via de woningmarkt wel de meest efficiënte manier is.

Vooraf is het goed om op te merken dat de mate waarin men de woonconsumptie met belastingen of subsidies¹² kan beïnvloeden afhangt van de prijselasticiteit van het woningaanbod. Bij een lage prijselasticiteit zullen belastingen of subsidies op de woonconsumptie zich nagenoeg helemaal vertalen in een daling of stijging van de huizenprijzen. De belastingen en subsidies komen dan niet of nauwelijks terecht bij de consumenten/huurders, maar middels de verandering

¹² Het gaat hier niet alleen om bijvoorbeeld de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek. In paragraaf 2.3 laten we zien dat de huurregulering feitelijk ook leidt tot een 'subsidie' van de verhuurder aan de huurder.

van huizenprijzen bij de eigenaren/verhuurders (de *tax incidence*). Door subsidies alleen te geven aan een bepaalde groep, bijvoorbeeld huurders, kan men nog wel invloed uitoefenen op de verdeling van de schaarse woonruimte: de subsidieontvangers zullen ruimer gaan wonen, de overigen zullen vanwege de hogere huizenprijzen en de daaruit voortvloeiende hogere woonlasten krappere wonen. Huurregeling compliceert de *incidence* van belastingen en subsidies verder.

De meest efficiënte manier van herverdelen is een systeem van lump sum overdrachten naar rato van ieders aangeboren talenten. Niemand zou deze overdrachten kunnen ontduiken of majorenen, omdat het niet mogelijk is om aangeboren talenten te veranderen. Deze ideale manier van herverdelen is echter praktisch niet uitvoerbaar omdat er geen objectieve informatie bestaat over aangeboren talenten. Er is wel informatie over ieders inkomen, maar inkomen is een *second best* maatstaf voor aangeboren talenten. Het inkomen hangt immers ook af van eigen inspanningen, of juist het gebrek daaraan. Daardoor vermindert deze wijze van herverdelen de prikkel om zich in te spannen. Bij het zoeken naar een eventuele efficiëntere wijze van herverdelen gaat het om de vraag in hoeverre mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun lage welstand dan wel in hoeverre ze er niets aan kunnen doen omdat ze nu eenmaal minder talenten hebben meegekregen. Naarmate herverdeling meer gebaseerd kan worden op indicatoren die individuen niet kunnen beïnvloeden maar die wel een goede maatstaf vormen voor de behoefte van mensen kunnen de gedragseffecten van herverdeling worden beperkt en daarmee de doelmatigheid vergroot.

Doorgaans zijn overdrachten die gebonden zijn aan de consumptie van bepaalde goederen of diensten minder efficiënt dan ongebonden overdrachten. Consumptie heeft hetzelfde nadeel als inkomen, namelijk dat het een imperfecte maatstaf is van 'talent'. Bovendien verstoort een belasting of subsidie op één bepaald consumptiegoed ook de beslissing hoe het inkomen uit te geven. Dit tweede gedragseffect van herverdeling maakt een consumptiegebonden overdracht in het algemeen inferieur aan een inkomensoverdracht die niet gebonden is aan één bepaald consumptiegoed (tenzij het een Pigouvianse belasting is die een externaliteit internaliseert).

Soms is een consumptiegebonden overdracht toch efficiënt, namelijk als woonconsumptie een betere indicator is van 'talent' dan belastbaar inkomen. Er zijn twee situaties waarin dat opgaat. Ten eerste als de overdracht gebonden is aan het belastbaar inkomen en er veel mogelijkheden zijn om het belastbaar inkomen kunstmatig te drukken. Dan kan woonconsumptie een betere indicator zijn van 'talent'. Zo is in veel ontwikkelingslanden de financiële verslaglegging zo onbetrouwbaar dat een onroerend goed belasting efficiënter is dan een inkomstenbelasting: het huis waarin men woont is een betere afspiegeling van welstand dan het opgegeven belastbaar inkomen. In ontwikkelde landen kan dit aspect van *self targeting* ook een rol spelen. Door de belastingheffing te baseren op meerdere indicatoren, belastbaar inkomen en woonconsumptie, wordt het stelsel minder kwetsbaar voor belastingontduiking. Nadeel is wel dat de consumptiebeslissing

wordt verstoord. Een tweede geval waarin woonconsumptie een betere indicator is voor welstand dan inkomen is als wonen en vrije tijd complementair zijn. Dit kan ook een argument zijn om het wonen te belasten.¹³ Immers, de inkomstenbelasting is in wezen een belasting op arbeid: het remt het arbeidsaanbod en het moedigt de consumptie van vrije tijd aan. Talentvolle mensen drukken hun inkomen door meer vrije tijd te consumeren en zich zo voor te doen als arme mensen met weinig talent. Om dit negatieve gedragseffect van de inkomstenbelasting enigszins te corrigeren zou men de woonconsumptie kunnen belasten. Dit gaat alleen op indien wonen en vrije tijd complementair zijn, dat wil zeggen dat mensen groter/luxer willen wonen om zo meer van hun vrije tijd te kunnen genieten. De belasting op wonen is dan in wezen een belasting op vrije tijd: het remt de vraag naar vrije tijd en moedigt het arbeidsaanbod aan. Maar het is niet evident of wonen en vrije tijd complementair zijn. Juist voor werkenden kan het belangrijk zijn dicht bij economische centra te wonen waar de woningprijzen hoog zijn zodat ze weinig tijd verliezen met reizen naar het werk. Bovendien komt een gezonde woonomgeving de arbeidsproductiviteit ten goede. In dat geval komt een belasting op wonen juist neer op een belasting op arbeidsaanbod in plaats van vrije tijd. Dit zou een argument kunnen zijn wonen te subsidiëren om de verstoringen van herverdeling op het arbeidsaanbod zoveel mogelijk te beperken.

Een ander verdelingsprobleem dat direct aangrijpt op de woningmarkt is risicoselectie van dubieuze huurders door commerciële verhuurders. Kwetsbare groepen zoals allochtonen, mensen met lage inkomens en degenen met lichamelijke of geestelijke beperkingen kunnen daardoor moeilijker aan een geschikte woning komen. Sociale woningtoewijzing en sociale woningbouw kunnen deze problemen beperken.

2.1.4 *Paternalisme en andere motieven*

Ook al lijken inkomensgebonden overdrachten meestal efficiënter dan consumptiegebonden overdrachten, toch komen de laatste op grote schaal voor, niet alleen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, maar zeker ook op het gebied van huisvesting (Currie en Gahvari, 2008). Wat zijn de beweegredenen voor het bestaan van deze consumptiegebonden overdrachten?

Als mensen een probleem hebben met zelfdiscipline kan de overheid ingrijpen uit *paternalistische overwegingen*. De overheid kan individuele keuzen dan willen beïnvloeden om mensen tegen zichzelf te beschermen. Als er bijvoorbeeld sprake is van tijdsinconsistente preferenties door *hyperbolic discounting* (zie Laibson, 1997) willen vooruitziende mensen hun eigen keuzevrijheid beperken.

¹³ Dat betekent dat in de nutsfunctie vrije tijd en overige consumptie niet scheidbaar is, waardoor de vraag naar vrije tijd mede afhankelijk is van de samenstelling van het consumptiepakket.

In feite is er dan sprake van *internalities* binnen een soort gespleten persoonlijkheid waarbij de huidige besluitvormer externe effecten genereert voor de toekomstige eigen persoon.¹⁴ Zo kan een subsidie voor het eigen woningbezit mensen helpen bij zelfbeheersingsproblemen door hen te stimuleren te investeren en te sparen ten behoeve van de toekomst. Door vermogensopbouw krijgen mensen meer regie en kunnen ze meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven.

Een andere reden om wonen te subsidiëren is om de verdeling van het budget binnen een huishouden te beïnvloeden, bijvoorbeeld om *kwetsbare leden van het huishouden* (bijvoorbeeld kinderen) te beschermen. Door wonen goedkoop te maken hoopt de overheid er voor te zorgen dat goederen worden aangeschaft die ten goede komen aan kwetsbare leden van het huishouden.

Overheidsingrijpen kan ook worden gemotiveerd vanuit *onderlinge beïnvloeding van preferenties*. Preferenties (inclusief sociale normen) van mensen kunnen mede gevormd worden door de preferenties en normen van anderen in hun omgeving. Er is dan sprake van sociale externe effecten. De beleidsimplicaties van deze sociale externe effecten (bijvoorbeeld het stimuleren of tegengaan van segregatie) zijn overigens niet evident en zijn sterk afhankelijk van de specifieke vorm van deze externe effecten (zie bijv. Lindbeck et al., 1999). In praktijk gaat men er weliswaar vaak van uit dat het spreiden van mensen die ongewenst gedrag vertonen een goede zaak is, maar de theorie wijst doorgaans niet in die richting. Immers, door te spreiden neemt de groep mensen die ‘aangestoken’ kan worden door ongewenst gedrag juist toe. Spreiden zal alleen doelmatig zijn als degenen met deze voorkeuren het meest worden beïnvloed door anderen met dezelfde preferenties.¹⁵

Het verstrekken van overdrachten die gebonden zijn aan bepaalde goederen (zoals wonen) kan naast paternalisme, herverdeling binnen het huishouden en sociale externe effecten tenslotte ook voortvloeien uit het *solidariteitsmotief*, waarbij donoren (bijvoorbeeld belastingbetalers) bepaalde goederen (in plaats van ongebonden inkomensoverdrachten die vooral besteed worden aan andere goederen) wensen te verstrekken aan kwetsbare huishoudens (zie Mulligan en Philipson, 2000). Na een bespreking van deze en enkele andere mogelijke motieven voor consumptiegebonden overdrachten trekken Currie en Gahvari (2008) de conclusie dat paternalisme en onderlinge beïnvloeding van preferenties de belangrijkste motieven lijken te zijn.

¹⁴ De VROM-raad (2007) noemt in dit verband het “ontwikkelmotief” als een grond voor overheidsingrijpen. Men is bang dat private partijen huizen bouwen die te veel zijn afgestemd op huidige woonwensen van kortzichtige mensen en te weinig op toekomstige woonwensen.

¹⁵ Kremer en Levy (2008) laten bijvoorbeeld zien dat dit het geval is bij overmatig drankgebruik onder studenten. Het blijkt dat overmatig drinkende studenten een groot negatief effect hebben op de studieresultaten van eveneens overmatig drinkende medestudenten en een beperkt negatief effect op matig drinkende medestudenten. Vanuit het algemeen belang bezien is spreiden in dat geval doelmatig.

2.1.5 *Afsluitend*

Deze paragraaf heeft een aantal belangrijke vormen van marktfalen besproken. In sommige gevallen kunnen externe effecten worden opgelost door private arrangementen, zoals private huurcontracten, geconcentreerd huizenbezit, sociale normen en nieuwe financiële producten. In andere gevallen beperken vormen van overheidsfalen de mogelijkheid voor de overheid om het marktfalen te corrigeren. Dat kan zijn vanwege gedragseffecten die de effecten van overheidsbeleid te niet doen, bijvoorbeeld omdat mensen verhuizen of hun arbeidsaanbod aanpassen. Verder beschikt de overheid vaak niet over voldoende informatie. Zo zijn Glaeser en Gottlieb (2008) sceptisch over het nut van nationaal ruimtelijk beleid dat gericht is op het beïnvloeden van de locatiebeslissing van mensen over verschillende regio's om zo de agglomeratievoordelen te maximaliseren. Er is namelijk onvoldoende bekend over de vorm van agglomeratie externaliteiten om te kunnen beslissen in welke regio's vestiging moet worden aangemoedigd en waar dit moet worden ontmoedigd.

In sommige gevallen kan het informatieprobleem verkleind worden door beleid ten aanzien van de woning- en grondmarkt te decentraliseren, zodat lokale overheden de taak krijgen om grondgebruik binnen stedelijke gebieden te reguleren, de voordelen van de groei van steden af te wegen tegen de nadelen ervan en machtsposities van grondeigenaren te beperken. Het mechanisme dat hieraan ten grondslag ligt is de kapitalisatie in grondprijzen van voorkeuren voor lokale publieke goederen en lokale externaliteiten. Onder een aantal veronderstellingen, waar we verderop in dit hoofdstuk uitgebreider bij stil zullen staan, resulteert het maximaliseren door de lokale overheid van de totale waarde van de grond in een stad in een optimale afruil tussen de lokale positieve en negatieve agglomeratie-effecten en in een optimaal gebruik van ruimte in en rondom stedelijk gebied. Deze complexe externe effecten kunnen dus in principe worden geïnternaliseerd door lokaal overheidsbeleid zonder dat de nationale overheid er aan te pas komt. Bovendien kunnen regionale externaliteiten die het gemeentelijke niveau overstijgen worden geïnternaliseerd in onderhandelingen tussen de gemeenten in een regio. Deze onderhandelingen kunnen redelijk efficiënt zijn omdat deze gemeenten een herhaald spel spelen (zie bijvoorbeeld Fischel, 2001, voor een aantal Amerikaanse voorbeelden). Eventueel kan ook een regionaal bestuurlijk niveau een nuttige rol spelen bij het internaliseren van externe effecten die het gemeentelijk niveau overstijgen.

De meeste externe effecten rechtvaardigen geen omvangrijke interventies van de rijksoverheid. Landelijk ruimtelijk ordeningsbeleid is slechts geboden voor open ruimtes en natuur waarvan ook mensen buiten de betreffende regio profiteren zonder dat dit profijt gemakkelijk kan worden beprijsd. In dat geval is er wel degelijk een belangrijk argument voor interventies van de rijksoverheid. Nationaal overheidsbeleid is ook op zijn plaats ten behoeve van inkomensherverdeling omdat regionale mobiliteit lokaal herverdelingsbeleid verregaand ontkracht.

Paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3 gaan uitgebreider in op, respectievelijk, ruimtelijke ordening en herverdeling.

2.2 Woningaanbod en ruimtelijke ordening

2.2.1 Huizenprijzen en woningaanbod

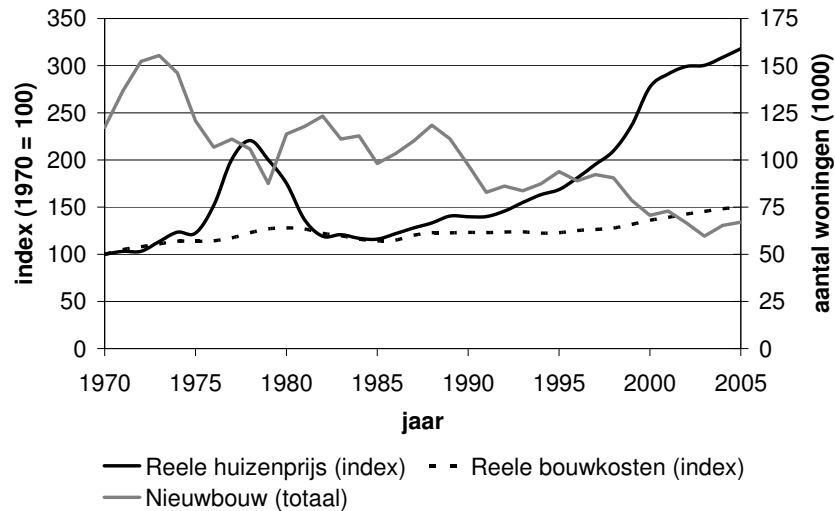
Voor een goed begrip van het functioneren van de Nederlandse woningmarkt, en de mogelijke invloed hierop van verschillende vormen van beleid, is het nuttig om eens een blik te werpen op hoe prijzen en productie over de tijd veranderd zijn. Naast de ontwikkeling van reële huizenprijzen over de periode 1970 – 2005, toont Figuur 2.1 de nieuwbouw in zowel de koop- als de huursector, alsmede de ontwikkeling van reële bouwkosten.¹⁶ De reeksen voor huizenprijzen en bouwkosten zijn geïndiceerd op 1970. Sinds dat jaar zijn reële huizenprijzen meer dan verdrievoudigd, en hiermee veel sterker gestegen dan reële bouwkosten.¹⁷ De jaarlijkse woningproductie is echter sinds het begin van de jaren zeventig gestaag gedaald en bereikte in 2003 een historisch dieptepunt. Waar men een positief verband tussen prijsstijgingen en nieuwbouw zou verwachten, is met name de combinatie van toenemende prijzen met een daling van de jaarlijkse productie in de tweede helft van de jaren negentig opvallend. Zo doet Figuur 2.1 vermoeden dat achterblijvend aanbod mede bepalend is voor het hoge niveau van huizenprijzen in Nederland.

Het verband tussen woningaanbod en prijzen is door Vermeulen en Rouwendal (2007) onderzocht in een tijdreeksanalyse. Zij vinden een verwaarloosbaar kleine prijselasticiteit van verschillende maten voor woningaanbod, zoals nieuwbouw in de koop - en huursector, het volume van investeringen in woningen en de kwaliteit van nieuwbouwwoningen. Ook op de lange termijn is er geen empirische aanwijzing voor het bestaan van een grote prijsgevoeligheid van het woningaanbod in Nederland. Deze schatting komt redelijk overeen met bevindingen in eerdere studies van het Nederlandse woningaanbod. Swank et al. (2003) vinden bijvoorbeeld geen statistisch significant verband tussen het aantal bouwvergunningen en prijzen, en hun puntschatting van de aanbodselasticiteit is 0,3. Koning et al. (2006) vinden een aanbodselasticiteit van 0,65. Dit is echter nog steeds veel kleiner dan wat voor andere landen, zoals in het bijzonder de VS, gevonden wordt.

¹⁶ De data voor dit figuur zijn afkomstig uit Vermeulen en Rouwendal (2007) en worden daar verantwoord.

¹⁷ In de gebruikte prijsindex wordt niet gecontroleerd voor veranderingen in kwaliteit van de woningen. Deze lijken echter beperkt in vergelijking tot de prijsstijging. Figuur 5.1 uit Vermeulen en Rouwendal (2007) geeft bijvoorbeeld aan dat de kwaliteit van nieuwbouwwoningen tussen 1970 en 2000 met zo'n 10% gestegen is.

Figuur 2.1: Huizenprijzen en nieuwbouw



Als de vraag naar woningen toeneemt door demografische ontwikkelingen, alsmede door stijgende inkomens, een dalende trend in de hypotheekrente en innovaties in de financiële dienstverlening, maar het aanbod reageert hier niet of nauwelijks op, dan komt deze toename tot uiting in stijgende prijzen. Ook subsidies op wonen, zoals de hypotheekrenteaftrek, huurbepalingen en huursubsidies, vertalen zich vooral in hoge prijzen als het woningaanbod niet of nauwelijks reageert op de toegenomen vraag. Waarschijnlijk is er sprake van een spiraal omhoog waarin restricties op woningaanbod de prijzen opdrijven en de overheid hierop reageert met subsidies op wonen, maar vanwege het inelastische woningaanbod kapitaliseren deze subsidies weer in prijzen en stijgen huizenprijzen nog verder. Het ligt dus voor de hand om het huidige hoge niveau van huizenprijzen in eerste instantie te relateren aan factoren die een elastisch woningaanbod verhinderen en het woningaanbod beperken.

Wat zouden deze factoren dan kunnen zijn? Als marktverstoringen inherent zouden zijn aan het bouwproces, dan zouden hoge prijzen en inelastisch aanbod ook in andere landen waargenomen moeten worden. Het woningaanbod is in Nederland echter beduidend minder elastisch dan bijvoorbeeld in de VS (Mayer en Somerville, 2000), en reële huizenprijzen zijn hier in de afgelopen decennia ook harder gestegen dan in de meeste andere landen (OESO, 2004). Men zou kunnen denken dat dit het resultaat van vrije marktwerking is omdat grond simpelweg schaars is in een klein en dichtbevolkt land als Nederland. Deze veronderstelling zou impliceren dat er schaarstepremies betaald moeten worden voor elke vorm van grondgebruik, maar het overgrote deel van de Nederlandse grond wordt nog steeds gebruikt voor landbouw en dit vereist geen substantiële

schaarstepremie. Daarnaast blijkt uit de analyse van Vermeulen en Rouwendal (2007) dat de aantrekkelijkheid van nieuwbouwlocaties sinds het begin van de jaren 1970 niet veel slechter is geworden, dus de stijging van huizenprijzen kan ook niet verklaard worden uit 'natuurlijke schaarste' van aantrekkelijke bouwlocaties.

De observatie dat de kloof tussen huizenprijzen en marginale productiekosten niet leidt tot meer nieuwbouw moet dus hoogstwaarschijnlijk begrepen worden vanuit het bestaan van bindende restricties, in welke vorm dan ook. Ruimtelijke ordening legt restricties op aan het aanbod van woningbouwgrond op aantrekkelijke locaties, door open ruimte in de vorm van landbouwgrond en natuur te beschermen. Dat die restricties effectief en bindend zijn, kunnen we afleiden uit de waardesprong van grond wanneer de bestemming ervan van landbouw in woningbouw verandert. Segeren (2007) schat in dat de prijs van grond in de Randstad dan gemiddeld met ongeveer een factor 60 à 75 toeneemt, en op aantrekkelijke locaties kan het verschil nog veel groter zijn.¹⁸ Naast de kosten voor het bouwrijp maken van de grond reflecteert dit waardeverschil vooral een schaarstepremie op grond bestemd voor woningbouw. De schaduwprijs van restricties op het aanbod van woningbouwgrond mag ook geïnterpreteerd worden als een impliciete belasting, waar in de literatuur wel naar verwezen wordt als een *regulatory tax* (Glaeser et al., 2005, Cheshire en Hilber, 2008). Middels deze impliciete belasting maakt ruimtelijke ordening woningbouwgrond en daarmee de woningen die er op gebouwd worden duurder.

Een heffing op woningbouwgrond zou wel het hoge niveau van huizenprijzen kunnen verklaren, maar zou niet noodzakelijkerwijs een inelastisch aanbod van woningen tot gevolg hoeven hebben. In Nederland neemt ruimtelijke ordening echter, net zoals in de meeste andere landen, de vorm aan van directe regulering. Wanneer directe regulering zich niet aanpast aan een toename van de vraag, dan wordt de mate waarin zij bindend is steeds groter, en groeit de impliciete belasting die zij bewerkstelligt. De grenzen van het Groene Hart hebben zich in de afgelopen halve eeuw bijvoorbeeld nauwelijks aangepast, zoals we in paragraaf 2.2.4 zullen bespreken. Omdat de vraag naar wonen in die tijd door demografische ontwikkelingen, stijgende inkomens en dalende hypotheekrente fors is toegenomen, is dit beleid vandaag de dag *de facto* veel restrictiever dan toen het werd ingesteld.

Ruimtelijke ordening beperkt niet alleen de hoeveelheid grond voor woningbouw maar ook de locatie ervan en het type woning dat erop gebouwd mag worden. Zo is het beleid veel soepeler in voormalige groeikernen dan rondom de groter steden, waar open ruimte beschermd wordt door het Groene Hart en de bufferzones. Een groot deel van de verwachte groei in de Noordvleugel van de Randstad

¹⁸ Hier wordt grond met bestemming voor woningbouw vergeleken met de waarde van het type landbouwgrond op een locatie waarop geen woningbouw verwacht wordt. Op locaties in stedelijke gebieden is de prijs van landbouwgrond hoger vanwege de optiewaarde die ontstaat door verwachtingen over toekomstig gebruik van de grond.

wordt in huidige plannen bijvoorbeeld geacommodeerd in Almere. Mensen willen hier echter veel minder voor een huis betalen dan op locaties rondom Amsterdam, hetgeen impliceert dat ze deze locatie als minder aantrekkelijk beschouwen. De vraag naar woningen moet het aanbod op aantrekkelijke locaties met een zekere marge overschrijden voordat nieuwbouw op minder aantrekkelijke locaties rendabel wordt. Maar als de vraag stijgt en het beleid op aantrekkelijke locaties voldoende restrictief is, dan bereiken prijzen ook op minder aantrekkelijke locaties vanzelf het niveau van de marginale bouwkosten. Beleid dat nieuwbouw vooral toestaat op locaties die in termen van betalingsbereidheid inferieur zijn leidt dus op geaggregeerd niveau tot hogere huizenprijzen. Eenzelfde redenering geldt voor restricties op het type woning. Voor zover beleid met betrekking tot dichtheden op Vinex-locaties de daar gebouwde woningen minder aantrekkelijk maakt dan wat er in een vrije markt tot stand zou zijn gekomen belemmert dit het aanbod en drijft het huizenprijzen op.

Natuurlijk bestaan er naast ruimtelijke ordening ook andere factoren die een elastisch woningaanbod belemmeren. Bij het realiseren van nieuwbouw op Vinex-locaties zijn er bijvoorbeeld grote vertragingen opgetreden, terwijl die grond *de facto* allang voor woningbouw bestemd was (Jókövi *et al.*, 2006). Dit heeft mogelijkwerwijs te maken met de gevoerde strategieën van grondeigenaren, projectontwikkelaars en gemeenten in onderhandelingen over grond, een onderwerp waar we in de volgende paragraaf op terugkomen. Een ander aspect is de regulering van woningkwaliteit middels het bouwbesluit.¹⁹ Voor zover er eisen aan de kwaliteit van woningen worden opgelegd die de productie ervan kostbaarder maken maar die niet door de markt gesteund worden, belemmert het bouwbesluit het woningaanbod en drijft het de prijs op. Zoals in sectie 2.3 van dit hoofdstuk besproken wordt, speelt huurregulering een grote rol in de huurmarkt en vooral in de sociale sector waardoor prikkels voor investeringen belemmerd worden (Van Leuvensteijn en Shestalova, 2006). In de eerste plaats maakt regulering van huren nieuwbouw minder rendabel, zeker wanneer huren onder de bouwkosten komen. Dit speelt in het bijzonder bij corporaties, die huren vaak onder de toegestane huur vaststellen en daarmee met een nog grotere onrendabele top te maken hebben. Ten tweede zijn de taakstellingen van corporaties onduidelijk en moeilijk meetbaar. Bovendien worden die taakstellingen vanuit de politiek nog al eens aangepast. Zo vond de landelijke politiek het eind jaren negentig wenselijk dat corporaties woningen verkochten om de voorraad sociale huurwoningen kleiner te maken terwijl corporaties tegenwoordig geacht worden om veel te bouwen.

¹⁹ Het bouwbesluit stelt eisen aan de manier waarop woningen gebouwd worden die ondermeer gebaseerd zijn op veiligheidsoverwegingen, maar ook op verwachte veranderingen in behoeften. Zo is recentelijk bijvoorbeeld de eis opgenomen van een 'luie trap', dat is een trap die minder steil is zodat ook oudere mensen er nog gebruik van kunnen maken. BouwNed (2002) schatte in dat de bouwkosten met zo'n 6% zouden toenemen door het nieuwe Bouwbesluit dat in 2003 in werking trad.

Tenslotte heeft de directe regulering van grondgebruik die in Nederland wordt toegepast nog een aantal andere aspecten die relevant zijn voor het woningaanbod en de gevoeligheid hiervan voor prijzen. Omdat nieuwbouw goedgekeurd moet worden in bestemmingsplannen, is het aanbod van nieuwe woningen in termen van hoeveelheid, locatie en type in grote mate een overheidsbeslissing.²⁰ Nieuwbouw is het resultaat van planning op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Procedures om de functie van grond te wijzigen zijn veel langduriger dan in een ongereguleerde markt het geval zou zijn, hetgeen leidt tot een vertraging van aanbodsreacties op veranderingen in prijzen. Maar belangrijker is misschien nog wel dat directe regulering van woningaanbod het noodzakelijk maakt om de vraag naar woningen in te schatten. Er bestaat in Nederland een lange traditie van het ramen van woningvraag met behulp van demografische modellen en *stated preference* informatie uit het Woning Behoeft Onderzoek. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze methode van planning tegemoet komt aan andere factoren die de woningvraag beïnvloeden, zoals de eerder genoemde stijgende inkomens, een dalende trend in de hypotheekrente en innovaties in de financiële dienstverlening. Een deel van de huidige discrepantie tussen vraag en aanbod op de woningmarkt kan mogelijk verklaard worden door de gehanteerde methode van planning die geen recht doet aan *revealed preference* in prijzen en daarmee onderliggende factoren in de totstandkoming van woningvraag negeert.

Samenvattend kunnen we dus zeggen dat er een complex van institutionele factoren is die samen belemmerend werken op woningaanbod. Hoewel het aannemelijk lijkt dat ruimtelijke ordening een belangrijk element vormt ter verklaring van het restrictieve en bijna volledig inelastische woningaanbod, is het empirisch niet duidelijk wat het relatieve gewicht is van deze alternatieve verklaringen. Naast de schaarstepremie op grond voor woningbouw die een direct gevolg is van ruimtelijke ordening, hebben de andere facetten die we in deze paragraaf bespreken ook een schaduwprijs die huizenprijzen en constructiekosten uit elkaar drijft.

Een inschatting van de hoogte van de belasting kan gemaakt worden door de prijs van landbouwgrond plus conversiekosten te vergelijken met de prijs van bouwrijpe grond. Aalbers et al. (1999) komen zo voor 1990 tot een belasting van 48 gulden per m² woningbouwgrond en voor 1996 84 gulden, een stijging met 10% per jaar. Het bedrag van 11 gulden voor Friesland en 265 gulden voor Zuid-Holland wijst op grote regionale verschillen. Verder merken ze op dat de stijging zich na 1996 in versterkte mate heeft voortgezet. Vermeulen en Rouwendal (2008) komen voor Amsterdam op basis van een model dat gekalibreerd is op data voor 2002 uit op een belasting van 273 euro per m² woningbouwgrond. Bijvoet et al. (2003) vinden voor deze stad in 2003 zelfs een bedrag van 550 euro

²⁰ In de praktijk worden bestemmingsplannen vaak pas aangepast als ontwikkelingsprojecten al begonnen of zelfs afgerond zijn. Er wordt dan gebruik gemaakt van een zogenaamde 'artikel 19 procedure'. Dit laat onverlet dat veranderingen van grondgebruik pas kunnen plaatsvinden als de gemeente hier toestemming voor heeft gegeven, en dit proces kan een vertragend effect hebben.

per m² woningbouwgrond. Dat is 73000 euro per woning, 40% van de gemiddelde WOZ-waarde van Amsterdamse woningen.

Hoe hoog is de belasting voor Nederland als geheel? Het is nuttig om vanuit dit perspectief nog eens terug te keren naar Figuur 2.1. Laten we de hypothese aannemen dat de markt in 1970 in evenwicht was, en dat de prijs van woningbouwgrond toen aan de marge gelijk was aan de prijs van landbouwgrond plus conversiekosten.²¹ Op een tijdelijk hogere prijs in de tweede helft van de jaren zeventig na volgden de huizenprijzen tot 1990 heel aardig de constructiekosten. Onder deze hypothese was er toen dus nog geen sprake van een substantiële schaarstepremie op huizen. De berekening van Aalbers et al. (1999) wijst daar ook op. Vanaf de jaren negentig begonnen prijzen en bouwkosten echter uit elkaar te lopen.²² Het verschil hield stand, ook toen de conjunctuur in het begin van de jaren in de eerste jaren van het nieuwe millennium terugviel. Het gaat hier dus niet om een luchtbel (zie ook Kranendonk en Verbruggen, 2008). Daarom lijkt het redelijk om de huidige kloof tussen prijzen en bouwkosten te interpreteren als een indicatie van de schaduwprijs van het complex van institutionele factoren die woningaanbod belemmeren.²³ Omdat huizenprijzen en bouwkosten sinds 1970 zijn toegenomen met respectievelijk een factor 3 en een factor 1,5, zou deze redenering wijzen op een schaduwprijs van belemmeringen op woningaanbod van de helft van de huizenprijs. Als we aannemen dat het aanbod van bouwgrond op landelijk niveau en op de lange termijn zonder ruimtelijke ordening of andere institutionele belemmeringen volledig elastisch zou zijn, dan is deze schaduwprijs gelijk aan de *regulatory tax*.²⁴ In de rest van dit hoofdstuk schatten we deze impliciete belasting iets conservatiever op ruwweg een derde, omdat een deel van de prijsstijging veroorzaakt zou kunnen zijn door de stijging van reële prijzen van landbouwgrond en conversiekosten, door de stijging van de kwaliteit van

²¹ De hypothese dat de prijs van woningbouwgrond in 1970 aan de marge gelijk was aan de prijs van landbouwgrond plus conversiekosten is waarschijnlijk conservatief, want er is in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog nooit sprake geweest van een structureel woningoverschot. Het aandeel van de schaarstepremie in de huizenprijs zou zelfs nog iets hoger kunnen zijn.

²² Priemus (1998) beweert dat de volkshuisvestingstaak door institutionele hervormingen in het begin van de jaren negentig aan belang heeft ingeboet, en dat er in de beleidswereld meer aandacht is gekomen voor milieudoelstellingen.

²³ Het begrip schaduwprijs kan enige verwarring opleveren omdat er in Nederland locaties zijn waar de totale bouwkosten in dezelfde orde van grootte zijn als de huizenprijs, of zelfs lager. Denk bijvoorbeeld aan Almere of aan Delfzijl. De invloed van restricties op grondgebruik op aantrekkelijke locaties leidt vanuit dit perspectief dus niet tot een schaarstepremie op woningen, maar tot *differential land rents* die de prijs van inframarginale woningen verhogen. Eerder in deze paragraaf werd al uitgelegd hoe beleid dat nieuwbouw vooral toestaat op locaties die in termen van betalingsbereidheid inferieur zijn op geaggregeerd niveau tot hogere huizenprijzen leidt.

²⁴ Deze aanname wordt ondersteund door de bevinding van Vermeulen en Rouwendal (2007) dat de aantrekkelijkheid van nieuwbouwlocaties tussen 1970 en 2000 nauwelijks veranderd is, terwijl de woningvoorraad in dezelfde periode bijna verdubbelde. Blijkbaar is er dus geen 'natuurlijke schaarste' van aantrekkelijke bouwlocaties. Een volledig elastische lange termijn aanbodcurve van grond zou betekenen dat de stijging van huizenprijzen geen reflectie is van een toegenomen premie voor aantrekkelijke woonlocaties.

woningen en door een toegenomen premie voor aantrekkelijke locaties.²⁵ Het valt op dat de *regulatory tax* sinds het begin van de jaren negentig fors is toegenomen. De combinatie van belemmeringen van het aanbod en subsidiëring van de vraag zorgde blijkbaar voor een spiraal omhoog.

2.2.2 Consequenties voor betaalbaarheid

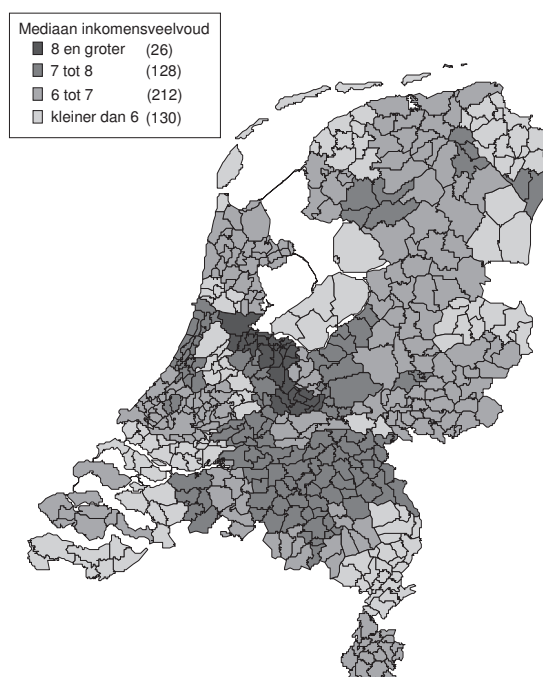
Cox en Pavletich (2007) leggen een verband tussen het gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid en de betaalbaarheid van woningen voor 159 stedelijke woningmarkten in zes Angelsaksische landen (Australië, Canada, Ierland, Nieuw Zeeland, VK en VS) in 2006. Zij definiëren de betaalbaarheid van woningen in een woningmarkt als de mediane prijs van in die markt verkochte woningen gedeeld door het mediane bruto inkomen van alle huishoudens in die markt. De zo berekende betaalbaarheid wordt als het mediane inkomensveelvoud aangeduid. Cox en Pavletich (2007) classificeren een woningmarkt als 'betaalbaar' als het mediane inkomensveelvoud drie of minder is. Als het mediane inkomensveelvoud tussen drie en vier ligt wordt de woningmarkt als 'matig onbetaalbaar' geclassificeerd. Bij een mediaan inkomensveelvoud tussen vier en vijf noemen zij de woningmarkt 'erg onbetaalbaar', terwijl zij spreken een 'ernstig onbetaalbare' woningmarkt bij mediane inkomensveelvouden van vijf of meer. Cox en Pavletich laten zien dat steden met een restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid over het algemeen veel minder betaalbare woningen hebben dan steden met geen of een weinig knellend ruimtelijke ordeningsbeleid.

Romijn en Besseling (2008) passen deze methode toe op gegevens voor de Nederlandse woningmarkt. Het op analoge wijze berekende mediane inkomensveelvoud voor heel Nederland is 6,8 in 2006. In het spectrum van de 159 door Cox en Pavletich onderzochte stadsregio's zou Nederland de 23-ste minst betaalbare woningmarkt zijn. Figuur 2.2 laat de spreiding van het mediane inkomensveelvoud over Nederland zien, waaruit blijkt dat in vrijwel heel Nederland woningen ernstig onbetaalbaar zijn. Alleen Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Almere zijn 'slechts' erg onbetaalbaar. De minst betaalbare regio's vinden we in een brede band langs de as Amsterdam-Eindhoven, de "A2-corridor". Met een mediaan inkomensveelvoud van 8,7 zou Amsterdam bijvoorbeeld de zesde minst betaalbare woningmarkt zijn in de lijst van Cox en Pavletich. Alleen Los Angeles, San Diego, Honolulu en San Francisco zijn nog minder betaalbaar. Met een mediaan inkomensveelvoud van 7,2 is New York betaalbaarder dan Eindhoven (7,6). Opmerkelijk is dat ook de Veluwe erg duur blijkt te zijn. Planningsrestricties in verband met natuurgebieden spelen daar mogelijk

²⁵ In 2006 waren huur- en koopwoningen gemiddeld 235000 euro waard en was het bruto huishoudinkomen gemiddeld 42000 euro. Rekenend met woonlasten (ongesubsidieerd) van 5½% van de marktwaarde van woningen, bedroeg de *regulatory tax* dus ongeveer 10% van het bruto huishoudinkomen.

een rol. Voor relatief betaalbare regio's moeten we naar de vier uithoeken van het land: Zeeland, Den Helder, Noordoost-Nederland en Limburg. Ook de Flevopolder en de gebieden onder de aanvliegroutes van Schiphol zijn relatief betaalbaar.

Figuur 2.2 Regionale verschillen in de betaalbaarheid van Nederlandse woningen, 2006



^a Mediane huizenprijs gedeeld door mediaan bruto huishoudinkomen

Bron: NVM en eigen berekening.

Met een prijs die 5,7 keer het inkomen bedroeg, was een Nederlandse woning in 1998 een stuk betaalbaarder dan in 2006. In 2002 was het mediane inkomensveelvoud echter opgelopen tot 6,9, vergelijkbaar met het niveau van 2006. Op basis van een andere betaalbaarheidsmaatstaf bevestigen Renes, Thissen en Segeren (2006) dit beeld, zij het dat uit hun cijfers naar voren komt dat over een wat langere periode gezien (1985-2005) de betaalbaarheid van huizen in Nederland niet trendmatig verbeterd of verslechtert.

Cox en Pavletich laten zien dat woningmarkten met slechts minimale ruimtelijke ordeningsrestricties een mediaan inkomensveelvoud van rond 3,0 kennen en over

het algemeen als betaalbaar kunnen worden gekwalificeerd. Als een verruiming van het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid ook tot een dergelijk laag mediaan inkomensveelvoud zou leiden, betekent het dat de waarde van Nederlandse woningen gemiddeld ruim de helft lager komt te liggen. Het daarbij horende marktconforme huurniveau voor een gemiddelde huurwoning zou dan zakken van ruim negen duizend euro nu (zie Romijn en Besseling, 2008) tot iets meer dan vijf duizend euro. Dat is ongeveer het huidige werkelijke huurniveau voor huurtoeslag en de woonlastenverlagende werking van het huurbeleid zou dan, grosso modo, nog slechts de huurtoeslag betreffen.

Deze schatting is echter met aanzienlijke onzekerheden omgeven. Een alternatieve methode is om de meest betaalbare Nederlandse regio's als benchmark te nemen voor woningmarkten zonder bindende ruimtelijke ordeningsrestricties. Met een mediaan inkomensveelvoud van 4,3 in Noordost-Groningen, 4,8 in Zeeuws-Vlaanderen en 5,0 in Almere zouden de kostenverhogende effecten van ruimtelijke ordening minder groot zijn. Wel wordt de bewering in sectie 2.2.1 bevestigd dat de schaduwprijs van belemmeringen op het woningaanbod gemiddeld enkele tientallen procenten van de huizenprijs bedraagt. De kosten daarvan liggen in dezelfde orde van grootte als de gemiddelde subsidie op wonen, zoals besproken wordt in sectie 2.3.

2.2.3 *Schaarstepremies en onderhandelingen over grond*

Woningproductie op nieuwbouwlocaties komt tot stand na een onderhandelingsproces tussen grondeigenaren, de gemeente en ontwikkelaars. Verschillende karakteristieken van dit proces kunnen ertoe bijdragen dat onderhandelingen langdurig zijn en de nieuwbouw vertragen en beperken. We geven hier een beknopt overzicht van enkele relevante aspecten, waarbij aangetekend moet worden dat het functioneren van de grondmarkt voor nieuwbouwlocaties in Nederland behoorlijk complex is, en het ons aan data en informatie ontbreekt om hier harde en empirisch geverifieerde uitspraken over te doen. Desalniettemin is het onderwerp dermate belangrijk voor een volledig begrip van het tot stand komen van het woningaanbod, dat het in dit hoofdstuk niet onbesproken mag blijven, al is het dan op tentatieve wijze²⁶.

Wanneer een gemeente besluit om een stuk landbouwgrond aan te wenden voor nieuwbouw, dan moet deze grond eerst bouwrijp gemaakt worden voordat er huizen op gezet kunnen worden. Het gebruikelijke proces hiervoor is dat de gemeente de grond koopt van de oorspronkelijke eigenaar, haar bouwrijp maakt en vervolgens doorverkoopt aan de ontwikkelaar. Wie zijn de oorspronkelijke grondeigenaren? Men zou verwachten dat de landbouwgrond die meestal voor nieuwbouw gebruikt wordt in het bezit is van boeren, en in een deel van de gevallen is dit ook zo. Er bestaat in Nederland echter een lange traditie van *actief*

²⁶ We baseren ons in dit overzicht vooral op CPB (1999a), CPB (1999b) en Segeren (2007).

gemeentelijk grondbeleid. Dit houdt in dat gemeenten de grond al in een vroeg stadium verwerven, als het nog helemaal niet duidelijk is wanneer en of deze überhaupt voor woningbouw wordt aangewend. In dat geval hoeft de gemeente op het moment dat er voor ontwikkeling gekozen wordt dus niet meer met de oorspronkelijke eigenaar te onderhandelen. Sinds de jaren negentig hebben ook projectontwikkelaars een steeds grotere portefeuille van potentiële nieuwbouwalocaties verworven. De directe aanleiding hiervoor was dat de vijfde nota van de ruimtelijke ordening, die uiteindelijk niet is aangenomen, door het aanwijzen van zogenaamde 'Rode gebieden' zeer gedetailleerde informatie verschafte over waar in de toekomst gebouwd zou mogen gaan worden. Met het verwerven van deze 'grondposities' kochten de ontwikkelaars in feite ook het recht om te bouwen, want vanwege het zelfrealisatiebeginsel²⁷ heeft de grondeigenaar in Nederland het eerste recht om de ontwikkeling uit te voeren als de grondbestemming wijzigt. Tegenwoordig moeten gemeenten bij de ontwikkeling van nieuwbouwalocaties dan ook meestal grond aankopen van ontwikkelaars, waarbij de voorwaarde gesteld wordt dat die grond na het bouwrijp maken wordt terugverkocht met een vergunning om daar een bepaald aantal woningen van een bepaald type op te zetten.

Hoewel dit waarschijnlijk niet altijd expliciet gemaakt wordt, lijkt het aannemelijk dat de schaarstepremie - het verschil tussen de prijs van de nieuwe woningen en alle kosten die gemaakt moeten worden om ze te bouwen - inzet is van de onderhandelingen. In gemeentelijk jargon wordt naar deze schaarstepremie verwezen als de 'residusprong', waarbij de residuele waarde van woningbouwgrond gedefinieerd is als het verschil tussen huizenprijzen en bouwkosten. De schaarstepremie (residuele waarde) komt in een competitieve markt volledig terecht bij de oorspronkelijke grondeigenaar.²⁸ Inderdaad laat Segeren (2007) zien dat boeren er steeds beter in slagen om deze premie naar zich toe te halen. Voor grond die gemeenten in een ver verleden hebben verworven, toen ontwikkeling nog niet verwacht werd, geldt dat zij de schaarstepremie in een competitieve setting naar zich toe zouden kunnen halen. In beide gevallen zou de ontwikkelaar precies zijn productiekosten vergoed krijgen. Vraagt hij een hogere prijs, dan zou de gemeente in dit gedachte-experiment met een andere ontwikkelaar in zee kunnen gaan, die wel bereid is om een competitief tarief te rekenen. Echter, aan de voorwaarden voor perfecte competitie is in de praktijk niet voldaan, ondermeer vanwege het zelfrealisatiebeginsel dat het moeilijk maakt om een andere ontwik-

²⁷ Dit beginsel geeft de grondeigenaar het recht om de ontwikkeling zelf uit te voeren, mits deze daar redelijkerwijs toe in staat is.

²⁸ In deze context wordt vaak de theorie van Ricardo aangehaald, in wiens model grondprijzen worden bepaald door de prijs van graan, en niet omgekeerd. De conclusie die hier wel eens ten onrechte uit getrokken wordt, is dat grondprijzen bepaald worden door huizenprijzen, en dat ruimtelijke ordening hier dus geen invloed op kan hebben. We moeten ons echter bedenken dat Ricardo ervan uitging dat grondgebruik wordt bepaald door de markt en niet door de overheid. Zoals we al zagen in paragraaf 2.2.2 kunnen restricties op het aanbod van residentiele grond de prijs ervan wel degelijk beïnvloeden.

kelaar in de arm te nemen als deze geen grondpositie heeft. De ontwikkelaars met een grondpositie hebben dus marktmacht, die ze in de onderhandelingen met de gemeente kunnen gebruiken om een deel van de schaarstepremie naar zich toe te halen.

In die onderhandelingen is er onvolledige en asymmetrische informatie over de kosten van ontwikkeling en over de kosten van het leveren van lokale publieke goederen. Ontwikkelaars kunnen een deel van de schaarstepremie veroveren door hoge ontwikkelingskosten voor te wenden, die voor de gemeente moeilijk te verifiëren zijn. Anderzijds kunnen gemeenten ontwikkeling conditioneel maken op het leveren van kostbare lokale publieke goederen, zoals een adequaat infrastructuurnetwerk en lokale open ruimte van een zekere kwaliteit, alsmede op het realiseren van een zeker aandeel van sociale huisvesting. In dit spel moet de ontwikkeling van de grond uiteindelijk een sluitende begroting hebben, dus meer lokale publieke goederen en een groter aandeel sociale woningbouw betekenen dat er voor ontwikkelaars minder overblijft van de schaarstepremie. Bovendien is het ook voor de ontwikkelaar moeilijk om alle kosten van het bouwrijp maken en leveren van de lokale publieke goederen te verifiëren. De asymmetrische informatie over elkaar's kosten maakt het onderhandelingsproces tussen gemeenten en ontwikkelaars met marktmacht moeizamer, al was het alleen maar omdat het tijd vergt om deze informatie te verkrijgen. Bovendien kan het leiden tot minder nieuwbouw. Dit geldt vooral als de gemeenten een groot deel van de schaarstepremie naar zich toe willen trekken en als er nauwelijks concurrentie bestaat tussen projectontwikkelaars. Er is daarbij dus sprake van een afruil tussen prikkels om te bouwen enerzijds en het afkomen van de schaarstepremie door de gemeente anderzijds.²⁹ Naarmate de gemeenten over andere belastinggrondslagen (zoals bijvoorbeeld op bestaande woongrond in de vorm van de OZB) beschikken wordt het afkomen van de schaarstepremie bij nieuwe bouwgrond minder belangrijk. De lagere belastingen op nieuwbouw verbeteren zo de prikkels om nieuwe woningen te bouwen.

De nieuwe grondexploitatiewet geeft de gemeenten nieuwe instrumenten om de kosten van grondexploitatie en lokale infrastructuur te verhalen op projectontwikkelaars (en andere eigenaren). Het is echter niet duidelijk of deze wet gemeenten helpt om ook de schaarstepremie naar zich toe te trekken. Door grenzen op te leggen aan wat gemeenten aan kosten voor het leveren van lokale publieke goederen kunnen verhalen op grondeigenaren, zou het voor gemeenten in sommige gevallen juist moeilijker kunnen worden om deze *rents* te veroveren.³⁰

²⁹ Voor het beperkende effect van asymmetrische informatie op de mogelijkheid om de waarde van onderlinge handel tussen twee partijen te maximeren in een algemene setting, zie bijvoorbeeld Myerson en Satterthwaite (1983). De afruil tussen het afkomen van schaarstepremie en prikkels is in feite een verschijningsvorm van de afruil tussen verdeling en efficiëntie en staat centraal in Laffont en Tirole (1983).

³⁰ Als we ruimtelijke ordening in navolging van Fischel (1985) interpreteren als een collectief eigendomsrecht (zie ook voetnoot 5), dan wordt de verhandelbaarheid van dit recht ook belemmerd door instituties die vereisen dat gemeenten de *rents* naar zich toe halen door ze te investeren in bepaalde publieke voorzieningen. Zie ook paragraaf 2.2.7.

Dynamiek en onzekerheid over toekomstige huizenprijzen compliceren het geheel. Voor gemeenten spelen bestuurlijke aspecten een rol. Als huizenprijzen tussen het moment van onderhandeling en het moment dat nieuwbouw daadwerkelijk wordt gerealiseerd minder hard groeien dan verwacht, dan is de begroting voor het ontwikkelingsproject niet meer haalbaar en moet het hele onderhandelingsproces weer van voor af aan beginnen. Daar komt bij dat gemeenten mede als gevolg van ruimtelijke ordening vaak aan de ontwikkeling van een nieuw project beginnen als het vorige is afgesloten, en dus niet simultaan over meerdere potentiële ontwikkelingsprojecten onderhandelen. Dit geeft projectontwikkelaars met grondposities een sterke machtspositie.

Onzekerheid over de ontwikkeling van huizenprijzen heeft ook effect op het gedrag van ontwikkelaars die met een grondpositie over marktmacht beschikken. Omdat ze geen of bijna geen concurrentie ondervinden van andere ontwikkelaars kunnen ze de optiewaarde van hun grond maximaliseren door 'de kat zo lang mogelijk uit de boom te kijken.'³¹

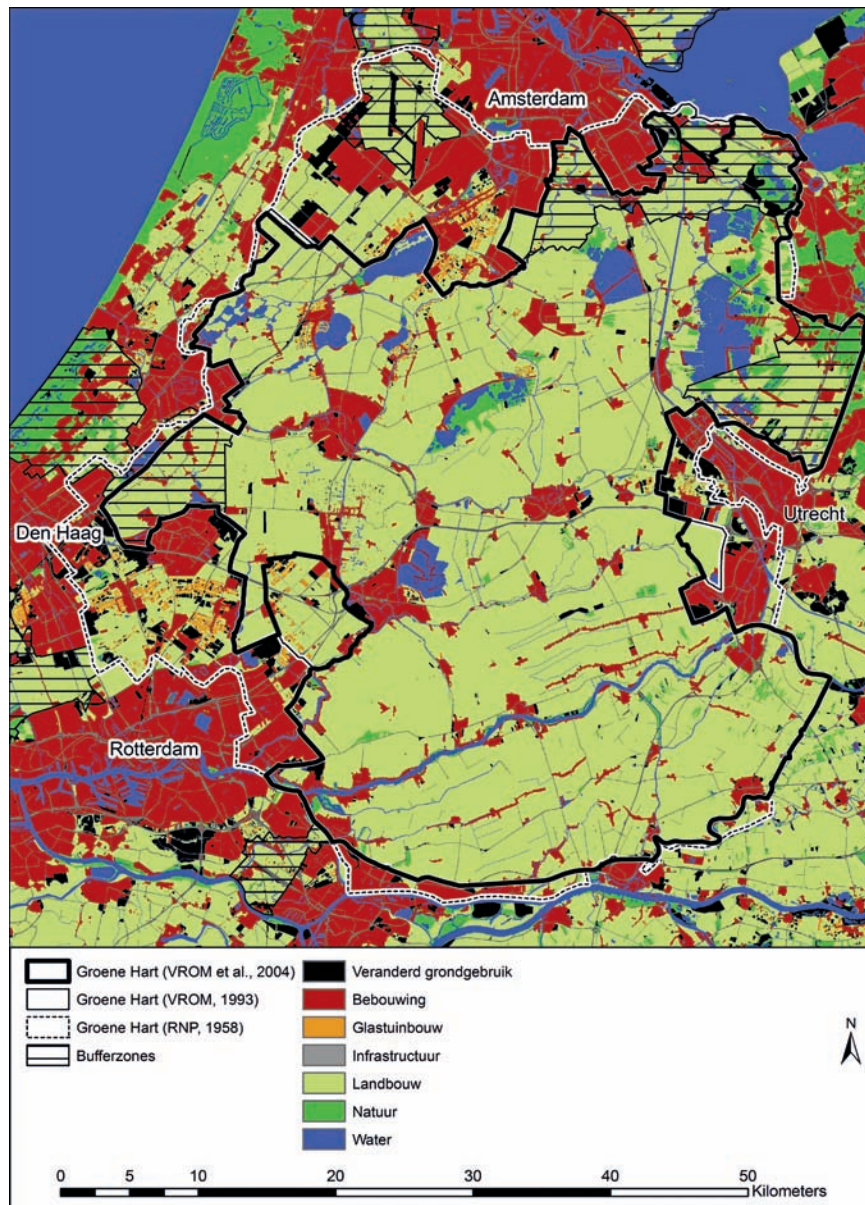
In dit hele spel speelt ruimtelijke ordening geen directe rol in de zin dat de bestemming voor de te ontwikkelen grond *de facto* al aangepast is. Echter, indirect is het gegeven dat er door een restrictief aanbod van woningbouwgrond machtsposities ontstaan en schaarstepremies te verdelen zijn van groot belang. Zonder dat zou er voor de verschillende partijen weinig te halen zijn, en zouden onderhandelingen waarschijnlijk soepeler en vooral sneller verlopen.

2.2.4 Ruimtelijke ordening in Nederland

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat ruimtelijke ordening een belangrijke invloed heeft op het functioneren van de grondmarkt en op het aanbod van woningen. Gezien het belang van wonen mogen we verwachten dat het achterblijvende woningaanbod en het daaruit voortspruitende hoge niveau van huizenprijzen een fors verlies van consumentensurplus op de woningmarkt genereren. Maar ruimtelijk beleid kan ook grote baten voor de samenleving meebrengen, bijvoorbeeld door waardevolle open ruimte te beschermen. Deze paragraaf laat enkele typische eigenschappen van de Nederlandse ruimtelijke ordening de revue passeren en brengt deze in verband met verschillende vormen van marktfalen. Omdat de woningmarkt in dit hoofdstuk centraal staat, richten we ons hierbij vooral op het restrictieve aanbod van grond voor woningbouw. Natuurlijk vervult ruimtelijke ordening daarnaast andere nuttige functies. Zo worden woongebieden en grond waarop overlast veroorzakende productie plaatsvindt van elkaar gescheiden en wordt het aanbod van grond voor kantoren en bedrijventerreinen gereguleerd. Deze aspecten blijven hier echter verder grotendeels buiten beschouwing.

³¹ Waarschijnlijk is er ook sprake van asymmetrische informatie over marktontwikkelingen, die de ontwikkelaar in het algemeen beter in zal kunnen schatten dan de gemeente. Ook met deze informatievoorsprong zal de ontwikkelaar in het onderhandelingspel zijn voordeel willen doen.

Figuur 2.3 Grondgebruik in de Randstad in 2003 en veranderingen sinds 1995



Bron: aangepast uit Koomen et al. (2008).

In onderzoek van Koomen et al. (2008) wordt het feitelijke grondgebruik in Nederland gemeten met behulp van satelliet informatie. Figuur 2.3, dat gebaseerd is op dit onderzoek, toont het grondgebruik in 2003 in een beperkt aantal categorieën en veranderingen hierin sinds 1995. Dit kaartje laat zien dat er, ondanks het wijdverspreide idee dat er in de Randstad geen plek meer is voor nieuwbouw, nog veel open ruimte in de vorm van landbouwgrond en natuur beschikbaar is. Koomen et al. (2008) classificeren zo'n 75 procent van alle grond in de Randstad als open ruimte, tegen 87 procent voor heel Nederland.

Figuur 2.3 laat zien dat veel van de open ruimte geconcentreerd is in het 'Groene Hart' tussen Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Sinds de jaren vijftig is het open houden van dit gebied een belangrijke doelstelling van het ruimtelijke beleid. Hoewel hier in de afgelopen decennia natuurlijk wel degelijk huizen en wegen zijn aangelegd, zijn de grenzen van het Groene Hart tussen 1958 en 2003 opmerkelijk weinig veranderd, zeker als we bedenken dat het aantal huishoudens in Nederland sinds die tijd meer dan verdubbeld is en het reële nationale inkomen vervijfvoudigd. Omdat de vraag naar grond voor woningbouw door deze ontwikkelingen fors is toegenomen, is beleid om het Groene Hart open te houden in termen van de ermee geassocieerde *regulatory tax* steeds restrictiever geworden. Het kaartje illustreert ook een ander typerend element, namelijk dat de vier steden rondom het Groene Hart niet met elkaar mogen vergroeiën. Om dit te vermijden bestaan er zogenaamde 'bufferzones' waarin niet gebouwd mag worden. Met betrekking tot veranderingen in grondgebruik tussen 1995 en 2003 observeren Koomen et al. (2008) dat transities van open ruimte naar stedelijk gebruik significant minder waarschijnlijk zijn in het Groene Hart en de bufferzones dan in andere delen van de Randstad. Bovendien laat Figuur 2.3 zien dat dit soort transities vrijwel uitsluitend in aaneengesloten gebieden plaatsvindt, naast of dichtbij grond die al in stedelijk gebruik is. Hiermee wordt ook een derde typerend element voor ruimtelijke ordening in Nederland geïllustreerd, namelijk de focus op compacte stedelijke ontwikkeling en gebundelde deconcentratie. De kenmerken van het Nederlandse ruimtelijke orderingsbeleid zoals die uit Figuur 2.3 naar voren komen kunnen met verschillende vormen van marktfalen in verband gebracht worden. Op de eerste plaats heeft de open ruimte die op bepaalde plekken beschermd wordt de eigenschappen van een publiek goed. We zouden het Groene Hart kunnen zien als een groot park waar mensen kunnen recreëren door te wandelen, fietsen en van vergezichten te genieten. Pieterse et al. (2005) geven bijvoorbeeld een overzicht van de functies van dit gebied waaruit vooral de heterogeniteit naar voren komt, maar ze identificeren de locatie ten opzichte van de Randstad (nabije open ruimte) als grootste gemene deler.³² Het is moeilijk

³² De studie onderscheidt "stadlandschappen waar de burger kan recreëren in het groen en waar de aanwezigheid van het landelijk gebied als verkoopargument voor woningen wordt gebruikt", "belevingslandschappen die gekenmerkt worden door de aanwezigheid van natuur, waterplassen en cultuurhistorische waarden" en "cultuurhistorische landschappen waar de historische verkaveling en de cultuurhistorische monumenten terug te vinden zijn en die nog sterk gedragen worden door een agrarische bedrijfsvoering" (p. 8).

om mensen te verhinderen van dit park gebruik te maken en het is zo groot dat van congestie feitelijk geen sprake is. Hetzelfde geldt overigens voor de open ruimte die binnen steden wordt aangeboden in de vorm van parken, waarop we in de volgende paragraaf terugkomen. Compacte stedelijke ontwikkeling kan ook gemotiveerd worden met het behoud van bereikbare open ruimte. Naarmate een stad groeit wordt het voor haar inwoners kostbaarder om naar de stadsrand te gaan en daar van open ruimte te genieten. Voor zover mensen waarde hechten aan open ruimte aan de stadsrand is er dan sprake van een negatieve externaliteit van stadsgrootte, die door het beperken van stedelijke expansie verholpen kan worden.³³ Ook in andere landen komt dit type 'groene gordel' beleid veelvuldig voor. Een derde motivatie voor compacte ontwikkeling van steden is het bestaan van schaalvoordelen in het leveren van bepaalde publieke goederen, zoals in het bijzonder publiek transport.

2.2.5 *Wat weten we over kosten en baten?*

Hoewel het relatief eenvoudig is om ruimtelijke ordening kwalitatief te legitimeren in termen van verschillende vormen van marktfalen, is het veel moeilijker om een kwantitatief inzicht te verwerven in de welvaartseffecten van dit soort beleid. De economische literatuur over dit onderwerp is opvallend spaarzaam. Een overzichtsartikel van Cheshire en Vermeulen (2008) bespreekt een beperkt aantal toegepaste welvaartsanalyses van ruimtelijke ordening in specifieke steden. Deze studies richten zich vooral op de directe effecten van dit beleid, dus de uitruil tussen een verlies aan consumentensurplus op de woningmarkt en de welvaartswinst van het leveren van open ruimte als publiek goed of van het reduceren van een negatief extern effect. We geven hier een beknopt overzicht van bevindingen die van belang zijn voor de Nederlandse context. De volgende paragraaf gaat in op indirecte effecten van ingrijpen op woning- en grondmarkten. De bundeling van grond en locatie impliceert dat de waardering voor het gebruik van omliggende stukken grond door kapitalisatie gedeeltelijk of geheel tot uitdrukking komt in de prijs. Cheshire and Sheppard (2002) waren de eersten die de waardering van open ruimte in een hedonische analyse van huizenprijzen hebben gemeten, en deze vervolgens hebben geïntegreerd in een toegepaste kosten-baten analyse van ruimtelijke ordening. Zij onderzoeken de waardering van het aanbod van voor het publiek toegankelijke parken, ontoegankelijke landbouwgrond en negatieve externaliteiten van grond in industrieel gebruik binnen de Britse stad Reading, waar een bijzonder restrictief ruimtelijk beleid gevoerd wordt. In termen van betalingsbereidheid blijken huishoudens een grote waardering te hebben voor de door ruimtelijke ordening gegenereerde open ruimte en voor het scheiden van grond voor woon- en productiefuncties. Aan de marge blijken de kosten

³³ Deze botst met positieve externaliteit van agglomeratievoordelen, hoewel die mogelijk meer gerelateerd zijn aan het aantal mensen en banen dan aan de oppervlakte van een stad.

van dit beleid echter beduidend hoger te zijn dan de baten. De welvaart kan vergroot worden door het aandeel grond voor wonen in de stad te laten toenemen ten koste van open ruimte, of door de stad in omvang te laten toenemen. Cheshire en Sheppard schatten de netto welvaartswinst in een scenario waarin de omvang van de stad Reading met 70% van zijn oppervlakte toe zou nemen op bijna 4% van het huishoudinkomen.

Rouwendal en Van der Straaten (2008) volgen een vergelijkbare aanpak in hun onderzoek naar open ruimte binnen de Nederlandse steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. De auteurs leiden in een gestileerd model af dat het aanbod van parken optimaal is als de totale baten van de marginale vierkante meter parkgrond gelijk zijn aan de prijs van woningbouwgrond en passen deze regel toe door het schatten van hedonische vergelijkingen voor huizenprijzen in de drie steden. Zij vinden dat het aanbod van stedelijk groen te hoog is in Amsterdam, te laag in Den Haag en nagenoeg optimaal in Rotterdam. Uit schattingen van inkomenselasticiteiten van de vraag naar woongrond en stedelijk groen in deze studie blijkt dat bij stijgende inkomens de vraag naar woongrond meer toeneemt dan de vraag naar parkgrond.

In beide zojuist besproken studies wordt de aanname gemaakt dat mensen alleen waarde aan open ruimte hechten als deze zich binnen een straal van ongeveer een halve kilometer van hun woning bevindt. Voor sommige vormen van open ruimte, zoals een buurtparkje, lijkt dit heel aannemelijk, maar voor andere vormen van open ruimte is het moeilijker te verdedigen. De open ruimte in het Groene Hart en in de bufferzones verschaft waarschijnlijk welvaart aan een bredere groep van de samenleving dan alleen de mensen die aan de rand ervan wonen. Het is ook twijfelachtig of die waardering volledig kapitaliseert in huizenprijzen en of het empirisch haalbaar is om dit in een hedonische analyse te identificeren. Welvaartsanalyse van het soort ruimtelijk beleid dat in Figuur 2.3 geïllustreerd wordt vraagt dus om een andere aanpak.

Vermeulen en Rouwendal (2008) doen een poging om inzicht te krijgen in de kosten en baten van dit soort beleid door in een stedelijk algemeen evenwichtsmodel uit te gaan van een negatieve externaliteit van stadsgrootte. De motivatie voor deze externaliteit is dat open ruimte aan de stadsrand minder bereikbaar wordt naarmate de stad groeit en dat mensen zich dan dus steeds meer door bebouwing omringd voelen. De auteurs laten zien dat het beperken van stedelijke expansie onder deze aanname welvaartsverhogend is en dat het wenselijk kan zijn om bevolkingsgroei te accommoderen in een satelliet op enige afstand van de moederstad, mits de vaste kosten van het stichten van deze satelliet niet te groot zijn.³⁴ Het model is gekalibreerd op Amsterdam en Almere om enige intuï-

³⁴ In Vermeulen en Rouwendal (2008) wordt er vanuit gegaan dat de vaste stichtingskosten alleen bestaan uit het aanleggen van infrastructuur tussen de moederstad en de satelliet. Natuurlijk moeten er in de satelliet ook lokale publieke voorzieningen geleverd worden, maar dat zou ook het geval zijn als nieuwbouw in de moederstad werd geaccomodeerd. Als er geen schaalvoordelen zijn in productie van deze voorzieningen dan kunnen ze daarom buiten beschouwing blijven.

tie te krijgen voor de orde van grootte van effecten. Hieruit komt naar voren dat om het huidige niveau van restrictiviteit rondom Amsterdam te rechtvaardigen met een negatieve externaliteit van stadsgrootte, deze zo groot zou moeten zijn dat mensen hier zo'n 10% van hun besteedbare inkomen extra aan woongrond uit moeten geven om dit effect te internaliseren. Met andere woorden, aan de feitelijke *regulatory tax* op woongrond die het externe effect zou moeten internaliseren besteden Amsterdamse huishoudens nu gemiddeld zo'n 10% van hun inkomen. Verder blijkt de optimale groeibeperking in het gekalibreerde model zeer gevoelig voor modelparameters, en de kosten van suboptimaal beleid kunnen substantieel zijn. In het bijzonder is het denkbaar dat mensen meer waarde hechten aan lokale open ruimte dan aan ruimte aan de stadstrand, zodat de negatieve externaliteit van stadsgrootte minder relevant is. De maatschappelijke kosten van het huidige niveau van restrictiviteit zouden dan op kunnen lopen tot ruim 3% van het huishoudinkomen. Natuurlijk moet bij de interpretatie van deze resultaten bedacht worden dat het model van zeer gestileerde aard is en dat er allerlei andere redenen voor het beperken van stedelijke groei kunnen zijn, zoals het open houden van de grond rond de luchthaven Schiphol in het geval van Amsterdam.

Hoe zouden de kosten en baten van de verschillende vormen van ruimtelijke ordening die hier besproken zijn veranderen in de toekomst? Het lijkt aannemelijk dat zowel de vraag naar een ruimere woning als de vraag naar open ruimte toenemen als inkomens stijgen, zoals ook wordt gerapporteerd door Rouwendal en Van der Straaten (2008). Hoe die twee effecten zich vertalen in optimaal beleid hangt af van aannamen ten aanzien van de stedelijke vorm waarin de vraag naar woongrond en stedelijk groen zich afspelen, en van hoe die vorm zich ontwikkelt als bijvoorbeeld transportkosten dalen. In de studie van Vermeulen en Rouwendal (2008) is de inkomenselasticiteit van de optimale stadsgrootte positief, omdat mensen dan meer waarde hechten aan zowel woongrond als aan open ruimte, maar transportkosten relatief minder belangrijk worden. Als de dalende trend in transportkosten zich door technologische vooruitgang in de toekomst voort blijft zetten, zal dit ook leiden tot een toename van de bereikbaarheid van open ruimte, en hiermee *ceteris paribus* de hoeveelheid bereikbare open ruimte.³⁵ Niet alleen kunnen mensen hierdoor meer genieten van het Groene Hart, maar ook zouden vakanties naar natuurrijke gebieden een belangrijk substituuut kunnen worden voor de open ruimte rondom de grote steden.

³⁵ In het westen van Nederland is het natuurlijk de vraag of vooruitgang in transporttechnologie het zal winnen van de toenemende congestie. Dit zal ondermeer afhangen van hoeveel er hier in infrastructuur wordt geïnvesteerd.

2.2.6 Indirecte economische effecten van ruimtelijke ordening

De studies die we in de vorige paragraaf bespraken richten zich uitsluitend op de directe welvaartseffecten van ruimtelijke ordening en gaan uit van perfecte competitie. In paragraaf 2.2.3 zagen we al dat aan die laatste voorwaarde meestal niet voldaan wordt. Daarnaast ligt het voor de hand dat ingrijpen op zulke grote en belangrijke markten als de woning- en grondmarkt consequenties heeft voor andere markten. Voor zover er op die andere markten verstoringen zijn leidt dit tot additionele effecten op de welvaart. Om een volledig beeld te krijgen van de welvaartseffecten van ruimtelijke ordening is dus ook begrip noodzakelijk van de indirecte effecten, waarvan we in deze paragraaf de belangrijkste bespreken.

Perfekte competitie is niet van toepassingen op onderhandelingen over grond voor woningbouw in Nederland en ruimtelijke ordening speelt daarin door het creëren van schaarstepremies een belangrijke rol. Het geld en de tijd die de verschillende partijen in het onderhandelingsproces investeren zouden tot op zekere hoogte beschouwd kunnen worden als een verspilling door *rent-seeking behaviour*. De ondoorzichtigheid van het onderhandelingsproces en de hoogte van de te verdelen schaarstepremies maken dit soort gedrag, al dan niet legaal, relatief aantrekkelijk. Het welvaartsverlies dat ermee gepaard gaat moet opgeteld worden bij de sociale kosten van het verloren consumentensurplus in de woningmarkt. Kwantitatief kunnen deze kosten veel groter zijn dan het *deadweight loss* dat traditioneel met een verstoring van consumenten- en producentenbeslissingen geassocieerd wordt. Ruimtelijke ordening kan competitie ook belemmeren door barrières voor het oprichten van nieuwe bouwbedrijven te creëren, omdat het opdoen van de kennis van het uitgebreide lichaam van wetten en regels een vaste kostenpost is. Dit leidt tot schaalvoordelen in de bouwindustrie. Overigens kan ruimtelijke ordening ook de toetreding van bedrijven in andere sectoren zoals *retail* bemoeilijken en daarmee marktwerking belemmeren.

Een andere belangrijke markt waarop ruimtelijke ordening waarschijnlijk repercussies heeft is de arbeidsmarkt. Het ruimtelijke ordeningsbeleid leidt tot meer open ruimte hetgeen huishoudens op zichzelf beter af maakt. Het maakt echter ook wonen duurder. In feite wordt er een publiek goed aangeboden dat wordt gefinancierd door de *regulatory tax*. Iedereen kan in dezelfde mate van het publieke goed genieten.³⁶ De *regulatory tax* wordt echter gedragen naar rato van de woonconsumptie en vertaalt zich in vermogenswinsten voor de eigenaren van

³⁶ Hier wordt ervan uitgegaan dat open ruimte en vrije tijd geen substituten of complementen zijn. Alternatief kan worden betoogd dat je alleen in je vrije tijd van open ruimte kan genieten. Vrije tijd en open ruimte zijn complementair. Extra open ruimte maakt vrije tijd dan waardevoller en reduceert de prikkel om te werken. Andersom kan echter net zo goed betoogd worden dat mensen die hard werken juist meer behoefte hebben aan de rust van open ruimte dan mensen die niet of weinig werken. Vrije tijd en open ruimte zijn substituten. Extra open ruimte maakt vrije tijd minder waardevol en het vergroot de prikkel om te werken.

woongrond en extra opbrengsten voor gemeenten. Ervan uitgaande dat huishoudens met een hoger arbeidsinkomen ook meer woningdiensten willen consumeren, vermindert het ruimtelijke ordeningsbeleid en de daarmee gepaard gaande herverdeling naar grondeigenaren, gemeenten en degenen die veel open ruimte diensten maar weinig woondiensten consumeren de prikkel om (meer) te gaan werken.³⁷ De hoogte van de *regulatory tax* is in paragraaf 2.2.1 berekend op ruwweg 1/3 van de waarde van de woningen plus grond. Dit komt globaal overeen met een consumptiebelasting van ongeveer 10%, hetgeen het arbeidsaanbod bij een ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit van 0,2 met zo'n 2% vermindert.³⁸ Paragraaf 2.3.3 geeft een bredere discussie van de arbeidsaanbod effecten van het Nederlandse woningmarktbeleid, en hoe deze effecten geëvalueerd zouden moeten worden in termen van welvaart.

Ook aan de vraagkant zijn er waarschijnlijk belangrijke effecten door het bestaan van positieve agglomeratie-effecten (zie paragraaf 2.1.2). Dit soort externaliteiten kunnen het enerzijds aantrekkelijk maken om compact te ontwikkelen, maar anderzijds kan het beperken van groei van steden ook leiden tot een welvaartsverlies in termen van onbenutte agglomeratievoordelen. Zo laten Glaeser et al. (2006) zien dat schokken in arbeidsvraag zich in Amerikaanse steden met een soepel ruimtelijk beleid vertalen in meer werkgelegenheid, maar in steden waarin de overheid sterk in de grondmarkt ingrijpt de lonen en huizenprijzen opdrijven. Glaeser (2007) toont aan dat de steden in deze tweede categorie achterblijven in termen van arbeidsproductiviteit. Wie nog eens een blik werpt op Figuur 2.3 zal het niet verbazen dat de werkgelegenheid in de Nederlandse Randstad in de afgelopen decennia minder hard gegroeid is dan in omliggende gebieden. Vermeulen en Van Ommeren (2008) laten zien dat woningaanbod, en dus ruimtelijke ordening, ook hier inderdaad een drijvende factor is. Een soepeler ruimtelijk beleid zou geleid hebben tot meer banen in de Randstad en een hogere concentratie van productie in deze regio zou zich waarschijnlijk hebben vertaald in een hogere productiviteit. De consequenties hiervan voor de welvaartsanalyse kunnen substantieel zijn. Stel, ter illustratie, dat Amsterdam onder een soepeler beleid twee keer zoveel mensen en banen zou huisvesten. Bij gangbare aannamen over de schaalelasticiteit zou de productiviteit dan met zo'n vijf procent toenemen (zie ook paragraaf 2.1.2). Deze misgelopen agglomeratiebaten moeten opgeteld worden bij het equivalente inkomensverlies van ruimtelijk beleid dat te re-

³⁷ Zoals ook in paragraaf 2.3.3 uiteen wordt gezet, betoogt Kaplow (2004) dat de welvaartseffecten van beleid moeten worden geëvalueerd bij een verdelingsneutrale financiering. In die omstandigheden zijn er geen of nauwelijks arbeidsaanbodeffecten en worden de welvaartseffecten van het beleid niet doorkruist door welvaartseffecten op de arbeidsmarkt vanwege herverdeling. De creatie van het publieke goed open ruimte middels het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt echter niet verdelingsneutraal gefinancierd en heeft daarom wel arbeidsaanbodeffecten gehad. Gegeven het feit dat ruimtelijke ordeningsbeleid, met zijn *regulatory tax*, nu staand beleid is, moeten de welvaartseffecten van een eventuele hervorming ervan echter weer wel worden beoordeeld uitgaande van een ten opzichte van de huidige situatie verdelingsneutrale financiering.

³⁸ De ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit is gebaseerd op De Mooij (2006) p. 46.

strictief zou zijn.³⁹ Als we ze bijvoorbeeld vergelijken met het welvaartsverlies van ruim drie procent dat in het model van Vermeulen en Rouwendal (2008) geassocieerd is met het huidige beleid als de forse negatieve externaliteit van stadsgrootte die dit legitimeert niet zou bestaan, dan is het welvaartsverlies als gevolg van misgelopen agglomeratievoordelen in dezelfde orde van grootte. Gezien het belang van de Randstad voor de nationale productie zouden dit soort effecten ook op macroniveau van belang kunnen zijn. Bovendien zullen agglomeratievoordelen gezien de steeds hogere kennisintensiviteit van de Nederlandse productie waarschijnlijk steeds belangrijker worden.⁴⁰

Tenslotte benadrukken we dat de woningmarkt ook om andere reden van macro economisch belang is. De eigen woning domineert de portfolio van de meeste huizenbezitters en het risico dat ze hierop lopen is moeilijk te diversifiëren.⁴¹ Ruimtelijke ordening restricties verhoogt niet alleen de huizenprijs en daarmee het portfoliogewicht van de woning, maar verhoogt ook de onzekerheid over lange termijn prijsontwikkelingen. Immers, in een ongereguleerde markt kan men ervan uitgaan dat prijzen op de lange termijn niet al te ver van marginale productiekosten af zullen wijken. Maar in een markt waarin het woningaanbod volledig inelastisch is, hangt de prijs sterk af van ontwikkelingen in een reeks van vraagfactoren. Het effect van veranderingen in huizenprijzen op de waarde van portfolio's beïnvloedt beslissingen van huishoudens ten aanzien van sparen en consumptie. Ruimtelijke ordening kan dus ook via een door inelastisch woonaanbod verhoogde volatiliteit van huizenprijzen belangrijke macro economische consequenties hebben.

2.2.7 Politieke economie

Gezien de grote implicaties die ruimtelijke ordening op de woningmarkt en de macro-economie lijkt te hebben kan men zich afvragen hoe dit soort beleid tot stand komt. De welvaartseconomische effecten die we eerder in deze sectie bespraken zijn zonder twijfel een belangrijke bron van motivatie, maar het is mogelijk dat er daarnaast politiek economische mechanismen in het spel zijn. Zonder

³⁹ In dit gedachte-experiment nemen we wel aan dat het verdubbelen van de bevolking en werkgelegenheid in Amsterdam niet tot nadelige schaaffecten op andere locaties leidt.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Glaeser en Gottlieb (2008), die betogen dat globalisering de opbrengsten van vaardigheden heeft verhoogd en dat mensen gemakkelijker vaardigheden opdoen als ze dicht bij anderen met vaardigheden wonen. Met andere woorden, stedelijke agglomeraties bevorderen de overdracht van menselijk kapitaal en daar is in een globaliserende samenleving steeds meer behoefte aan.

⁴¹ Subsidiering van de vraag naar wonen heeft ook gevolgen voor de bezittingenportefeuille. Bovendien stimuleert de hypotheekrenteaftrek financiering met vreemd vermogen. Zie paragraaf 2.3.3 voor meer discussie.

enige pretentie van volledigheid noemen we in deze paragraaf enkele aspecten die deels een enigszins speculatief karakter hebben.

Vanuit politiek-economisch perspectief ligt het voor de hand om de bevolking in te delen in *insiders* en *outsiders* op de koopwoningmarkt. *Insiders* bezitten al een huis en zij gaan er in de huidige institutionele context vaak op achteruit als er nieuwe woningen gebouwd worden. Niet alleen kan er door nieuwbouw waardevolle open ruimte in hun omgeving verloren gaan, maar ook heeft dit vaak een drukkend effect op huizenprijzen. De *insiders* hebben daarom vaak belang bij restrictief beleid. *Outsiders* zijn hiervan de dupe, omdat het voor hen steeds moeilijker wordt om een eigen huis te bemachtigen. Dit belangenconflict heeft een sterke intergenerationele dimensie.⁴² Immers, de *outsiders* zijn vaak jongeren die met de hoge prijs die ze voor een woning moeten betalen de kapitaalwinsten van de *babyboom* generatie financieren. De intergenerationele herverdeling ten nadele van jongeren en toekomstige generaties die samengaat met hogere huizenprijzen is vergelijkbaar met de verdelingseffecten van meer omslaggefinancierde pensioenen en hogere staatsschuld. In dit verband merken we ook op dat de *median voter* in Nederland sinds het begin van de jaren negentig eigenaar-bewoner is, hetgeen een politiek-economische verklaring zou kunnen vormen voor het ruimtelijke beleid dat *de facto* restrictiever lijkt te zijn geworden (zie paragraaf 2.2.2).

Zoals besproken in paragraaf 2.2.3 ontstaan belemmeringen op nieuwbouw waarschijnlijk voor een belangrijk deel op het gemeentelijk niveau. Het is daarom van belang om op te merken dat het *insider-outsider* probleem op lokaal niveau niet noodzakelijkerwijs tot inefficiënte uitkomsten hoeft te leiden. Immers, zoals al door Henry George en Tiebout is betoogd, hebben private ontwikkelaars van steden die grondopbrengsten maximaliseren onder bepaalde voorwaarden de juiste prikkels om een efficiënt niveau van publieke goederen te leveren, omdat de waardering voor die publieke goederen tot uitdrukking komt in grondprijzen.⁴³ Dit mechanisme kan ook opgaan voor ruimtelijke ordening. Zo zorgen ontwikkelaars in de VS die grotere gebieden ontwikkelen bijvoorbeeld zelf voor parken. Voor de negatieve externaliteit van stadsgrootte die bestudeerd is in Vermeulen en Rouwendal (2008) alsmede mogelijke agglomeratie externaliteiten kan ook aangetoond worden dat een private stedelijke ontwikkelaar die

⁴² Ook bij de woningbouwcorporaties hebben te maken met een uitruil tussen de belangen van *insiders* en *outsiders* en de daarmee samenhangende intergenerationele aspecten. Benutten ze hun stille vermogens om huren voor zittende huurders laag te houden of benutten ze deze vermogens om te investeren in onrendabele huurwoningen ten behoeve van kandidaat huurders die op een wachtlijst staan? Als corporaties vooral voor de eerste optie kiezen kunnen de gemeenten met nieuwbouwlocaties onrendabele nieuwe sociale huurwoningen laten bouwen door de ontwikkelaars van deze locaties. De ontwikkelaars kunnen deze sociale woningbouw mede financieren met de opbrengsten van nieuwe koopwoningen. Afhankelijk van de onderhandelingen en de reactie van de kooprijzen komen de kosten van de sociale woningbouw dan voor rekening van de projectontwikkelaars dan wel de kopers van de nieuwe woningen.

⁴³ Dit wordt door Fujita (1989) aangetoond binnen een stedelijk-economisch raamwerk.

het nut van inwoners als gegeven neemt, en dus geen marktmacht heeft, een efficiënte stedelijke groei genereert.

Deze modellen zijn sterk gestileerd, en aan de voorwaarden voor efficiëntie wordt in de praktijk niet altijd voldaan. Een belangrijke veronderstelling is bijvoorbeeld dat lokale overheden klein zijn ten opzichte van het 'systeem' waarvan ze deel uitmaken, en in die zin dus geen marktmacht hebben. Dit mag misschien wel gelden voor de gemiddelde Amerikaanse stad, maar men kan zich afvragen of deze aanname ook van toepassing is op een gemeente als Amsterdam. Zeker wanneer we rekening houden met het feit dat mensen aan een gemeente of regio gebonden zijn, bijvoorbeeld vanwege hun werk of om persoonlijke redenen, dan lijkt het toch wel onwaarschijnlijk dat de vraag naar woningen hier volledig elastisch is. Dit is zeker niet het geval op de korte termijn, al was het maar omdat er aan migratie behoorlijke kosten verbonden zijn.

Een ander aspect is dat lokale publieke goederen en voorzieningen in een 'Henry George wereld' gefinancierd worden uit grondopbrengsten. Dit lijkt wederom redelijk van toepassing op de VS, waar de OZB de belangrijkste bron van gemeentelijke inkomsten is. In Nederland speelt die OZB echter maar een kleine rol, en gemeenten worden vooral gefinancierd uit het gemeentefonds, hoewel in sommige gemeenten het grondbedrijf nog aanzienlijke winsten maakt op de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties. Deze institutionele setting zou een belemmering kunnen vormen voor het optimaal functioneren van de prikkels in grondprijzen, die in de gestileerde modellen zo'n belangrijke rol spelen.

Tenslotte worden gemeenten natuurlijk niet bestuurd door ontwikkelaars die grondopbrengsten maximaliseren, maar door met een meerderheid van stemmen gekozen vertegenwoordigers. Een gemeente die wil uitbreiden zal er dus voor moeten zorgen dat de *median voter*, die zoals eerder opgemerkt tegenwoordig vaker een eigenaar-bewoner dan een huurder is, hier beter van wordt. In essentie gaat het daarbij om het verdelen van een surplus, en als transactiekosten niet te hoog zijn dan zou een efficiënte uitkomst nog steeds binnen bereik kunnen liggen. Gemeenten moeten hun huidige bewoners dan laten meeprofiteren van de schaarstepremies die door nieuwbouw ontstaan. Als ze deze opbrengsten bijvoorbeeld aanwenden om het niveau van publieke voorzieningen te verhogen in het gebied dat al ontwikkeld is, dan worden eigenaar-bewoners hiermee gecompenseerd voor het verlies van open ruimte. De *outsiders* betalen zo de *insiders*, de welvaartswinst van nieuwbouw wordt over beide groepen verdeeld, en ze zijn beter af ten opzichte van de situatie waarin er geen ontwikkeling plaatsvindt.⁴⁴

Ook hier is het de vraag in hoeverre zulke theoretische resultaten in de Nederlandse praktijk opgaan. Naast het standaard argument dat transactiekosten wel degelijk van belang zijn merken we op dat het surplus, en dus de schaarstepremie

⁴⁴ Vanuit dit perspectief zou het dan van belang zijn dat de verhandeling van het collectieve eigendomsrecht van ruimtelijke ordening zo min mogelijk belemmerd wordt. Immers, de *insiders* moeten gecompenseerd worden uit de opbrengsten van het 'verkoop' van het recht om grond te ontwikkelen (zie bijvoorbeeld Fischel, 1985).

die bij nieuwbouw vrijkomt, in zulke onderhandelingen een essentiële rol speelt. Zoals besproken in paragraaf 2.2.3 is het vanwege informatieproblemen en de marktmacht van ontwikkelaars die grondposities hebben lastig voor gemeenten om de schaarstepremie volledig naar zich toe te halen. Bovendien is het gebruikelijk om de schaarstepremie, voor zover de gemeente deze al naar zich toe kan halen, grotendeels aan te wenden voor het leveren van lokale publieke goederen in en om het te ontwikkelen gebied, alsmede om een bepaalde hoeveelheid sociale woningbouw te realiseren. Door deze impliciete beperkingen op de Coasian onderhandelingen tussen *insiders* en *outsiders* hebben de huidige bewoners weinig prikkels om nieuwbouw toe te staan. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat gemeenten bezwaarprocedures van burgers en belangenorganisaties als het grootste knelpunt ervaren bij het realiseren van nieuwe woningen (OTB, 2005).

2.3 Herverdeling door het woonbeleid in Nederland

Het Nederlandse woonbeleid is gericht op het bevorderen van de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van woningen, met name voor huishoudens met een laag inkomen. Het woonbeleid kent daarmee een belangrijke doelstelling in termen van herverdeling. Daarbij is sprake van een enorme middelenverschuiving: het woonbeleid subsidieert de woonlasten van huurders en kopers samen met bijna 29 mld euro per jaar ten laste van de schatkist en de inkomsten van verhuurders. De verstoring van prikkels die hiermee gepaard gaat, leidt tot een direct welvaartsverlies op de woningmarkt van circa 3 mld euro per jaar. Als ook de gevolgen voor het verhuisgedrag en de arbeidsmarkt worden meegenomen loopt het welvaartsverlies op tot boven de zes mld euro.

In deze paragraaf gaan we eerst na welke instrumenten de overheid benut in het kader van het woonlastenbeleid. Daarna gaan we in op de mate waarin deze instrumenten herverdelen. Tenslotte gaan we na op welke manieren dit beleid de uitkomsten van de woningmarkt beïnvloedt en welke welvaartskosten daarmee gepaard gaan.

2.3.1 *De instrumenten van herverdeling door het woonbeleid*

Het woonbeleid kent een aantal instrumenten waarmee de overheid de woningmarkt ingrijpend bijstuurt. Tabel 2.2 noemt de belangrijkste instrumenten en de effecten ervan op de woonlasten voor het jaar 2006. Hieruit komt naar voren dat, ongerekend de OZB, het woonbeleid de woonlasten impliciet of expliciet subsidieert met een totaal bedrag van bijna 29 mld euro. Dit bedrag is ongeveer gelijk

verdeeld over huurders en eigenaar-bewoners.⁴⁵ Hieronder gaan we in op de individuele instrumenten die de woonlasten van eigenaar-bewoners beïnvloeden en de instrumenten die aangrijpen bij de woonlasten van huurders. Daarnaast bespreken we kort de rol van lokale belastingen.

Tabel 2.2 Impliciete en expliciete subsidies van het woonbeleid, 2006

	Totaal (mld euro)	Gemiddeld per huishouden (dvd euro)	(%) ^b
Eigenaar-bewoners	14¼	3¾	22
w.v.			
Aftrek hypotheekrente ^a	11¾	2¾	18
Box 3 vrijstelling overwaarde	7½	2¼	11
Eigenwoningforfait	- 2	- ½	- 3
Overdrachtsbelasting	- 3	- ¾	- 5
Huurders ^s	14½	4¾	49
w.v.			
Huurregulering	8	2¾	26
Verhuurders	4½	1½	15
Huurtoeslag	1¾	½	7
Onroerende zaakbelasting			
Eigenaar-bewoners	- 2¼	- ½	- 3
Huurders ^d	pm	pm	pm

^a Inclusief vrijstelling kapitaalverzekering en kosten van hypothecaire geldlening.

^b In procenten van de "markthuur" voor huurders en van de "huurwaarde" voor eigenaar-bewoners.

^c De subsidies voor huurders betekent dat de overheid minder geld kwijt is voor de huurtoeslag. Een klein deel van het voordeel voor huurders komt daarmee uiteindelijk terecht bij de schatkist.

^d Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre woningcorporaties (een stijging van) de OZB doorberekenen aan hun huurders. Het woningwaarderingsstelsel kent immers geen punten toe voor OZB. Bovendien krijgen woningcorporaties de OZB voor een deel impliciet terug als de gemeente grond tegen verlaagde prijs uitgeeft. In de mate dat woningcorporaties de OZB wel doorberekenen in de huur, wordt het woonlastenverhogende effect ervan al gesaldeerd met de woonlastenverlagende werking van het huurbeleid in het tabelblok voor huurders.

Bron: Koning et al. (2006), Romijn en Besseling (2008) en eigen berekening.

De fiscale behandeling van de eigen woning

In de eerste plaats ontvangen eigenaar-bewoners een fiscale subsidie van het rijk. Deze fiscale subsidie bestaat uit de aftrek van betaalde rente en andere kosten van geldlening over het met vreemd vermogen gefinancierde deel van de waarde van de woning in box 1 ('hypotheekrenteaftrek') en de vrijstelling in box 3 van het met eigen vermogen gefinancierde deel (inclusief de kapitaalverzekering

⁴⁵ Dit bedrag is in de afgelopen 15 jaar sterk gegroeid. Ter Rele en Van Steen (2001) laten zien dat in 2001 sprake was van een woonlastenverlaging van 16 mld euro, eveneens ongeveer gelijk verdeeld over huurders en eigenaar-bewoners. Van Ewijk et al. (2006) laten zien dat de subsidie voor koopwoningen vanuit het saldo van hypotheekrenteaftrek en bijtelling van het eigenwoningforfait gestegen is van 4 mld euro in 1995 tot 10 mld euro in 2005. Micromacro Consultants (1997) geven aan dat de totale woonlastenverlaging voor huurders in 1994 nog minder dan 2 mld euro was.

eigen woning). Daar staat een beperkte forfaitaire bijtelling voor inkomsten uit eigen woning in box 1 tegenover, alsmede de bij aankoop van een bestaande woning te betalen overdrachtsbelasting van zes procent over de aankoopwaarde. Tabel 2.2 laat zien dat deze regelingen de woonlasten van eigenaar-bewoners in totaal per saldo met 14¼ mld euro subsidiëren. Per huiseigenaar komt dit neer op bijna vierduizend euro, hetgeen een subsidie op de woonlasten van ongeveer een vijfde betekent.

Regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt

In de huurwoningmarkt reguleert de overheid woninghuren, stuurt zij het aanbod en subsidieert zij de vraag. Hiermee oefent de overheid veel invloed uit op de woninghuren. Tabel 2.2 laat zien dat het de huren bijna halveert en dat hiermee jaarlijks in totaal een bedrag van 14½ mld euro is gemoeid; bijna vijfduizend euro per huurder.⁴⁶

Zoals de tabel aangeeft wordt het grootste deel van de woonlastenverlaging voor huurders veroorzaakt door de huurregulering. De huurregulering is van toepassing op niet-geliberaliseerde huurcontracten. Dit omvat naar schatting 95% van alle huurwoningen.⁴⁷ Voor die woningen stelt de huurregulering een maximum aan de huur die een verhuurder mag vragen. In de mate waarin dit prijsplafond 'bindend' is, dat wil zeggen beneden het niveau ligt dat bij vrije prijsvorming tot stand zou komen, is sprake van woonlastenverlaging. De huurregulering kent grofweg twee elementen, te weten de maximaal redelijke huur en de maximale jaarlijkse huurverhoging.

De maximaal redelijke huur is altijd bovengrens voor de te betalen huur, zowel bij aanvang van het huurcontract als op enig moment daarna. De hoogte ervan wordt door de Minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) vastgesteld op basis van het aantal woningpunten van een woning. Deze woningpunten worden op hun beurt bepaald door het woningwaarderingssysteem dat punten toekent aan een woning op basis van de objectieve kenmerken van de woning zelf. Zo levert elke vierkante meter woonoppervlak één woningpunt op, levert de aanwezigheid van een toilet drie punten op en levert een keuken met een aanrecht van langer dan twee meter zeven punten op, terwijl een aanrecht korter dan één meter geen

⁴⁶ De mate waarin het woonbeleid de woonlasten verlaagt is voor zowel huurwoningen als koopwoningen berekend gegeven de huidige instituties, dus ook gegeven het huidige het woonbeleid. Dat betekent onder meer dat de fiscale subsidie voor koopwoningen is berekend bij de huidige omvang van de hypotheekschuld. Zonder die fiscale subsidie zou de hypotheekschuld echter waarschijnlijk aanzienlijk kleiner zijn geweest en de daarover betaalde rente ook. Daar is bij de berekening van de fiscale subsidie van koopwoningen geen rekening mee gehouden. Bij de woonlastenverlagende werking van het huurbeleid is uitgegaan van de huidige woningprijzen, inclusief het effect daarop van de fiscale subsidie van koopwoningen. Deze aanpak sluit aan bij internationale boekhoudstandaarden en bij de manier waarop de financiële effecten van beleid op de rijksbegroting worden geboekt.

⁴⁷ Huurcontracten zijn geliberaliseerd als zij na 1 juli 1994 zijn afgesloten (1 juli 1989 voor nieuwbouwwoningen) en de basishuur bij afsluiting van het contract boven de huursubsidie-/huurtoeslaggrens ligt.

punten oplevert. Dit puntensysteem houdt nauwelijks rekening met de locatie of de daarmee gepaard gaande woon- en leefomgeving. Het geeft daarom geen goede indicatie van de huurwaarde van de woning.

De maximale huurverhoging bepaalt de maximale stijging die verhuurders aan zittende huurders in rekening mogen brengen, mits daardoor de huur de maximaal redelijke huur niet overstijgt. Ook de maximale huurverhoging wordt jaarlijks door de Minister van WWI vastgesteld.

Deze huurregulering gaat verder dan de in paragraaf 2.1.2 geschetste interventie om *hold-up* problemen te voorkomen. Niet alleen worden huurverhogingen na aanvang van het huurcontract aan regels gebonden, maar ook de aanvangshuur wordt beperkt ten behoeve van inkomensbeleid. Hiermee wordt het prijsmechanisme op de huurwoningmarkt grotendeels uitgeschakeld. Dit beperkt de keuzevrijheid: woonruimte moet worden verdeeld op basis van woningtoewijzing waarbij het inkomen van de kandidaat bewoner een belangrijke rol speelt. Huurders met wat hogere inkomens komen hierdoor bij verhuizing niet meer in aanmerking voor een woning met een verlaagde huur. Zij profiteren wel van de bescherming van zittende huurders (in de vorm de beperking van de maximale jaarlijkse huurverhoging) zolang zij in hun huurwoning blijven ook al is hun inkomen gestegen sinds zij deze woning toegewezen hebben gekregen. Voor deze huurders werkt het huurbeleid als een verhuisbelasting, net als de overdrachtsbelasting voor eigenaar-bewoners. Zij profiteren alleen van lage huren zolang zij niet verhuizen. Het voordeel dat zij genieten is als het ware gekoppeld aan de woning waarin ze nu wonen en niet aan de persoon.

In de huurwoningmarkt wordt de verhuur gedomineerd door woningcorporaties. Dit zijn over het algemeen stichtingen, dat wil zeggen private partijen die op afstand staan van de overheid. Hun bewegingsvrijheid wordt echter wel door overheden beknot. In de eerste plaats zijn zij door de overheid wettelijk 'toegelaten' om op te treden als 'sociale verhuurder'. Hun verantwoordelijkheden in die rol worden omschreven in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Hun belangrijkste verantwoordelijkheid is om betaalbare woningen van acceptabele kwaliteit aan te bieden aan huishoudens met lage inkomens - de doelgroep bestaat uit huishoudens die gezien hun inkomen in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag - en hulpbehoevende huishoudens.

Hiertoe exploiteren woningcorporaties 2,4 mln huurwoningen - 80% van de voorraad zelfstandige huurwoningen - en zijn zij betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe woningen. Eind 2005 waren er een kleine 500 woningcorporaties. Het gemiddelde woningbezit van woningcorporaties bestond dus uit een kleine vijfduizend woningen, maar de grootste drie hadden samen ruim 180 dzd woningen in beheer. In veel gemeenten is (zijn) één (of enkele) woningcorporatie(s) de enige aanbieder(s) van huurwoningen van enig belang. Dit impliceert dat gemeentelijke overheden en woningcorporaties op elkaar aangewezen zijn bij het realiseren van woningbeleid. Langs deze weg kunnen gemeenten het aanbod van huurwoningen beïnvloeden, maar kunnen woningcorporaties tevens hun onder-

handelingspositie laten gelden bij de ontwikkeling van nieuwe woningen. Dit leidt ertoe dat gemeenten bouwgrond voor sociale woningbouw vaak tegen gereduceerde prijzen aan woningcorporaties beschikbaar stellen. Ook bij binnenstedelijke renovatieprojecten is vaak sprake van sanerings- en projectsteun.

Daarnaast bestaan er financiële garanties voor woningcorporaties. In de eerste plaats biedt het private waarborgfonds sociale woningbouw (WSW) garanties aan financiers van woningcorporaties. Het publieke Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) houdt toezicht op hun financiële reilen en zeilen. Tenslotte staat het rijk impliciet garant voor woningcorporaties mochten zij ondanks alle garanties, subsidies en toezicht toch in financiële nood raken.

Door de sociale doelstellingen, hun vermogens en de impliciete en expliciete garanties en subsidies die in het huidige huurstelsel zijn ingebakken kunnen woningcorporaties het zich veroorloven niet het onderste uit de kan te willen halen ten aanzien van de huurinkomsten. Dit betekent dat woningcorporaties niet alle ruimte voor huurverhoging benutten waardoor woninghuren lager zijn dan de huurregulering toelaat. Tabel 2.2 laat zien dat hierdoor verhuurders - met name woningcorporaties - gemiddeld ongeveer 1500 euro per jaar per verhuurde woning aan huurinkomsten mislopen. In dit verband spreekt Aedex/IPD (2007) van een economisch offer voor sociaal beleid.

Tenslotte verstrekt de rijksoverheid huurtoeslag aan huishoudens met een laag inkomen voor wie zij de huur te hoog vindt in relatie tot het inkomen. De huurtoeslag werkt in twee richtingen. Gegeven de huur neemt de toeslag af naarmate het inkomen toeneemt, tot nihil bij de inkomensgrens van de huurtoeslag.⁴⁸ Gegeven het inkomen neemt de toeslag echter toe tot naarmate de huur toeneemt, tot een bepaalde maximale huur (de 'liberalisatiegrens') waarboven het recht op huurtoeslag geheel vervalt.⁴⁹ De inkomensafhankelijkheid heeft een verhoging van de marginale wig voor huurders met een laag inkomen tot gevolg. Dit verlaagt het arbeidsaanbod van huurders met een laag inkomen. De huurafhankelijkheid betekent dat huurders met een laag inkomen gestimuleerd worden om in duurdere huizen te gaan wonen (tot de liberalisatiegrens).

Tabel 2.2 geeft aan dat de huurtoeslag in het totale woonlastenbeeld een relatief bescheiden rol speelt. Voor huishoudens met een laag inkomen - de doelgroep - is de huurtoeslag echter wel van groot belang. Voor hen vormt de huurtoeslag bijna een kwart van de totale woonlastenverlaging.

⁴⁸ Deze inkomensgrens is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden en van de leeftijd van de huurder. Voor éénpersoonshuishoudens jonger dan 65 jaar, bedraagt de inkomensgrens met ingang van 1 juli 2008 20 600 euro. Voor meerpersoonshuishoudens waarvan de huurder jonger dan 65 jaar is, bedraagt de inkomensgrens (voor het gezamenlijk huishoudensinkomen) 27 950 euro. Voor huurders ouder dan 65 jaar zijn deze bedragen, respectievelijk, 18 525 euro en 24 625 euro.

⁴⁹ De liberalisatiegrens bedraagt met ingang van 1 juli 2008 621,78 euro per maand.

Lokale lasten

Lokale overheden leggen belastingen op aan woningeigenaren op basis van de waarde van hun woningen. Dit omvat met name de gemeentelijke onroerende-zaakbelasting (OZB), maar bijvoorbeeld ook de omslagheffing van waterschappen. In de mate waarin deze heffingen niet gerelateerd zijn aan geleverde diensten door gemeenten of andere lokale overheden verhogen zij de gebruikerskosten van woningen. Dit maakt wonen duurder waardoor de vraag naar woningdiensten wordt gedempt. Koning et al. (2006) schatten dat lokale lasten de woonlasten van eigenaar-bewoners met 2¼ mld euro verhogen.

De vraag of een heffing als belasting of als een betaling voor geleverde diensten moet worden beschouwd is niet zwart-wit. De OZB draagt bij aan de financiering van gemeentelijke diensten die op hun beurt weer in grond- en huizenprijzen neerslaan. Zoals in paragraaf 2.2.7 wordt betoogd, is de bijdrage van de OZB aan de gemeentelijke financiën echter beperkt. Het niveau van gemeentelijke dienstverlening is daardoor nauwelijks gerelateerd aan de hoogte van de OZB. Dit betekent dat de OZB overwegend het karakter heeft van een belasting waar geen aanwijsbare gemeentelijke dienst tegenover staat. De nationale rekeningen zien dit ook zo. Bij de genoemde omslagheffing van waterschappen ligt dit anders. De dienstverlening door waterschappen is duidelijk aanwijsbaar (droge voeten; leidend tot een hogere waarde van de woning en een groter woongenot) en wordt kostendekkend uit de waterschapsheffingen gefinancierd. Veel meer dan de OZB kan de omslagheffing daarmee als betaling voor dienstverlening gezien worden. Tenslotte generen deze belastingen weinig gedragseffecten. Mensen kunnen niet zoveel doen om de belasting te vermijden. Hoogstens kunnen zij naar een andere gemeente of waterschap verhuizen. De plaatselijke belastingen spelen echter over het algemeen een relatief kleine rol bij de woonplaatsbeslissing.

2.3.2 De mate van herverdeling met woonbeleid

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre het woonbeleid herverdeelt, wie ervan profiteren en wie betalen. Eerst gaan we in op de voordelen die huiseigenaren en huurders hebben van het woonbeleid en de verdeling van die voordelen over verschillende inkomensgroepen. Daarna gaan we in op de vraag wie er eigenlijk betaalt voor die voordelen. Tenslotte gaan we in op de effecten van het ruimtelijke ordeningsbeleid op de woonlasten.

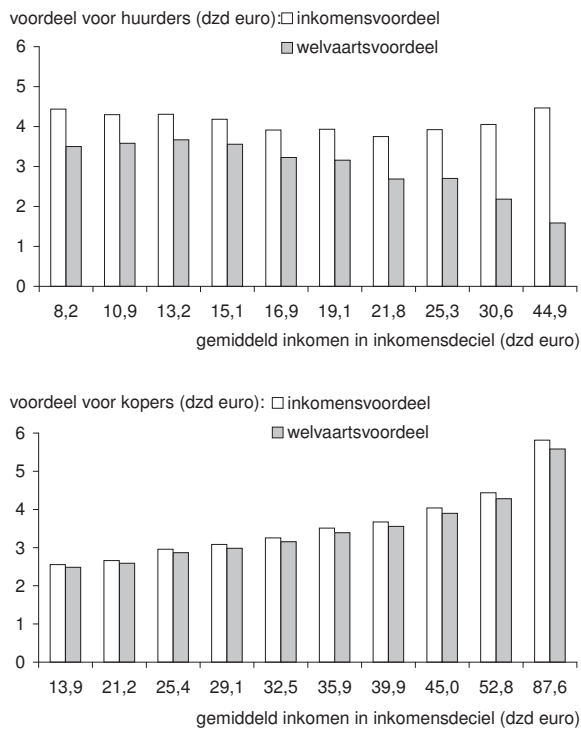
De voordelen van het woonbeleid: wie ontvangt hoeveel?

Het bovenste paneel van Figuur 2.4 laat zien dat het inkomensvoordeel van woonlastenverlaging voor huurders voor alle inkomensgroepen in euro's gemeten vrijwel even veel is. Romijn en Besseling (2008) laten zien dat de ontvangen huurtoeslag weliswaar afneemt als het inkomen stijgt, maar dat de mate waarin verhuurders – met name woningcorporaties – minder dan maximaal redelijk

vragen juist toeneemt met het inkomen van huurders. Gemeten in procenten van het inkomen neemt het woonlastenvoordeel hiermee overigens wel af als het inkomen toeneemt. Volgens deze laatste maatstaf profiteren huishoudens met lage inkomens dus meer dan huishoudens met hogere inkomens.

Het onderste paneel van Figuur 2.4 laat zien dat in euro's gemeten het voordeel voor eigenaar-bewoners toeneemt met het inkomen. Dit hangt vooral samen met het feit dat naarmate het inkomen toeneemt, eigenaar-bewoners in duurdere huizen plegen te wonen met een hogere hypotheek en een groter aftrekbaar rentebedrag. Bovendien kunnen huishoudens met hogere inkomens hun rente tegen een hoger marginaal belastingtarief aftrekken. Net als voor huurders geldt echter ook voor eigenaar-bewoners dat, gemeten in procenten van het inkomen, het voordeel afneemt naarmate het inkomen stijgt.

Figuur 2.4 Inkomens- en welvaartsvoordelen van het woonbeleid^a



^a De figuur laat de voordelen voor bewoners zien. Deze zijn niet gesaldeerd met de nadelen voor schatkist of verhuurders.

De inkomensvoordelen voor huurders maskeren de nadelen die zij ondervinden van de beperkte woonkeuze. Daarom kijken we ook naar het welvaartsvoordeel. Door de verstoringen in de woonkeuze ervaren huurders een welvaartsvoordeel

dat gemiddeld ongeveer 900 euro per jaar lager is dan het inkomensvoordeel. Het verschil is echter niet gelijkmatig over de verschillende inkomensgroepen verdeeld. Doordat de woonkeuzebeperkingen steeds knellender worden bij een stijgend inkomen wordt het inkomensvoordeel voor huurders met een hoog inkomen veel verder uitgehold dan het inkomensvoordeel van huurders met een laag inkomen. Het bovenste paneel van Figuur 2.4 laat zien dat huurders met hoge inkomens veel minder voordeel van het woonbeleid ervaren dan huurders met een laag inkomen. Doordat kopers niet gerantsoneerd worden, genieten zij een welvaartsvoordeel dat vrij dicht bij hun inkomensvoordeel ligt (zie het onderste paneel van Figuur 2.4). Dat het welvaartsvoordeel voor kopers toch iets lager ligt dan het inkomensvoordeel hangt samen met een door de kunstmatig lage woonlasten wat inefficiënter consumptiepakket door de kunstmatig lage woonlasten (zie paragraaf 2.3.3).

Wie betaalt het woonbeleid?

De fiscale subsidie van eigenaar-bewoners gaat ten koste van de schatkist. Er is sprake van herverdeling tussen belastingbetalers. Als het woningaanbod inelastisch is hebben eigenaar-bewoners per saldo geen woonlastenvoordeel van de fiscale subsidie. Wel heeft hun woning een hogere waarde. Dat is alleen een voordeel voor de oorspronkelijke eigenaren van de woning op het moment van de waardestijging, dat wil zeggen op het moment dat de regeling is ingegaan of dat de waarde steeg door bijvoorbeeld financiële innovaties (of voor de eigenaren van grond op het moment dat het een woonbestemming kreeg). Alle volgende generaties eigenaren hebben nadeel van een hogere aanschafwaarde dat deels wordt gecompenseerd door een eveneens hogere verkoopwaarde als zij de woning weer verlaten.

Bij volledig elastisch aanbod verlaagt de fiscale subsidie de woonlasten van eigenaar-bewoners en is er geen effect op de waarde van de woning. In dat geval ondervinden huidige en toekomstige eigenaar-bewoners als geheel voordeel van een bestaande fiscale subsidie omdat de fiscale subsidies zich vertalen in lagere woonlasten in plaats van een hogere aanschafprijs. In alle gevallen heeft iedereen nadeel van hogere belastingtarieven.

De woonlastenverlaging voor huurders gaat vooral ten koste van de inkomsten van woningcorporaties. Ook andere verhuurders hebben last van de verlaagde huren en we zien dan ook dat de commerciële verhuur een kwijnend bestaan leidt. Hoe kunnen woningcorporaties zich de inkomstenderving wel veroorloven? Hiervoor bestaan een aantal met elkaar samenhangende verklarende factoren.

In de eerste plaats hebben woningcorporaties de beschikking over een groot vermogen. Dat vermogen is voor een deel met overheidssteun opgebouwd en stelt woningcorporaties in staat om door verkoop van woningen het hoofd boven

water te houden.⁵⁰ Voorts zijn in het huidige sociale huurstelsel impliciete en expliciete subsidies en garanties ingebakken. Vóór de bruteringsoperatie werden door het rijk subsidies op de bouw van sociale huurwoningen gegeven. De bruteringsoperatie heeft de woningcorporaties de financiële middelen gegeven om de tot dan toe expliciete subsidies impliciet voort te zetten.⁵¹ Verder wordt sociale nieuwbouw van woningcorporaties ook nu nog mogelijk gemaakt doordat gemeenten bouwgrond tegen gereduceerde prijzen aan woningcorporaties beschikbaar stellen. Tenslotte kunnen woningcorporaties tegen gunstiger rentetarieven lenen vanwege expliciete en impliciete financiële overheidsgaranties.

Woningcorporaties worden niet gedisciplineerd door de kapitaalmarkt. Er zijn namelijk geen aandeelhouders die rendement op het vermogen eisen. De sociale doelstellingen van woningcorporaties brengen met zich mee dat zij ook niet aan dergelijke rendementseisen zouden kunnen voldoen. Er wordt van de woningcorporaties een economisch offer gevraagd in de vorm van een laag rendement. Van Leuvensteijn en Shestalova (2006) geven aan dat dit de prikkels voor woningcorporaties beperkt om te investeren in nieuwbouw. Het beperkt ook hun slagkracht als zij wel investeren doordat zij moeilijker fondsen kunnen verwerven om investeringen te kunnen plegen. In plaats van dat woningcorporaties beleggers op kapitaalmarkten kunnen interesseren, is sprake van vaak moeizame en ondoorzichtige onderhandelingen tussen gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars over wie welke investering voor zijn rekening neemt. De uitkomst is vaak dat de gemeente bijspringt en dat woningcorporaties een deel van hun bezit vaak ver onder de vrije marktwaarde verkopen om de benodigde middelen vrij te maken.⁵²

⁵⁰ Woningcorporaties hebben hun woningen ooit goedkoop verworven. Ook nu nog staat in het sectoroverzicht van het CFV hun bezit voor een bedrag van gemiddeld 40 dzd euro per woning op de balans. Deze bedrijfswaarde is de netto contante waarde als de woning op de huidige, gesubsidieerde basis tot in lengte van jaren zou worden doorgeëxploiteerd. De bedrijfswaarde is veel lager dan de marktwaarde in verhuurde staat die volgens Aedex (2007) bijna 100 dzd euro per woning bedraagt. In tegenstelling tot de bedrijfswaarde, wordt de marktwaarde in verhuurde bepaald door er van uit te gaan dat de woning na afloop van het lopende huurcontract commercieel zal worden uitgebaat, hetzij door vrije verkoop, hetzij door marktconforme verhuur. De marktwaarde bij vrije verkoop van een gemiddelde corporatiewoning bedraagt volgens Romijn en Besseling (2008) 160 dzd euro. Er is bij woningcorporaties daarmee sprake van een grote stille reserve op de balans. Rekening houdend daarmee is de corporatiesector uiterst solvabel. Zij is echter niet erg liquide. Het vermogen ligt vast als een stille reserve in het huidige woningbezit en de huurinkomsten zijn relatief laag. Om investeringen te kunnen financieren (of financiële ongelukken te compenseren), moeten zij liquide middelen vrijmaken. Dat kan door het belenen van het bezit. Het kan ook door woningen te verkopen waarmee de stille reserve gerealiseerd wordt.

⁵¹ Met de bruteringsoperatie van medio jaren negentig werden woningcorporaties financieel losgekoppeld van het rijk met name door de toekomstige verplichtingen van het rijk aan woningcorporaties in de vorm van objectsubsidies weg te strepen tegen uitstaande leningen van het rijk aan woningcorporaties.

⁵² Dergelijke verkopen vinden vaak plaats aan de zittende huurder, of, complexgewijs, in verhuurde staat aan een andere verhuurder. Dergelijke verkopen leveren minder op dan vrije verkoop aan een eigenaar-bewoners vanwege lopende huurcontracten. Zoals in voetnoot 51 werd aangegeven is de marktwaarde in verhuurde staat veel lager dan de marktwaarde bij vrije verkoop. Ook als woningen wel in de vrije verkoop aan eigenaar-bewoners worden verkocht, is men geneigd om onder de vrije

Een belangrijke rol bij dit alles wordt gespeeld door de onduidelijke eigendomsverhoudingen en de daarbij behorende vrije beschikkingsmacht. Verhuurders zijn voor het overgrote deel private partijen. Dat geldt ook voor woningcorporaties. Het woningbezit van verhuurders is daarmee formeel privaat bezit. Zij hebben echter niet de volledige beschikkingsmacht over dat bezit omdat de huur die zij voor hun woning mogen vragen in veel gevallen door de overheid beperkt wordt in de vorm van de huurregulering. Bij woningcorporaties gaan de eigendomsproblemen echter nog veel verder. Zij hebben hun bezit immers voor een belangrijke deel met publiek geld verworven. Bovendien zijn zij door de wetgever tot het sociale huurstelsel toegelaten instellingen. REA (2006) meent dat als een woningcorporatie uit het sociale huurstelsel zou willen treden, dat gepaard gaat met ontbinding van de rechtspersoon zodat zij niet langer de beschikking heeft over het vermogen. Woningcorporaties zijn in die omstandigheden eigenlijk niet meer dan private beheerders van publiek vermogen die sterk beperkt zijn in wat zij mogen doen met dat vermogen.

De conclusie is dat wat op het eerste gezicht vooral lijkt te bestaan uit een overdracht van middelen van verhuurders, met name woningcorporaties, aan hun huurders, nader beschouwd minstens voor een deel als herverdeling tussen belastingbetalers kan worden gezien. Woningcorporaties kunnen zich de lage huren immers veroorloven vanwege hun mede met overheidssteun opgebouwde financiële buffers en de impliciete en expliciete subsidies en garanties die in het huidige sociale huurstelsel zijn ingebakken. Hierdoor zijn de belastingen hoger dan zij anders geweest zouden zijn.

2.3.3 De welvaartskosten van het herverdelen

Het herverdelende woonbeleid beïnvloedt het gedrag van mensen. Deze gedragseffecten impliceren dat het herverdelen via het woonbeleid gevolgen heeft voor de welvaart. In de eerste plaats via de allocatie op de woningmarkt zelf. Deze directe effecten vloeien voort uit de verstoring van woonlastenverlaging op de keuze tussen de consumptie van woningdiensten enerzijds en alle andere goederen en diensten anderzijds, alsmede uit de verstoring op de verhuisbeslissing als gevolg van impliciete en expliciete verhuisbelastingen. Daarnaast zijn er indirecte welvaartseffecten door de invloed die het woonbeleid uitoefent op het arbeidsaanbod en het functioneren van de arbeidsmarkt. Tenslotte beïnvloedt het herverdelen via het woonbeleid ook een aantal andere beslissingen, met name de huur-koopbeslissing en de samenstelling van de bezittingenportefeuille. Tabel 2.3 vat de welvaartskosten van deze verschillende aspecten samen.

marktwaarde te verkopen omdat men in korte tijd veel woningen wil verkopen. De verkoop krijgt dan het karakter van een *fire sale*.

De hierna volgende paragrafen lichten de verschillende welvaartseffecten nader toe.

Tabel 2.3 Impliciete en expliciete subsidies van het woonbeleid, 2006

	Huurders	Eigenaar- bewoners	Alle huis- houders
	(mld euro)		
Directe welvaartseffecten van verstoring woonkeuze	3,9	1,2	5,1
w.v. woonlastenverlaging	2,5	0,5	3,0
Verhuisbelasting	1,4	0,7	2,1
Arbeidsmarkt	0,9	0,3	1,2
w.v. inefficiënt consumptiepakket	0,3	0,1	0,4
inefficiënte paring woningmarkt	0,1	0,0	0,1
inefficiënte paring arbeidsmarkt	0,5	0,3	0,8
w.v. productiviteit	0,4	0,2	0,6
Arbeidsparticipatie	0,1	0,0	0,1
Agglomeratievoordeel	PM	PM	PM
Huur-koopbeslissing/portefeuillesamenstelling	PM	PM	PM
Totaal	4,8+PM	1,5+PM	6,3+PM

De directe maatschappelijke kosten van de woonlastenverlaging op de woningmarkt

De verlaging van de woonlasten door de fiscale subsidiering van eigenaar-bewoners en het woninghuurbeleid hebben beide tot gevolg dat de prijs van woningdiensten niet langer de schaarsteverhoudingen weergeeft. Hierdoor willen consumenten meer woningdiensten consumeren en minder andere goederen en diensten. Afhankelijk van de manier waarop het aanbod van koopwoningen reageert op de toename van de vraag leidt dit op de koopwoningmarkt tot een grotere consumptie van woondiensten (mooiere woningen op een betere locatie) of - bij relatief inelastisch aanbod - tot een stijging van de prijs van woningen. De kunstmatig lage prijs van wonen op de huurwoningmarkt betekent dat het voor verhuurders onaantrekkelijk is om woningen te verhuren. Voor een deel wordt dit opgevangen door niet-commerciële verhuur door woningcorporaties. Desalniettemin overstijgt de vraag het aanbod ver waardoor huurders niet kunnen wonen zoals als zij dat zouden willen. Volgens Romijn en Besseling (2008) consumeren huurders door deze rantsoenering gemiddeld te weinig woningdiensten en wordt het welvaartsverlies van de verlaagde huur sterk uitvergroet.

Op basis van Van Ewijk et al. (2006) kan worden afgeleid dat het welvaartsverlies op de koopwoningmarkt vanwege het door de verstoring van de woonkeuze inefficiënte consumptiepakket ongeveer ½ mld euro per jaar bedraagt. Romijn en Besseling (2008) berekenen dat het welvaartsverlies op de huurwoningmarkt vanwege de verstoring van de woonbeslissing en beperking van de woonkeuze ruim 2½ mld euro per jaar bedraagt: 900 euro per woning voor bijna 3 mln huurwoningen.

Herverdeling en welvaartsverlies

Het woonbeleid subsidieert de woonlasten van huurders en kopers met bijna 29 mld euro. Bij deze massieve herverdeling lijken de directe maatschappelijke kosten van woonlastenverlaging van 'slechts' 3 mld euro aan de kleine kant. Dit heeft ermee te maken dat bij herverdeling de nadelen voor de betaler wegvallen tegen de voordelen voor de ontvanger. Omdat betaler en ontvanger echter ook een verstoring in hun prikkels en keuzemogelijkheden zien, is het voordeel voor de ontvanger over het algemeen wat kleiner dan het nadeel voor de betaler. Het verschil is het welvaartsverlies.

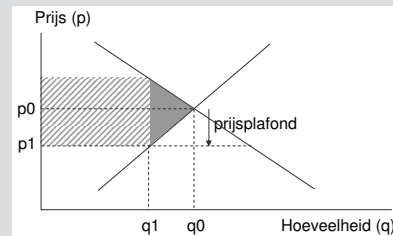
In onderstaande figuren staat dit aspect gestileerd uitgebeeld voor de markt voor huur- en koopwoningdiensten. De stijgende lijn is steeds het aanbod en de dalende de vraag. Zonder woonbeleid zou steeds evenwicht (p_0, q_0) resulteren. Deze figuren abstraheren van interacties tussen de huur- en koopmarkt, alsmede van de rol van woningcorporaties en hun vermogens als bron voor subsidies.

In de huurwoningmarkt werkt het woonbeleid vooral als een prijsplafond. Dit zorgt ervoor dat de prijs van woningdiensten kunstmatig laag wordt gehouden op het niveau p_1 . Hiermee is een overdracht van middelen gemoeid van verhuurders naar huurders die gelijk is aan de gearceerde rechthoek. Het welvaartsverlies is de grijze driehoek en betreft het positieve verschil tussen de waardering door de consument (weergegeven door de dalende vraagcurve) en de kosten voor de producent (weergegeven door de stijgende aanbodcurve) van de marginale transacties tussen q_0 en q_1 die als gevolg van de impliciete belasting op verhuurders niet meer plaatsvinden.

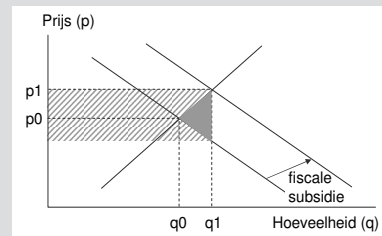
In de koopwoningmarkt werkt het woonbeleid vooral als een prijssubsidie van de vraag. Hierdoor zijn vragers (bruto) meer bereid te betalen voor woningdiensten; de vraaglijn schuift naar buiten en zowel geconsumeerd volume als de daarvoor betaalde prijs nemen toe. Het welvaartsniveau van vragers en aanbieders samen neemt hierdoor toe met het oppervlak tussen de twee vraaglijnen, linksboven de aanbodlijn. De kosten van de subsidie voor de overheid zijn echter gelijk aan de gearceerde rechthoek, en overstijgen de baten voor aanbieders en vragers met de grijze driehoek. Voor de marginale transacties die als gevolg van de subsidie optreden, overtreffen de marginale maatschappelijke kosten (weergegeven door de stijgende aanbodcurve) de marginale maatschappelijke baten (weergegeven door de dalende vraagcurve).

De welvaartsverliezen treden steeds op doordat beleid de verhandelde volumes aan de marge beïnvloedt. De herverdelende werking van het beleid is echter ook van toepassing op inframarginale transacties. Naarmate het beleid de verhandelde volumes minder beïnvloedt – de vraag of het aanbod worden steeds minder elastisch – wordt de verhouding tussen het driehoekige welvaartsverlies en de rechthoekige herverdeling steeds kleiner. Als het beleid het verhandelde volume niet zou beïnvloeden zouden er geen welvaartsverliezen optreden. In dat laatste geval is sprake van een inelastische vraag of een inelastisch aanbod.

Markt voor huurwoningdiensten



Markt voor koopwoningdiensten



Bij deze kosten is geen rekening gehouden met eventuele positieve neveneffecten indien het herverdelingsbeleid ook de in paragraaf 2.1 genoemde externe effecten aanpakt. Zoals in paragraaf 2.1.5 echter al werd aangegeven rechtvaardigen de meeste externe effecten geen omvangrijke interventies van de rijksoverheid. Uitzonderingen zijn baten van open ruimte en mogelijk segregatie. Het internaliseren van de baten van open ruimte vereist andere instrumenten met veel meer maatwerk dan een generieke verlaging van de woonlasten. Wel kan de overheid de kostenverhogende effecten van ruimtelijke restricties voor lagere inkomens willen tegengaan door meer instrumenten in te zetten om de betaalbaarheid van wonen voor deze groepen ook bij een restrictief ruimtelijk beleid te kunnen blijven waarborgen. Zo resulteren de negatieve verdelingseffecten van een strikt ruimtelijk beleid in herverdelend woonbeleid.

Voor het tegengaan van segregatie, met name het voorkomen van achterstandswijken, heeft het woninghuurbeleid waarschijnlijk wel directe betekenis. Het woninghuurbeleid schakelt immers de vrije prijsvorming uit. Hiermee wordt het belangrijkste kanaal, waarlangs segregatie in een vrije woningmarkt tot stand komt, afgesneden. Het woninghuurbeleid beperkt zo het ontstaan van segregatie. Zoals in paragraaf 2.1 is betoogd bestaan over oorzaken, aard en ernst van segregatie zelf en de rol van de woningmarkt en woonbeleid daarbij echter nog veel onduidelijkheden. In het bijzonder is het niet duidelijk hoe de maatschappelijke voordelen van segregatie zich verhouden tot de maatschappelijke nadelen. De welvaartsgevolgen van de segregatieremmende werking van het huurbeleid zijn daarmee ook niet bekend. Bovendien is het de vraag of het huidige huurbeleid en het daarmee gepaard gaande scheefwonen, waarbij middeninkomens gevangen blijven in het sociale 'huurreservaat', het meest effectieve en efficiënte instrument voor het voorkomen van segregatie is.

De maatschappelijke kosten van de verhuisbelastingen

In het pakket regelingen waaruit de fiscale subsidiering van eigenaar-bewoners bestaat, neemt de overdrachtsbelasting een bijzondere plaats in. Deze belasting wordt alleen afgedragen bij aankoop van een bestaande woning (niet bij nieuwbouwwoningen) over de gehele waarde van de aangekochte woning. Doordat deze belasting moet worden gefinancierd (uit eigen of vreemd vermogen) verhoogt dit de gebruikerskosten van een eigen woning. Belangrijker is dat deze belasting werkt als "verhuisbelasting" omdat de belasting alleen verschuldigd is bij aankoop van een woning.⁵³ De belasting is eenvoudig te vermijden door niet te verhuizen. Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2003) en De Graaff et al. (2008) laten zien dat dit de woonmobiliteit beperkt.

De beperkte woonmobiliteit uit zich langs één van twee dimensies: een minder goede paring van bewoners en woningen of een minder goede paring van werk-

⁵³ Dit effect van de overdrachtsbelasting worden enigszins gedempt doordat de kosten van hypothecaire geldlening (zoals afsluitprovisie en notariskosten) in box 1 afgetrokken kunnen worden.

nemers en banen. De minder goede paring van bewoners en woningen betekent dat bewoners welvaartsschade leiden: zij zouden voor dezelfde prijs een beter bij hun wensen aansluitende woning kunnen bewonen, maar de verhuisbelasting belemmert hen om die stap te maken.⁵⁴ De minder goede paring van werknemers en banen hangt ermee samen dat een verhuisbelasting het minder aantrekkelijk maakt om een baan te accepteren die ver van de huidige woning ligt: men is óf meer reistijd kwijt óf men moet de verhuisbelasting betalen.⁵⁵ Op deze manier beperkt een verhuisbelasting de arbeidsmobiliteit waardoor de pool van banen waaruit de werknemer kan kiezen kleiner wordt. Dit geldt ook voor de pool van werknemers waaruit werkgevers kunnen kiezen. De minder efficiënte paring van banen en werknemers heeft een drukkend effect op de arbeidsproductiviteit omdat de talenten van werknemers niet daar worden benut waar ze het best renderen.

Het directe welvaartsverlies van verhuisbelastingen is de optelling van beide genoemde inefficiënte paringseffecten. Bij de verhuisbeslissing worden de beide voordelen van een betere paring meegewogen en vergeleken met de kosten van het verhuizen inclusief de verhuisbelasting. De welvaartswinst die met een betere paring kan worden bereikt, wordt daarmee geïnternaliseerd in de verhuisbeslissing. Of dat effect zich uit als een efficiëntere paring van woningen en bewoners of als een efficiëntere paring van banen en werknemers is dan niet relevant.⁵⁶ Omdat beide effecten echter ieder op een andere manier doorwerken op de arbeidsmarkt (zie volgende paragraaf), nemen we aan dat de helft van het directe welvaartsverlies van de verhuisbelastingen tot uitdrukking komt in een inefficiëntere woningallocatie en de andere helft in een inefficiëntere arbeidsmarktallocatie.

Van Ewijk et al. (2006) berekenen dat als gevolg van de overdrachtsbelasting een welvaartsverlies optreedt van $\frac{3}{4}$ mld euro per jaar. Dat is een kwart van de opbrengst van de overdrachtsbelasting op woningtransacties van 3 mld euro. Hierbij maken zij gebruik van de in Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2003) geschatte waarde dat een verlaging van de transactiekosten op de Nederlandse woningmarkt met 1%-punt tot 8% meer verhuistransacties leidt.

⁵⁴ Dit effect hangt samen met heterogeniteit van woningen, ook als zij van vergelijkbare kwaliteit zijn, en heterogeniteit van de woonvoorkeuren van bewoners. Stel dat er twee woningen zijn die kwalitatief even goed zijn, hetgeen tot uiting komt in vergelijkbare vrije marktprijzen. De ene woning staat echter in het bos en de ander aan het strand. De bewoner van de strandwoning heeft echter een voorkeur (gekregen) voor bos. Zonder verhuisbelasting zou hij daarom verhuizen naar de boswoning. Als de verhuisbelasting groter is dan het voordeel van verhuizen, blijft hij in zijn strandwoning wonen. Hoewel hij dezelfde prijs betaalt, is hij minder goed af in de strandwoning dan in de boswoning.

⁵⁵ De beperkingen aan de woonmobiliteit worden deels opgevangen door een toename van de verkeersmobiliteit. Dat leidt tot meer congestie en extra milieuvervuiling met welvaartsverlies tot gevolg.

⁵⁶ Beide zijn doorgegeven directe effecten van de verhuisbeslissing.

Zoals in paragraaf 2.3.1 is aangegeven werkt ook het woninghuurbeleid als een impliciete verhuisbelasting. De hoogte ervan wordt bepaald door het verschil in de prijs die een huurder voor een woningdienst betaalt voor en na een verhuizing. Dat is voor elke huurder anders en hangt onder meer af van zijn inkomen en van de mate waarin hij voor en na een verhuizing profiteert van het woninghuurbeleid. Neem aan dat als de huurder niet verhuist, hij tot in lengte van jaren profiteert van zijn huidige woonlastenverlaging. Als hij wel verhuist en hij heeft een zodanig hoog inkomen dat hij na verhuizing niet meer in aanmerking komt voor een woning met een verlaagde huur, is hij de woonlastenverlaging voor altijd kwijt. Voor deze huurders is de verhuisbelasting gelijk aan de gekapitaliseerde waarde van zijn huidige woonlastenverlaging. Een huurder met een laag inkomen komt na de verhuizing ook in aanmerking voor woonlastenverlaging. Ervan uitgaande dat hij na verhuizing er direct in slaagt opnieuw een sociale huurwoning te bemachtigen, is de verhuisbelasting voor hem nihil. In de meest zwart-witte vorm betekent deze benadering dat alle huurders buiten de doelgroep bij verhuizen een verhuisbelasting betalen die gelijk is aan de gekapitaliseerde waarde van de woonlastenverlaging die zij in hun huidige woning genieten. Romijn en Besseling (2008) berekenen dat voor deze groep de woonlastenverlaging 40-45% van de markthuur is. Dit betekent dat voor huurders buiten de doelgroep de verhuisbelasting ook dat percentage van de vrije-marktwaarde van de woning is.

Deze analyse gaat ervan uit dat het alternatief voor een huurder buiten de doelgroep een huurwoning zonder woonlastenverlaging is. Als deze huurder in plaats daarvan een woning zou kopen, blijft hij een woonlastenverlaging van zo'n 20% houden. Voor deze groep bedraagt de verhuisbelasting dan 20-25% van de vrije-marktwaarde van de woning. Als de meeste huishoudens buiten de doelgroep bij verhuizing uit een huurwoning voor een koopwoning kiezen, reduceert het effectieve tarief van de verhuisbelasting gemiddeld over alle huurders tot 10-15%. Ter vergelijking, de overdrachtsbelasting bedraagt 6% van de waarde van de aangekochte woning.

Een analoge berekening als in Van Ewijk et al. (2006) betekent dat een verhuisbelasting van 10-15% van de waarde van de nieuwe woning gepaard gaat met een welvaartsverlies van 40% tot 60% van de "opbrengst" van deze belasting. Met ongeveer 200 dzd verhuizende huurders in 2006 en een gemiddelde vrije-marktwaarde van huurwoningen van 170 dzd euro is de "grondslag" van de verhuisbelasting voor huurders 34 mld euro en de "opbrengst" ervan 3,4-5,1 mld euro. Het ermee gepaard gaande welvaartsverlies ligt daarmee tussen 1,4 mld euro en 3,1 mld euro. In Tabel 2.3 is de ondergrens van dit interval gerapporteerd. Samen met de overdrachtsbelasting is zo sprake van een totaal direct welvaartsverlies als gevolg van verhuisbelastingen van 2,1 mld euro.

Verstorende werking op de arbeidsmarkt

De woonlastenverlaging van het woonbeleid heeft langs een aantal kanalen invloed op het arbeidsaanbod. In de eerste plaats betekenen de herverdelende ka-

rakteristieken ervan dat de marginale wig wordt beïnvloed, met gevolgen voor het arbeidsaanbod. Daarnaast beïnvloedt het woonbeleid de samenstelling van het consumptiepakket. De verhuisbelastingen verslechteren bovendien de paring van bewoners met woningen. Beide effecten maken het consumptiepakket minder waardevol, hetgeen de reële beloning van arbeid uitholt en daarmee een drukkend effect op het arbeidsaanbod heeft. De verhuisbelastingen verslechteren bovendien de paring van werknemers met banen hetgeen de productiviteit van werknemers drukt. Het verlies aan belastinginkomsten door het lagere inkomen is een maatschappelijk verlies. Bovendien gaat van de lagere arbeidsproductiviteit ook nog een drukkend effect op het arbeidsaanbod uit.⁵⁷

Tabel 2.3 aan het begin van paragraaf 2.3.3 laat zien dat de welvaartsverliezen van al deze effecten voor huurders en eigenaar-bewoners samen optellen tot 1,2 mld euro, waarvan verreweg het grootste deel samenhangt met de interventies op de huurwoningmarkt. De fiscale subsidiëring van de koopwoningmarkt heeft in vergelijking daarmee relatief bescheiden versturende effecten op de arbeidsmarkt. De verschillende arbeidsmarktverstoringen en de daarmee samenhangende welvaartsverliezen worden hieronder nader besproken en gekwantificeerd.

De fiscale subsidiëring van koopwoningen betekent een budgettaire derving voor het rijk. Als deze budgettaire derving gefinancierd wordt door aanzienlijk hogere tarieven van de inkomstenbelasting, heeft dat gevolgen voor de marginale wig en zou sprake kunnen zijn van arbeidsaanbodeffecten. Van Ewijk et al. (2006) laten zien dat bij een volledig elastisch aanbod van woningen er geen effect is van de fiscale subsidiëring op de arbeidsaanbodbeslissing van eigenaar-bewoners omdat de uitruil tussen lagere directe belastingen (lastenverlichting op arbeid door lager inkomstenbelastingtarief) en lagere indirecte belastingen (subsidie op woonconsumptie) geen effect heeft op de marginale wig. Naarmate het woningaanbod minder elastisch is, treden er wel arbeidsaanbodeffecten op omdat de woonsubsidie zich niet geheel vertaalt in lagere woonlasten voor werkenden maar ook leidt tot vermogenswinsten voor huizenbezitters. De hogere lasten op arbeid die deze vermogenswinsten financieren vergroten de marginale wig en beperken zo het arbeidsaanbod.

Kaplow (2004) betoogt echter dat bij de analyse van de welvaartseffecten van overheidsbeleid alleen gekeken moet worden naar verdelingsneutrale financiering. Er zijn immers vele manieren om het *tax-benefit*stelsel aan te passen met ieder zijn eigen gevolgen voor de herverdeling. Bij de verdelingsneutrale aanpak worden de welvaartseffecten van het beleid niet doorkruist door herverdelingseffecten van een toevallig gekozen aanpassing van het *tax-benefit*stelsel. Uitgaande van een verdelingsneutrale financiering treden ook bij volledig inelastisch woningaanbod geen arbeidsaanbodeffecten op en daarmee ook geen welvaartseffec-

⁵⁷ Verder zou er hierbij ook nog sprake kunnen zijn van gemiste agglomeratievoordelen: ook de collega's van minder productieve mensen zijn minder productief. Over de omvang van die effecten is echter niet veel bekend, zodat we er hier van abstraheren.

ten⁵⁸. Analooq hieaan heeft ook de woonlastenverlaging op de huurwoningmarkt geen effecten op het arbeidsaanbod.

Als bij hervorming van het woonbeleid echter gekozen wordt voor een niet-verdelingsneutrale invulling van de alternatieve herverdeling via het *tax-benefit*stelsel, wijzigt de inkomens-/nutverdeling, met effecten op de marginale wig, het arbeidsaanbod en de welvaart. Van Ewijk et al. (2006) schetsen enkele manieren om de budgettaire opbrengst van hervorming van de fiscale subsidiëring van eigenaar-bewoners terug te sluisen via lagere belastingtarieven. Deze alternatieven verlagen de marginale wig en leiden zo tot extra arbeidsaanbod. Ze zijn echter niet verdelingsneutraal omdat woningbezitters geconfronteerd worden met vermogensverliezen.

Bij een hervorming van het woninghuurbeleid kan worden gedacht aan vrije-marktwerking in combinatie met een inkomensafhankelijke inkomensondersteuning gericht op huurders met een laag inkomen. Ook dit leidt tot een andere inkomensverdeling waarbij de inkomensondersteuning gericht is dan nu naar de lagere inkomens wordt gesluisd. Enerzijds vermindert dit de verhuisbelasting voor huurders met hogere inkomens en resulteert daarmee in een betere allocatie van woonruimte. Maar anderzijds vergroot deze hervorming de marginale wig in het inkomenstraject waarover de inkomensondersteuning wordt afgebouwd. Dit heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod.

De verlaagde prijs van wonen leidt tot een inefficiënt groot aandeel van wonen in het consumptiepakket. Deze inefficiëntie maakt het consumptiepakket minder waardevol en holt daardoor de reële beloning per gewerkt uur uit. Hierdoor neemt de arbeidsparticipatie af. Het hiermee gepaard gaande welvaartsverlies bestaat uit misgelopen belastingen vanwege een lagere loonsom. De methodiek van Van Ewijk et al. (2006) volgend, is hiermee op de koopwoningmarkt een welvaartsverlies van 0,1 mld euro gemoeid. Ook op de huurwoningmarkt is sprake van een suboptimale consumptie van woningdiensten, enerzijds doordat de woonlastenverlaging de vraag stimuleert, en anderzijds omdat hierdoor het aanbod wordt beperkt waardoor huurders gerantsoeneerd worden in hun woonkeuze. De hiervan uitgaande uitholling van het reële loon leidt tot een verlies van nog eens 0,3 mld euro.⁵⁹ Voor huurders met een laag inkomen is het overigens

⁵⁸ Het afschaffen van de fiscale subsidiëring van koopwoningen bij inelastisch aanbod leidt tot een daling van de waarde van de woningen. Een verdelingsneutrale terugsluis van de budgettaire opbrengst kan worden vorm gegeven door bestaande eigenaar-bewoners ten laste van de staatsschuld het waardeverlies van hun woning te compenseren. De extra rente die de staat daarover moet betalen wordt gefinancierd door de budgettaire opbrengst van de afschaffing van de fiscale subsidiëring van koopwoningen. De woonlasten voor eigenaar-bewoners noch hun woonkeuze veranderen.

⁵⁹ Deze bedragen zijn berekend door het welvaartsverlies van de verstoring van de woonkeuze te nemen als reële loonderving, het negatieve arbeidsaanbodeffect daarvan uit te rekenen en de daaruit voortvloeiende de afname van de loonsom. Het welvaartseffect is de belastingderving (marginale wig, 60%) als gevolg van de afname van de loonsom. Hierbij is geen rekening gehouden met op lange termijn optredende effecten van een aanpassing van de kapitaalgoederenvoorraad. Zouden we dat wel doen, dan liggen de bedragen ongeveer twee maal zo hoog (BBP vs loonsom).

moeilijk om de keuze voor een betere woning die het gevolg is van het beleid aan te duiden als “verstoring”. Dit is immers expliciet het doel van het beleid.⁶⁰

Ook de inefficiënte paring van bewoners met woningen als gevolg van de verhuisbelasting resulteert in een minder waardevol consumptiepakket, met uitholling van het reële loon, lagere arbeidsparticipatie en misgelopen belastingen tot gevolg. In de paragraaf over de verhuisbelastingen is aangenomen dat de helft van het welvaartsverlies door de verhuisbelastingen zich op deze manier uit, hetgeen overeenkomt met een reëel loonverlies van ruim 1 mld euro. Het daarmee gepaard gaande welvaartsverlies bedraagt ruim 0,1 mld euro voor huurders en eigenaar-bewoners samen.

Tenslotte betekenen de verhuisbelastingen ook een inefficiëntere paring van werknemers en banen. Dit leidt tot een lagere productiviteit en lagere lonen. In de paragraaf over de directe welvaartseffecten van de verhuisbelastingen is aangenomen dat de helft daarvan neerslaat in deze vorm. Voor huurders en eigenaar-bewoners samen gaat het om bijna 1,1 mld euro. Bij hun keuze voor een baan houden werknemer rekening met het netto loon maar niet met de belastingontvangsten daarover. Er is daarom sprake van een additioneel maatschappelijk verlies ter grootte van de belastingderving over de verloren productiviteit die, bij een marginale wig van ongeveer 60%, ruim 0,6 mld euro bedraagt.

Het lagere loon betekent bovendien een lagere arbeidsparticipatie. Ook hiervoor geldt dat de belastingderving die daardoor ontstaat een maatschappelijk verlies is. Dit verlies bedraagt voor huurders en eigenaar-bewoners samen ruim 0,1 mld euro.

Huur-koopbeslissing

De verlaging van de woonlasten van kopers en huurders heeft gevolgen voor de beslissing van huishoudens om de woning waarin ze wonen in eigendom te nemen, de huur-koopbeslissing. Met het kopen van een woning neemt een huishouden een financieel risico in de vorm van waardefluctuaties van de woning. Huurders kiezen ervoor dat risico niet te nemen maar de scheiding tussen wonen en eigendom vermindert wel de prikkels om de woning goed te onderhouden.

De fiscale subsidiëring van koopwoningen stimuleert het kopen van een woning zodat een groter deel van de huishoudens besluit tot het kopen van een woning in plaats van te huren. Daar staat tegenover dat de woonlastenverlaging voor huurders voor een verschuiving van de huur-koopbeslissing richting huren zorgt. De verlaging van woonlasten is zelfs groter voor huurders dan voor kopers waardoor huurders gemiddeld minder voor woondiensten betalen dan kopers. Alleen af-

⁶⁰ Romijn en Besseling (2008) laat zien dat huurders met een laag inkomen als gevolg van het huurbeleid inderdaad wat groter en/of betere woningen bewonen. Het huurbeleid bindt huurders met een wat hoger inkomen echter aan een woning die kleiner is dan zij zouden bewonen zonder huurbeleid. Dit laatste effect domineert, zodat gemiddeld over alle huurders het huurbeleid er voor zorgt dat huurders wat kleiner wonen.

Inelastisch aanbod van woningdiensten

Bij de kwantificering van de welvaartskosten van de herverdeling met het woonbeleid is steeds uitgegaan van een lange termijn prijselasticiteit van het aanbod van woningdiensten van 0,65. Deze elasticiteit is afkomstig uit Koning et al. (2006) en is bepaald op basis van de prijsontwikkeling op de koopwoningmarkt vanaf 1980 in relatie tot het aangeboden volume, waarbij rekening is gehouden met kwaliteitsontwikkelingen inclusief verbeteringen aan de bestaande voorraad. Deze elasticiteit wordt ook gebruikt in Romijn en Besseling (2008). Swank et al. (2002) en Vermeulen en Rouwendal (2007) vinden echter belangrijk lagere waarden voor de prijselasticiteit van het woningaanbod. Om na te gaan hoe dit de uitkomsten beïnvloedt gaan we hier na wat er gebeurt als er sprake is van een volledig inelastisch aanbod van woningdiensten.

De welvaartskosten van het woonbeleid staan vermeld in de tabel hieronder. Hieruit komt naar voren dat de welvaartskosten aanmerkelijk kleiner zijn dan bij een (enigszins) elastisch aanbod van woningdiensten. Dit komt doordat bij een inelastisch aanbod het woonbeleid geen gedragseffecten creëert ten aanzien van de hoeveelheid woningdiensten die men consumeert. Met of zonder woningbeleid consumeert men even veel woningdiensten. Dit betekent dat de inefficiënties op woningmarkt en arbeidsmarkt die worden veroorzaakt door een te grote of te kleine woningconsumptie niet optreden. In onderstaande tabel is dit te zien als nullen. De verhuisbelastingen blijven evenwel onverkort bestaan en de effecten ervan zijn bij een inelastisch aanbod niet anders dan bij een elastisch aanbod.

Welvaartsverliezen door het woonbeleid bij volledig inelastisch aanbod van woningdiensten

	Huurders	Eigenaar- bewoners	Totaal
	(mld euro)		
Directe welvaartseffecten van verstoring woonkeuze	1,4	0,7	2,1
w.v. woonlastenverlaging	0,0	0,0	0,0
Verhuisbelasting	1,4	0,7	2,1
Arbeidsmarkt	0,6	0,3	0,9
w.v. inefficiënt consumptiepakket	0,0	0,0	0,0
inefficiënte paring woningmarkt	0,1	0,0	0,1
inefficiënte paring arbeidsmarkt	0,5	0,3	0,8
Huur-koopbeslissing/portefeuillesamenstelling	PM	PM	PM
Totaal	2,0+PM	1,0+PM	3,0+PM

Vergelijking van bovenstaande tabel met Tabel 2.3 laat zien dat bij een elastisch aanbod een aanpassing van het woonbeleid potentieel veel winst oplevert, maar dat daar bij een inelastisch aanbod veel minder sprake van is.

Het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid wordt vaak aangevoerd als reden waarom het aanbod van woningdiensten in Nederland zo weinig elastisch is. Ga er van uit dat er een optimale restrictiviteit van het ruimtelijke ordeningsbeleid bestaat in de zin dat de *regulatory tax* die ervan uitgaat precies de externe effecten van open ruimte internaliseert. Daar hoort dan ook een "optimale" prijselasticiteit van het aanbod van woningdiensten bij. Is het ruimtelijke ordeningsbeleid restrictiever dan optimaal, dan worden de potentiële welvaartswinsten van aanpassing van het woonbeleid weliswaar lager, maar ontstaan er potentiële welvaartsbatens van aanpassing van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Er is zo sprake van een uitruil tussen welvaartseffecten van woonbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid.

gaand op het prijseffect stimuleert het woonbeleid per saldo daarmee huren ten koste van kopen. Het huurbeleid beperkt echter het aanbod waardoor huurders gerantsoeneerd worden. Dit leidt ertoe sommigen de huurwoningmarkt verlaten richting koopwoningmarkt dan wel op oudere leeftijd er van afzien te gaan huren om zo het eigen vermogen in de koopwoning vrij te maken als pensioenvoorziening. Het gaat om huishoudens voor wie de woonkeuzebeperking op de huurwoningmarkt erg knellend is. Dat betreft met name huurders met een wat hoger inkomen. Hoe de combinatie van prijsbeïnvloeding en rantsoenering per saldo uitvalt voor de huur-koopbeslissing, en daarmee voor de relatieve omvang van huur- en koopsector, is onbekend. Mede door het bestaan van een grote corporatiesector is de sociale huursector in Nederland relatief groot ten opzichte van andere landen. De commerciële huursector, daarentegen, is relatief klein.

Van Ewijk et al. (2006) menen in ieder geval dat er geen reden is om aan te nemen dat huishoudens ten aanzien van de huur-koopbeslissing een suboptimaal risicoprofiel kiezen als woningprijzen en risicopremies op de vrije markt tot stand komen. Beïnvloeding van die keuze door het woonbeleid betekent daarmee dat huishoudens meer of minder risico lopen dan hen lief is en leidt daarmee tot enig welvaartsverlies.

Verder wordt wel gesteld dat in de huursector relatief weinig aan onderhoud wordt gedaan (hetgeen de vraag is, zie paragraaf 2.1.2) en dat dit een negatieve uitstraling heeft op de buurt. Als dat juist is en als het beleid per saldo huren zou aanmoedigen ten koste van kopen (wat dus niet zeker is), dan is ook langs deze weg sprake van een additioneel negatief welvaartseffect.

Omvang en samenstelling bezittingenportefeuille

De fiscale subsidie van eigenwoningbezit beïnvloedt de omvang en samenstelling van de bezittingenportefeuille. Een groter deel van het bezit wordt aangehouden in de vorm van de eigen woning ten koste van andere beleggingen zoals bijvoorbeeld spaargelden of aandelen (balansverschuiving). Verder kan de subsidie op eigen woningbezit ook de vermogensvorming bevorderen door sparen via het eigen huis te stimuleren. Zo kan de eigen woning worden benut als pensioenvoorziening waarbij ouderen goed beschermd zijn tegen fluctuaties in de kosten van wonen. De subsidiëring van vreemd vermogen als financieringsbron voor de eigen woning vermindert de prikkel om te sparen en leidt tot balansverlenging: het stimuleert de geneigdheid om het eigen-woningbezit te financieren met (hypotheek)schuld in plaats van eigen spaargeld.⁶¹ Hiermee vergroten eigenaars-bewoners hun financiële *leverage*: door de financiering met vreemd vermogen kunnen zij met kleine investeringen van eigen vermogen de beschikkingsmacht over een groot bezit verwerven. Hiermee nemen zij ook meer financieel risico op

⁶¹ Spoor (2008) pleit voor een eigendomsneutraal fiscaal beleid om het eigen huis beter te kunnen benutten als pensioenvoorziening en financieringsbron voor eigen bijdragen aan ouderenvoorzieningen. In dit kader bepleit hij dat woonzorgvoorzieningen in mindering kunnen worden gebracht van het fiscale vermogen in box 3.

De omvang van de welvaartseffecten van het ruimtelijke ordeningsbeleid

In paragraaf 2.2.2 wordt aangegeven dat het ruimtelijke ordeningsbeleid de prijzen van woningen, en daarmee de woonlasten, met enkele tientallen procenten opdrijft. In dit kader kwantificeren we de directe welvaartsgevolgen daarvan. Hierbij zijn relevante elasticiteiten ontleend aan Van Ewijk et al. (2006) en Romijn en Besseling (2008).

In een woningmarkt zonder woonbeleid, maar met ruimtelijke ordeningsbeleid, bedraagt volgens Romijn en Besseling (2008) de vrije marktprijs van een woningdienst circa 14,5 dzd euro per jaar. Bij 6,8 mln huishoudens die ieder gemiddeld 0,8 woningdiensten consumeren, geven zij daarmee bijna 80 mld euro per jaar aan woonlasten uit. Het ruimtelijke ordeningsbeleid werkt als een kostprijsverhogende *regulatory tax* op de consumptie van woningdiensten. In de hoofdtekst wordt gesproken over een *regulatory tax* in de orde van 1/3 van de huizenprijzen. De "opbrengst" van de *regulatory tax* bedraagt dan circa 26 mld euro per jaar. Bij een vraagelasticiteit van 0,7 bedraagt het directe welvaartsverlies op de woningmarkt (*dead weight loss*) daarmee ruim 3 mld euro per jaar^a.

Als sprake is van een optimaal ruimtelijke ordeningsbeleid, in de zin dat de ermee gepaard gaande *regulatory tax* precies de externe effecten van open ruimte internaliseert, dan worden de welvaartsverliezen op de woningmarkt precies goed gemaakt door welvaartswinsten op de markt voor open ruimte diensten. Het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft dan per saldo geen direct marginaal effect op de welvaart. Huishoudens worden gecompenseerd voor hun hogere woonlasten in de vorm van meer open ruimte diensten.

Stel echter dat er op de markt voor open ruimte diensten helemaal geen sprake is van marktfalen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid lost dan geen enkel probleem op en is duidelijk veel te restrictief. Het genereert dan geen directe welvaartsvoordelen op die markt, maar kent slechts directe (welvaarts)kosten op de woningmarkt. Dit betekent dat huishoudens als gevolg van het ruimtelijke ordeningsbeleid meer voor wonen moeten betalen en minder woningdiensten zullen consumeren. Deze inefficiëntie maakt het consumptiepakket minder waard, hetgeen het reële loon uitholt. Dit betekent een lagere werkgelegenheid. Het verlies aan belastinginkomsten daarover is een additioneel, indirect welvaartsverlies van ruim ¼ mld euro.

Er is tenslotte natuurlijk de mogelijkheid dat het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland niet restrictief genoeg is. Ook in dat geval is sprake van een welvaartsverlies in de zin dat de open ruimtebatens van een nog restrictiever ruimtelijke ordeningsbeleid, de kosten op de woningmarkt overtreffen.

^a Naast deze directe kosten kan het ruimtelijke ordeningsbeleid nog andere kosten met zich meebrengen, zoals bijvoorbeeld de kosten van *rent-seeking* gedrag en misgelopen agglomeratiebatens. Zie paragraaf 2.2.6 voor meer discussie. Maar daar staan natuurlijk batens van internaliseren van externe effecten tegenover.

zich dan zij anders zouden doen. Doordat de waarde van de schuld niet fluctueert, maar de waarde van de eigen woning wel, zijn grote positieve rendementen op de oorspronkelijke investering van eigen vermogen mogelijk, maar ook grote negatieve.⁶² Dit risico wordt nog verder vergroot doordat de portefeuille van

⁶² Wat dit betreft lijkt het woningbezit enigszins op een aandelenlease constructie, met dit verschil dat het woningbezit fiscaal wordt gefaciliteerd en de aandelenlease constructies niet.

huiseigenaren niet goed gediversifieerd is. Zoals in paragraaf 2.1.2 al werd genoemd kom dit mede omdat financiële producten die huishoudens beschermen tegen regionale schokken in woningprijzen nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Daarbij komt dat fiscale voordelen vaak verbonden zijn aan complexe verzekeringsproducten (met name kapitaalverzekeringen) die de flexibiliteit van mensen beperken. Hierdoor worden de financiële keuzes van mensen verstoord. Aansluitend bij de vorige paragraaf leidt de fiscale stimulans om meer risico te nemen tot enig welvaartsverlies.

2.3.4 Conclusie

Via het woonbeleid vindt op grote schaal herverdeling van inkomens en vermogens plaats. De wijze van herverdelen gaat echter gepaard met aanzienlijke kosten in de vorm van een slechter functionerende woningmarkt. Voor private verhuurders is nauwelijks plaats. Eigen woningbezitters worden aangemoedigd meer ruimte in beslag te nemen, middeninkomens worden juist aangemoedigd langer in hun inmiddels te kleine huurwoning te blijven wonen. Starters worden geconfronteerd met lange wachtlijsten voor een huurwoning of een vrijwel onbetaalbare prijs voor een koopwoning. De overdrachtsbelasting voor kopers en de impliciete verhuisbelasting voor huurders zet een rem op de woonmobiliteit, hetgeen een negatief effect heeft op de arbeidsmarkt, de productiviteit en congestie in het verkeer. De stijgende huizenprijzen in de afgelopen twintig jaar en de daarmee groeiende stille reserves van woningcorporaties hebben, tezamen met de huurregulering die de huurstijgingen hebben beperkt, geresulteerd in een groeiende kloof tussen markthuren en feitelijke huren. De toenemende subsidies op huurmarkt hebben de kloof tussen de huurmarkt en de koopmarkt vergroot, waardoor middeninkomens steeds minder geneigd zijn door te stromen van de huursector naar de koopsector.

Niettemin heeft dit beleid ook enige positieve effecten. Zo geldt voor een groot aantal mensen met een laag inkomen dat ze ruimer en kwalitatief beter wonen dan zonder dit beleid. Bovendien is er reden om aan te nemen dat huurregulering segregatie tegengaat. Men kan zich afvragen of mensen met een laag inkomen niet meer baat zouden hebben bij een huuronafhankelijke inkomensondersteuning. En er zijn twijfels over de vraag of menging van bevolkingsgroepen beter is voor hun algehele ontwikkeling. Maar voor zover het ruim huisvesten van mensen met lage inkomens en het mengen van bevolkingsgroepen in wijken doelen van beleid zijn, draagt met name het huurbeleid bij aan het bereiken van die doelen.

2.4 Conclusies

Door de groei van het aantal huishoudens, de toenemende welvaart, de stijging van het aantal tweeverdieners, financiële innovaties en de daling van de hypotheekrente is de vraag naar woningen de afgelopen 15 jaar sterk gestegen. Daartegenover werd de ruimtelijke ordening en daarmee het aanbod van nieuwe woningen restrictiever. Prijsstijgingen waren het onvermijdelijke resultaat.

Restricties op het gebruik van open ruimte, het grondbeleid van gemeenten en andere institutionele oorzaken hebben nagenoeg geheel voorkomen dat die prijsstijgingen extra aanbod uitlokten; de prijselasticiteit van het aanbod was de facto nagenoeg nul. De hogere huizenprijzen werkten ook maar matig als rem op de vraag, mede omdat gelijktijdig de woonsubsidies sterk stegen. De hogere hypotheek en de financiële innovaties (waaronder aflossingsvrije hypotheek) dreeven de subsidiëring van koopwoningen op. De huurregulering hield de huren laag. De combinatie van aanbodrestricties en vraagsubsidies bracht de prijzen op het huidige niveau, dat niet alleen historisch maar ook in internationaal perspectief uitermate hoog is. In de periode 1990-2006 stegen de huizenprijzen gemiddeld nominaal met 8% per jaar, reëel 5½%. In verhouding tot het gemiddelde huishoudinkomen zijn huizenprijzen in Nederland nu even hoog als in New York of Londen.

Het complex van institutionele factoren die het woningaanbod beperken kan men zien als een *regulatory tax*. Inmiddels bedraagt die *regulatory tax* naar ruwe schatting gemiddeld in Nederland 1/3 van de prijs van een woning. Onder de aanname dat alle *regulation rents* weer bij de consument terecht zouden komen, en restricties op grondgebruik dus niet zouden leiden tot *rent seeking* gedrag, zou dit een netto verlies van consumentensurplus op de woningmarkt van rond de 3 mld euro per jaar met zich meebrengen. Deze schatting houdt nog geen rekening met indirecte effecten zoals bijvoorbeeld het mogelijke verlies van agglomeratiebaten door restricties op stedelijke groei. Tegenover deze maatschappelijke kosten van de regulering staan zelden gekwantificeerde baten in de vorm van open ruimte, natuur, landschapskwaliteit enzovoorts. Het is niet duidelijk of dit geheel een afgewogen keuze is dan wel de ongewilde uitkomst van een suboptimaal proces.

Deze ontwikkeling heeft velen voordeel opgeleverd (*regulation rents*). Bij nieuwbouw hebben gemeenten en die projectontwikkelaars die tijdig grondposities innamen voordeel gehad. Bij bestaande woningen boekten de eigenaar-bewoners, woningcorporaties en andere verhuurders een aanzienlijke vermogenswinst.

Eigenaar-bewoners hebben de vermogenswinsten ten dele aangewend voor een ruimere woning, ten dele voor andere doeleinden. Woningcorporaties lijken hun vermogenswinst integraal te benutten om de huren laag te houden. Zittende huurders hebben daarom nog weinig gemerkt van de stijgende woningprijzen want de huurstijgingen zijn met 3¾% gemiddeld per jaar nog relatief laag geble-

ven. De hieruit voortvloeiende impliciete subsidies namen toe tot 12½ mld euro in 2006.

Ook al is met alle woonsubsidies, in de koop- en huursector samen, intussen een bedrag van 29 mld euro gemoeid, toch is van een werkelijke herverdeling tussen inkomensgroepen nauwelijks sprake. Alleen de huurtoeslag van bijna 2 mld euro is goed gericht op de huishoudens met een laag inkomen. In wezen dienen de overige woonsubsidies om de bevolking als geheel af te schermen van de hoge woonlasten die het gevolg zijn van de schaarste aan bouwgrond.

In een vrije markt met een prijsinelastisch aanbod zijn de woonsubsidies niet effectief in het verlagen van woonlasten: in de koopsector zijn de vraagsubsidies terecht gekomen bij de huidige eigenaren van woningen (dwz de *insiders*) terwijl starters geconfronteerd worden met hoge woonlasten. Een steeds groter deel van de verdiende lonen gaat in de koopsector op aan woonlasten, met een negatief effect op het arbeidsaanbod.

De private huurmarkt krimpt. De sociale huursector raakt steeds meer ontwricht door de toenemende impliciete huursubsidies. Naast onverkort lange wachtlijsten en illegale onderverhuur is intussen sprake van een forse 'verhuisbelasting' voor scheefwoners. Daardoor stopt de doorstroming uit de sociale huursector; de kloof tussen de huursector en de koopsector is immers groter geworden. De verhuisbelasting heeft ook negatieve gevolgen voor de arbeidsmobiliteit en de arbeidsproductiviteit, omdat lang niet altijd de juiste persoon aan de juiste baan wordt gekoppeld.

In de voorgaande paragrafen zijn vele instrumenten van beleid de revue gepasseerd. Maar het zal geen gemakkelijke opgave zijn om de juiste mix van beleidsinstrumenten te vinden teneinde het ongelukkige samenspel te doorbreken van restrictief woningaanbod en omvangrijke woonsubsidies, resulterend in hoge woningprijzen, vermogenswinsten en stijgende woonlasten. Met de hoge woningprijzen lopen eigenaars van woningen aanzienlijke vermogensrisico's, zeker ook omdat deze posities vaak met vreemd vermogen zijn gefinancierd. Het vermogen opgeslagen in de eigen woning maakt een steeds groter deel van het vermogen van huishoudens uit. Deze grote vermogensposities die vele kiezers tegen hoge kosten en aanzienlijke schuldposities hebben verworven maken hervormingen op de woningmarkt politiek zeer gevoelig. Hervormingen zullen dus niet alleen de woningmarkt en de arbeidsmarkt beter moeten laten functioneren maar ook de juiste middenweg moeten vinden tussen de belangen van enerzijds de insiders die zich met veel moeite hebben ingekocht op de woningmarkt en anderzijds de outsiders die nog een plaats moeten zien te verwerven.

Referenties

- Aalbers, R., Bettendorf, L. en Vollebergh, H. R. J. (1999), "Op grond van welvaart", *ESB-Dossier*, 9 december 1999, p. 12–17.
- Aedex/IPD, 2007, Corporatie Vastgoedindex 2006, op www.aedex.nl.
- Angel, Shlomo (2000), "Housing policy matters; a global analysis", *Oxford University Press*.
- Benabou, Roland (1993), "Workings of a city: location, education and production", *Quarterly Journal of Economics*, 108:3, 619-652.
- Beukema, G. (1999), "Prijs en beleid", *ESB Dossier De Grondmarkt*, December 1999, 4-7.
- BouwNed (2002), "Herziene bouwbesluit: consequenties voor de bouwkosten van woningen", Baarn: BouwNed.
- Brakman, S., H. Garretsen and M. Schramm (2004), "The spatial distribution of wages: estimating the Helpman-Hanson model for Germany", *Journal of Regional Science*, 44, 437-466.
- Buitelaar, E., Segeren, A. en Kronberger, P. (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Bijvoet, Carlijn, Bert Hof, Carl Koopmans en Chris van der Vegt (2003), "Woningbouw in de Noordvleugel", *SEO rapport 703*.
- Cheshire, P. C. (2007), "Segregated neighbourhoods and mixed communities; a critical analysis", *Joseph Rowntree Foundation*.
- Cheshire, P. C. (2008), "Reflections on the nature and policy implications of planning restrictions on housing supply. Discussion of 'Planning policy, planning practice, and housing supply' by Kate Barker", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, Nr. 1, 50–58.
- Cheshire, P. C. en Hilber, C. A. L. (2008), "Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market Revenge", *Economic Journal*, 118:529, F185-F221.
- Cheshire, P. C. en Sheppard, S. (2002), "Welfare Economics of Land Use Regulation", *Journal of Urban Economics*, 52, 242–69.
- Cheshire, P. C. en Vermeulen, W. (2008), "Land markets and their regulation: the welfare economics of planning". In Geyer, H. S. (ed.), *International Handbook of Urban Policy, Volume 2*. Cheltenham: Edward Elgar. Nog te verschijnen.
- Costa, Dora L. en Matthew E. Kahn (2003), "The Rising Price of Non-Market Goods", *American Economic Review*, Vol 93-2, 227-232.
- Cox, W. en H. Pavletich, 2007, 3rd Annual Demographia International Housing Affordability Survey.
- CPB (1999a), *Woningbouw; tussen markt en overheid*, Bijzondere publicatie 17.
- CPB (1999b), *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Bijzondere publicatie 18.
- Currie, Janet en Firouz Gahvari (2008), "Transfers in Cash and in-Kind: Theory Meets the Data", *Journal of Economic Literature*, 46:2, 333-383.

- Cutler, David M. en Edward L. Glaeser (1997), "Are ghettos good or bad?" *Quarterly Journal of Economics*, 112:3, 827-872.
- Cutler, David M., Edward L. Glaeser en Jacob L. Vigdor (2008), "When are ghettos bad? Lessons from immigrant segregation in the United States", *Journal of Urban Economics*, 63 (2008), 759-774.
- Combes, Pierre-Philippe, Gilles Duranton en Laurent Gobillon (2008), "Spatial wage disparities: Sorting matters!", *Journal of Urban Economics*, 63 (2008), 723-742.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner en Harry van der Heijden (2008), "Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering", *OTB rapport*.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C.Lever en R.A. de Mooij, 2006, Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Bijzondere Publicatie 62.
- Fischel, W. A. (1985), *The economics of zoning laws: a property rights approach to American land use controls*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fischel, W. A. (2001), *The homevoter hypothesis*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fujita, M. (1989), *Urban economic theory: land use and city size*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gijsberts, Mérove en Jaco Dagevos (red.) (2007), "Interventies voor integratie; het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact", *SCP Rapport*.
- Glaeser, Edward L. (2007), "Do regional economies need regional coordination?", *HIER Discussion Paper* No. 2131.
- Glaeser, E. L. and Gottlieb, J. D. (2008), "The economic of place-making policies", *Brookings Papers on Economic Activity*, conference draft, spring 2008.
- Glaeser, E. L., Gyourko J. en Saks, R. E. (2005), "Why is Manhattan so Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices", *Journal of Law and Economics*, 48, 331-69.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J. en Saks, R. (2006), "Urban growth and housing supply", *Journal of Economic Geography*, 6, 71-89.
- Graaff, T. de, M. van Leuvensteijn en C. van Ewijk, 2008, "Homeownership, social renting and labour mobility across Europe", ongepubliceerd manuscript.
- Hanson, G.H. (2005), "Market potential, increasing returns, and geographic concentration", *Journal of International Economics*, 67, 1-24.
- Hilber, C. A. L. en Robert-Nicoud, F. (2006), "Owners of developed land versus owners of undeveloped land: why is land use more constrained in the Bay Area than in Pittsburgh?", CEP Discussion Paper no. 760.
- Hof, Bert, Carl Koopmans en Coen Teulings (2007), "Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt", *SEO-rapport* 899.

- IMF, 2008, *World Economic Outlook*, April 2008, Washington DC.
- Jókövi, J., Boon, C. en Filius, F. (2006), *Woningproductie ten tijde van VINEX*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Kaplow, L., 2004, "On the (ir)relevance of distribution and labor supply distortion to government policy," *J. Ec. Perspectives*, 18:4, pp. 159-175.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebrecht, 2006, "Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning," CPB document 128.
- Koomen, E., Dekkers, J.E.C. en Van Dijk, T. (2008), "Open-space preservation in the Netherlands: planning, practice and prospects", *Land Use Policy*, 25:3, 361-77.
- Kranendonk, H. en Verbruggen, J. (2008), *Is de huizenprijs in Nederland overgewaardeerd?*, CPB Memorandum no. 199.
- Kremer, M., en Levy, D. (2008), Peer effects and alcohol use among college students, *Journal of Economic Perspectives*, 22:3, 189-206.
- Laffont, J. en Tirole, J. , 1983, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press.
- Laibson, D., 1997, Golden eggs and hyperbolic discounting, *Quarterly Journal of Economics*, Jrg. 62, pp. 443-477
- Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova, 2006, Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document 112.
- Lindbeck, A., S. Nyberg, en J.W. Weibull (1999), "Social norms and economic incentives in the welfare state", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 154, No. 1, 1-35.
- Mooij, R.A. de (2006), Reinventing the welfare state, CPB Bijzondere Publicatie 60.
- Mayer, C. J. en Somerville, C. T. (2000), "Residential construction: Using the urban growth model to estimate housing supply", *Journal of Urban Economics*, 48, 85-109.
- Miyao, Takahiro (1978), "Dynamic instability of a mixed city in the presence of neighbourhood externalities," *American Economic Review*, 68:3, 454-463.
- Moretti, Enrico (2004), "Human capital externalities in cities", in: J. V. Henderson & J. F. Thisse (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, edition 1, volume 4, chapter 51, 2243-2291.
- Mulligan, C.B. en T.J. Philipson (2000), "Merit motives and government intervention: Public finance in reverse", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 7698.
- Myerson, R.B. en Satterthwaite, 1983, "Efficient mechanisms for bilateral trading," *Journal of Economic Theory*, Jrg. 23, blz 265-281.
- OESO (2004), "The contribution of housing markets to cyclical resilience", *OECD Economic Studies*, 38, 125-56.
- Ommeren, J van, en M. van Leuvensteijn, 2003, "New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility," CPB discussion paper 18.
- Oosterhaven, J. en L. Broersma (2005), "Clusters, agglomeratie en productiviteit", *ESB 4-11-2005*, 488-490.

- OTB (2005). *Knelpuntenmonitor woningproductie 2005: Eindrapportage*. TU Delft: OTB.
- Pieterse, N., Van der Wagt, M., Daalhuizen, F., Piek, M., Künzel, F. en Aykac, R. (2005), *Het gedeelde landschap van de Randstad. Ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Priemus, H. (1998), "Contradictions between Dutch housing policy and spatial planning", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 89, 31–43.
- Raad van Economische Adviseurs (REA), 2006, De woningmarkt uit het slot, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30507, nr 2.
- Raad voor Economische Adviseurs (2006), "Advies van de REA over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt", *Kamerstukken 2005-2006 kst30507-2*.
- Reus, G., M. Thissen en A. Segeren (2006), *De betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Rice, Patricia and Anthony J. Venables (2004), "Spatial determinants of productivity: analysis for the regions of Great Britain", *CEPR Discussion Paper No. 4527*.
- Romijn, G en P. Besseling, 2008, "De economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt," CPB document 165.
- Rosenthal, Stuart S. en William C. Strange (2004), "Evidence in the Nature and Source of Agglomeration Economies", in Henderson, J. Vernon en Jacques-Francois Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4.
- Rouwendal, J. en Van der Straaten, J. W. (2008), "The costs and benefits of providing open space in cities", CPB Discussion Paper no. 98.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Shiller, R..J. (1998), *Macro Markets. Creating institutions for managing society's largest risks*, Oxford University Press.
- Spoor, L., (2008), *Je huis of je leven?* Netspar NEA paper No. 9.
- Swank, J., Kakes, J. and Tieman, A. F. (2002), *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*, Amsterdam: DNB Report no. 9.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003), "De Calculus van het publieke belang", *Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken*.
- Vermeulen, W. en Rouwendal, J. (2007), "Housing supply in the Netherlands", CPB Discussion Paper no. 87.
- Vermeulen, W. en Rouwendal, J. (2008), "Urban expansion or clustered deconcentration? An applied welfare economic analysis of growth controls and the foundation of satellites", Tinbergen Discussion Paper no. 2008 – 043/3.
- Vermeulen, W. en Van Ommeren, J. N. (2008), "Does land use planning shape regional economies? A simultaneous analysis of housing supply, internal

migration and local employment growth in the Netherlands”, Tinbergen Discussion Paper no. 2008 – 004/3.

VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag.

Whitehead, C. en K. Scanlon (2007), *Social housing in Europe*, LSE London, London.

Yankow, Jeffrey J. (2006), “Why do cities pay more? An empirical examination of some competing theories of the urban wage premium”, *Journal of Urban Economics*, 60, 139-161.

Hoofdstuk 3 Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief

*Piet Eichholtz & Thies Lindenthal**

3.1 Inleiding

De Nederlandse bevolking houdt binnenkort op met groeien, maar het aantal huishoudens groeit, samen met hun inkomen, gestaag door. Dat betekent dat de vraag naar woningen ook nog zal toenemen.

Wat dat betreft ziet de toekomst er niet echt anders uit dan het verleden. Amsterdam, bijvoorbeeld, heeft nu niet zo heel veel meer bewoners dan in 1900, maar de stad neemt nu een vijf maal zo groot oppervlak in beslag. De bewoners zijn tegenwoordig namelijk verdeeld over veel meer huishoudens en hun toegenomen rijkdom heeft ze in staat gesteld om steeds meer ruimte te consumeren. Een ouderejaars student woont nu in een appartement dat vroeger door een compleet gezin werd bewoond. Deze ontwikkelingen gaan door. Huishoudens worden nog steeds kleiner – al gaat dat minder hard dan vroeger – en we worden nog steeds ieder jaar en beetje rijker. Het aanbod van woningen zal met deze ontwikkelingen rekening moeten houden.

Het is echter te simpel om uit te gaan van één huishouden, één woning. Een woning kan worden gezien als een verzameling diensten en verschillende huishoudens zullen die diensten in verschillende samenstellingen willen consumeren. Hier lopen kwantiteit en kwaliteit door elkaar heen. Waar in de Amsterdamse Pijp vroeger een heel gezin op een etage woonde, daar hebben nu jonge professionals meerdere etages bij elkaar getrokken.

In dit preadvies geven we een lange termijn perspectief op de woningmarkt, waarbij we ver terug kijken naar de ontwikkelingen op de Nederlandse huurmarkt, maar ook ver vooruit kijken naar de toekomstige vraag naar woningen. Daarbij onderzoeken we niet alleen de hoeveelheid benodigde woningen, maar ook de gevraagde kwaliteit. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre het aanbod van woningen adequaat op deze vraag kan reageren. Dat blijkt, zeker op de korte termijn, slechts in beperkte mate het geval en dat doet weer de vraag rijzen waarom dat zo is. Dat betekent dat dit preadvies er als volgt uitziet.

* Fortis Professor of Real Estate and Finance, Universiteit Maastricht and Partner, Finance Ideas; Assistent in Opleiding, Universiteit Maastricht. De auteurs bedanken Victor Burger voor zijn hulp bij het samenstellen van de lange huurindex en Sjoke Merk voor zijn hulp bij het verzamelen van diverse gegevens.

In paragraaf 3.2 plaatsen we de Nederlandse woningmarkt in historisch perspectief. Door middel van een index van woninghuren voor Amsterdam, die begint in 1550 en die doorloopt tot en met 2007, laten we zien dat de steeds stijgende reële huren van de laatste jaren een historische uitzondering zijn. De vraag is dan natuurlijk waarom deze periode zo uitzonderlijk is en daar proberen we in de rest van deze bijdrage een antwoord op te geven.

Dat doen we om te beginnen in paragraaf 3.3, die ingaat op de directe en indirecte belemmeringen die Nederland kent om de steeds groeiende woningvraag te bedienen. De directe belemmeringen bestaan uit een restrictief ruimtelijke orderingsbeleid en uit micromanagement van het type woningen dat woningontwikkelaars mogen bouwen. Daarnaast kent Nederland een groot aantal procedurele obstakels die de snelheid en flexibiliteit van het woningaanbod sterk belemmeren. Ook gaan we in deze paragraaf in op de belangen die de aanbodbepalende partijen op de woningmarkt hebben bij schaarste.

Vervolgens kijken we in paragraaf 3.4 naar projecties van de vraag naar woningen. Eerst kijken we naar de projecties van het Ministerie van VROM, die impliciet uitgaan van de veronderstelling dat het aantal woningen exact gelijke tred zal houden met het aantal huishoudens. Op basis van dat uitgangspunt zal de vraag naar woningen niet verder groeien als het aantal huishoudens zijn piek bereikt en vervolgens zelfs gaan dalen. Wij proberen enige verscherping aan te brengen in de lange termijn vraagprojecties, door een woning te beschouwen als een verzameling diensten en de vraag naar die diensten te relateren aan de verwachte demografische ontwikkeling. Kwantiteit is in deze benadering onlosmakelijk gerelateerd aan kwaliteit. Deze analyse geeft aan dat de vraag naar woningen zal doorgroeien, ook als het aantal huishoudens niet meer groeit.

Paragraaf 3.5 geeft op basis van de eerdere analyse aanbevelingen voor beleid. In het kort komen die erop neer om te stoppen met het stimuleren van de vraag naar woningen en om grondig in te grijpen in de aanbodrestricties. Nederland blijft een klein land, maar het is nodig om een nieuw evenwicht te vinden tussen de natuurlijke beperkingen die ons land kent en de steeds groeiende behoefte aan woonruimte. Bovendien zullen demografische effecten en welvaartverbetering op een meer realistische manier in de behoefteprognoses verwerkt moeten worden.

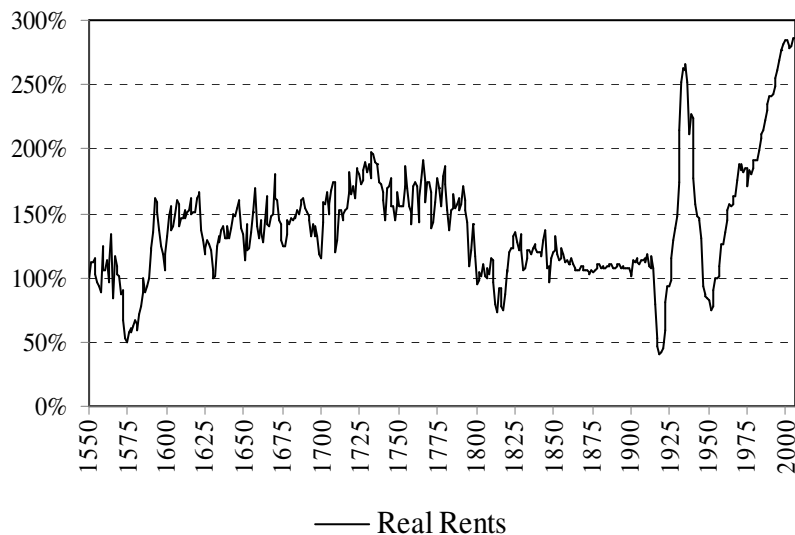
3.2 Vraag, aanbod en demografie

Het lijkt erop dat woningprijzen en -huren vooral omhoog gaan. Sinds 1985, bijvoorbeeld, zijn de gemiddelde woningprijzen in Nederland gestegen met 313%, terwijl de huren met 111% zijn toegenomen. In reële termen waren die cijfers respectievelijk 153% en 35%. Ook in veel andere landen is wonen in die periode flink duurder geworden.

Figuur 3.1 geeft een lange termijn perspectief op de kosten van wonen. De grafiek geeft een huurindex voor Amsterdam en Nederland, gebaseerd op drie bronnen. Van 1550 tot en met 1850 gebruiken we de repeated rent index van Eichholtz and Theebe (2007). Deze index is gebaseerd op een brede steekproef van

woningen in Amsterdam die in bezit waren van de institutionele beleggers van die tijd: weeshuizen, armenhuizen, kloosters, etc. De huurdata voor deze index zijn van Lesger (1986). Helaas stelt deze databron ons niet in staat verder te komen dan 1850, zodat we vanaf dat jaar alternatieve methoden moeten gebruiken. Vanaf 1851 gebruiken we twee nationale woninghuur indices. De eerste is van Van Riel (2006) en loopt van 1851 tot en met 1913. In Nederland schatte de fiscus indertijd het huurinkomen dat een bewoond huurhuis opleverde, teneinde het te kunnen belasten. Dit deed men door te kijken naar de huurinkomsten op vergelijkbare woningen in de directe omgeving. De tweede datareeks bestrijkt de overblijvende periode van 1914 tot en met 2005 en is gebaseerd op een reeks publicaties van het CBS (CBS, 1939, 1948, 1999, 2008).

Figuur 3.1 Woninghuren op de zeer lange termijn Amsterdam, 1550-2006



De grafiek laat een duidelijke trendbreuk zien. Tot 1915 lijkt er sprake te zijn van een stationaire reële huurontwikkeling. Er is tussen 1550 en dat jaar geen sprake van een trendmatige stijging of daling van de reële woninghuren. Bovendien blijft de huurontwikkeling binnen een, gezien de extreem lange periode, verrassend nauwe bandbreedte. De huurindex komt al die jaren niet lager dan 46 en niet hoger dan 162. Op de zeer lange termijn is er dus sprake van stabiliteit. Op de kortere termijn is dat zeer zeker niet het geval. Het niveau van de huurindex is behoorlijk volatiel en kent niet alleen korte termijn fluctuaties, maar ook flinke op- en neergangen op de middellange termijn. Zo stijgen de reële woninghuren met ruim 180% in het tweede deel van de 16^e eeuw, toen Amsterdam een grote economische en demografische *boom* meemaakte, terwijl de stad fysiek

nauwelijks kon groeien¹. Aan de andere kant laat de 20-jaars periode rondom het jaar 1800 een daling van de reële huren zien van circa 45%. Deze viel samen met een zeer zware economische en demografische crisis, die werd ingeluid door de 4^e Engelse Oorlog en die doorging tijdens de Franse bezetting.

De lange-termijn stabiliteit suggereert dat de woningmarkt behoorlijk zijn werk deed: als de huren omhoog gingen, dan reageerde uiteindelijk het aanbod van nieuwe woningen op deze prijsprikkel, zodat de huurstijging ophield.

Vanaf 1917, echter, verandert het beeld totaal. Tot dat moment was er geen sprake van directe overheidsbemoeienis met woninghuren. Er was geen huurbescherming en geen huursubsidie. In 1917, met de introductie van de Huurcommissiewet, veranderde dat en werden de woninghuren in de lagere segmenten gefixeerd op het nominale niveau van 1916. In 1918 werd de reikwijdte van deze wet nog vergroot. Tegelijkertijd was er voor het eerst sprake van echte inflatie. Het gevolg was een flinke daling van het reële huurniveau. Toen die inflatie vervolgens omsloeg in deflatie gingen de reële huurniveaus weer zeer sterk omhoog. Tenslotte valt vooral de naoorlogse periode in de grafiek sterk op: de reële huren zijn sinds de oorlog vrijwel onafgebroken omhoog gegaan. Een reden daarvoor zou kunnen zijn dat de lonen in die periode ook sterk zijn gegroeid. Als dat zo zou zijn, dan zouden de hogere huren niet duiden op slechtere betaalbaarheid. Om daar meer inzicht in te krijgen dient men de reële huren te corrigeren voor de reële loongroei. Daaruit blijkt dat de betaalbaarheid van huurwoningen tussen de jaren '50 en het midden van de jaren '70 is toegenomen met ongeveer 20%. Sindsdien is de betaalbaarheid echter gestaag verslechterd. De ratio tussen huren en lonen was in 2005 bijna tweemaal zo hoog als in 1973. Op basis van slechts één index is het uiteraard niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de effectiviteit van het overheidsingrijpen in de huurmarkt, maar als een doel van dat ingrijpen is om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen, dan mogen we concluderen dat het doel niet is bereikt.

Hoe dat ook zij, de ontwikkeling van de reële woninghuren betekent dat de naoorlogse periode uniek is en de vraag is hoe dat kan. Het zou een welvaartseffect kunnen zijn, maar dan zou men verwachten dat de reële woninghuur- en/of -prijsniveaus overal zouden zijn gestegen waar de welvaart vergelijkbaar is gegroeid. Dat is niet het geval. Voor de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, heeft Bob Shiller een lange termijn woningprijsindex ontwikkeld, die begint op 100 in 1890. In 1950 stond deze index ook op 100 en in 1997 op 110. Op dit gebied wijkt de ontwikkeling in de Verenigde Staten dus fundamenteel af van die bij ons. De volgende sectie gaat in op de vraag hoe we dat verschil kunnen verklaren.

¹ De stadsmuren en omliggende fortificaties, de grote infrastructurele investeringen van die tijd, maakten geleidelijke stadsgroei onmogelijk. Bovendien was er een oorlog gaande. Daardoor raakte de Amsterdamse woningmarkt steeds meer gespannen. Pas bij de grote stadsuitleggingen van 1593 en 1614 verdween die structurele spanning en stabiliseerde de markt.

3.3 Belemmeringen in het aanbod

Op het eerste gezicht is het cruciale verschil tussen Nederland en de Verenigde Staten dat Nederland een heel klein en heel dichtbevolkt land is, terwijl de Verenigde Staten groot zijn en dunbevolkt. Dat klopt, maar het is de vraag of dat de oorzaak is van de bovengetoonde verschillen in huur- en prijsontwikkeling. Als het verschil in bevolkingsdichtheid inderdaad een belangrijke rol zou spelen, dan zou men verwachten dat er een positieve relatie bestaat tussen bevolkingsdichtheid en de krapte op de woningmarkt. Deze relatie blijkt er echter nauwelijks te zijn. Tabel 3.1 geeft voor alle EU lidstaten de bevolkingsdichtheid en de woonuitgaven als percentage van het inkomen, een goede indicatie van de krapte op de woningmarkt. Te zien is dat Nederland op het gebied van woonuitgaven een middenmoter is, terwijl we veruit de hoogste bevolkingsdichtheid van Europa kennen. De correlatie tussen woonuitgaven en bevolkingsdichtheid is slechts 0,06.

Nee, het cruciale verschil tussen de Verenigde Staten en Nederland is dat het aanbod van nieuwe woningen in de Verenigde Staten flexibel kan reageren op de vraag, terwijl dat bij ons veel minder het geval is². Vermeulen en Rouwendal (2007) hebben onlangs een onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van het Nederlandse woningaanbod. Hun conclusie is dat deze elasticiteit verwaarloosbaar klein is. Het aanbod van woningen reageert dus vrijwel niet op prijsveranderingen, en dat geldt zowel voor de hoeveelheid woningen, als voor hun kwaliteit. Dat wordt geïllustreerd door het uitblijven van een snelle uitbreiding van het Nederlandse woningaanbod, terwijl de woningprijzen de laatste twee decennia alle records gebroken hebben.

Het aanbod van nieuwe woningen wordt op drie manieren beperkt. Ten eerste door het ruimtelijke ordeningsbeleid. Ten tweede door de gemeentelijke inmening in het type nieuwe woningen. Ten derde door de steeds maar langer wordende procedures. Deze beperkingen bespreken we achtereenvolgens in de onderstaande paragrafen.

3.3.1 Ruimtelijke ordening

De eerste en meest fundamentele belemmering van het aanbod van woningen is het ruimtelijke ordeningsbeleid. Nederland is een klein land en we kunnen het ons niet veroorloven om à volonté grond uit te geven voor nieuwbouw. Voor de leefkwaliteit in ons land is open ruimte belangrijk en dat is de reden dat de overheid sinds de jaren '50 het aanbod van nieuwe woningenlocaties sterk reguleert (Rouwendal en Vermeulen, 2008). Echter, Nederland heeft nog heel veel open ruimte in de vorm van landbouwgrond en men zou zich kunnen afvragen of zoveel landbouwgrond past bij een dergelijk dichtbevolkt land. In vergelijking met

² Topel en Rosen (1988) schatten voor de Verenigde Staten een korte termijn elasticiteit van 1 en een lange termijn elasticiteit van 3. De schattingen van Poterba (1984) en Blackley (1999) zijn van een vergelijkbaar niveau.

andere kleinere Europese landen is de ratio tussen residentiële grond en landbouwgrond in Nederland erg laag: de meest recente cijfers van Eurostat – voor 2000 – geven een ratio van 9,5% voor Nederland, terwijl dat voor Denemarken 11,9% is en voor België 12,8%. Als Nederland die ratio naar het niveau van België zouden laten oplopen, dan zou er circa 58.000 hectare woongrond bijkomen, wat neerkomt op een uitbreiding van het areaal woongrond van 31%.

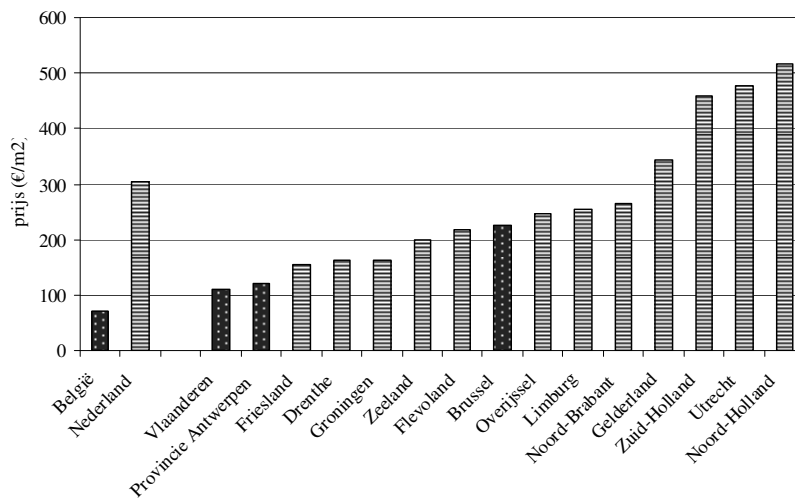
Tabel 3.1 Bevolkingsdichtheid en woonuitgaven Europese Unie, 2000

	Bevolkingsdichtheid	Woonuitgaven als % van inkomen
Zweden	22	28.1%
Denemarken	124	28.0%
Finland	17	25.2%
Estland	32	24.4%
Duitsland	230	24.2%
Frankrijk	96	23.5%
België	338	23.0%
Slowakije	110	22.9%
Polen	122	22.4%
Luxemburg	169	22.3%
Letland	38	21.0%
Tjechië	133	21.0%
Nederland	470	20.7%
Slovenië	99	20.0%
Ierland	55	19.4%
Italië	193	19.4%
Hongarije	110	19.0%
Oostenrijk	97	19.0%
Verenigd Koninkrijk	241	17.7%
Griekenland	84	15.9%
Spanje	80	14.2%
Litouwen	56	14.1%
Portugal	111	10.7%
Cyprus	75	7.9%

De vergelijking met België is interessant, aangezien dat het enige land is in de EU dat wat betreft bevolkingsdichtheid in de buurt komt van Nederland (zie ook tabel 3.1). Het grote verschil is dat de Belgen de hoeveelheid woongrond veel harder hebben laten oplopen dan wij. Van 1981 tot en met 2003, de meest recente periode waarvoor vergelijkbare data beschikbaar zijn, nam het areaal woongrond in Vlaanderen toe met 39%, terwijl dat in Nederland 12% was (Nationaal Instituut voor de Statistiek België 2008, CBS 2008b).

Het ligt voor de hand dat een dergelijke liberale groei van het aanbod van woongrond zijn weerslag heeft in de grondprijzen. Figuur 3.2 geeft hierover meer informatie. In deze grafiek vergelijken we de gemiddelde woongrondprijzen per m² in Nederland met die in België. Voor België als geheel blijkt de prijs van woongrond iets minder dan een kwart te zijn van die in Nederland. Vooral Wallonië is echter veel minder dichtbevolkt dan Nederland, dus is de vergelijking met Vlaanderen en Brussel relevanter. Daarom maken we ook een vergelijking tussen de 12 Nederlandse provincies en het Brussels Gewest, de provincie Antwerpen en het hele Vlaamse Gewest.

Figuur 3.2 Prijzen per m² woningbouwgrond in België en Nederland
Nederlandse provincies en geselecteerde Belgische regio's, 2005



De woongrondprijzen zijn in de laatste twee regio's lager dan die in onze goedkoopste provincies, Friesland, Drenthe en Groningen. Vooral het cijfer voor de provincie Antwerpen is opvallend laag. Deze provincies is wat betreft bevolkingsdichtheid en economische dynamiek zonder meer vergelijkbaar met de drie Randstedelijke provincies, maar de prijs van woongrond is in de Randstad ongeveer viermaal zo hoog. De andere grote stedelijke regio in België, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, kent weliswaar veel hogere woongrondprijzen dan Ant-

werpen, maar die zijn nog altijd minder dan de helft van die in onze Randstedelijke provincies³. De getoonde verschillen tussen België en Nederland zijn zo groot dat ze niet kunnen worden verklaard door het feit dat de Nederlandse prijzen voor woningbouwrijpe grond een grotere investering in infrastructuur bevatten dan die in België. We moeten dan ook concluderen dat de prijs voor woningbouwgrond in België veel lager is dan die in Nederland.

3.3.2 Teveel sociale woningen

De tweede directe belemmering is meer kwalitatief van aard. Gemeentes schrijven vrijwel altijd een flinke portie sociale woningen voor in de nieuwbouwplannen. De vraag is of Nederland wel zoveel extra sociale woningen nodig heeft. Volgens een recente studie van het CPB (Romijn en Besseling, 2008) hebben we in Nederland 2,3 miljoen woningen met een lage of betaalbare huur, terwijl we maar 1,3 miljoen huishoudens hebben met een laag inkomen. Met andere woorden, we hebben van die woningen circa één miljoen teveel. Waarom willen de gemeentes er dan nog meer van bijbouwen? Dat komt doordat er in die 2,3 miljoen woningen 1,7 miljoen huishoudens wonen met een midden of hoog inkomen, zodat er een acuut tekort aan goedkope woningen lijkt te bestaan van circa 700.000 stuks. Als we die 1,7 miljoen huishoudens laten zitten in de woningen die niet voor hen bestemd zijn, dan hebben de gemeentes weinig keus en zullen ze de woningbouwers flinke porties sociale woningen blijven voorschrijven, woningen waar Nederland er eigenlijk al veel te veel van heeft⁴. Bovendien worden deze woningen deels gesubsidieerd uit de winst op de grondexploitatie van koopwoningen en dat maakt nieuwe koopwoningen onnodig duur.

Het verder bouwen van sociale woningen zou geen probleem zijn wanneer we zouden verwachten dat we langzamerhand steeds armer worden, want dan zouden we die woningen op termijn echt nodig gaan krijgen. Maar we worden niet armer, we worden rijker. Gemiddeld zijn de reële lonen sinds 1970 met ongeveer 1% per jaar gestegen en er is geen reden om aan te nemen dat de toekomstige groei daar heel erg van zal afwijken. Dat betekent dat we in 2030 ongeveer een derde rijker zullen zijn dan nu. De woningen die daarbij horen, worden de komende jaren gebouwd. We moeten dus bouwen voor een rijke vraag en ophouden met het bouwen van goedkope woningen, want anders bouwen we nu de sloopwoningen van 2030. Die kapitaalsverspilling kunnen we ons niet veroorloven en is te vermijden als we ervoor kunnen zorgen dat de ruime voorraad sociale woningen terecht komt bij de juiste huishoudens.

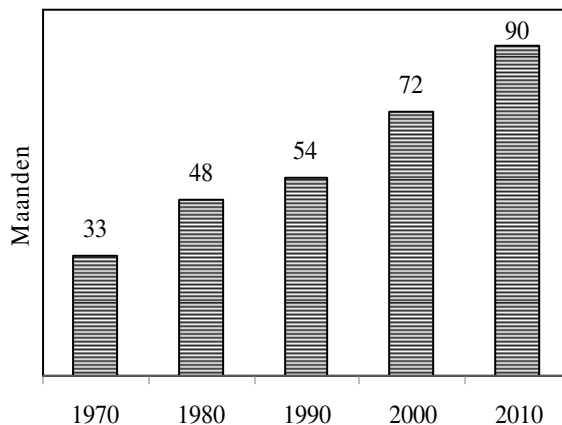
³ Deze vergelijking gaat niet helemaal op, aangezien het Brussels Gewest vrijwel helemaal bestaat uit de stad Brussel.

⁴ Ook de VROM Raad (2007) becijfert dat er circa 1,7 miljoen huishoudens met midden en hoge inkomens een gereguleerde huur betalen. De Raad maakt echter een aanvullend onderscheid tussen hoge en lage midden inkomens. Zelfs als we de lage middeninkomens tot doelgroep van sociaal woningaanbod zouden bevorderen, dan zou de huidige voorraad sociale woningen voldoende zijn, aangezien de primaire aandachtsgroep en de lagere middengroep samen circa 2,2 miljoen huishoudens omvatten.

3.3.3 *Te lange procedures*

De derde belemmering wordt gevormd door de stroperigheid van het ontwikkelingsproces. Het bouwen van een woning is in Nederland omgeven met een woud van procedures en inspraakmogelijkheden. Op zichzelf is er niets mis met een zorgvuldige afweging van belangen en met inspraak van de direct belanghebbenden als er nieuwe woningen worden gebouwd. We zijn een klein land en we wonen heel dicht bij elkaar, dus bouwen dient plaats te vinden in balans met de omgeving. De vraag is echter waarom deze afweging en inspraak steeds langer moeten duren. Nederland is immers niet kleiner geworden en we woonden vroeger ook al op elkaars lip. Figuur 3.3 geeft de gemiddelde doorlooptijd van een woningproject tot de start van de bouw. In 1970 duurde het gemiddeld 33 maanden om echt met bouwen aan de slag te gaan en sindsdien is die wachttijd gestaag toegenomen. In 2000 was het al 72 maanden en voor 2010 verwacht de NVB dat er 90 maanden nodig zullen zijn.

Figuur 3.3 Doorlooptijd van een gemiddeld woningproject tot start bouw 1970 - 2010



Bron: NVB, 2007

De oplopende doorlooptijd is te wijten aan steeds langere procedures en aan steeds meer inspraak. Procedures voor bestemmingswijziging en voor kap-, milieu- en bouwvergunning zijn aan maximale termijnen geboden, maar het was waarschijnlijk niet de bedoeling dat alle aanvragen ook de maximale termijn nodig hadden. Het lijkt er echter op dat dit langzamerhand de gewone gang van zaken wordt. Wat betreft inspraak was het waarschijnlijk de bedoeling van de wetgever dat de direct belanghebbenden mee konden beslissen over nieuwbouw. Die beperkingen staan echter niet expliciet in de wet. Bovendien kent de inspraak in de ruimtelijke ordening talloze hoger beroepsmogelijkheden.

De sterk opgelopen doorlooptijd van de afgelopen tien jaar voorspelt weinig goeds voor de toekomst. In die periode vond woningbouw op grootschalige wijze plaats in de zogenaamde VINEX gebieden. Dat waren vooral weilanden en akkers. In die omstandigheden zijn er weinig mensen die last hebben van de nieuwe woningen, dus zou men verwachten dat die projecten soepel en snel tot stand zouden moeten komen. De toekomst ziet er wat dat betreft heel anders uit: volgens de plannen van VROM moeten er de komende tijd meer nieuwe woningen verrijzen binnen het gebouwde gebied. Dat betekent kleinschalige projecten, dus meer “vergunning per woning”, en dat betekent ook dat er veel omwonenden zijn met potentiële bezwaren. Bij ongewijzigd beleid valt dan ook te verwachten dat de wachttijd voor nieuwbouw nog verder zal oplopen, zodat het aanbod van nieuwe woningen nog minder flexibel kan reageren op veranderingen in de vraag. Ontwikkelaars houden voor binnenstedelijke projecten nu al rekening met planperiodes van 15 jaar en meer.

3.3.4 Prikkel

De gemeenten, de ontwikkelaars en de woningcorporaties zijn in de woningproductie de bepalende partijen. Het is de vraag waarom zij niets gedaan hebben aan de alsmaar oplopende wachttijden of actief hun best hebben gedaan voor een veel soepelere ruimtelijke ordening. De gemeentes bepalen bijvoorbeeld zelf of zij bij bestemmingsprocedures de maximale termijnen hanteren. De woningcorporaties en de ontwikkelaars klagen weliswaar over de lange procedures (Dol en van der Heijden, 2005), maar ondernemen nauwelijks actie om daar wat aan te doen. Een gerichte lobby om de maximale termijnen te bekorten en de inspraak te beperken is er niet. Het antwoord zou kunnen zijn dat alle drie deze partijen belang hebben bij een stroperig aanbod.

De opbrengsten van schaarste komen uiteindelijk terecht bij de eigenaren van het minst elastische goed. Gezien de schattingen van Vermeulen en Rouwendal (2007) zijn dat waarschijnlijk de eigenaren van woningen en van de grond waarop nieuwe woningen mogen worden gebouwd. Dat zijn achtereenvolgens de eigen woningbezitters, de woningcorporaties, de woningontwikkelaars en de gemeenten. De eigen woningbezitters zijn van weinig belang voor de productie van nieuwe woningen, maar de andere drie groepen zijn daarin de drijvende krachten. Zij hebben alle belang bij inelasticiteit op de woningmarkt.

Voor gemeenten zijn de OZB en de opbrengsten uit grondexploitatie de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden als financieringsbron. Schaarste op de woningmarkt en de hoge prijzen die daarbij horen, zorgen dat deze inkomstenbron gestaag blijft doorlopen. Weliswaar verminderen de gemeenten het procentuele tarief van de OZB de laatste jaren regelmatig, maar deze vermindering was doorgaans kleiner dan de stijging van de woningprijzen. Het gevolg is dat tussen 2000 en 2005 de OZB inkomsten van alle gemeentelijke heffingen en belastingen het hardst zijn gestegen – in totaal met ruim 30%. Per inwoner bedroeg de OZB in 2004 gemiddeld € 115 en in 2007 € 134.

Voor de woningcorporaties betekenen de lange procedures weliswaar dat het duur is om nieuwbouw te plegen en de herstructureringsopgave te realiseren, maar het levert ook grote voordelen op. Gemeten naar waarde, stelt hun nieuwbouw gemiddeld weinig voor in vergelijking met hun bestaande bezit. Dat laatste wordt door de schaarste steeds meer waard, zonder dat ze daar ook maar iets voor hoeven te doen. Ter illustratie: de kapitaalswaarde van de AEDEX IPD index, die gebaseerd is op de marktwaarde van het corporatiebezit, is tussen 2000 en 2007 met 25,3% gestegen. Dat betekent voor de corporatiesector als geheel een waardevermeerdering van naar schatting 44 miljard euro. Naast deze waardeopbouw vergemakkelijkt schaarste ook het leven van de gemiddelde corporatie. Schaarste zorgt ervoor dat de kans op leegstand vrijwel nul is en dat corporaties hun woningen gemakkelijk kunnen verhuren, onafhankelijk van de klantvriendelijkheid en de kwaliteit van het geboden product⁵.

De ontwikkelaars lijken op het eerste gezicht het meeste belang te hebben bij een snelle woningproductie, maar ook voor hen is schaarste niet echt een probleem. Voor de ontwikkelaars met grondposities is lang wachten zelfs uitstekend, zolang de waarde van de grond maar sneller stijgt dan de rente die ze moeten betalen om die grond te financieren. De cruciale variabele in het ontwikkelproces is de verkoopbaarheid van de woningen. Zolang de mensen die woningen nog niet kunnen betalen is schaarste ook wat dat betreft prima, want het betekent een min of meer risicoloze afzet. De hoge grondkosten geven de ontwikkelaars dan helemaal door aan de kopers van de woningen.

Dit alles betekent uiteraard niet dat gemeentes, corporaties en ontwikkelaars bewust en massaal de woningproductie traineren. Dat is niet het geval. De bestaande prikkels betekenen echter wel dat het voor de hand ligt dat ze minder hard lopen dan ze zouden doen zonder die prikkels.

3.4 De toekomstige vraag naar woningen

De afgelopen eeuw heeft Nederland een continue groei gekend in de bevolking, het aantal huishoudens en hun inkomen. Als gevolg daarvan is de consumptie van ruimte om te wonen gestaag toegenomen. De ontwikkeling van Amsterdam gedurende de 20^e eeuw illustreert dit. In 1899 had de gemeente Amsterdam een oppervlak van bijna 4.400 hectare en ongeveer 510.000 inwoners (CBS/NIWI, 1999). Sindsdien is het oppervlak dat de gemeente Amsterdam beslaat vervijfvoudigd tot bijna 22.000 hectare, terwijl de bevolking met minder dan 50% is toegenomen tot ongeveer 750.000 zielen. Dit betekent een toename van het ruimtegebruik per inwoner van 240%.

Aan de bevolkingsgroei zal in Nederland spoedig een einde komen. De bevolking groeit naar verwachting nog tot 17,0 miljoen in 2033 (CBS), tegen een huidige niveau van 16,4 miljoen. Het aantal huishoudens zal naar verwachting rond

⁵ Een extra bijkomstigheid is dat de lange procedures zorgen ervoor dat de corporaties altijd een zondebok klaar hebben als de minister klaagt dat de Prachtwijken nog niet af zijn.

2035 zijn top bereiken op een niveau van 8,1 miljoen. Als die verwachtingen uitkomen, dan hebben we nog een kleine 880.000 extra huishoudens voor de boeg. De jaarlijkse groei daarvan zal echter afnemen van circa 55.000 nu tot 20.000 rond 2030. Het Ministerie van VROM maakt geregeld voorspellingen van de toekomstige woningbehoefte en baseert die vrijwel volledig op de groei in het aantal huishoudens. Dit doet ze in de zogenaamde PRIMOS prognose. De meest recente, van 2007, voorspelt een additionele woningbehoefte van 672.000 woningen tot 2020. Deze methodiek houdt automatisch in dat de woningbehoefte niet verder groeit als het aantal huishoudens zijn top heeft bereikt. Sterker nog, als daarna het aantal huishoudens zal gaan dalen, wat de demografische projecties voorspellen, dan zal volgens het Ministerie ook het aantal benodigde woningen afnemen.

Het is echter niet waarschijnlijk dat de Nederlandse woningmarkt af is als het aantal huishoudens zijn piek heeft bereikt. De inkomens zullen door blijven groeien en daarmee ook de vraag naar woningen. Bovendien blijft de leeftijdsopbouw van de bevolking veranderen en ook dat heeft gevolgen voor de vraag naar woningen. Om een goed beeld te krijgen van de te verwachten vraag naar woningen op de lange termijn moeten we afstappen van de simpele aanname van de ondeelbaarheid van woningen: één huishouden, één woning. Een woning kan worden gezien als een verzameling diensten en we moeten de vraag naar die diensten uiteen rafelen om een echt goed beeld te krijgen van de woningvraag. Kwaliteit en kwantiteit zijn op de woningmarkt onlosmakelijk met elkaar verbonden.

3.4.1 Woningbehoefte en demografie

Mankiw en Weil (1989) waren de eersten die een poging waagden om de gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt in kaart te brengen. In het model van Mankiw en Weil (1989) is de per-capita woningconsumptie een functie van leeftijd. Zij vonden voor de Verenigde Staten dat de vraag naar woningen zeer laag was voor mensen onder de 20, terwijl die juist zeer hoog was voor mensen tussen 20 en 35 en vervolgens daalde naarmate de leeftijd vorderde. Vervolgens lieten zij zien dat reële woningprijzen afhankelijk zijn van de door hen geschatte vraagfunctie naar woningen. Hun conclusie was dan ook dat de woningprijzen fors zouden dalen als de vraag naar woningen ten gevolge het einde van de *baby boom* zou afnemen. Hun onderzoek heeft de toets der kritiek uiteindelijk niet goed doorstaan⁶, maar heeft wel tot gevolg gehad dat er door anderen voor het eerst serieus naar dit onderwerp werd gekeken.

⁶ Vervolgonderzoek (Peek en Wilcox, 1991, Hendershott, 1992) toonde aan dat de analyse van Mankiw en Weil enkele fundamentele zwakke punten bevatte. Bovendien werd het artikel gepubliceerd aan de vooravond van de grootste *boom* die de Amerikaanse woningmarkt ooit kende, terwijl Mankiw en Weil een reële prijsdaling van 47% voorspelden. Ironisch genoeg werd Gregory Mankiw enige tijd later de belangrijkste economisch adviseur van President Bush. Voor een econoom staat een geheel verkeerde voorspelling een voorspoedige carrière niet in de weg.

In dat vervolgonderzoek hebben Green en Hendershott (1996) een mijlpaal geslagen. Zij hebben een methode ontwikkeld die tegelijk rekening houdt met de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag en die bovendien niet alleen kijkt naar leeftijd, maar ook naar andere demografische eigenschappen van een huishouden. Daarbij maken ze gebruik van micro data, zodat ze eigenschappen van individuele huishoudens direct kunnen verbinden aan de karakteristieken van het huis dat ze bewonen. Om te beginnen schatten ze een hedonisch model, dat ze in staat stelt om de prijs te bepalen van iedere karakteristiek van een woning. Dat zijn aspecten die betrekking hebben op de woning zelf, zoals grootte, staat van onderhoud en tuin, maar ook aspecten die betrekking hebben op de locatie, zoals nabijheid van voorzieningen, landelijke ligging, of juist ligging in stadscentrum. Vervolgens bepalen ze de relatie tussen de vraag naar elk van deze karakteristieken en de demografische eigenschappen van een huishouden: welke leeftijdscategorie vraagt wat? Maar ook: wat zijn de effecten van gezinsgrootte, van inkomen en van inwonende kinderen? Als ze dat eenmaal weten, kunnen ze op basis van demografische projecties de toekomstige vraag naar woningen bepalen. Voor Amerika bleek die vraag, ondanks het einde van de baby boom, nog flink door te groeien.

Ondanks de fundamentele kracht van de gekozen aanpak van Green en Hendershott kent deze toch enkele zwakke punten. Zij veronderstellen dat alle demografische karakteristieken van een huishouden constant blijven in de tijd en daarmee staan ze lijnrecht tegenover Mankiw en Weil (1989), die veronderstelden dat deze karakteristieken juist allemaal variëren in de tijd. Beide uitgangspunten zijn niet erg realistisch. Het is beter om sommige zaken te laten veranderen en andere niet. Inkomen, gezondheid en het aantal thuiswonende kinderen veranderen bijvoorbeeld met de levenscyclus van een huishouden, terwijl het opleidingsniveau voor dat huishouden onafhankelijk is de levenscyclus. Dat laatste is een cohort variabele, die hoort bij een bepaald leeftijdscohort.

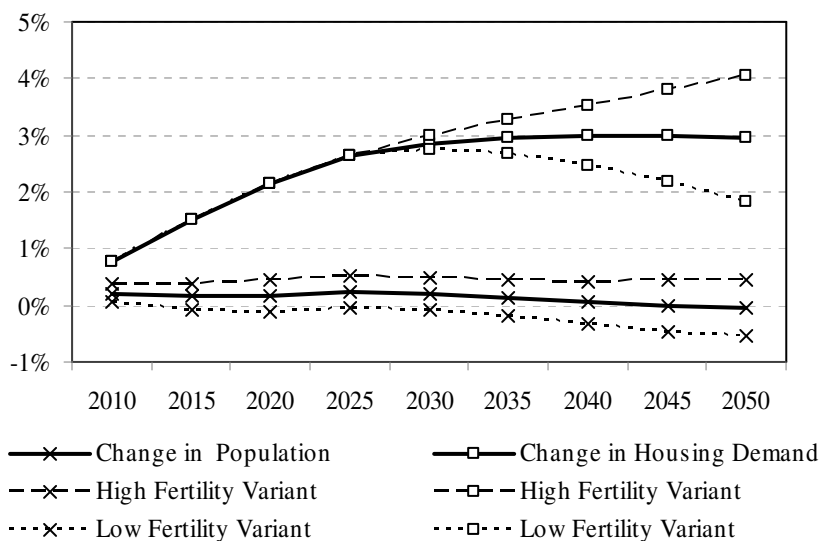
In een eerder onderzoek voor het Verenigd Koninkrijk (Eichholtz en Lindenthal, 2008) hebben wij de methode van Green en Hendershott verder aangescherpt door een expliciet onderscheid te maken tussen levenscyclus variabelen, die veranderen met de leeftijd van een huishouden, en cohort variabelen, die niet veranderen met leeftijd. Wij konden deze aanpak toepassen op een omvangrijke micro dataset voor het Verenigd Koninkrijk, die zeer gedetailleerde informatie bevat over huishoudens en de huizen die ze bewonen. De belangrijkste conclusie van deze studie is dat menselijk kapitaal de sleutelvariabele is voor de vraag naar woningen. Een hoger opleidingsniveau stuwt die vraag omhoog, terwijl bijvoorbeeld chronische ziekte de vraag doet dalen. Aangezien iedere generatie beter is opgeleid en gezonder is dan de generaties daarvoor, betekent dit meer vraag naar woondiensten, zelfs als de bevolking niet meer groeit. Dit alles geldt zelfs na correctie voor de hogere verwachte inkomensniveaus.

Wij passen de resultaten van Eichholtz en Lindenthal (2008) toe op Nederland. Het verband tussen leeftijd van een huishouden en de koopkrachtige vraag naar woondiensten, zoals we dat voor het Verenigd Koninkrijk hebben geschat, extrapoleren we naar Nederland door ze te combineren we met de Nederlandse pro-

jecties voor de bevolkingsgroei. Daarbij veronderstellen we dus impliciet dat vergelijkbare Nederlandse en Britse huishoudens ook vergelijkbare woonpreferenties hebben, bijvoorbeeld voor vrijstaand versus rijtjeshuis, grote versus kleine woning, etc.

De resultaten van deze analyse staan in Figuur 3.4 en geven aan dat de woningvraag blijft stijgen. In het basisscenario voor de bevolkingsgroei gaat het om een groei van de woningvraag die oploopt naar 3% per jaar rond 2030 en dan constant blijft. In het hoge scenario voor de bevolkingsgroei blijft de woningvraag ook na 2030 oplopen en in het lage scenario loopt de groei van de vraag naar woningen op tot 2030 om pas daarna weer naar beneden te gaan. In alle scenario's is er dus sprake van een steeds groeiende vraag naar woningen tot 2050, al wordt die groei minder sterk na 2030.

Figuur 3.4 Jaarlijkse bevolkingsgroei en groei in woningvraag Nederland (2010-2050)



Data Source: Population projections of the United Nations 2006 database.

Note: Housing demand growth is positive under all scenarios. Demand is the same for the first years under all scenarios, since it takes time before the differences in birth rates translate into more/less households.

Bij de interpretatie van deze cijfers dient te worden bedacht dat we conservatief zijn in onze aannames. Zo nemen we aan dat huishoudens niet verder zullen krimpen, dat de reële inkomens constant blijven, dat de inkomensverdeling over leeftijdscohorten constant blijft, dat de relatie tussen gezondheid en leeftijd niet verandert en dat we geen verdere verhoging van het onderwijsniveau per leeftijdscohort mogen verwachten. Bovendien veronderstellen we impliciet dat er op dit moment geen kwalitatieve en kwantitatieve tekorten bestaan. Als we over

deze veronderstellingen minder conservatief – en naar onze mening meer realistisch – zouden zijn, dan zou dat een nog hogere geprojecteerde additionele vraag naar woondiensten opleveren.

De belangrijkste boodschap in onze resultaten is in lijn met die van Neuteboom en Brounen (2007), die ook voorspellen dat de vraag naar woningen groeit met de leeftijd van een huishouden. Zij doen een grondige analyse naar de woonconsumptie van verschillende leeftijdscohorten, die ze volgen in de tijd. Hun resultaten geven aan dat Nederlandse ouderen steeds minder geneigd zijn om te huren en steeds grotere woningen bewonen. Neuteboom en Brounen voorspellen dat ouderen een toenemend deel van hun vermogen zullen aanwenden voor wooncomfort. Hun resultaten en die van ons suggereren dat de standaard assumptie, dat ouderen minder ruimte nodig hebben en dus ook wel minder ruimte zullen consumeren, hoogstwaarschijnlijk niet juist is. Dat gold misschien vroeger, toen de gemiddelde senior relatief laag was opgeleid en daarom weinig vermogen had opgebouwd, maar dat zal in de toekomst niet meer zo zijn.

De conclusie is dan ook dat de prognoses voor de woningbehoefte van het ministerie van VROM de werkelijk te verwachten behoefte structureel onderschat. Oudere huishoudens consumeren meer woning, en dat betekent dat er veel grotere vervangingsinvesteringen nodig zullen zijn om de woningvoorraad bij die vraag te laten aansluiten. Ook betekent dit dat we nu moeten bouwen voor een koopkrachtige vraag.

3.4.2 Waar gaan ouderen wonen?

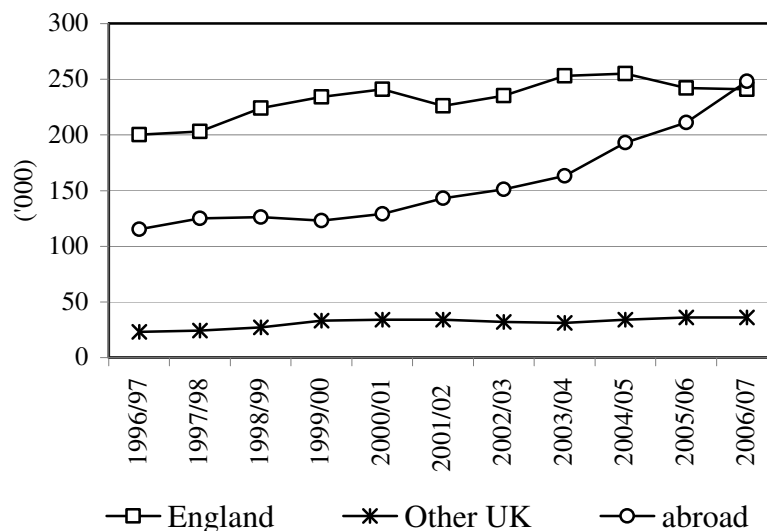
Kortom, de vraag naar woningen is sterk leeftijdgebonden en zal met de veroudering van de bevolking waarschijnlijk nog toenemen. Het is echter niet duidelijk waar de oudere bevolking in Nederland zich gaat vestigen. De kans dat ze blijven waar ze hun hele leven hebben gewoond, wordt steeds kleiner. Ouderen migreren veel meer dan vroeger. Het interessante daarbij is dat ze, na die migratie, hun home equity niet verminderen, maar dat het vermogen dat vastligt in hun woning zelfs nog stijgt (Wise en Venti, 1989).

In de Verenigde Staten is er sprake van een 'Florida Effect'; ouderen trekken massaal weg uit het noorden en zoeken de zon op. Dat doen ze niet alleen in Florida, maar ook in California en in de westelijke bergstaten. In Europa vindt er bijvoorbeeld grootschalige migratie van ouderen plaats naar Spanje en de mediterrane kustgebieden.

Voor een klein land als Nederland leidt deze senioren migratie tot drie vragen. De eerste vraag is of ouderen zich vestigen in Nederland, of dat ze echt de zon gaan opzoeken en naar Zuid Europa trekken. De tweede vraag is of dat wegtrekken full time is, of dat ouderen ervoor kiezen om een woning in Nederland aan te houden naast een tweede huis in de zon. De derde vraag is waar ouderen zich in Nederland zullen vestigen, indien ze in hun eigen land blijven.

Om met het eerste te beginnen: de emigratiecijfers laten de laatste jaren spectaculaire ontwikkelingen zien. Tussen 2002 en 2006 is het aantal emigranten ongeveer verdubbeld. De twee toplanden in de Nederlandse emigratie zijn België en Duitsland. De trek naar die landen is waarschijnlijk grotendeels te wijten aan het feit dat hypotheekrenteaf trek nu ook geldt voor mensen die hun inkomen in Nederland verdienen, maar in het buitenland hun primaire woning hebben. Dit, gevoegd bij de veel lagere woningprijzen in België en Duitsland, heeft vooral in de grensstreken geleid tot vestiging bij de bureu. Ouderen spelen in de emigratie een belangrijke rol en zij blijken vooral goed vertegenwoordigd in de migratie naar de zon (Frankrijk, Spanje, Portugal) en naar landen als Turkije, Marokko en Suriname. Dit suggereert dat een belangrijk deel van de vraag naar seniorenwoningen niet in Nederland zal ontstaan, maar in het buitenland.

Figuur 3.5 Brits tweede woningbezit

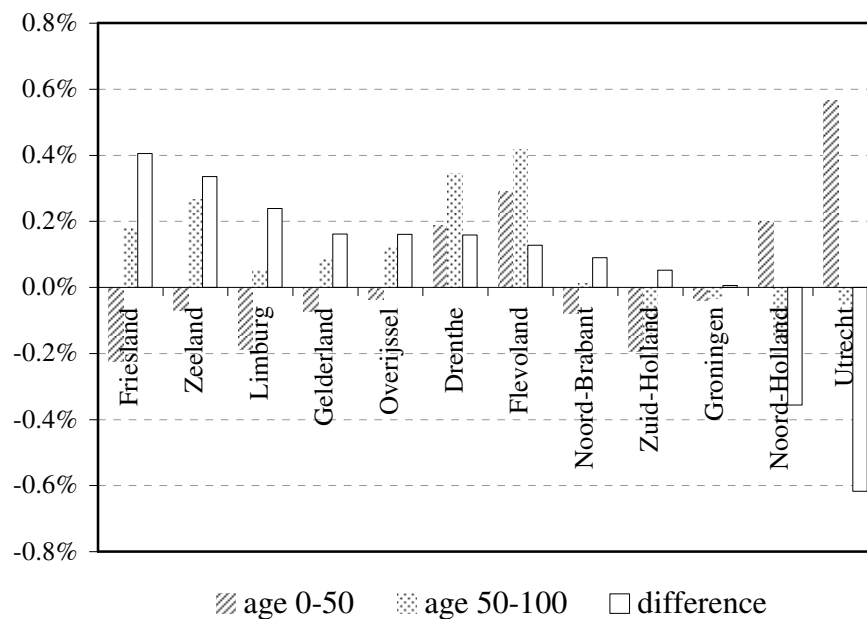


De tweede vraag is moeilijker te beantwoorden, omdat goede cijfers over tweede woningbezit schaars zijn. Voor zover wij weten zijn er voor Nederland geen goede cijfers. Voor Engeland zijn die er wel. Figuur 3.5 laat de ontwikkeling van het tweede woningbezit zien voor Engeland, verdeeld over woningen in Engeland zelf, woningen in de rest van het Verenigd Koninkrijk en woningen daarbuiten. De grafiek laat duidelijk zien dat er vooral sprake is van groei van het aantal tweede woningen in het buitenland. Binnen Engeland en het Verenigd Koninkrijk is dit vrijwel constant.

Het is natuurlijk de vraag of de Britse ontwikkelingen ook voor Nederlandse senioren zullen gelden, maar wij gaan ervan uit dat het tweede woningbezit ook onder Nederlandse burgers zal groeien. Dit is vooral een welvaartsverschijnsel en de welvaart zal naar verwachting verder toenemen. Ook is de kans groot dat

die tweede huizen buiten Nederland zullen staan. Ten eerste hebben Nederland en Engeland een vergelijkbaar regenachtig klimaat, een belangrijke factor in de senioren migratie. Ten tweede is er de 'low cost revolution' in de luchtvaart. Een tweede huis in het – verre – buitenland was vroeger alleen weggelegd voor mensen die zich ook de daarbij behorende vliegtickets konden veroorloven, of die bereid waren regelmatig heel lang te reizen. Dit legde een fundamentele rem op de groei van het buitenlandse tweede huizenbezit. Met de komst van de blijvend goedkope vliegtickets is die rem verdwenen. Overal in Europa zijn nu woningontwikkelingen te zien in de nabijheid van de regionale vliegvelden. Mensen die vroeger een tweede huis in Drenthe of Limburg zouden hebben gekocht, kunnen dit nu doen in Portugal, Spanje, of Kroatië.

Figuur 3.6 Netto provinciale bevolkingsgroei door binnenlandse migratie, 2006



Bron: CBS

Voor de derde vraag, waar ouderen zich in Nederland zullen vestigen, is het wel weer mogelijk om te kijken naar cijfers en op basis daarvan ontwikkelingen te zien. Kijkend naar migratiepatronen binnen Nederland, dan vallen de grote verschillen op tussen mensen jonger dan 50 en mensen daarboven. Figuur 3.6 geeft informatie over binnenlandse migratiepatronen, voor verschillende leeftijdsgroepen en voor het jaar 2006. Uit deze figuur blijkt dat een groot deel van de binnenlandse migratie voor rekening komt van ouderen en dat de plaatsen waar zij

heen migreren sterk verschillen van die van jongeren. Er zijn voor ouderen vier duidelijke favorieten, namelijk Flevoland, Drenthe, Friesland en Zeeland, terwijl ze juist wegtrekken uit de Randstad provincies Utrecht en Noord en Zuid Holland. De leeftijdsgroep 50+ is zeer actief in de migratie. Overigens blijkt bij verdere analyse van de leeftijdscohorten dat er geen netto remigratie is onder de echte ouderen. Blijkbaar trekt men voorgoed weg en dat betekent dat er in de 'Florida' provincies – meer – woonvoorzieningen moeten komen met geïntegreerde ouderenzorg. Wanneer we ook migratie van jongere groepen in de beschouwing meenemen, dan blijkt de toestroom van ouderen gepaard te gaan met een sterke uitstroom van jongeren in Friesland, Zeeland en Limburg. Vooral in die provincies zal er dus sprake zijn van grote veranderingen in de kwalitatieve woonvraag.

De getoonde grafiek heeft betrekking op één jaar. Wanneer we de meerdere jaren met elkaar vergelijken, dan wordt duidelijk dat de gevonden patronen redelijk constant zijn in de tijd. Het blijft echter gevaarlijk om op basis van zulke korte reeksen voorspellingen te doen, maar Fokkema, Gierveld en Nijkamp toonden in 1996 al aan dat ouderen de steden verlaten in ruil het landelijke gebied, aangezien ze de problemen van de grote steden willen vermijden en streven naar een betere levenskwaliteit. Wij concluderen dan ook dat de getoonde patronen een redelijke leidraad geven bij het bepalen van de toekomstige regionale woonbehoefte.

3.5 Wat moeten we doen?

Het tweede deel van onze analyse geeft aan dat het schatten van de toekomstige woonbehoefte ingewikkeld is. De basis van de gebruikelijke prognoses – één huishouden, één woning – leidt waarschijnlijk tot een structurele onderschatting van de toekomstige woonbehoefte. Bovendien is het, gezien de vergrijzing, steeds moeilijker om te bepalen waar de behoefte aan nieuwe woningen zich manifesteert. Senioren zijn veel meer dan vroeger geneigd tot migratie, zowel binnen als buiten Nederland en dat leidt tot onvoorspelbaarheid.

Deze ontwikkelingen pleiten voor maximale flexibiliteit van het woningaanbod, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin en zowel in nieuwbouw als in bestaande bouw. Bovendien moet dat woningaanbod zo goed mogelijk worden afgestemd op de wensen van de consument, niet op de voorkeuren van beleidsmakers. Wij concentreren ons verder dan ook op beleidsmaatregelen die betrekking hebben op het aanbod. Dat betekent niet dat een herziening van het woningmarktbeleid daarmee klaar is. Integendeel, het is duidelijk dat een integrale aanpak nodig is van alle fiscale faciliteiten, subsidies en belemmeringen, die veelal de vraag naar woningen ondersteunen. Daar is de afgelopen tijd echter al veel over geschreven⁷, dus dat laten wij hier voor wat het is.

⁷ Zie onder meer Eichholtz (2006), REA (2006), Koning, Saitua en Ebregt (2006), Van Ewijk et al. (2006), VROM Raad (2007), Romijn en Besseling (2008) en de andere preadviezen in deze bundel.

Paragraaf 3.3 laat zien dat onze hoge grondprijzen geen natuurverschijnsel zijn, dat onlosmakelijk samenhangt met onze zeer hoge bevolkingsdichtheid. De vergelijking met de rest van de EU en vooral met België geeft aan dat onze hoge grondprijzen het gevolg zijn van een politieke keuze voor een grondbeleid dat slechts mondjesmaat landbouwgrond omzet in woongrond. Deze analyse suggereert dat we de grondprijzen vrijwel helemaal zelf in de hand hebben. Voor een betaalbare woningmarkt zullen we onze keuzes dus moeten herzien en zullen we veel meer landbouwgrond moeten herbestemmen in woongrond.

Een ruimer grondbeleid is ook wenselijk om het type woning te kunnen bouwen dat onder Nederlandse burgers de voorkeur geniet. Uit marktonderzoek blijkt stelselmatig een grote behoefte aan eengezinswoningen met tuin. Appartementen zijn veel minder populair. Deze duidelijke voorkeur van de consument staat helaas haaks op de voorkeuren van onze beleidsmakers in de ruimtelijke ordening. Hier leeft stelselmatig het idee om de bulk van de woningbouw te laten plaatsvinden binnen de bestaande stedelijke grenzen en in grootschalige hoogbouw. De Structuurvisie Randstad (2008) is een recent voorbeeld van deze denkrichting. Wij pleiten ervoor om dit dogma te laten vallen en een ruimer grondbeleid te voeren, om de kwalitatieve woonwensen van de consument zo goed mogelijk te bedienen. Bovendien kan alleen op die manier de vereiste snelheid in de nieuwbouw worden gerealiseerd.

Zoals gezegd gaat een ruimer grondbeleid onvermijdelijk ten koste van het areaal landbouwgrond en de landbouworganisaties vinden dit geen goed idee. Een organisatie als LTO Nederland pleit steevast voor behoud van landbouwbestemming: "Nederland moet veel zuiniger omspringen met kostbare landbouwgrond". LTO Nederland ergert zich aan de wilde ruimtelijke ordening van de laatste jaren" (LTO Nederland, 2008). Het is onvermijdelijk dat de politiek hier rekening mee houdt en dat kan een reden zijn dat het Nederlandse grondbeleid voor woningbouw zo restrictief is. Het is echter van belang om te beseffen dat er een verschil bestaat tussen de visie van LTO Nederland en een deel van de individuele boeren die zij vertegenwoordigen. Boeren die hun grond verkopen omdat er woningen op worden gebouwd, doen dit doorgaans zonder morren, omdat ze er financieel flink bij winnen. Maar deze boeren zijn per definitie altijd een kleine minderheid binnen hun organisatie. Voor de meeste boeren is woningbouw ver weg. Om een bredere maatschappelijke coalitie te vormen voor meer woningbouw zouden de winsten van herbestemming van landbouw naar woningbouw breder moeten worden verdeeld onder de boeren, bijvoorbeeld door een deel van die winst te benutten voor de aanvullende pensioenverzekering in de landbouw.

Overigens betekent ons pleidooi voor een ruimer grondbeleid geen pleidooi voor een klakkeloze overname van het Belgische beleid; wie door België reist, ziet de verrommeling waar we in Nederland zo bang voor zijn. België heeft bovendien last van een structurele lintbebouwing die ervoor zorgt dat de landschappelijke impact van de woningbouw veel groter is dan nodig. Wij pleiten er dan ook voor om de uitbreiding in het areaal aan woongrond te koppelen aan de planmatige manier waarop we in Nederland gewend zijn om woningen te bouwen. Er is geen

principiële tegenstelling tussen een ruimer grondbeleid en geordende landschapsinrichting.

Verder maakt paragraaf 3.3 duidelijk dat we nu serieus werk moeten gaan maken van de doorstroming in de woningmarkt. De verstopping in de markt zorgt voor een schijnbaar tekort aan sociale (huur)woningen, zodat er een permanente druk ontstaat om er daar meer van te bouwen. Dat zijn de sloopwoningen van 2020 en verder. Dit soort kapitaalvernietiging is niet nodig en kunnen we ons niet veroorloven. De doorstroming kan op twee manieren worden aangepakt. De eenvoudigste is de liberalisering van de huurmarkt en de terugkeer van het prijsmechanisme in de huurwoningenmarkt. Als iedereen markthuur gaat betalen, dan heeft niemand meer een subsidieprikkel om onterecht in een sociale woning te blijven en kan de doorstroming op gang komen. Helaas is deze aanpak ook het pijnlijkst: Romijn en Besseling (2008) berekenen dat de huren dan circa tweemaal zo hoog zouden liggen als nu. Complete huurliberalisatie lijkt politiek dan ook een brug te ver.

Een meer haalbare methode om iets te doen aan de doorstroming is rigide inkomensstoetsing. Op dit moment staan privacy- en huurwetgeving een effectieve inkomensstoets door sociale verhuurders in de weg. Woningcorporaties hebben geen toegang tot salarisgegevens van hun huurders en zelfs als ze die zouden hebben, dan hebben ze nu niet de instrumenten om daar iets mee te doen: de huurwet verhindert ze om huurders met een te hoog inkomen uit hun gesubsidieerde woning te verwijderen of de huur naar marktniveau op te trekken. Er zou een wettelijk kader moeten komen om inkomensstoetsing mogelijk te maken en van tanden te voorzien, zodanig dat mensen die het kunnen betalen gewoon de markthuur voor hun woning moeten gaan betalen.

Tenslotte blijkt uit paragraaf 3.3 dat de werkvloer in de woningmarkt – de gemeenten, de corporaties en de ontwikkelaars – niet geprikkeld wordt om de schaarste heel hard te lijf te gaan. Vanuit de werkvloer zijn er dan ook weinig concrete oplossingen te verwachten om het rigide aanbod van nieuwe woningen flexibel te maken en de woningproductie te versnellen. Het rijk zal moeten ingrijpen. Dat kan door de termijnen van procedures te verkorten en door het aantal beroepsmogelijkheden te verkorten. Daarnaast heeft het rijk de sleutel in handen voor een versoepeling van de ruimtelijke ordening en het introduceren van normale marktomstandigheden in de woningmarkt.

Referenties

- Ambrose, B., P. Eichholtz en T. Lindenthal. 2008. "House Prices and Fundamentals: Evidence from the Very Long Run", Maastricht University Working Paper.
- Blackley, D.M. 1999. "The long-run elasticity of new housing supply in the US: empirical evidence for 1950 to 1994", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1), 25-42.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 1939. De Nederlandse volkshuishouding, 1914 – 1918. Nederlandse conjunctuur speciale onderzoeken, 3. *Een economisch-statistische schets*. Voorburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 1948. Het nationale inkomen van Nederland, 1921–1939. *Monografieën van de Nederlandse conjunctuur*, 7. Voorburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 1999. De raming van diensten uit eigenwoningbezit. *Sector Nationale Rekeningen*. Voorburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2008. De gemiddelde verhoging woninghuur in Nederland 1978-2005.
<http://www.cbs.nl/en-GB/menu/cijfers/statline/default.htm> (bestudeerd op Feb. 19, 2008).
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2008b. Bodemgebruik Nederland 1996, 2000, 2003.
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLNL&PA=70262NED&VW=T> (bestudeerd op Feb. 19, 2008).
- CBS/NIWI. 1999. *Volkstelling 1899*, werkelijke bevolking ingeschreven gemeente Amsterdam.
- Dol, K en H. van der Heijden. 2005. *Knelpuntenmonitor Woningproductie 2005*, OTB, TU Delft.
- Eichholtz, P. 2006. "Woningmarktbeleid moet integraal worden hervormd", *Tijdschrift voor Politieke Economie*.
- Eichholtz, P.M.A., en T. Lindenthal. 2008. "Demographics, Human Capital, and the Demand for Housing", Maastricht University working paper.
- Eichholtz, Piet M.A. en Marcel A.J. Theebe. 2007. "Housing Market rents in the Long Run; Amsterdam 1550-1851." Maastricht University working paper.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever en R.A. de Mooij. 2006. *Woningmarkteffecten van hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning*, CPB Bijzondere Publicatie.
- Fokkema, T., J. Gierveld en P. Nijkamp. 1996. "Big Cities, Big Problems: Reason for the Elderly to Move?" *Urban Studies*, Vol. 33, No. 2, 353-377.
- Green, R. en P. Hendershott. 1996. "Age, housing demand, and real house prices", *Regional Science and Urban Economics*, 26(5): 465-80.
- Hendershott, P. 1992. "Are real house prices likely to decline by 47 percent?" *Regional Science and Urban Economics*, 22(5):553-63.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebregt. 2006. *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB Document 128.

- Lesger, Clé. 1986. *Huur en conjunctuur: De woningmarkt in Amsterdam, 1550 – 1850*. Vol. 10, *Amsterdam historic series*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- LTO Nederland. 2008. Nederland moet zuinig omspringen met kostbare landbouwgrond. Persbericht.
- Mankiw, N.G. en D. Weil. 1989. "The baby boom, the baby bust, and the housing market", *Regional Science and Urban Economics*, 19(2): 235-58.
- Nationaal Instituut voor de Statistiek België. 2008. *Bodemgebruik per gewest (1834 tot 2007)*. http://www.statbel.fgov.be/downloads/solhist_nl.xls (bestudeerd op Feb. 19, 2008)
- Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers. 2007. *NVB Thermometer koopwoningen*.
- Neuteboom, P. en D. Brounen. 2007. "Housing Demand in Ageing Markets – Dutch cohort evidence", Erasmus University working paper.
- Peek, J. and J. Wilcox. 1991. "The measurement and determinants of single-family house prices", *Real Estate Economics*, 19(3): 353-382.
- Poterba, J.M. 1984. "Tax subsidies to owner occupied housing: an asset market approach", *Quarterly Journal of Economics*, 99(4), 729-52.
- Raad van Economisch Adviseurs (REA). 2006. *De woningmarkt uit het slot*.
- Riel, Arthur van. 2006. *Prices and economic development in the Netherlands, 1800 – 1913; Markets, institutions and policy restraints*. Universiteit Utrecht.
- Romijn, G. en P. Besseling. 2008. *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, Centraal Planbureau, CPB Document 165.
- Rouwendal, J. en W. Vermeulen. 2008. *Struggling for rents; The adjustment of land use constraints in an expanding housing market*, VU working paper.
- Topel, R.H. and S. Rosen. 1988. "Housing investments in the United States", *Journal of Political Economy*, 96(4), 718-40.
- Vermeulen, W. en J. Rouwendal. 2007. *Housing Supply in the Netherlands, Centraal Planbureau*, CPB Discussion Paper 87, september.
- VROM. 2007. *Primos Prognose 2007; De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, november.
- VROM. 2008. *Structuurvisie Randstad 2040*.
- VROM Raad. 2007. *Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans*, VROM-Raad advies 064.
- Venti, Steven F. and David A. Wise. 1989. *Aging, Moving, and Housing Wealth*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. <http://www.nber.org/papers/w2324>

Hoofdstuk 4 Economische dynamiek en de Randstedelijke woningmarkt

*Frank van Oort, Thomas de Graaff, Gusta Renes & Mark Thissen**

4.1 Inleiding

Stedelijke economische dynamiek en de woningmarkt zijn sterk met elkaar verflochten in de Randstad. Opvallend is evenwel dat de economie vooral in de Noordvleugel van de Randstad (Amsterdam–Utrecht) zich bijna als vanzelf verder ontwikkelt in groeisectoren als zakelijke, financiële en creatieve dienstverlening en dat deze bedrijvigheid onbeperkt fysiek de ruimte krijgt. Het hoogwaardige woningaanbod van de hierbij behorende hoog opgeleide arbeidskrachten in deze voor hen ook meest populaire woonregio's blijft echter sterk achter waardoor in dit marktsegment de huizenprijzen de laatste jaren sterk zijn gestegen. Dit suggereert dat 'woonbeleid' en 'werkbeleid' in de Randstad niet optimaal op elkaar zijn afgestemd. We beargumenteren dat de economische kracht van de stad en de stedelijke regio door een betere afstemming nog beter tot haar recht kan komen. Hiertoe dienen planologische beleidsconcepten met betrekking tot woon- en werklocaties kritisch tegen het licht te worden gehouden.

In dit preadvies gaan we in op de determinanten van stedelijke economische groei en van de (lokale) woningmarkten in de Randstad, en op hun onderlinge samenhang. We doen dit door een overzicht te geven van enerzijds de agglomeratiefactoren die in de Randstad zorgen voor een meer dan evenredige economische ontwikkeling (paragraaf 4.2) en anderzijds van de – marktgedreven en beleidsmatige – factoren die de regionale woning- en huurmarkt in de Randstad bepalen (paragraaf 4.3). In vergelijking met het buitenland stuurt het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid traditioneel zeer sterk op de woonlocatie, en slechts in geringe mate op de locatie van bedrijventerreinen. De achterliggende veronderstelling is dat de werkgelegenheid de mensen volgt. In paragraaf 4.4 onderzoeken wij deze veronderstelde relatie in de bevolkings- en werkgelegenheidsdynamiek in Nederlandse gemeenten waarbij economische agglomeratiefactoren en woningmarkt factoren tegelijkertijd in de analyse worden betrokken. Conclusies en beleidsconsequenties over de afstemming tussen woon- en werkbeleid in de Randstad besluiten dit preadvies (paragraaf 4.5).

* Alle auteurs zijn werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in Den Haag. Frank van Oort is tevens verbonden aan de Universiteit Utrecht en Thomas de Graaff aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

4.2 Economische dynamiek in de Randstad

4.2.1 *Bedrijven clusteren in kennisintensieve agglomeraties*

Waarom willen bedrijven zich graag in de Randstad vestigen? In de recente literatuur is veel aandacht voor agglomeratievoordelen en clusters van bedrijven. Deze kunnen worden vertaald naar locatiefactoren voor bedrijven, waarbij op verschillende schaalniveaus (pand, omgeving, stad, regio) wordt gekeken naar locatiebeslissingen van bedrijven. Deze agglomeratievoordelen zijn blijkbaar (nog steeds) groter dan de nadelen van hogere vastgoedprijzen, congestie en minder bereikbare recreatieve voorzieningen. We gaan in deze paragraaf eerst in op de agglomeratieliteratuur, om die vervolgens in te bedden in een overzicht van de locatiefactoren die in de literatuur genoemd worden.

Bedrijven clusteren zich in agglomeraties: stedelijke of regionale concentraties van economische activiteiten. De Randstad is hier het bekendste Nederlands voorbeeld van. In de economie hebben agglomeratievoordelen te maken met de verscheidenheid, specialisatie en concurrentie van stedelijke concentraties van bedrijven (Van Oort 2004). De crux hiervan is dat de agglomeratiecontext bedrijven tot innovatie, vernieuwing en interactie stimuleert en dat deze stimulans een structurele bijdrage levert aan de economische groei ter plaatse. Hierbij spelen verschillende mechanismen van kennisoverdracht een rol. Niet alleen pure innovatie-indicatoren zoals de intensiteit van research en development activiteiten (input) of octrooien en patenten (output) per bedrijf zijn van belang, maar ook de uitwisseling van kennis tussen bedrijven en instellingen via spin-offs, creatieve samenwerkingsverbanden, contacten tussen ondernemers en via de arbeidsmobiliteit van hoogopgeleide werknemers (McCann & Van Oort, 2008). Hiernaast spelen fysieke (handels-) relaties en de beschikbaarheid van geschikte toeleveranciers en werknemers een belangrijke rol bij agglomeratie effecten. Voor economisch geografen en beleidsmakers is het een interessant vraagstuk of de bedrijfsdynamiek vooral plaatsvindt in agglomeraties met een verscheidenheid van activiteiten in een breed scala van sectoren, of in agglomeraties die sterk gespecialiseerd zijn (clusters) op een bepaalde sector (De Groot e.a. 2009). Het ministerie van Economische Zaken mikt bijvoorbeeld met haar clusterbeleid - aangeduid met sleutelgebieden - op de voordelen van gelokaliseerde specialisatie (Pieken in de Delta).

Deze discussie is niet nieuw. Marshall (1890), en later Arrow (1962) en Romer (1986), beweerden al dat economische relaties tussen bedrijven vaak sectorspecifiek zijn en dat bij gevolg ruimtelijke specialisatie de groei en dynamiek van bedrijven in een dergelijke sector bevordert. Zo wees Marshall er in zijn theorie over 'external economies' op dat concentraties van bedrijven het gezamenlijke voordeel hebben van een gespecialiseerde arbeidsmarkt en toeleveringsmarkt en de aanwezigheid van veel gespecialiseerde kennis (wat kan leiden tot kennis spillovers). Deze agglomeratievoordelen lokken nieuwe bedrijven uit, omdat deze de

lokale voordelen gemakkelijk voor eigen nut kunnen gebruiken. Grote gevestigde bedrijven met een (inter)nationale afzetmarkt zullen vooral oog hebben voor de kwaliteit van het lokale arbeidsmarktgebied, terwijl jonge bedrijven kunnen profiteren van lokale afzetmogelijkheden. Grote bedrijven maken daarbij doelbewust gebruik van de toepassingsgerichtheid, flexibiliteit en dynamiek van jonge bedrijven in dezelfde agglomeratie (Feldman & Audretsch 1999). Caniëls (1999) vat de rol van een geclusterde bedrijfstak in de diffusie van nieuwe producten en processen samen vanuit het perspectief van de zogenaamde groeipool. De centrale gedachte hierbij is dat economische vernieuwing haar oorsprong vindt in gespecialiseerde centra, maar dat de diffusie ervan een ruimtelijk hiërarchisch patroon volgt: van grote knopen (groeipolen) naar kleinere knopen in een netwerk. Het begrip groeipool als fysieke vorm van deze netwerken wordt vrijelijk ingewisseld voor concepten zoals industriële complexen, formaties, filières, 'industrial districts' en clusters (Harrison 1991), maar de uitgangspunten van deze concepten als het gaat om economische vernieuwing en -diffusie zijn gelijk gebleven. Tegenover de argumenten voor specialisatie staan argumenten voor diversiteit. De bekendste pleitbezorger van de laatste is Jane Jacobs (1969). Zij gaat ervan uit dat de meeste groei gegenereerd wordt als kennis uit de ene sector wordt toegepast in een andere sector. Een intersectorale kruisbestuiving van kennis, dus. Omdat niet alle sectoren van elkaar kunnen leren (schoenmakers bijvoorbeeld weinig van broodbakkers), dienen zij wel minimaal aan elkaar gerelateerd te zijn in gebruikte technologie of gezamenlijke input- en outputfactoren (Frenken e.a. 2007).

4.2.2 Locatiefactoren op verschillende schaalniveaus

De herleefde discussie over agglomeratiefactoren in steden sluit aan bij eerdere literatuur over de incubatie- of broedplaatsfunctie en de locatiefactoren van steden, met het verschil dat in deze laatste literatuur meer schaalniveaus worden onderscheiden. Steden zijn niet meer het eenduidige ruimtelijke schaalniveau waarbij bedrijven zich bij voorkeur in of nabij de stadscentra vestigen. Deze oorspronkelijk monocentrische incubatie veronderstelling is afkomstig van Alsonso (1964) en Hoover & Vernon (1959): binnensteden zijn aantrekkelijk voor (startende) bedrijven, omdat daar de kostenstructuur gunstiger is dan in de stedelijke periferie. Leone & Struijck (1976) wijzen erop dat binnensteden vaker oude en dus goedkope bedrijfsruimte bevatten, een concentratie van goedkope arbeid en andere voorzieningen bieden, en een groot informatievoordeel bezitten. Doordat gemakkelijk communicatie mogelijk is met klanten en toeleveranciers, kunnen jonge bedrijven er hun bedrijfsrisico's reduceren. Tegenwoordig wijzen Audretsch e.a. (2006) op de ruimtelijke (policentrische) dynamiek van het incubatieproces. Want hoewel de binnenstad mogelijk lagere bedrijfsrisico's met zich meebrengt, is hier tegelijkertijd het aandeel bedrijfsbeëindigingen het grootst. Succesvolle jonge bedrijven met een groeiend aantal werknemers verhuizen gaandeweg uit de binnensteden naar gebieden met een lagere stedelijke dichtheid doordat er in de binnenstad een gebrek is aan uitbreidingsruimte, de kostprijs van

de bedrijfsruimte er relatief hoog is en de meerwaarde van de informatiedichtheid er afneemt. Het blijkt dus zaak om locatiefactoren voor nieuwe en verhuizende bedrijven te differentiëren naar schaalniveau. In Tabel 4.1 worden deze samengevat.

Infrastructuur en bereikbaarheid hebben op lokaal schaalniveau een sterke invloed op de locatiekeuze. Een goede bereikbaarheid is een noodzakelijke voorwaarde voor vestiging (Van Oort e.a. 2007). Binnen agglomeraties bestaan duidelijke voorkeuren (met name voor vervoersintensieve sectoren) voor locaties aan de stadsrand en in randgemeenten nabij de snelwegen. Alleen bij schaarste in het aanbod van hoogwaardig vastgoed en bedrijventerreinen zullen bedrijven hun zoekgebied tot buiten de stedelijke regio uitbreiden. De eerder besproken agglomeratiefactoren die samenhangen met specialisaties (clusters) en variëteit in steden en gemeenten, hebben in Tabel 4.1 ook een plek gekregen. Enerzijds onder het kopje kennis ('soortgelijke bedrijven' en 'gevarieerde bedrijvigheid', alsmede 'branchespecifieke opleidingen'), en onder de kopjes toeleveranciers en output ('andere bedrijven') waar de gespecialiseerde marktrelaties hun plaats krijgen. Causaliteit is vooral een punt van zorg in de factoren die in de typologie van omgevingsfactoren (Tabel 4.1) zijn samengevat onder de groep 'woonomgeving'. Hoewel veel studies de kwaliteit van de woonomgeving meewegen in de verklaring van bedrijfsverplaatsingen en lokale economische groei (Gottlieb 1995; Love & Crompton 1999), hebben deze variabelen primair invloed op de woonlocatiekeuze van werknemers, en daarmee indirect op die van bedrijven. De vestigingsplaatskeuze van bedrijven is daarmee tegelijkertijd ook weer van invloed op de woonlocatiekeuze van werknemers. Paragraaf 4.4 gaat dieper in op dit vraagstuk.

Recentelijk heeft de interactie tussen woonmilieukenmerken en vestigingsplaatsbeslissingen van bedrijven en hun economische groei veel aandacht gekregen door de studies van Richard Florida (2002). Florida introduceerde de 'creatieve klasse', die hij ziet als motor en aanjager van de huidige stedelijke diensteneconomie. Waar de creatieve klasse woont, vestigen bedrijven zich, worden veel nieuwe bedrijven gestart en neemt dientengevolge de werkgelegenheid toe. Want de creatieve klasse is niet alleen creatief en innovatief, ze besteden ook veel geld aan verschillende vormen van uitgaan zoals de horeca en theater. Kortom, de creatieve klasse als vliegwiel van de economie. Belangrijker nog dan een bewijs voor de exacte werking van dit concept is de suggestie dat de een creatieve economie ook door lokale overheden is te creëren. Dit is de reden waarom iedere zichzelf respecterende stad in Nederland zich de laatste jaren heeft gestort op creatieve sectoren, creatieve milieus, creatieve wijken en creatieve verzamelingen.

Bedrijfsverplaatsingen en -oprichtingen kennen een vrij grote dynamiek. Van Oort e.a. (2007) laten op basis van analyses met het Landelijke Informatiesysteem Arbeidsplaatsen (LISA) zien dat per jaar ongeveer 3 procent van de werkgelegenheid in bedrijven in Nederland verhuist en nog eens 3 procent vernieuwt door bedrijfsoprichtingen. Het gaat hierbij om jaarlijks circa 18.000 verhuizende vestigingen met 200.000 werknemers, en 50.000 nieuwe bedrijfsvestigingen die

gezaamenlijk 160.000 banen herbergen. Hoewel de afzetmarkt van bedrijven geografisch ruim gespreid is (Van Oort e.a. 2006), vinden de meeste bedrijfsverplaatsingen plaats binnen de eigen arbeidsmarktregio. Hierdoor behouden de bedrijven belangrijke netwerken, zoals dat van de werknemers en de lokale toeleveranciers. Afgezien van de bereikbaarheid van de beroepsbevolking zijn voor een aantal sectoren agglomeratievoordelen van groot belang. Naast deze voordelen speelt de ruimte die bedrijven nodig hebben om uit te breiden een rol - die moet binnen de stedelijke regio wel geaccommodeerd kunnen worden. In de Randstad, de economische kernregio van Nederland, wordt bedrijven die ruimte volop geboden, vooral door de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

4.2.3 Wonen en werken in de stad: Het monocentrische model

Veel wetenschappelijk onderzoek dat locatiefactoren voor bedrijven en voor huishoudens theoretisch met elkaar in verband brengt gaat uit van het 'monocentrische stedelijke model' zoals ontwikkeld door Alonso (1964) en Mills (1967). Deze theorie is gebaseerd op de Amerikaanse situatie en kijkt naar verschillen in stedelijke huizen- en grondprijzen in stedelijke locaties en zones. Ook in onze studie vormt het de basis van de analyse. Het model gaat uit van een Central Business District (CBD) in het hart van de stad, waarin de werkgelegenheid is geconcentreerd. Om het CBD heen wonen de gezinnen (werknemers). Deze maximaliseren hun nut door een afweging te maken tussen de grondkosten voor hun woning en de pendelkosten tussen woning en werk. Wonen de gezinnen dichter bij het CBD, dan zullen de pendelkosten lager uitvallen maar de grondkosten juist hoger zijn. Kiezen zij ervoor om verder van het CBD af te wonen, dan nemen de grondkosten af en de pendelkosten toe. Door het verband tussen afstand en grondkosten blijft het totale nut per saldo gelijk.

Recent waargenomen spreidingspatronen van bevolkings- en werklocaties in zowel de Verenigde Staten als West-Europa geven aanleiding te veronderstellen dat het monocentrische model steeds minder opgeld doet. Zo nemen centra in de suburbane gebieden de werk- en winkelfuncties over van de oude centrale stad. De nieuwe centra aan de rand van de stad hebben niet alleen veel voorzieningen, maar kennen ook een duidelijke werkfunctie voor een zeer groot gebied (zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Zuidas in Amsterdam). In vergelijking met het stadscentrum zijn suburbane locaties beter bereikbaar voor het verkeer van verder weg en leveren zij minder congestie op. Zo is een polinucleaire structuur van steden en (sub)centra ontstaan, die zich steeds vaker kenmerkt door woon-werkrelaties tussen voorheen gescheiden stedelijke (arbeidsmarkt)gebieden. Een simultaan verband, waarbij wonen en werken elkaar zouden kunnen beïnvloeden, zou de realiteit dus beter benaderen. Dit simultane verband is in de laatste dertig jaar in de ruimtelijk-economische theorie ontwikkeld en empirisch getest. Zo toont Boarnet (1994) voor regio's aan de oostkust van de VS aan dat de werkgelegenheidsontwikkeling afhankelijk is van de bevolkings- en arbeidsaanbod ont-

Tabel 4.1 Een typologie van locatiefactoren van bedrijven

Groep factoren	Subgroep/ Omgevingsfactor
Locatiekenmerken	<i>Pand/ gebouw/ terrein</i> Representativiteit/uitstraling Laad- en losmogelijkheden Uitbreidingsmogelijkheden Machines/ apparatuur Kosten <i>Directe omgeving</i> Representativiteit/uitstraling Criminaliteit/ veiligheid Winkelvoorzieningen personeel Parkeermogelijkheden *
Inputs	<i>Algemeen</i> Grondstoffen * Arbeid * <i>Toeleveranciers</i> Zakelijke diensten * Logistieke dienstverleners * Halffabrikaten/ onderdelen * <i>Kennis</i> Soortgelijke bedrijven/ instellingen Gevarieerde (gerelateerde) bedrijvigheid Creatieve bedrijvigheid R&D-intensieve bedrijvigheid Kennisinstellingen * Branchespecifieke opleidingen
Output	Consumenten* Andere bedrijven *
Faciliterende infrastructuur	Wegen * Spoorwegen * Overig openbaar vervoer * Vaarwegen * (Zee-)haven * (Internationaal) vliegveld * ICT-infrastructuur * Hotels, congrescentra (verblijf) *
Institutionele omgeving	Subsidies/investeringspremies Medewerking overheid Aanbod bedrijventerreinen * Belastingklimaat
Woonomgeving	Aanbod Woningen personeel * Culturele voorzieningen * Winkelvoorzieningen * Horecavoorzieningen * Recreatieve voorzieningen* Stedelijke ambiance/ atmosfeer Natuurlijke omgeving Klimaat Scholen voor kinderen

Toelichting: bij de met * aangegeven omgevingsfactoren in Tabel 4.1 kan een onderscheid worden gemaakt naar hoeveelheid, capaciteit, prijs, kosten en kwaliteit. De tabel is gebaseerd op Van Oort e.a. (2007).

wikkeling van de eigen en omliggende gemeenten, en dat de omgekeerde relatie niet tegelijkertijd opgaat. Werklocaties worden hier dus bepaald door woonlocaties. Het onderzoek van Boarnet suggereert dan ook een belangrijke nuancering van de originele interpretatie van het monocentrische woonmodel rond een CBD. Paragraaf 4.4 bespreekt de uitkomsten van een vergelijkbaar Nederlands onderzoek op stedelijk niveau.

4.3 De woningmarkt in de Randstad

4.3.1 De prijsontwikkeling op de regionale koopwoningmarkt

De regionale prijsontwikkeling van koopwoningen in Nederland wordt bepaald door de nationale ontwikkelingen op de financiële markten, het inkomen van huishoudens en de locatie van de woning (Himmelberg e.a. 2005). Op de financiële markten speelt de functie van koopwoningen als investeringsgoed en als vermogenstitel een belangrijke rol. Zoals bij ieder investeringsgoed is ook de investering in een huis gebaseerd op verwachtingen over de toekomstige opbrengst. De generieke factoren die hierbij de huizenprijs bepalen, zoals de rente en de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, zijn nationale factoren die geen specifieke regionale invloed hebben op huizenprijzen. De prijs van een woning wordt bepaald door zowel de huidige als toekomstige kosten en baten ervan. In de eerste plaats worden de kosten van een woning bepaald door de te betalen (hypotheek)rente. De misgelopen rente indien een koper eigen vermogen investeert in plaats van een hypothecaire lening afsluit, zijn ook kosten van het woningbezit. Ook de onderhoudskosten en kosten verbonden aan risico's (zoals een overstroming) maken deel uit van de gebruikskosten van een koopwoning. Opbrengsten zijn inflatie (waardoor de waarde van de schuld afneemt), het belastingvoordeel van hypotheekrente aftrek (een voordeel dat andere investeringsobjecten niet kennen) en vastgoedrendementen (de opbrengst uit de toekomstige stijging van de huizenprijzen). Dit verwachte vastgoedrendement is ondermeer gebaseerd op nationale ontwikkelingen zoals de verwachte economische groei en veranderingen in de rentestand.

De woningmarkt is in essentie een regionale markt. Huishoudens kiezen op basis van sociale en/of economische redenen een bepaalde woonregio en kiezen binnen deze regio de voor hen meest geschikte woning. Ook het aanbod wordt regionaal bepaald, door de ruimtelijke spreiding van bouwgrond voor woonlocaties. Het is dus heel goed mogelijk dat zich op regionaal niveau tekorten en overschotten op de woningmarkt kunnen voordoen, terwijl er op nationaal niveau voldoende woningen beschikbaar zijn. De overschotten uiten zich in een lagere regionale huizenprijsstijging, terwijl de regio's die met een woningtekort geconfronteerd worden te maken hebben met sterkere huizenprijsstijgingen. Er zijn dus regionale vraag- en aanbodfactoren die de lokale huizenprijs bepalen. Deze regionale premie op de huizenprijs noemen we de schaarstepremie. Wanneer men verwacht dat de vraag naar huizen in een regio – zoals de Randstad – zal gaan

stijgen door economische groei en een toenemend aantal arbeidsplaatsen terwijl verwacht wordt dat het toekomstige woningaanbod zal achterblijven bij de vraag door bijvoorbeeld ruimtegebrek, dan zal de waarde van een huis in de toekomst toenemen. Deze toekomstige waardeverhoging van het huis beïnvloedt de huidige prijs.

De ruimtelijk-economische onderbouwing voor deze schaarstepremie vinden we in het Alonso-Mills model. In dit model wordt een woningmarktgebied (stad) gedefinieerd aan de hand van werkplekken (het 'central business district'). De waarde van een huis wordt bepaald door de afstand ervan tot de minst aantrekkelijke plek in het woningmarktgebied waar de waarde van een huis exact gelijk is aan de bouwkosten en de grondkosten.¹ Als het woningmarktgebied (de stad) groeit worden huizen gebouwd op minder aantrekkelijke plekken (verder van de CBD). Gegeven grond- en bouwkosten neemt dan de waarde van alle bestaande huizen in de stad toe en stijgt de gemiddelde huizenprijs. Met andere woorden, hoe hoger de groei van een woningmarktgebied door groeiende werkgelegenheid, hoe groter de vraag naar woningen in dit gebied. Dit effect is onafhankelijk van het inkomen, hoewel de groei van de stad natuurlijk wel wordt beïnvloed door de economische activiteit erin (Thissen en Renes 2008). In deze regio's neemt de schaarstepremie, en daarmee de huizenprijs, dus sterker toe dan in andere regio's. Steden die over lange tijd groeien en gekarakteriseerd worden door een permanent positieve schaarstepremie worden door Gyourko e.a. (2004) ook wel 'superstar cities' genoemd.

Er zijn drie belangrijke factoren die simultaan de regionale verschillen in de schaarstepremie beïnvloeden. Ten eerste is de regionale verandering in de toegevoegde waarde een indicator voor de ruimtelijke spreiding van de economische groei in Nederland. Hoe hoger de economische groei, hoe aantrekkelijker een regio is als woonregio en hoe sterker de prijs er over de afgelopen jaren zal zijn gestegen (op de relatie economische groei en bevolkingsgroei gaan we in paragraaf 4.4 verder in). Ten tweede: het huishoudinkomen geeft aan hoeveel een huishouden te besteden heeft voor de woonfunctie. Een groei van het huishoudinkomen leidt naar verwachting eveneens tot een groei van de huizenprijzen. Tenslotte moet ook de verandering in de woningvoorraad in de analyse worden betrokken. Wij kunnen immers alleen maar iets zeggen over de prijs van woningen, als vraag en aanbod met elkaar in verband worden gebracht. De huizenprijzen zullen weinig stijgen in die regio's waar de huizenvoorraad relatief sterk is gegroeid.

De jaarlijkse reële kosten van een koopwoning zijn momenteel ten minste gelijk aan of zelfs minder dan aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw (Renes et al. 2006). Hoewel de stijging van de koopprijzen spectaculair was, wordt deze grotendeels gecompenseerd door de rentedalingen en de inkomensstijging. Deze bevinding komt overeen met die van de Nederlandse Bank (DNB 2003), die op basis van een geheel andere analyse eveneens tot de conclusie komt dat de betaalbaarheid van koopwoningen gelijk is aan of beter dan die aan

¹ In het model staat dit huis aan de rand van de stad waar de pendelkosten het hoogst zijn.

het einde van de jaren zeventig. Deze ex-post gemiddelde nationale schaarstepremie over de periode 1985-2005 is ongeveer 0,2 procent per jaar, dus zeer klein, geweest.² Op nationaal niveau zijn de tekorten op de woningmarkt dus niet toegenomen.

4.3.2 Regionale woningbouw en de regionale huizenprijs

De vorige paragraaf gaf aan dat de ruimtelijk-economische literatuur ons helpt te verklaren waarom de huizenprijzen in bepaalde regio's, beschouwd over een zeer lange periode, harder stijgen dan in andere regio's en daardoor de schaarstepremie veroorzaken. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de ruimtelijke spreiding van de economische groei en de toenemende voordelen van agglomeratievorming. De regio's met een sterk stijgende huizenprijs worden gekenmerkt door een (relatief) beperkt aanbod van grond. Dit aanbod is beperkt doordat de hoeveelheid beschikbare grond nu eenmaal gering is (zo wil iedereen het liefst in het centrum van Amsterdam wonen), doordat de prijs van de open ruimte erg hoog is of doordat de woningvoorraad niet snel wordt uitgebreid. Dit drijft de huizenprijzen op; een proces dat nog verder wordt aangewakkerd door de economische groei: mensen in deze regio's hebben veel te besteden. Bovendien zullen steeds meer mensen naar deze agglomeratie willen verhuizen om er te gaan werken. Hoge rendementen op vastgoed worden dus met name behaald in de economische groeiregio's van Nederland.

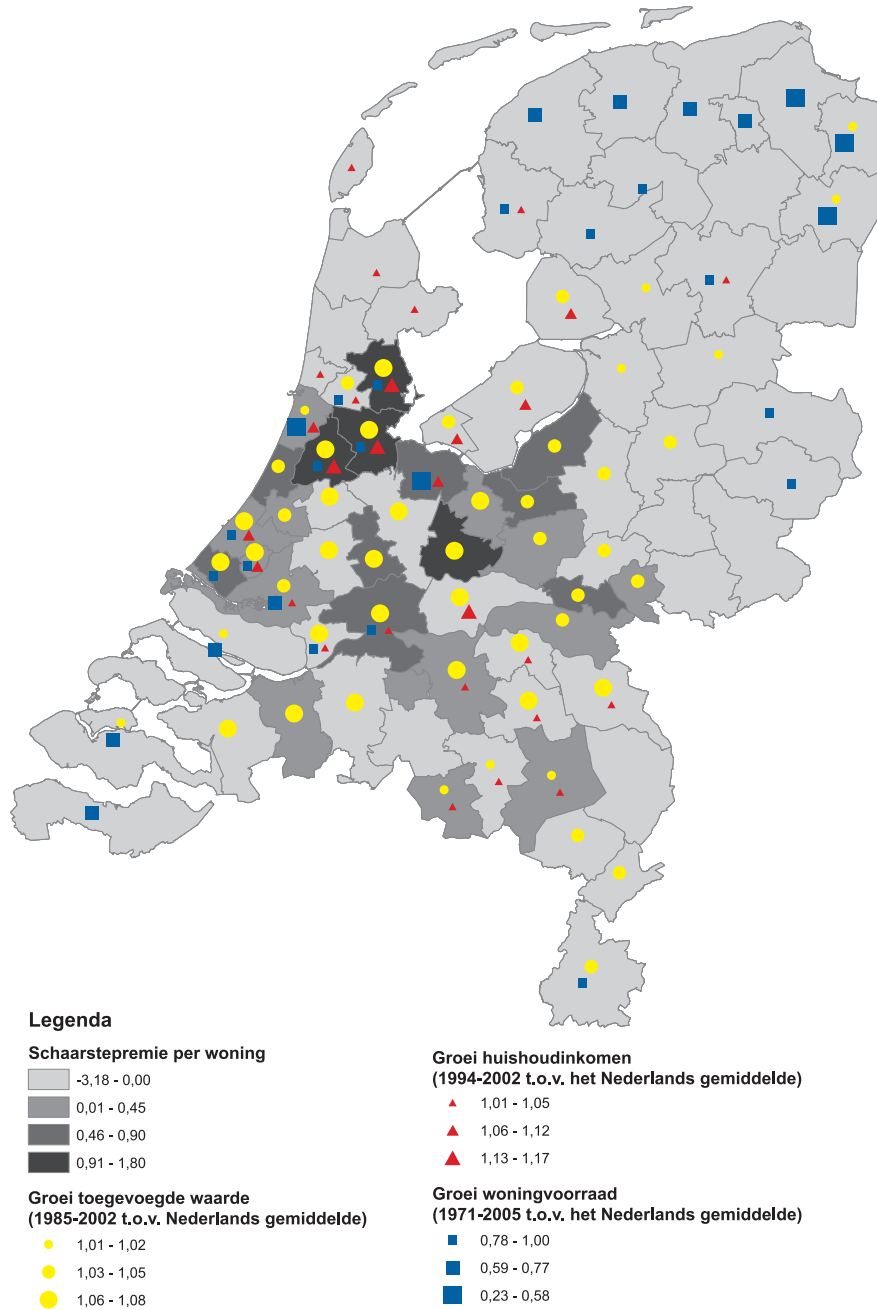
In Figuur 4.1 wordt de regionale verschillen in de schaarstepremie in Nederland weergegeven. In de figuur zijn de factoren die theoretisch bij kunnen dragen aan een positieve schaarstepremie eveneens weergegeven. Deze factoren zijn een meer dan gemiddelde economische groei, meer dan gemiddelde stijging van het huishoudinkomen en een minder dan gemiddelde groei van de woningvoorraad.³ De weergegeven regio's zijn gedefinieerd op basis van NVM-woningmarktgebieden. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van geschikte data is dit beperkt tot de periode 1994-2004⁴.

De regionale ex-post schaarstepremie geeft weer waar, in relatie tot het regionale inkomen, hoge huizenprijzen zijn: waar de kosten ten opzichte van het inkomen relatief hoog zijn, is sprake van hoge schaarstepremies. In de figuur valt op dat de regionale schaarstepremies hoog zijn in de Randstad (voornamelijk in en rond

² In aanmerking nemend dat de gemiddelde huizenprijs stijgt bij een groei van de voorraad (volgens uit het Alonso-Mills model) kunnen wij deze groei als bijzonder klein beschouwen. Hierbij dient nog wel te worden opgemerkt dat het berekenen van de schaarstepremie over andere jaren tot een iets hogere of lagere waarde zal leiden.

³ Zie Renes e.a. (2006) voor de analyse van de negatieve schaarstepremie en de daarbij behorende factoren.

⁴ Alleen voor het woningaanbod, dat ook is weergegeven in de figuur hebben we een ander tijdvak gekozen. De voorraad is namelijk weergegeven voor de periode 1971 tot 2005, omdat de groei over een langere periode een betrouwbaardere inschatting geeft over de verwachte groei van het woningaanbod. Eenmalige grote veranderingen in het aanbod spelen over een langer tijdsbestek genomen immers een minder belangrijke rol.



Utrecht en Amsterdam) en laag in de periferie van Nederland. Figuur 4.1 geeft relatieve schaarstepremies weer. Door de schaarstepremie in onderlinge verhouding ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde te bekijken kunnen wij ons concentreren op de regionale verschillen in rendement en hoeven wij geen inschatting te maken van soms moeilijk te bepalen nationale rendementen.⁵ De gebieden in de Randstad met een hoge schaarstepremie worden gekenmerkt door relatief hoge economische groei in de nabijheid. Deze groei leidt tot sterke groeiverwachtingen van de stad en een hogere schaarstepremie. Uitgaande van de gemiddelde schaarstepremie voor Nederland van 0,2 procent, varieert de schaarstepremie tussen de -3 en +2 procent. Dit komt overeen met de door anderen gevonden waarde voor de schaarstepremie (Himmelberg 2005 e.a.; Gyourko e.a. 2004). Uit Figuur 4.1 blijkt dat in gebieden met een hoge schaarstepremie ook nog eens relatief weinig woningen zijn gebouwd; in combinatie met een hoge economische groei en de bijbehorende stijgende vraag naar woningen betekent dit dat het woningtekort in die gebieden is toegenomen. Een negatieve schaarstepremie betekent dat in die regio relatief meer woningen zijn gebouwd dan dat er vraag naar was, of dat de vraag naar woningen ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde in die regio is ingezakt. Omgekeerd leiden een lage economische groei en een toename van de woningvoorraad dus tot minder woningtekorten. Opvallend zijn de gebieden waar de economische groei wél hoger is dan gemiddeld en de schaarstepremie niet. Deze gebieden worden gekenmerkt door een meer dan gemiddelde groei van de huizenvoorraad. Met andere woorden: in al deze regio's is de woningvoorraad voldoende uitgebreid met nieuwe woningen om tegemoet te komen aan de economische groei en zo een bovengemiddelde stijging van de huizenprijzen te voorkomen.

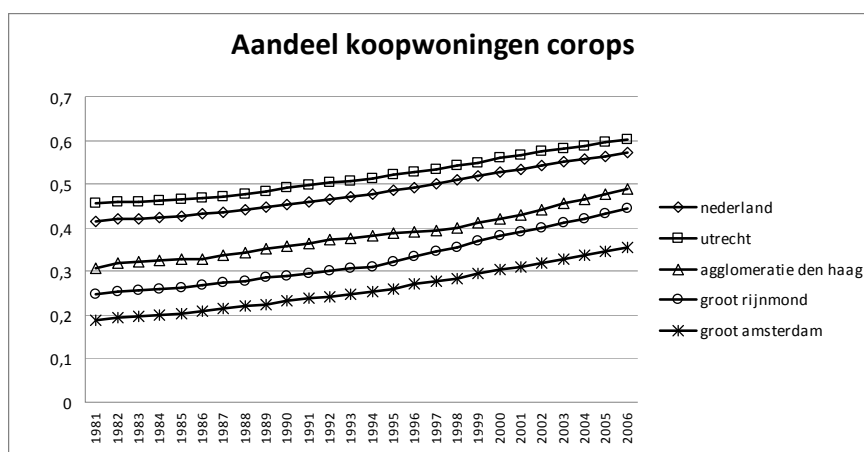
4.3.3 *De huurwoningmarkt in de Randstad*

Dé regionale woningmarkt bestaat niet, al was het al omdat er ook grote verschillen zijn in aantallen en de kwaliteit van huurwoningen in de grootste steden. De grootste woningvoorraden staan in de vier grootstedelijke agglomeraties Groot-Rijnmond, Groot-Amsterdam, Utrecht en 's-Gravenhage. Vooral in deze grootstedelijke regio's zijn de huurwoningen sterk vertegenwoordigd; Groot-Amsterdam en Groot-Rijnmond spannen de kroon met respectievelijk 67% en 59% huurwoningen in 2006. Buiten het westen heeft Arnhem-Nijmegen ook nog relatief veel huurwoningen (48%). In deze paragraaf beschrijven we deze vier

⁵ Nationale rendementen vallen umeers tegen elkaar weg als de rendementen ten opzicht van het Nederlandse gemiddelde worden bekeken. Om de schaarstepremie te kunnen analyseren moeten wij de gangbare aanvullende aanname doen dat de vraag naar huizen en andere goederen gebaseerd is op een Cobb-Douglas nutsfunctie. Uit deze aanname volgt dat huishoudens een vast percentage van het nominale inkomen besteden aan wonen. Dit percentage wordt over het algemeen gezet op ongeveer 30 procent. Deze veronderstelling heeft geen grote gevolgen voor de analyses; de interpretatie van de verschillen tussen de regio's zijn er niet afhankelijk van.

grootste stedelijke woningmarkten⁶. Samen vertegenwoordigen deze vier markten een kleine 30% van de woningvoorraad. In Figuur 4.2 staat het aandeel koopwoningen voor Nederland als totaal en voor de vier afzonderlijke grootstedelijke agglomeraties. Sinds 1981 is het aandeel koopwoningen in Nederland gestaag opgelopen. De trend is voor de vier grote stedelijke agglomeraties hetzelfde. In de regio Utrecht is het aandeel koopwoningen relatief groot; in Groot Amsterdam is het aandeel koopwoningen het laagst. Maar ook hier is het sinds 1981 gestegen van 20% tot 33% in 2006). Grootstedelijke agglomeraties kennen in de regel ook weinig eengezinswoningen. Het aandeel ervan is in Nederland als geheel ongeveer 70% en is sinds 1981 min of meer constant. De Utrechtse regio⁷ kent dit aandeel, maar in de andere drie grootstedelijke regio's is dit met 30% (Amsterdam, Den Haag) tot 40% (Rijnmond) veel lager. Wat geldt voor de COROP-gebieden geldt tevens voor de grote gemeenten binnen de regio's. Sterker dan in de grootstedelijke agglomeraties is het aandeel koopwoningen en het aandeel eengezinswoningen ondervertegenwoordigd in de centrale gemeenten van de agglomeraties. De stad Amsterdam heeft relatief nog minder koopwoningen en eengezinswoningen dan de corop Amsterdam. De stad Utrecht lijkt ook in haar grootstedelijke woningmarkt meer op de Nederlandse dan de andere steden: de stad heeft binnen haar grenzen relatief veel koopwoningen en het aandeel eengezinswoningen is weliswaar iets lager dan in de regio Utrecht, maar het verschil is niet groot.

Figuur 4.2 Aandeel koopwoningen in Randstedelijke regio's



⁶ We kiezen hier voor COROP-regio's omdat we geïnteresseerd zijn in de interactie met economische groei (zie paragraaf 4.3.2). Bovendien is een aantal gegevens voor een lager schaalniveau niet beschikbaar. Waar mogelijk geven we ook informatie voor de vier grote gemeenten binnen de regio's.

⁷ Deze COROP-regio (17) bestaat uit de gehele provincie Utrecht, en bevat eigenlijk drie arbeidsmarkten (Utrecht, Amersfoort, Woerden).

De grootstedelijke woningmarktdynamiek wordt voor een groot gedeelte bepaald door de huurwoningmarkt. De Nederlandse huurwoningmarkt wordt gekenmerkt door huurprijsregulering; de huren worden hier namelijk voor het grootste gedeelte bepaald door maximering van de huurprijs en worden niet vastgesteld op markten⁸. Deze maximering van de huurprijzen is vastgelegd in het woningwaarderingstelsel en zorgt ervoor dat huurprijzen niet excessief hoog kunnen zijn in gebieden waar (te) weinig (huur)woningen gebouwd worden of beschikbaar zijn. Bij huurprijsregulering worden de huizen onder de marktprijs verhuurd en functioneert de huurwoningmarkt dus niet meer als een normale markt. De redenen voor de overheid om in te grijpen op de huurwoningmarkt zijn divers. Een belangrijk argument is het betaalbaar houden van het wonen. Het woningwaarderingstelsel kent geen regionale differentiatie; huurwoningen van gelijke kwaliteit en grootte zijn gelijk geprijsd. Of de woning in Amsterdam staat of in Groningen is niet van invloed op de huur. Omdat koopwoningen wel in prijs variëren met de regionale economische groei is de relatieve prijsverhouding tussen huur en koopwoningen regionaal verschillend.

Bij een effectieve regulering van de huurprijs op een niveau onder de marktprijs ontstaat een woningtekort: de vraag overstijgt het aanbod. Dit woningtekort is direct een gevolg van het overheidsingrijpen in de markt en niet inherent aan de eigenschappen van de markt (Hoff & Sen 2005). De huurprijsregulering maakt het voor alle huishoudens aantrekkelijk om in de huursector te wonen omdat de huurwoning meer kwaliteit biedt dan waar men voor betaalt. Dat impliceert evenwel dat het allocatiemechanisme van de markt niet werkt en dat andere mechanismen nodig zijn om de tekortschietende voorraad huurwoningen te verdelen over de bevolking. Bij huurprijsregulering hoort dan ook een flankerend beleid van woonruimteverdeling dat erop gericht is om de goedkope voorraad te verdelen over de aandachtsgroep van het beleid. Die aandachtsgroep bestaat uit huishoudens die deze goedkope huurwoningen het meest nodig hebben volgens het beleid. In combinatie met het woningtekort ontstaan zodoende wachtlijsten. Naast de huurprijsregulering kennen we ook de huurtoeslag. De huurtoeslag voor huishoudens met een laag inkomen garandeert vervolgens de betaalbaarheid van het wonen binnen Nederland. Daardoor wordt de vraag naar huurwoningen, en daarmee het woningtekort nog groter.

4.3.3 Goedkope scheefheid in de Randstad

De beschikbaarheid van voldoende woningen wordt grotendeels geregeld via de nieuwbouw van huurwoningen. De woningproductie is gecompliceerd. Zowel de huren als de huurstijgingen zijn beiden gereguleerd. Economische groei heeft nauwelijks effect op de hoogte van de huren en leidt dus niet via een eventueel marktmechanisme tot een groter aanbod van huurwoningen. Anders dan bij de koopwoningen is er immers geen prijsstijging die de woningproductie winstge-

⁸ Een klein gedeelte van de huurmarkt kent huren boven de maximale huurgrens. Aan deze markt worden geen beperkingen opgelegd. Dit is de zogenaamde private huurmarkt. Deze is niet groot.

vender maakt. Huurprijzen zijn daardoor geen indicatie van de relatieve schaarste van woningen. “De overheid draagt zorg voor voldoende beschikbare woningen die betaalbaar zijn voor lage inkomens en van voldoende kwaliteit zijn”. Dit is het belangrijkste doel van het Ministerie van VROM voor de woningmarkt (SCP 2002). Het ministerie acht prijsregulering en vraagondersteuning (huurtoeslag) en de verstoringen die dit in de woningmarkt met zich meebrengt nodig om de betaalbaarheid te kunnen garanderen. Dat impliceert tevens dat de bewoners van een dergelijke woning een subsidie in natura genieten. Bij sommige huishoudens is dat nodig omdat ze de marktprijs van de woning niet kunnen betalen. Bij andere huishoudens is dat niet nodig, omdat zij wel de marktprijs kunnen betalen. Dit laatste komt tot uitdrukking in de zogenaamde goedkope scheefheid: huishoudens die wonen in een woning voor de doelgroep van de sociale huursector, maar niet behoren tot deze doelgroep. Vaak zijn het huishoudens die in het verleden wel tot de doelgroep behoorden, maar inmiddels niet meer⁹. De lage mobiliteit (doorstroming naar hogere huursegmenten of koopwoningen) van uit hun jasje groeiende huurders wordt mede veroorzaakt door de hoogte van de impliciete subsidie. Hoe meer de huurprijs beneden de hypothetische marktprijs ligt, des te langer de verblijfsduur in de woning is (Strassmann 1991, Van Ommeren 2006). Dit geldt in sterke mate voor de gerantsoeneerde regio's in de Randstad. Uit Renes en Jókövi (2008) blijkt dat beschikbaarheid van woningen een bepalende factor is voor de dynamiek in de woningmarkt in de Randstad. Door weinig nieuwbouw van koopwoningen en een laag aandeel koop is het niet mogelijk om naar een koopwoning te verhuizen. Bovendien zorgt de geringe beschikbaarheid van koopwoningen voor relatief dure koopwoningen; samen met de huurprijsregulering betekent dit dat kopen ook onvoordelig is. Naast nieuwbouw kan ook de omzetting van huurwoningen in koopwoningen soelaas bieden. De omzetting van huur- in koopwoningen komt echter meer voor buiten de Randstad (bijvoorbeeld in de regio Groningen) dan binnen de Randstad.

In de grootstedelijke agglomeraties Groot Amsterdam, Groot Rijnmond en de agglomeratie Den Haag staan relatief veel huurwoningen. Voor Utrecht geldt dit in mindere mate. Door de huurprijsregulering is de prijsontwikkeling in de huursector gematigd geweest. Huurprijsregulering met op inflatie of kosten gebaseerde huurverhogingen negeert de agglomeratievoordelen die in deze vier grote steden voor extra economische groei zorgen (zie paragraaf 4.2). Daarmee wordt een extra vraagoverschot gecreëerd, voornamelijk in de agglomeraties met veel economische groei. Kopen is door deze economische groei in de Randstad relatief duurder geworden. De overstap tussen een gereguleerde huurwoning naar een ongereguleerde huurwoning of koopwoning is daarmee voor veel consumenten vooral in de Randstad onaantrekkelijker geworden. Van een dynamische woningmarkt is in de vier grootstedelijke regio's nauwelijks sprake.

⁹ Vergelijk REA (2006) en Hof et al. (2006).

Door het gebrek aan beschikbare koopwoningen blijven huishoudens ondanks een stijgend inkomen in hun huurwoning wonen. Dit leidt tot goedkope scheefheid. Het Ministerie van VROM meldt in zijn Woonvisie (2006) dat er in Nederland meer dan voldoende betaalbare huurwoningen zijn in verhouding tot de doelgroep, maar dat er toch onvoldoende woningen beschikbaar komen. Veel mensen vinden goedkope scheefheid niet wenselijk. Woningen die bedoeld zijn voor huishoudens met lage inkomens, zijn niet beschikbaar voor deze groep. Dat heeft tot gevolg dat huishoudens uit deze groep genoodzaakt zijn om duur te huren of te kopen. Dit is een inefficiënte inzet van publieke middelen. Bij goedkope scheefheid gaat het niet alleen om rechtvaardigheid, maar ook om inefficiënt gebruik van de woningvoorraad en welvaartverlies. Huishoudens die 'goedkoop schief' wonen, ontvangen immers impliciet een subsidie bij hun woning en door het allocatiemechanisme 'wachlijst' kan dit zelfs leiden tot welvaartsverlies. Dit welvaartsverlies ontstaat omdat een huishouden een woning huurt voor 300 euro terwijl het ook 400 euro over zou hebben voor deze woning. Dezelfde woning zou op de markt zelfs 450 euro waard kunnen zijn. In deze situatie ontvangt het huishouden een impliciete subsidie van 150 euro. Daarvan wordt 50 euro niet gewaardeerd door het huishouden. Dit betekent een inefficiënte verdeling van woonruimte en welvaartverlies (Mulder 2008). De regionale verschillen in goedkope scheefheid zijn groot. Goedkope scheefheid als percentage van de niet-aandachtsgroep (huishoudens met hogere inkomens die goedkoop wonen) is verreweg het grootst in Groot-Amsterdam en in Groot-Rijnmond zo blijkt uit berekeningen in Renes en Jókövi (2008). Gemiddeld bedraagt de goedkope scheefheid in Nederland 7%, maar in Groot Amsterdam is dit 16% en in Groot-Rijnmond is dit 11%. Goedkope scheefheid is daarmee veel meer een grootstedelijk (Amsterdams en Rotterdams) probleem¹⁰. Door goedkope scheefheid blijft wel koopkracht voor de grootstedelijke woningmarkt behouden. Ook draagt een gebrekkige doorstroming van huur- naar koopwoningen bij aan een geringere mate van scheiding van inkomens over de huur- en de koopsector. Het gebrekkige functioneren van de grootstedelijke woningmarkt heeft vooral ook nadelen voor nieuwkomers op deze regionale markten. Huishoudens met lage inkomens kunnen niet of nauwelijks toetreden tot deze markt. Deze huishoudens zijn niet in staat om een woning te kopen en voor een huurwoning bestaan lange wachtlijsten. Voor huishoudens met een ruimere beurs bestaat wél de mogelijkheid om een woning te kopen; voor hen staat ook het niet gereguleerde deel van de huurwoningmarkt open. De woningmarkten die wat verder van deze grote stedelijke regio's gelegen zijn, bieden vaak meer mogelijkheden. Zo zijn Flevoland en de Kop van Noord-Holland overloop regio's van de agglomeratie Groot Amsterdam. Een groeiende stedelijke economie trekt dan ook veel werknemers van buiten de regio.

¹⁰ Overigens moet opgemerkt worden dat de berekende goedkope scheefheid afhangt van de definities van de aandachtsgroep en de goedkope voorraad. Door het aanpassen van de huurgrens is in het WOON 2006 de goedkope voorraad kleiner dan in het WBO2002. De goedkope scheefheid wordt dan ook minder.

4.4 Woon-werkdynamiek in de Randstad

4.4.1 *Woon-werkdynamiek voor Nederlandse gemeenten in de Randstad*

Woon-werkdynamiek – oftewel het vraagstuk of mensen gaan wonen waar de kans op voor hen geschikte banen optimaal is, of andersom dat bedrijven zich vestigen op plaatsen waar een groot aanbod aan arbeidspotentieel is – is zowel beleidsmatig als wetenschappelijk van groot belang (De Graaff e.a. 2008). In Nederland hanteerde de overheid in het ruimtelijkeorderingsbeleid tot voor kort de veronderstelling dat de werkgelegenheid de bevolking zou volgen. Het was namelijk de volkshuisvesting die primair in de aandacht stond. In de (Angelsaksische) ruimtelijk-economische theorie daarentegen wordt van oudsher verondersteld dat de locatie van de (beroeps)bevolking per saldo afhankelijk is van de werklocaties ('wonen volgt werken'). De centrale werklocatie ligt vast, en daaromheen ontwikkelen zich de woonlocaties.

Recenter onderzoek van Partridge & Rickman (2003) en van Boarnet e.a (2005) toont echter aan dat de dynamiek in de Verenigde Staten tussen werkgelegenheids groei en bevolkingsgroei complexer is dan dat de werkgelegenheid alleen maar de bevolking volgt. Ook de meta-analyse van Hoogstra e.a. (2005) toont aan dat de resultaten van veel onderzoek gevoelig zijn voor controlerende variabelen voor andere factoren die de vestigingskeuze van huishoudens of bedrijven kunnen verklaren. Eenduidig empirisch overtuigend bewijs voor 'wonen volgt werken' of 'werken volgt wonen' is er (inter)nationaal niet. Beide relaties kunnen tegelijkertijd waar zijn en de relaties kunnen bovendien variëren over de periode van de studie, het ruimtelijk schaalniveau, het soort werkgelegenheid en het type beroepsbevolking.

De dynamiek tussen bevolking en werkgelegenheid is een simultaan proces; beide oefenen tegelijkertijd een invloed op elkaar uit. Om te kunnen analyseren welk effect de werkgelegenheid heeft op de bevolking of omgekeerd, hebben we een specifiek simultaan model ontwikkeld waarin we differentiëren naar verschillende bedrijfssectoren; we nemen dus aan dat sectoren verschillen in hun afhankelijkheid van de aanwezige lokale beroepsbevolking (De Graaf e.a. 2008). Voor de implementatie van dit model voor de woon-werkdynamiek is er jaarlijkse Nederlandse gegevens over de periode 1996–2005 gebruikt. Als ruimtelijke eenheid van analyse gebruiken we de Nederlandse gemeenten; deze zijn kleiner dan lokale arbeidsmarkten, maar groot genoeg om de meeste andere locatiefactoren voor bedrijven en mensen te internaliseren, zoals hoeveelheden groenvoorzieningen en specifieke voorzieningen. De veranderingen in de bevolking meten we aan de hand van de binnenlandse migratie van de beroepsbevolking (15–65 jaar) tussen gemeenten. De verandering in de werkgelegenheid wordt gemeten door van elke bedrijfsvestiging in Nederland de jaarlijkse verschillen in het aantal werknemers te meten. Voor de sectorale decompositie van werkgelegenheid

hebben we alle sectoren geaggregeerd naar vier brede sectoren die andere vestigingsplaatsfactoren kennen (Van Oort 2004): de industriële activiteit (I), de distributie en handel (D), de zakelijke/producerende dienstverlening (P), en de verzorgende dienstverlening (C)¹¹. De laatste specifieke modelkeuze betreft de tijdsdimensie. We hebben ervoor gekozen gebruik te maken van een panelstructuur, waarbij we kijken naar de bevolkings- en werkgelegenheidsgroei in negen opeenvolgende jaren, waarbij we voor regionale (COROP) specifieke effecten ('fixed effects') controleren.

Uit paragraaf 4.2 bleek dat – buiten arbeidsmarktoverwegingen – bedrijven vooral worden aangetrokken tot gemeenten met een goede bereikbaarheid, de aanwezigheid van andere bedrijven en specifieke lokale factoren zoals de aanwezigheid van gespecialiseerde leveranciers. Voor ons model controleren we wat betreft werkgelegenheidsgroei hiervoor¹². Mensen kiezen hun woonlocatie ook niet alleen op basis van arbeidsmarktgerelateerde factoren, maar ook aan de hand van andere factoren (zie ook Clark & Kahn 1988). Daarom controleren wij wat betreft de bevolkingsgroei tevens voor de aanwezigheid van woningen, lokale voorzieningen en bereikbaarheid¹³.

4.4.2 Modeluitkomsten en interpretatie

Figuur 4.3 geeft de uitkomsten van het simultane woon-werkdynamiek model weer, specifiek voor de Randstad. De richting van de pijl geeft de oorzaak-gevolg relatie aan en de dikte van de pijl de sterkte van deze relatie. De belangrijkste resultaten, zoals weergegeven in de figuur, geven aan dat de bevolkingsverandering effect heeft op werkgelegenheidsveranderingen en andersom. Echter, groei in de beroepsbevolking heeft vooral een groot effect op de werkgelegenheidsgroei in de verzorgende dienstverlening, een kleiner effect op die in de zakelijke dienstverlening en een marginaal significant effect op de werkgelegen-

¹¹ Het verschil tussen producerende en verzorgende dienstverlening is dat de laatste direct levert aan consumenten (zoals onderwijs, openbaar vervoer en de gezondheidszorg) en de eerste direct aan producenten (zoals banken, vastgoedmakelaars en R&D activiteiten).

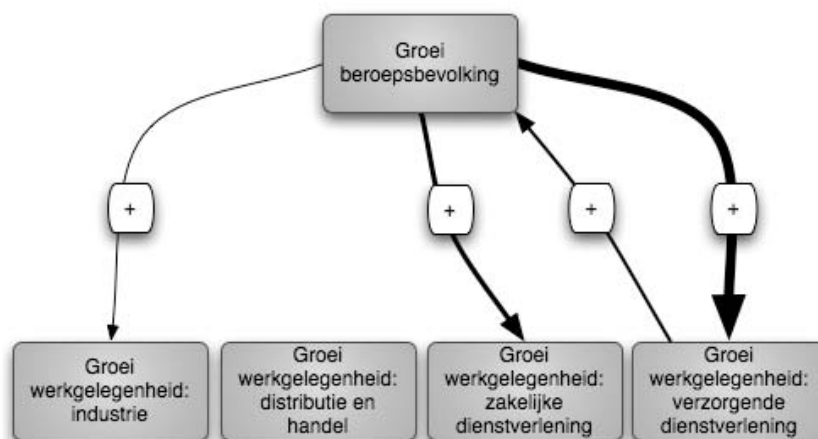
¹² Specifiek controleren we voor de aanwezigheid van een intercitystation, de gemiddelde afstand van (het centrum van een) gemeente tot aan een snelweg, de aanwezigheid van andere bedrijven (gemeten middels locatiequotiënten), de mate van clustering voor gespecialiseerde scholing, creativiteit en hightech bedrijvigheid binnen een gemeente en de beschikbaarheid van voldoende uitgeefbare hectares bedrijfsterreinen.

¹³ Specifiek controleren we voor voldoende betaalbare en kwalitatief goede woningen, of een gemeente een zogeheten Vindex-uitbreidingslocatie herbergt (wat aangeeft of voor een gemeente een bouwopgave is bepaald, wat aan de ene kant het woningaanbod verruimt en aan de andere kant grote restricties oplegt aan de locatiekeuze), de bereikbaarheid van gemeenten (zie boven), en de aanwezigheid van amenities - 'aantrekkelijkheden' die aan een plek gebonden zijn, zoals de aanwezigheid van water, natuur en recreatiemogelijkheden, veiligheid, status en kwaliteit van de woningen en van scholen en voorzieningen als theaters, restaurants, cafés, dierentuinen of festivals. Hoewel vaak moet worden betaald om gebruik te maken van dit soort voorzieningen, zien veel mensen deze als amenities. Dat komt door hun 'optiewaarde': doordat de optie openstaat om de opera of de dierentuin te bezoeken, zodra je dat wel wilt, geeft dit je woonplek een meerwaarde.

heidsgroei in de industrie. Tegelijkertijd veroorzaakt groei van de verzorgende dienstverlening ook groei van de bevolking.

Kortom: de verzorgende en (in mindere mate) de zakelijke dienstverlening volgen de bevolking, terwijl de bevolking tegelijkertijd de verzorgende dienstverlening volgt. De overige resultaten zijn – alhoewel niet allemaal statistisch significant – bijna allen conform intuïtie en in de literatuur gangbare hypothesen¹⁴. In het algemeen blijkt in Nederland in de periode tussen 1996 en 2005 dus het adagium te overheersen dat werkgelegenheid zich vestigt op die plaatsen waar een groot aanbod is aan arbeidspotentieel; werken volgt dus wonen.

Figuur 4.3 Resultaten woon-werkdynamiek voor de Randstad



Gevoeligheidsanalyses (zie De Graaff e.a. 2008) geven echter aan dat deze conclusie een behoorlijke nuanciering verdient. De patronen voor woon-werkdynamiek verschillen naar werkgelegenheidssector, naar gemeenten met en zonder Vinex-bouwopgave en per landsdeel. Dat betekent tegelijkertijd dat niet voor iedere regio of iedere gemeente eenzelfde beleid vruchtbaar is. Het is vooral de verzorgende werkgelegenheid (overheid, scholen en detailhandel) die de bevolking volgt. Een gemeente die beleid voert op het aantrekken van bevolking door bijvoorbeeld woningen te bouwen, zal echter niet automatisch ook werkgelegenheid aantrekken in de stuwende en waarde toevoegende sectoren (industrie, distributie & handel en zakelijke dienstverlening). In de tweede plaats geldt vooral voor Vinex-gemeenten dat de werkgelegenheid, met name die in de verzorgende dienstverlening, de bevolking volgt. In niet-Vinex-gemeenten geldt juist dat wonen werken volgt. In de derde plaats geldt het adagium ‘werken volgt

¹⁴ Zie voor een uitgebreide discussie van de overige resultaten De Graaff e.a. (2008).

wonen' op landsdeelniveau alleen voor de Randstad. Voor gemeenten in de Randstad leidt de aanleg van woningbouwlocaties tot extra werkgelegenheid. Zou woningbouw in de Randstad worden nagelaten, dan betekent dit op de langere termijn dat de werkgelegenheidsgroei zal afnemen.

De woon-werkdynamiek in Nederland wijkt af van die in andere landen, waar zowel geldt dat 'wonen volgt werken' als dat 'werken volgt wonen'. Paragraaf 4.3 gaf aan dat dit vooral wordt veroorzaakt doordat er in Nederland veel restricties bestaan op de woonlocatiekeuze, met name in de Randstad. Doordat bedrijven (voornamelijk in de verzorgende en zakelijke dienstverlening) door voldoende aanbod van werklocaties meer ruimtelijke keuzevrijheid hebben dan de bevolking, zal de werkgelegenheid in de Randstad de bevolking vaker volgen dan andersom. Buiten de Randstad heeft de bevolking minder restricties op hun woonlocatiekeuze; daar is de bevolking eerder geneigd zich ergens te vestigen waar veel (aantrekkelijke) werkgelegenheid is.

4.5 Ruimtelijk economisch beleid en woonbeleid in de Randstad

In deze bijdrage zijn de locatiekeuzes van bedrijven en bevolking in de Randstad apart en in samenhang met elkaar geanalyseerd. We deden dit om te bezien of het woningbouwbeleid en het stedelijk-economische beleid elkaar kunnen versterken. Strikt genomen is woningbouwbeleid ook ruimtelijk-economisch beleid en andersom, juist omdat wonen en werken elkaar zo direct en simultaan beïnvloeden. De analyses tonen aan dat de complementariteit tussen 'woonbeleid' en 'werkbeleid' in de Randstad niet optimaal is. Vooral het woningbouwbeleid blijkt slecht afgestemd op de vraag naar arbeid. Ons preadvies spitst zich toe op de stelling dat de economische kracht van de stad en de stedelijke regio door een betere afstemming nog beter tot haar recht kan komen. Hiertoe dienen planologische beleidsconcepten met betrekking tot woon- en werklocaties kritisch tegen het licht te worden gehouden.

Wat bedrijven beweegt om zich (als nieuwe of verhuizende vestiging) in de Randstad te vestigen, hangt af van verschillende factoren. Afgezien van de bereikbaarheid van de beroepsbevolking zijn voor een aantal sectoren agglomeratievoordelen van groot belang. Veel bedrijven geven aan dat netwerken en clusters van leveranciers en afnemers mede bepalend zijn voor hun locatiekeuze. Als bedrijven verhuizen, doen ze dit dan ook vaak binnen een lokale arbeidsmarkt. Naast agglomeratievoordelen, speelt de ruimte die bedrijven nodig hebben om uit te breiden een rol. In de Randstad wordt bedrijven die ruimte volop geboden, vooral door de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

Uit de analyse naar verschillen in huizenprijzen in Nederland kwam naar voren dat de gemiddelde kosten van een koopwoning in Nederland gelijke tred hebben gehouden met het inkomen; deze zijn – relatief ten opzichte van het inkomen – de laatste twintig jaar dan ook niet toegenomen. Wel zijn de huizenprijzen sterk gestegen als gevolg van de lagere rentestand. De ruimtelijke verschillen in de

ontwikkeling in de huizenprijs en de verwachtingen daarin zijn eveneens groot. Daar waar de schaarste aan woningen is toegenomen door hoge economische groei en relatief lage nieuwbouw is de prijs het meeste toegenomen. In al de gebieden in en om de Randstad stijgt de huizenprijs dan ook meer dan kan worden verwacht op basis van de ontwikkeling in het huishoudinkomen. Meer woningbouw binnen dit gebied of meer verdichting zou de huizenprijs kunnen drukken. Het huidige huisvestingsbeleid dat zich richt op lagere inkomens (huurprijsregulering, krachtwijken) is vooral ingegeven door sociale beleidsmotieven. Om economische groei te stimuleren dienen de agglomeratievoordelen van de Randstad meer gefaciliteerd te worden door de realisatie van woningbouw voor hogere inkomens.

In de grootstedelijke agglomeraties Groot Amsterdam, Groot Rijnmond en de agglomeratie Den Haag staan bovendien relatief veel huurwoningen. Voor Utrecht geldt dit in mindere mate. Door nationale huurprijsregulering is de prijsontwikkeling in de huursector gematigd geweest. Huurprijsregulering negeert de agglomeratievoordelen die in deze vier grote steden voor extra economische groei zorgen. Daarmee wordt een extra vraagoverschot gecreëerd, voornamelijk in de agglomeraties met veel economische groei. De keuze tussen huren en kopen is in de vier grootstedelijke regio's vaak beperkt tot duur kopen of goedkoop huren. De overstap tussen een gereguleerde huurwoning naar een ongereguleerde huurwoning of koopwoning is daarmee voor veel consumenten vooral in de Randstad onaantrekkelijk, met als gevolg dat veel huurders scheef wonen. Van een dynamische woningmarkt is in de vier grootstedelijke regio's nauwelijks sprake. Omdat in de vier grootstedelijke agglomeraties deze problematiek in relatie tot beleid een eigen dynamiek kent, moet overwogen worden om huisvestingsbeleid regionaal te differentiëren.

In vergelijking met het buitenland stuurt het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid traditioneel zeer sterk op het woonlocatie beleid. De achterliggende veronderstelling is dat de werkgelegenheid de mensen zou volgen. Het gepresenteerde simultane model voor woon-werkdynamiek toont inderdaad aan dat in Nederland in de periode tussen 1996 en 2005 het adagium overheerst dat werkgelegenheid zich vestigt op die plaatsen waar een groot aanbod is aan arbeidspotentieel; werken volgt dus wonen. Gevoeligheidsanalyses geven echter aan dat deze conclusie vooral geldt voor gemeenten met een VINEX bouwopgave, voor gemeenten in de Randstad en dat het (niet onverwacht) vooral de verzorgende diensten betreft die de bevolking volgt. In de Randstad leidt de aanleg van woningbouwlocaties dus tot extra werkgelegenheid. Zou woningbouw in de Randstad worden nagelaten, dan betekent dit op de langere termijn dat de werkgelegenheidsgroei zal afnemen. Doordat bedrijven door voldoende aanbod van werklocaties meer ruimtelijke keuzevrijheid hebben dan de bevolking, zal de werkgelegenheid in de Randstad de bevolking vaker volgen dan andersom. De regio waar woningbouw het snelst tot benutting van agglomeratievoordelen leidt, is de noordvleugel van de Randstad. Het planologische beleid om het Groene Hart te vrijwaren van ontwikkeling, zit de zichzelf versterkende motor voor economische groei door agglomeratie in de weg.

De woningmarkt is een belangrijke bepalende factor in de toekomstige economische ontwikkeling van de Randstad. Terwijl de economie vooral in de Noordvleugel van de Randstad (Amsterdam-Utrecht) zich bijna als vanzelf verder ontwikkelt in groeisectoren als zakelijke, financiële en creatieve dienstverlening en deze bedrijvigheid ook optimaal fysiek de ruimte krijgt, blijft het hoogwaardige woningaanbod van de hierbij behorende hoog opgeleiden in deze voor hen ook meest populaire woonregio's sterk achter. Door de huurprijsregulering blijft het bovendien voor economisch uit hun jasje groeiende huurders aantrekkelijk om scheef te (blijven) wonen. De doorstroming op de woningmarkt (van huur naar koop) wordt kortom belemmerd. Het koopwoningen beleid en het huurbeleid sluit in deze regio niet aan bij de knelpunten die spelen in de woonwerkdynamiek. Op basis van de analyses in dit advies kunnen we daarom concluderen dat het vreemd is dat het faciliterende woningbouwbeleid kwantitatief en kwalitatief niet aansluit bij het lokaal-economische beleid gericht op clusters, groeisectoren en de beschikbaarheid van goede werklocaties. Hierdoor worden economische agglomeratievoordelen in de Randstad niet optimaal ontwikkeld en benut.

Referenties

- Alonso, W. (1964), *Location and Land Use*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Arrow, K.J. (1962), "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies* 29: 155–173.
- Audretsch, D., M.C. Keilbach & E.E. Lehmann (2006), *Entrepreneurship and economic growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Boarnet, M.C. (1994), 'An empirical model of intrametropolitan population and employment growth', *Papers in Regional Science* 73: 135–152.
- Boarnet, M.C., S. Chalermpong & E. Geho (2005), "Specification issues in models of population and employment growth". *Papers in Regional Science* 84: 21–46.
- Caniels, M. (1999), *Regional growth differentials: the impact of locally bounded knowledge spillovers*, Dissertation, Maastricht University.
- DNB (2003), "Financiële stabiliteit", *DNB kwartaalbericht*, juni 2003, Amsterdam: De Nederlandse Bank.
- Groot H.F.L. de, J. Poot and M.J. Smit (2009), "Agglomeration, innovation and regional development: theoretical perspectives and meta-analysis", in P. Nijkamp and R. Capello, *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Feldman, M.P. & D.B. Audretsch (1999), "Innovation in cities: science based diversity, specialization and localized competition", *European Economic Review* 43: 409–429.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York: Basic Books.
- Frenken, K., F.G. van Oort & T. Verburg (2007), "Related variety, unrelated variety and regional economic growth", *Regional Studies* 41: 685–697.
- Gottlieb, P.D. (1995), "Residential amenities, firm location and economic development", *Urban Studies* 32: 1413–1436.
- Graaff, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008), *Woon-werkdynamiek in Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Nai-Uitgevers.
- Gyourko, J, C. Mayer & T. Sinai (2004), "Superstar Cities". Working paper, Columbia Business School and Wharton School.
- Harrison, B. (1991), "Industrial districts: old wine in new bottles?", *Regional Studies* 26: 469–483.
- Himmelberg, C., C. Mayer, T. Sinai (2005), "Assessing high house prices: bubbles, fundamentals and misperceptions". *Journal of Economic Perspectives* 19: 67-92.
- Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings (2006), *Een nieuw fundament - Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, SEO rapport 899.
- Hoff, K. & A. Sen (2005), Homeownership, Community Interactions and Segregation. *American Economic Review* 95: 1167-89

- Hoogstra, G.J., R.J.G.M. Florax & J. van Dijk (2005), "Do 'jobs follow people' or 'people follow jobs'? a meta-analysis of carlino-mills studies", Working paper, Groningen: Universiteit Groningen.
- Hoover, E.M. & R. Vernon (1959), *Anatomy of a metropolis*, Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Jacobs, J. (1969), *The Economy of Cities*, New York: Vintage.
- Leone, R.A. & R. Struijck (1976), "The incubator hypothesis: evidence from five SMSA's", *Urban Studies* 13: 325–331.
- Love, L.L. & J.L. Crompton (1999), "The role of quality of life in business (re)location decisions" *Journal of Business Research* 44: 211–222.
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, New York: Prometheus Books.
- McCann, P. & F.G. van Oort (2009), "Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical perspective". In: R. Capello & P. Nijkamp (eds.), *Regional dynamics and growth: advances in regional economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mills, E.S (1967), "An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area", *American Economic Review* 57: 197–210.
- Mulder, M. (2006), Huur(de)regulering; laveren tussen marktwerking en politieke sturing. *Tijdschrift voor Politieke Economie* 27: 6-21.
- Ommeren, J. van, 2006, *Verhuismobiliteit: een literatuurstudie naar belemmeringen tot verhuizen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Oort, F. G. van (2004), *Urban Growth and Innovation. Localised Externalities in the Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
- Oort, F. van, J. van Brussel, O. Raspe, M. Burger, J. van Dinteren & B. van der Knaap (2006), *Economische Netwerken in de regio*. Den Haag: NAI Uitgevers & Ruimtelijk Planbureau.
- Oort, F.G. van, R. Ponds, J. van Vliet e.a. (2007), *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Nai-Uitgevers
- Partridge, M.D. & D.S. Rickman (2003), "The Waxing and Waning of Regional Economies: The Chicken-egg Question of Jobs versus People". *Journal of Urban Economics* 53: 76–97.
- REA (2006), *De woningmarkt uit het slot*. Tweede Kamer 2005-2006, 30507 nr 2.
- Renes, G. & M. Jókövi, 2008, *Doorstroming op de woningmarkt; van huur naar koop*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Nai-Uitgevers.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijke beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau & Nai-Uitgevers.
- Romer, P.M. (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy* 94: 1002–1037.
- SCP (2002), *Sociaal Cultureel plan*. Hoofdstuk 11 (Wonen). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Strassmann, W.P. (1991), Housing market interventions and mobility: an international comparison. *Urban studies* 28: 759-771.

Thissen M.J.P.M. & G. Renes (2008) “An applied spatial general equilibrium model for the housing market”. Paper presented at the conference 'Modeling the Spatial Economy', Kiel.

Hoofdstuk 5 Wat gaan we doen met de corporaties?

Annet Bertram & Jan-Kees Helderma*

5.1 Inleiding

Marc Chavannes schreef onlangs een essay voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onder de welluidende titel: “Achter de voordeur, onder het bed; De dwaalleer van de etatistische vermarkting.” Uiteraard ging dit essay ook over de corporatiesector. In zijn ogen is de verzelfstandiging van deze sector het voorbeeld van een doorgeschoten vermarkting. “Niemand heeft me nog ervan kunnen overtuigen dat de privatisering van de woningcorporaties nuttig en nodig was. Zij behartigen bij uitstek taken die wij in dit land publiek achten. (...) Maar als je hecht aan de sociale opdracht van die corporaties dan is het weinig voor de hand liggend hen met vennootschapsbelasting van je te vervreemden, terwijl je de sociale duimschroeven nog wat aandraait” (Chavannes, 2008). Marc Chavannes vat hiermee een discussie samen van de afgelopen 15 jaar. Sinds de verzelfstandiging is het beleid verschillende kanten opgeschoten: van stappen op weg naar een verdergaande privatisering tot en met pogingen om het tij te keren en de corporaties weer terug te brengen naar hun kerntaken tot en met het in hemelsnaam dan maar financieel afkomen van de corporaties. Één ding is zeker: niemand is tevreden, niemand heeft de discussie tot een goed einde weten te brengen, maar ook: niemand betwist de cruciale rol van de sector. En daar zit hem nu net de kneep. Vandaar de vraag: *Wat gaan we doen met de corporaties?*

Hierna volgt allereerst een korte schets van de debatten vanaf staatssecretaris Heerma tot aan minister Winsemius. Dan wordt een blik op de woningmarktdiscussie geworpen. De prangende vraag hierbij is of deze blik ons kan helpen bij de vraag wat we met de corporaties gaan doen. Vervolgens trachten we de corporatiesector bestuurskundig te duiden en besteden we aandacht aan verschillende besturingsarrangementen. Er wordt verder aandacht besteed aan de vraag wie de baas is over het vermogen van de corporaties. Daarna volgt een kijkje in de keuken bij de krachtwijken discussie. Ook hier is de vraag hoe de corporatiesector zich heeft geweed en nog belangrijker of er aanknopingspunten in zitten die een

* Gemeentesecretaris van Den Haag. Tot mei 2007 was zij Directeur Generaal Wonen van het Ministerie van VROM. Zij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven. Jan-Kees Helderma is universitair docent vergelijkende bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met dank aan het meedenken van een aantal deskundigen uit de volkshuisvesting.

nieuw licht op de prangende vraag van dit betoog kunnen werpen. En tenslotte volgt een voorstel voor een agenda en route en keren we weer terug bij het betoog van Marc Chavannes.

5.2 Van Heerma tot Winsemius: de politiek-bestuurlijke zoektocht

In corporatieland is er een staatssecretaris die inmiddels door vriend en vijand wordt bewonderd: Enneüs Heerma. Staatssecretaris aan het begin van de jaren 90. Hij wordt geroemd om zijn visie, bestuurlijke daadkracht en om het zaken-doen. In 1987 volgde hij Gerrit Brokx op en zorgde hij ervoor dat de volkshuisvesting na de bouwenquête weer op orde kwam. Hij bracht een geheel nieuwe lijn aan in de relatie tussen de overheid en de corporatiesector. Zijn stelling was als rechtgeaarde antirevolutionair dat de corporaties meer “soeverein in eigen kring” moesten worden. Het is met meer ambtelijke termen toentertijd ingekleed maar het kwam toch zeer aardig in de buurt. De overheid diende meer op afstand te komen en vooral als toezichthouder van de sector op te treden. Dit resulteerde uiteindelijk in één van de grootste financiële transacties van de rijksoverheid. Een deal van 35 miljard gulden! Een deal die zowel het Rijk in financieel opzicht maar ook de corporaties meer dan goed uitkwam. Velen werden er niet bepaald slechter van. De beroemde bruteringsoperatie -het simpelweg wegstrepen van alle openstaande subsidies tegen openstaande leningen met als oogmerk “geen subsidies meer naar de corporaties”-ziet menig corporatiedirecteur nog steeds als de glorie tijd van de zakelijke en respectvolle relatie tussen het Rijk en de corporatiesector. Sommigen zullen hier zelfs met weemoed aan terugdenken.

Tegelijk noemen velen in de corporatiesector ook de korte periode van Pieter Winsemius als demissionair minister van VROM in 2006/2007. Winsemius had kort daarvoor als kroonlid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport “Vertrouwen in de buurt” afgerond waarin de WRR een hoofdrol gunde aan de woningcorporaties. Zijn appèl op de corporatiedirecteuren om een “Antwoord aan de samenleving” te geven, deed het Aedescongres in 2006 letterlijk vibreren. Na jaren van verwijten en dito aanklachten over het onbehoorlijk presteren, de hoge salarissen en het stevige vastgoedgehalte van de branche, was er behoefte aan een positieve op inhoud gebaseerde boodschap. Maar waar bleven de maatschappelijke resultaten? De sector wankelde door een gebrek aan politiek en maatschappelijk vertrouwen. Winsemius riep de zaal op om uit de stoelen te komen met een nog nooit eerder vertoond bod. Zijn betoog was kort en goed: de noden van de samenleving en die van de oude stadswijken in het bijzonder zijn groot, de corporatiesector is professioneel, zit midden in de wijken en heeft de beschikking over een enorm kapitaal. Bovendien voegde hij er dreigend aan toe: als jullie niet zelf over de brug komen dan wordt de sector geNS't. De zaal vol corporatiebestuurders begreep dondersgoed wat hij daarmee bedoelde. Binnen drie maanden beviel de sector van een Aanbod

dat zijn weerga niet kende: om te beginnen 2 x 600 miljoen euro dat breed ingezet kon worden in de oude stadswijken. De voorwaarde was dat het nieuwe kabinet met de sector verder zou praten over huurbeleid en de toekomst van de sector. Meer dan 80% van de leden stemde voor.

Deze twee momenten zijn historische momenten die in elkaars verlengde liggen. Maar de politiek-bestuurlijke zoektocht van het eerste moment naar het tweede moment was niet eenvoudig en zeker niet rechtlijnig. In de periode na Heerma is duidelijk aangekoerst op een verdere verzelfstandiging. Bestuurlijk was men dik tevreden met een sector die zichzelf goed kon bedruipen. Totdat Adri Duivesteijn in de Tweede Kamer bij staatssecretaris Tommel de noodklok luidde over een Limburgse corporatie (WBL) die op omvallen stond. Het werd een zo heftig debat dat zelfs de positie van de staatssecretaris onder enorme druk kwam te staan. Dit luidde de eerste twijfel in over de verzelfstandiging van woningcorporaties. Hoeveel zicht had de overheid eigenlijk nog op de corporatiesector en hoeveel ruimte had de overheid nog om in te kunnen grijpen als het erop aankwam? Vooralsnog bleef een meerderheid van de Kamer de verzelfstandigingslijn steunen. Wel werd het toezicht op de corporatiesector steviger belegd.

Na het tijdperk Tommel volgde het tijdperk van staatssecretaris Remkes. Een warm aanhanger van de paarse gedachte. Tussen deze staatssecretaris en Adri Duivesteijn groeide na een stevige knokpartij over het huurbeleid een hecht bondgenootschap. De scepsis over het maatschappelijk middenveld was groot. Dit paste uiteraard volledig binnen het "paarse" gedachtengoed. De macht van het middenveld moest door toezicht maar ook door private partijen in de tang gehouden worden, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van het particulier opdrachtgeverschap. Door de woonconsument meer zeggenschap te geven zouden de monopolies van de corporaties doorbroken kunnen worden.

Na de paarse episode volgden de kabinetten elkaar in een rap tempo op. Minister Kamp trad aan, na een jaar opgevolgd door Sybilla Dekker. In deze periode werd de lijn van het particulier opdrachtgeverschap niet geheel en al verlaten, maar deze discussie voerde niet zozeer de boventoon meer. De discussie werd hoe langer hoe feller over het in de greep houden van de sector via het toezicht, het afromen van de financiële middelen en het aanpakken van de salarissen. De minister installeerde daarom de Commissie De Boer die met aanbevelingen kwam over de bestuurlijke verhoudingen. Opvallend was de aanbeveling om het werkkterrein van de corporaties op te rekken naar het maatschappelijk vastgoed. Het debat dat de nieuwe minister voorts startte over een vorm van liberalisering van het huurbeleid, versterkte de discussie nog eens. Het was symptomatisch voor het groeiend wantrouwen richting de almaar rijker wordende sector. Dit zou zich later ook vertalen in het verkiezingsprogramma van alle grote partijen: afromen, de een wat meer, de ander minder maar er moest geld uit de sector komen.

Kortom, een groeiend wantrouwen naast een toenemende wrevel over de gevoelde onmacht om de sector aan te pakken.

De geledingen sloten zich voor even toen eurocommissaris Kroes van Mededingingsbeleid in 2005 liet weten dat de organisatie van de sector niet Europa-proof

zou zijn. De boodschap vanuit de Tweede Kamer en corporatieland was van een schone eenvoud: handen af van ons corporatiebestel!

Sybilla Dekker moest aftreden vanwege de Schipholramp in 2006. De Kamer kwam daarom niet meer tot afhandeling van het rapport van de commissie de Boer. Met de tijdelijke komst van Pieter Winsemius naar het Ministerie kon een doorbraak in de impasse worden geforceerd. In de vijf maanden van zijn ministerschap sprak hij minder over toezichtrelaties en de bestuurlijke verhouding tussen de sector en de overheid. Hij sprak corporaties niet op het metaniveau van de onderlinge verhoudingen aan, maar rechtstreeks op het uitblijven van afdoende resultaten, en de maatschappelijk onverantwoorde achterstanden in de oude stadswijken. Het leidde tot een discussie over de kerntaken van de corporatiewereld. Waar mogen de corporaties op aangesproken worden. Een debat dat niet primair over het geld en de verantwoording ging, maar over de breedte van het takenpakket. Vanuit de urgentie van de situatie in de wijken werd de vraag steeds prangender of de corporaties nog steeds “slechts” in het belang van de volkshuisvesting actief konden zijn of dat het tijd werd voor een ingrijpende verandering: de breedte van het onderwijs, welzijn, sport en cultuur werden aan de agenda toegevoegd. We komen daar straks op terug. Maar voordat we ingaan op deze agenda en investeringsopgave, moeten we eerst ingaan op twee belangrijke omgevingen van de corporaties: de woningmarkt en de politiek-bestuurlijke omgeving.

5.3 De woningmarkt op slot

Politiek en bestuurlijk gezien woedt er al geruime tijd een discussie over de plek van de corporaties in het beleidssysteem van de volkshuisvesting. In de tijd van Sybilla Dekker kwam deze discussie samen met het debat over het functioneren van de woningmarkt. Een ideologische maar ook een meer feitelijke discussie. Één van de kernvragen was of de woningmarkt echt op slot zat. En twee: wat er precies met de corporaties zou gaan gebeuren, en uiteraard in het bijzonder met hun maatschappelijk kapitaal, als de richting van liberalisering zou worden ingeslagen.

Het gaat niet goed met woningmarkt. Dit is de boodschap uit diverse rapporten die recent over de woningmarkt zijn verschenen. Onderzoekers werpen opnieuw de vraag op of een vrijere markt geen uitkomst kan bieden. 95% van de huurwoningmarkt is tenslotte gereguleerd. Het beruchte H-woord heeft als taboe inmiddels betrekking op zowel de hypotheekrenteaftrek als de huurprijsregulering. Wat dit dossier zo complex maakt is dat vrijwel iedereen ontevreden is over de werking van de woningmarkt. Maar zelden is het zo dat men bestuurlijk en het huurbeleid en de hypotheekrenteaftrek problematisch vindt. Daarom past het een aantal meer feitelijke vragen te stellen, zoals: Is er iets mis met de werking van onze woningmarkt of hebben we vooral met een groot financieel macroprobleem te maken? Als er al ingegrepen zou moeten worden om welke mix aan

maatregelen zou het dan gaan? En tot slot, differentiëren de maatregelen nog naar het effect op de corporatiesector? Een aantal observaties om de gedachten te bepalen.

De woningnood die in het verleden volksvijand nummer één werd genoemd moet preciezer worden beschouwd. Er zijn zeker tekorten in de grote steden maar tegelijk is het ook waar dat dit wel altijd zo zal blijven omdat het zeer aantrekkelijke woonlocaties zijn. Bovendien is de bestuurlijke inzet er één van groei. Zonder groei blijft de ontwikkeling van de grote steden achter en kan er minder op nieuwe trends worden ingezet. In alle landen van de wereld zie je een voortdurende groei van de grote stedelijke agglomeraties en in Nederland blijft dat de Randstad. Elders is die druk veel minder en in Zuid-Limburg en het Noorden van het land is reeds sprake van krimp. Kortom, er is niet een woningmarkt met eenduidige kenmerken. De woningmarkt is een regionale markt bij uitstek.

Stel nu dat in de huurwoningmarkt vrije marktwerking volledig wordt doorgevoerd. Zijn wij dan bereid om de consequenties te aanvaarden. Vrije marktwerking houdt tenslotte in dat er vraaguitval optreedt als de prijzen stijgen. Dus als de huren flink stijgen gaan mensen kiezen voor alternatieven voor een zelfstandige woning. Dan blijven bijvoorbeeld studenten en jongeren langer thuis wonen, gaan mensen vakantiehuisjes en caravans permanent bewonen en meer van dergelijke verschijnselen. Zover doorgevoerd is het draagvlak waarschijnlijk gering. Maar ook beperktere ingrepen roepen flink veel discussie op. We kennen al jarenlang een regulering die sterk lijkt op het varen tussen de Scylla van voldoende betaalbare huurwoningen en de Charibdis van het beschikbaar stellen van subsidie zonder dat dit uit de hand mag lopen. Immers, als aan de onderkant van de markt vraaguitval voortdurend voorkomen wordt door subsidie heeft dat een sterk prijsopdrijvend effect en dat zou weer leiden tot meer huurtoeslag. Dat hebben we in Nederland in de huurmarkt 'opgelost' door huurprijsregulering voor meer dan 95% van de huurwoningen. Het huidige kabinet had bij haar aantreden geen behoefte om hieraan te morrelen. De jaarlijkse huurverhoging werd op het inflatiepercentage vastgezet. De zorg voor al te grote effecten voor huurders leidt tot op heden tot het instandhouden van het stelsel.

Stel dat de hypotheekrenteaftrek wordt aangepakt, zijn er dan partijen op de woningmarkt die hier baat bij hebben? De eigenaar-bewoners - zo'n vier miljoen huishoudens - zien de waarde van hun woning niet graag dalen. De corporaties trouwens ook niet omdat ze bij de vigerende prijzen jaarlijks zo'n anderhalf miljard euro verdienen aan verkoop van circa 1 % van hun bezit. De waarde van de grond is veelal gekoppeld aan de waarde van de woningen die er op gebouwd worden. Daarom hebben ook gemeenten geen belang bij waardedaling van koopwoningen. En bouwers ook niet. Starters in de grotere steden hebben er evident wel belang bij. Zij zijn de nieuwkomers en moeten opboksen tegen de bestaande belangen. Hierbij geldt de restrictie dat vooral in de gebieden met een grote druk op de woningmarkt de spanning uiteraard meer toeneemt dan in meer ontspannen gebieden. Net als bij het huurdebat is de boodschap uit het coalitieakkoord over de hypotheekrenteaftrek duidelijk geweest. De nadelen van wijziging wegen niet op tegen eventuele voordelen. Het stelsel blijft in stand.

Per saldo lijkt het erop dat de woningmarkt vooral problemen kent in de gespannen gebieden: daar waar de vraag het aanbod verre overtreft. Dus kan de vraag gesteld worden waarom toch elke keer weer de knuppel in het hoenderhoek wordt gegooid. Er is één reden die juist voor ons corporatiedebat uiterst relevant is. Het is alles bij elkaar genomen een erg duur systeem. De kosten voor de aftrek van de hypotheekrente bedragen jaarlijks zo'n € 11 miljard aan gemeenschapsgeld. De huurtoeslag kost ongeveer € 2,5 miljard. Vandaar dat er toch regelmatig indringende vragen worden gesteld over de doelmatigheid en er een roep is om liberalisering voorzichtig door te voeren, in welke vorm dan ook. Is er een uitweg uit deze politieke impasse?

Stel dat er een commissie zou komen die een cocktail voorschrijft van het behoedzaam matigen van de hypotheekrente-aftrek in combinatie met een voorzichtige liberalisering daar waar dat gelet op de woningmarktsituatie verantwoord is. Stel dat deze cocktail gericht is op een gematigder prijsontwikkeling in de koopsector zodat het prijsniveau wat meer in de buurt kan komen van de huursector. Dan staat één uitkomst als een paal boven water: de corporaties zullen er op zijn minst neutraal uit te voorschijn komen; in zeer aantrekkelijke gebieden zullen ze financieel blijven groeien. Dat betekent dat de discussie over de woningmarkt hoe dan ook de noodzaak onderstreept om de discussie over de koers en daarmee over de inzet van het maatschappelijk kapitaal snel te voeren. Immers, zowel voor- als tegenstanders van ingrepen in de woningmarkt hebben één dilemma gezamenlijk te pakken. Ze kijken met argusogen naar het wassende maatschappelijk kapitaal. Er zijn twee actuele dossiers die ons in het debat verder kunnen helpen. Allereerst het dossier over de juridische positie van het vermogen. Met het verzoek van corporatie De Veste om uit te mogen treden, is dit dossier in een beslissende fase gekomen. In die beslissende fase is het noodzakelijk om de corporatiesector nog eens bestuurskundig te duiden. Tot wat voor een type besturingsarrangement behoort zij eigenlijk en wat betekent dit voor de relaties tussen de overheid en de corporaties? Daarnaast het dossier van de krachtwijken. Levert dit dossier nieuwe inzichten op over de hersenkraker: *Wat gaan we doen met de corporaties?*

5.4 De corporatiesector bestuurskundig geduid¹

Besturingsarrangement tussen de overheid en maatschappelijke (of private) actoren laten zich langs twee dimensies onderscheiden en onderzoeken. Ten eerste de mate waarin een overheid intervineert in sociale interacties of de mate waarin de overheid in ieder geval een verantwoordelijkheid heeft voor de uitkomsten van deze sociale interacties. Ten tweede de mate waarin maatschappelijke actoren (individuen en organisaties) in staat zijn tot zelforganisatie en zelfregulering of wellicht beter, zelfdisciplineren. Cruciaal daarin is de mate waarin maatschappelijke actoren bereid zijn en in staat zijn om de positieve en negatieve

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Helderman (2007a, 2007b).

externe effecten van hun individuele afwegingen te internaliseren. De mate van zelforganisatie van maatschappelijke actoren kan worden afgemeten aan de mate van zelfdisciplineren. Wanneer we die twee dimensies aan elkaar relateren ontstaat de matrix van Figuur 5.1 met daarin vier verschillende besturingsarrangementen.

Figuur 5.1 Ideaaltypische institutionele ordes en coördinatiemechanismen

		<i>Mate van zelfregulering maatschappelijke actoren</i>	
		-	+
<i>Mate van overheidsinterventie en regulering</i>	+	Overheid / staat (hiërarchische aansturing / regulering)	Maatschappelijke verbanden (onderhandelde overeenstemming)
	-	Markt (concurrentie & contract)	Gemeenschap (spontane solidariteit)

De in de matrix genoemde besturingsarrangementen kenmerken zich door een onderliggende institutionele regelstructuur en een bijpassend mechanisme van sociale coördinatie. Regulering en hiërarchische aansturing zijn de dominante vormen van sturing en coördinatie binnen een institutionele orde waarin de staat dominant is. Competitie en contract zijn de dominante coördinatiemechanismen in de markt. De gemeenschap kenmerkt zich door vrijwillige gedragsafstemming (zelfregulering). Dit zijn de drie hoofdtypen van moderne samenlevingen. Het zijn eenduidige institutionele ordes. Wanneer voldaan wordt aan een aantal essentiële voorwaarden is de markt goed in het creëren van welvaart (efficiënt en innovaties). De staat is goed in het opslaan van die welvaart en in de rechtvaardige herverdeling daarvan. De gemeenschap is goed in het creëren van onderlinge solidariteit tussen burgers. Een arbeidsdeling lijkt voor de hand te liggen. Maar welvaartsproductie en welvaartsverdeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In een verzorgingsstaat, waarin het gaat om het produceren en rechtvaardig verdelen van welvaart, is daarom behoefte aan besturingsarrangementen die deze verschillende – elkaar in essentie contraderende institutionele ordes – met elkaar kunnen verenigen.

Daarmee komen we op een vierde institutionele orde: een orde van maatschappelijke verbanden. Zij is meer dan de som van haar samenstellende delen en om die reden rechtvaardigt zij een eigen type. De orde van maatschappelijke verbanden staat of valt bij een actief aanwezige en betrokken staat en een grote mate van maatschappelijke zelforganisatie. Een institutionele orde van maatschappelijke verbanden ontstaat in een langdurig evolutionair proces van wat we de vermaatschappelijking van vrijwillig initiatief zouden kunnen noemen. Ook gemeentelijke diensten kunnen een proces van vermaatschappelijking doormaken. Denk

bijvoorbeeld aan de privatisering van gemeentelijke woningbedrijven in Nederland. Kern is dat de orde van maatschappelijke verbanden haar ankers heeft in de markt, de staat en de gemeenschap, maar dat daaruit een institutionele orde is ontstaan met haar eigen ontwikkelingsdynamiek.

Het meest bekende arrangement dat tot deze orde kan worden gerekend is het corporatistische overlegmodel zoals dat in Nederland na de Tweede Wereldoorlog is ontwikkeld en waarin goed georganiseerde verbanden van werkgevers en werknemers met elkaar en met de overheid overleggen over sociaal-economische vraagstukken. De dominante vorm van coördinatie in het corporatistische overlegmodel kan worden getypeerd als 'onderhandelde overeenstemming'. Onderhandelingen kunnen alleen maar succesvol worden afgerond wanneer beide partijen overeenstemming bereiken (consensus). Maar consensus is een uitkomst van de onderhandeling, het is geen preconditionie. Soms lopen onderhandelingen vast, leiden ze tot conflict, blijft overeenstemming uit. Het is niet voor niets dat corporatistische polderconstructies traagheid en stroperigheid in besluitvorming wordt verweten.

Daar staat tegenover dat eenmaal genomen besluiten kunnen profiteren van de kennis van betrokken en belanghebbende actoren en dat zij kunnen rekenen op een groot draagvlak.

In Nederland hebben dergelijke arrangementen een belangrijke rol gekregen in de ontwikkeling en uitvoering van sociaal-economisch beleid en daaraan gerelateerde beleidsvelden. De institutionele preconditionies waren bij uitstek gunstig. De Franse Revolutie bracht ons land een sterke centraal georganiseerde staat, maar die Franse Revolutie was in Nederland niet bij machte om maatschappelijke organisaties als gilden en verenigingen te elimineren. In Nederland waren een sterke staat en een sterk middenveld dus 'genoodzaakt' om politieke ruimte te delen. Zo hebben zich ook corporatistische arrangementen in andere domeinen van de Nederlandse samenleving kunnen ontwikkelen. Het maatschappelijk middenveld dat belangrijke taken heeft gekregen in de voorziening van gezondheidszorg, ziektekostenverzekering, pensioenen, onderwijs en volkshuisvesting, kan daar ook toe worden gerekend. In een dergelijke orde van maatschappelijke verbanden delen de overheid en maatschappelijke actoren de lange termijn verantwoordelijkheid voor de politieke en publieke ruimte met elkaar. Zij ontstaat en bestaat dus bij de gratie van een overheid die bereid is haar politieke en publieke ruimte te delen met maatschappelijke actoren en bij maatschappelijke actoren die in staat zijn zich te disciplineren tot 'public-regarding' organisaties.

Binnen de Nederlandse volkshuisvesting komen we alle vier de hierboven onderscheiden typen in wisselende en veranderende verhoudingen tegen. De eigen woningsector voldoet nog het meest aan de markt, maar een Vereniging van Eigenaren (VvE) heeft ook gemeenschapselementen in zich en is tegelijkertijd verplicht gesteld door de overheid. Ook de eigen woningsector heeft aanvullende arrangementen nodig om te kunnen functioneren. De hypotheekverstrekking en de hypotheekgarantie die juist in de woningmarktdiscussie zo'n prominente rol vervullen, zijn hier exponenten van. Een vergelijking tussen wooncoöperaties en

woningcorporaties is wat dat betreft ook interessant. Door hun meer hiërarchische interne structuur zijn woningcorporaties beter in staat tot onvrijwillige herverdeling dan wooncoöperaties. Ook de ontwikkeling van vereniging naar stichtingen heeft daaraan bijgedragen. Evenzo belangrijk is het feit dat het stelsel van woningcorporaties op haar beurt weer meer is dan de som van haar delen. Zo kunnen de woningcorporaties beschikken over het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat het mogelijk maakt om vermogens en risico's te delen. Het Centraal Fonds is in het leven geroepen om toezicht namens de minister op de sector te houden en kan daarmee individuele corporaties behoeden voor onverantwoorde risico's. Arrangementen die op hun beurt weer alleen maar tot stand konden komen onder aandrang of soms zelfs dwang van de overheid.

Hoewel een bestuurlijk arrangement van maatschappelijke verbanden (maatschappelijke ondernemers) een positieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen waarin zowel welvaartsproductie als verdeling een rol spelen, blijft het een fragiel arrangement dat kwetsbaar is voor een drietal ondermijnende bewegingen: verstatelijking, vermarkting en vervreemding. Verstatelijking treedt op wanneer de overheid te dwingend aanwezig is. In feite evolueert een maatschappelijke orde dan tot een etatistische orde. Woningcorporaties hebben die verstatelijking aan den lijve ondervonden in de jaren voor en na de Tweede Wereldoorlog. Door het advies van de Commissie De Roos kwam aan die periode een einde, maar in de jaren zeventig van de twintigste eeuw had de Dynamische Kostprijsmethode feitelijk een zelfde effect. Een tweede ondermijnende beweging is vermarkting. Een beweging die ontstaat wanneer woningcorporaties zich niets meer gelegen laten liggen aan maatschappelijke doeleinden, maar slechts voor eigen gewin en profijt actief zijn, zonder dat een overheid die beweging kan corrigeren. Na de brutering is vermarkting een evenzo reëel gevaar voor de maatschappelijke orde van woningcorporaties. Vervreemding, tenslotte, is een proces dat zowel door verstatelijking, vermarkting als te ver doorgevoerde vermaatschappelijking kan optreden.

5.5 Wie is de baas over het vermogen van de corporaties?

Het bestuursarrangement tussen de overheid en de woningcorporaties is op drift geraakt. Hierbij is de discussie over het maatschappelijk kapitaal een overheersende. Denk alleen al aan de verkiezingsprogramma's van de grote partijen. Regelmatig woedt de discussie over de omvang van het maatschappelijk kapitaal en wie er nu eigenlijk over gaat.

Relatief gezien heeft Nederland de grootste sociale huursector. Het relatieve aandeel in Nederland bedraagt ca 33%. In Denemarken is dat 19% en in Frankrijk 18%. In 2006 becijferde het CFV dat de totale waarde op basis van de woongelegenheden volgens de bedrijfswaardeberekening 106 mld bedroeg; volgens de WOZ-waarde berekening ging het zelfs om 325 mld (CFV, 2006). Kortom, het gaat in Nederland ergens over. Daarmee is de Nederlandse situatie niet

vergelijkbaar met welk ander Europees land ook. Het gaat om zo'n sterke positie en zo'n groot vermogen dat de Europese commissie zich al langer afvraagt of dit allemaal wel door de beugel kan. Het gaat inderdaad om een financieel krachtige sector. Corporaties zijn niet voor niets in staat om geheel zelfstandig investeringen in nieuwbouw, wijken, stedelijke vernieuwing en leefbaarheid te plegen. Maar het vermogen waar we over spreken zit in de woningen en verder onroerend goed van de corporaties. Dit relativeert ook het idee van afromen. Er is geen pakhuis waar Dagobert Ducks vanuit de woningcorporaties op hun geld zitten. Het is vooral het onroerend goed dat een fikse waarde vertegenwoordigt.

Al vele malen is in de Kamer gediscussieerd over het vermogen van de corporaties. De bestuurlijke en politieke opvattingen lopen daarbij sterk uiteen. Variërend van de stelling dat het vermogen van iedereen is, tot de stelling dat de brutering voor zelfstandige ondernemingen heeft gezorgd die hun eigen broek moeten ophouden. Juridisch gezien ligt het complexer. Het vermogen van de corporaties heet beklemd vermogen. Het vermogen moet aangewend worden in het belang van de volkshuisvesting. Artikel 70 van de Woningwet is in alle discussies leidend geweest. Dit beroemde artikel bepaalt dat corporaties uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. Nu is in het belang van de volkshuisvesting op zich een rekbaar begrip. Dat neemt niet weg dat helder is dat corporaties niet zomaar hun gang kunnen gaan. Er is toetsing mogelijk en noodzakelijk. Naast artikel 70 van de Woningwet zijn er nadere regels in het Besluit Beheer Sociale Huursector gegeven. De voornaamste daarvan regelt de bestemming van het vermogen. Artikel 21 regelt dat de toegelaten instelling de middelen die zij niet dient aan te houden om haar voortbestaan te waarborgen, inzet ten behoeve van de volkshuisvesting. Artikel 22 voegt hieraan toe: "de toegelaten instelling bestemt batige saldi uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting".

De situatie is daarom als volgt samen te vatten. De woningcorporatie heeft de beschikking over maatschappelijk kapitaal. De Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector regelen de bestemming. De bestemming is luid en duidelijk de volkshuisvesting. Dat betekent dat een corporatie niet onbeperkt naar eigen goeddunken het vermogen kan aanwenden.

De wetgeving maakt het daarom nodig dat toezicht wordt uitgeoefend. Daarbij past één kanttekening. De bestemming "volkshuisvesting" is geenszins een statisch begrip. In de loop van de tijd is bijvoorbeeld het thema leefbaarheid als prestatieveld aan het BBSH toegevoegd. Daarmee kreeg de corporatie een ruimer mandaat. Dit mandaat wordt door de intern- en extern toezichthouder getoetst. De externe toezichthouder is het Rijk, waarbij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) als de toezichthouder van de Minister optreedt. De intern toezichthouder is veelal georganiseerd in de Raad van Toezicht. Soms zijn het sterke organen die de corporatie waar nodig kunnen terugfluiten. Vaak komt het echter voor dat de Raad te weinig daadkracht aan de dag legt of kan leggen (Hooge en Helderman, 2007). Alles bij elkaar genomen heeft de corporatie een ruim mandaat maar wel binnen de grenzen van de volkshuisvesting. Het dossier krachtwijken moet ons meer idee kunnen geven hoe de rol van de corporaties

zich zou kunnen ontwikkelen en daarmee ook hoe het maatschappelijk kapitaal kan worden aangewend.

5.6 Van stelsel naar praktijk: de corporaties en de krachtwijken

Pieter Winsemius had als minister in 2007 de corporaties opgeroepen om met een bod aan de samenleving te komen. Dat bod dat kwam er, nog net op de valreep voor het aantreden van het nieuwe kabinet. Het was zoals eerder gememo-reerd een historisch moment. Een bod van 2x 600 mln om te beginnen, breed in te zetten in de oude stadswijken. Met het nieuwe kabinet trad er een nieuwe peri-ode aan. De 40 krachtwijken van Minister Vogelaar beklemtonen nog eens de noodzaak om er tegenaan te gaan. Tegelijk kwam de discussie toch in een lastig vaarwater. De partijen hadden in hun verkiezingsprogramma's immers stevig ingezet op afroming. De keus was helder; gebruiken wij het in de volkshuisves-ting opgebouwde vermogen voor andere sectoren of doeleinden (bijvoorbeeld een algemene lastenverlichting) en putten we de sector uit, of zetten we het in voor maatschappelijke doeleinden (binnen of buiten de volkshuisvesting).

Uiteindelijk was de invoering van de vennootschapsbelasting daarvan het ge-volg. Daarnaast werd de corporaties met klem verzocht in de eigen wijken te investeren en/of bij ontstentenis van een krachtwijk in hun eigen werkgebied over de brug te komen ten faveure van corporaties die wel bezit in een krach-twijk hadden. De corporatiewereld kwam zo voor een dilemma te staan: directeuren wilden wel investeringen van collega's ondersteunen, maar beslist niet in de vorm van een schenking, en ze wilden op zich wel praten over extra taken maar niet met een overheid die bij monde van staatssecretaris De Jager de corporaties als "gewone ondernemingen" neerzette. Binnen deze context moesten de lokale partijen het afgelopen jaar met elkaar aan de slag. De verhoudingen waren op zijn zachtst gezegd onder druk komen te staan.

In eerste instantie leek het debat op rijksniveau tussen het departement en Aedes de lokale discussie te vertragen. Wethouders en corporaties vroegen zich af of het zin had om überhaupt een discussie over investeringen aan te gaan als nog volstrekt onduidelijk was of de rijksdiscussie tot een goed einde zou worden ge-bracht. De invoering van de vennootschapsbelasting leidde tot een vertraging in de afspraken. Waarom investeren als er op voorhand al wordt afgeroomd? Wet-houders mengden zich in het debat. In elk geval was er op lokaal niveau op zijn minst enig begrip voor de positie van de eigen corporaties. Bovendien werd er op de stadhuizen een fikse discussie gevoerd over de risico's als er wel een omvang-rijk programma voor 10 jaar voor de wijken zou worden voorbereid zonder dat duidelijk was hoe het rijk zich zou gaan gedragen.

Het is de verdienste van de partijen op het lokale niveau dat ze zijn gaan abstra-heren van de rijkssituatie. Er is op lokaal niveau een intensieve discussie gevoerd over de positie van de corporaties aan de ene kant, de rol van de coalitiepartners

uit de welzijns, onderwijs, sport en culturele wereld, maar ook die van de partners uit het bedrijfsleven, en de rol van de gemeente aan de andere kant. Het interessante is dat in dit discours niet alleen over geld maar ook over coalities en de aansluiting van de takenpakketten tussen de verschillende partners is gesproken. Dit levert een nieuw beeld op, of op zijn minst een aanvullend beeld op de rol van de corporaties. De casus van de Haagse krachtwijken en de rol van de corporaties van de corporaties daarin is een goede illustratie.

Den Haag heeft vier krachtwijken: Zuid West, Stationsbuurt, Schilderswijk en Transvaal. Bij elkaar gaat het om meer dan 100.000 inwoners. De drie corporaties -Haagwonen, Staedion en Vestia- nemen in elk van de wijken een dominante positie in. Ter voorbereiding van de 4 wijkplannen zijn er intensieve debatten in de wijken gevoerd. De gemeente en corporaties waren daar samen steeds bij aanwezig. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in vier wijkplannen die sterk van elkaar verschillen maar wel steeds uit vijf pijlers bestaan:

1. schoonmaken van de wijken door ondergrondse containers te plaatsen in combinatie met een handhavings- en veiligheidsprogramma;
2. een intensief jongerenprogramma gecombineerd met een zwaar gezondheids- en sportprogramma gericht op preventie;
3. het instellen van een begeleidingsprogramma van zware probleemgezinnen door de aanstelling van één coach;
4. een programma gericht op het terugbrengen van de wijk economie en een stevig inburgeringsprogramma om zoveel mogelijk mensen een bijdrage te laten leveren aan de samenleving;
5. een omvangrijk fysiek programma gericht op het realiseren van een gedifferentieerd woningaanbod en een upgrading van de woonomgeving.

Het geraamde investeringsbedrag is uiteindelijk berekend op 2,7 mld euro, waarvan ca. 2,3 mld voor rekening van de corporaties komt. De plannen bestrijken een periode van 10 jaar. Inmiddels zijn de plannen door het college aan de raad aangeboden. De raad heeft ze in mei j.l. unaniem aanvaard. De corporaties hebben inmiddels ook hun fiat aan de plannen gegeven. En in juni j.l. heeft de gemeente na overleg met de corporaties het charter met het Rijk ondertekend. Voor de beschrijving van de rol van de corporaties is het goed een aantal observaties neer te zetten.

Allereerst is het opvallend is dat veel lokale partijen van mening zijn dat er nog maar twee partijen in de wijken echt zicht hebben op de wijk situatie en weten wat er achter de voordeur gaande is: de scholen en de corporaties. Alle andere partijen hebben uiteraard zeer belangwekkende informatie maar nergens zo compleet als bij deze partijen. Vanwege hun rol hebben zij ook zonder allerlei onderzoek een redelijk beeld van de toestand in de wijk en zeker die van de kwetsbare gezinnen. Een reden om zuinig te zijn op deze partijen.

Dit brengt direct een tweede observatie in beeld. De scholen en de corporaties hebben een zakelijk belang bij een completere kennis van de gezinnen uit de wijken. En bij het breed acteren buiten het eigen kerngebied. Zo bevestigen de scholen keer op keer dat zij vaak breder opereren dan alleen binnen het domein van het onderwijs. Zij helpen gezinnen op weg naar de schuldhulpverlening, naar

de logopedie en naar het ziekenhuis. Ditzelfde geldt voor de corporaties. Zij bewegen zich al vaak op een veel breder terrein dan de volkshuisvesting omdat zij baat hebben bij gezinnen die zich staande weten te houden in de Nederlandse samenleving. De situatie binnen de woning, in de woonomgeving en op het wijkniveau varen daar wel bij. Zij merken het direct ook financieel als gezinnen in de problemen komen. Corporaties zijn daarom samen met de scholen in feite de frontpartijen in de wijken geworden.

Een derde observatie is dat de taak die de corporaties op zich hebben genomen breed is. Door het Haags college was daar ook op aangedrongen. Feitelijk behoort alleen *pijler 5*, het realiseren van een gedifferentieerde woningvoorraad en moderne woonomgeving, tot het oude corporatiepakket. Dit was en blijft een kerntaak. Het interessante zit hem in de pijlers 2, 3 en 4. Het jongerenprogramma uit *pijler 2* zet in op onderwijs, welzijn, zorg en culturele activiteiten. De Haagse corporaties zijn bij de ontwikkeling van pijler 2 een belangrijke motor geweest en blijven dat ook. Met de gemeente is een omvangrijke deal over het overhevelen van maatschappelijk vastgoed en dito grond gesloten. In ruil daarvoor investeren de corporaties in de multifunctionele centra. In *pijler 3* zetten de Haagse partijen in op één coach per probleemgezin. De corporaties hebben hier aan de voorkant een cruciale signaleringsfunctie. Juist omdat de corporaties als één van de weinige partijen behoorlijk zicht hebben op de situatie achter de voordeur hebben zij de taak op zich genomen om in hun bezit de eerste ring rondom de probleemgezinnen te vormen. Dat betekent concreet dat zij er voor zorg dragen dat er zicht komt op alle potentiële probleemgezinnen, waardoor er tijdig kan worden geïntervenieerd. Voorkomen moet worden koste wat kost dat er nog meer gezinnen down the drain gaan. De contramal is uiteraard dat de gemeente voor één loket moet zorgen waar alle signalen tijdig worden verwerkt en nog belangrijker dat die ene coach per gezin er komt. Bij *pijler 4* trekken de corporaties samen met de gemeente en het bedrijfsleven op om de bedrijvigheid terug te brengen in de wijk. De corporaties hebben zich verplicht om 11 bedrijfsverzamelgebouwen te realiseren met minimaal 1.000 arbeidsplaatsen. Daarnaast vormen zij coalities met ook allochtone ondernemers om tamelijk omvangrijke iconen in de wijk te realiseren zoals een multicultureel leisure centrum, ook wel Bollywood genoemd, in Transvaal, een Topsport centrum op het oude ADO-terrein in Zuid West en de aanpak van de Bink 36, het oude KPN gebouw dicht bij de Stationsbuurt. Kortom, in de Haagse krachtwijkenplannen is een interessante ontwikkeling gaande. De corporaties kiezen gaandeweg samen met de gemeente en de andere coalitiepartijen voor een verbreding van hun kernpakket. In het zomerblad van Vestia wordt dit ook klip en klaar erkend: “Nu is het vanzelfsprekend dat wij allerlei voorzieningen realiseren en beheren. In dat opzicht hebben de Krachtwijken een andere manier van denken ingeluid” (VIAVESTIA, 2008, p. 28).

Een onmisbare schakel is de samenwerking met de andere “middenvelders”. Het besef is bij alle partijen aanwezig dat de afgesproken aanpak van de krachtwijken meer vergt dan alleen een intensieve samenwerking. Elk van de 5 pijlers gaat dwars door een flink aantal beleidskokers heen. Elk van de 5 pijlers zal bij de uitwerking tot een weging van belangen leiden. En steeds zullen er partijen moe-

ten zijn die knopen doorhakken en besluiten welk belang het zwaarst moet wegen. De Haagse partijen hadden zich al in Forum georganiseerd: het platform van het overgrote deel van de middenveldorganisaties in Den Haag. De afspraak is nu dat er per wijk twee “ontstoppers” worden aangewezen die namens de andere partijen besluiten kunnen nemen. Zodra het wijkteam aangeeft dat ze in de uitwerking vastloopt, komen de ontstoppers in actie. De corporaties hebben hierbij opnieuw een cruciale rol. Één van de corporaties was al initiatiefnemer tot de oprichting van Forum. Daarnaast zit er in elk ontstoppersteam een corporatie. Meestal de corporatie die in de betreffende wijk het meeste bezit heeft. Ook hier komen het maatschappelijk en het zakelijk belang samen.

Tenslotte de verhouding tussen de gemeente en de corporatie. Na de bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma is de gemeente uit zijn toezichthoudende rol verdwenen. Deze heeft het Rijk overgenomen en verder ingevuld. De exercitie met de krachtwijken laat zien dat de lokale partijen in staat zijn om een serieuze aanpak vorm te geven. Ook als de rijkskant op haar niveau nog volop in discussie is. Het college heeft als regisseur met alle partijen gesproken, maar wel samen met de corporaties. Het college heeft uiteindelijk de knopen doorgehakt over de 5 pijlers en de aanpak van de krachtwijken, maar wel met de corporaties als partner. Het college sluit een deal met het Rijk, maar laat wel in de charter met het Rijk opnemen dat de raamovereenkomst met de corporaties in alle gevallen leidend is. In feite is het zwaartepunt langzamerhand verschoven naar de as gemeente-corporaties.

5.7 Een begaanbare route en een agenda

Tussen staatssecretaris Heerma en minister Winsemius en nu minister Vogelaar zitten lichtjaren. Van stevige stappen op weg naar verzelfstandiging, zijn we terecht gekomen bij onze existentiële vraag: *Wat gaan we doen met de corporaties?* Via een debat over topsalarissen zijn we terecht gekomen bij een debat over de oneindige verscherping van toezichtrelaties. Van een debat over de betekenis van het prestatieveld leefbaarheid zijn we terecht gekomen bij de vraag naar een zeer brede inzet in de krachtwijken. Van een matte relatie tussen gemeente en corporaties koersen we aan op een sterkere lokale as dan er ooit is geweest. Van een discussie over potentiële vastgoedboeren zijn we terecht gekomen bij corporaties die in de krachtwijken een unieke positie in positieve zin hebben. Van een debat over de positie van de huursector in de verzorgingsstaat zijn we terecht gekomen in een debat over de rol van de corporaties in een sociale investeringsstaat².

Er tekent zich een wenkend perspectief af dat serieuze aandacht verdient. Het perspectief van een maatschappelijk takenpakket dat zich gaat verbreden naar

² WRR (2006); zie ook Engelen et al. (2007) en hierin met name het hoofdstuk van T. Brandsen en J.K. Helderma, “Wonen: ruimte voor sociale investeringen”.

meerdere sectoren. De corporaties hebben het in zich om hierin de leiding te nemen. Zij hebben ook de professe en het kapitaal om verder te reiken dan zij tot op heden hebben gedaan. Het zou een nieuwe invulling zijn maar wel één die erop is gericht om maatschappelijke gaten op te vullen daar waar de urgentie dat vraagt en in die gebieden waar de corporaties zelf ook bezit hebben. Het betekent wel dat de koers van het verder op afstand zetten door van corporaties “echte ondernemingen” te maken, wordt verlaten. Dat ontkent ook het bestaansrecht van corporaties. En dat in een tijd waar we hen hard nodig hebben. Het is al met al tijd om de orde van maatschappelijke verbanden waartoe corporaties behoren, op een verstandige wijze te revitaliseren. De casus van de Haagse krachtwijken laat ook zien dat het politiek-bestuurlijke zwaartepunt van die revitalisering op het lokale niveau dient te liggen. Stelsel-discussies moeten daarin faciliterend zijn, niet beperkend, zoals de afgelopen jaren het geval was.

Gelet op alle ontwikkelingen ligt het voor de hand om de as gemeente-corporatie steviger te maken en in ere te herstellen. Juist in tijden van maatschappelijke urgentie en de noodzaak om ingewikkelde beleidsdossiers aan elkaar te koppelen, is het lokale adres het goede adres. Hierdoor kan het Rijk weer meer en beter op de hoofdlijnen sturen. De inkleuring en de concrete afspraken kunnen op het lokale speelveld plaatsvinden. De gemeente bepaalt de kaders en onderhandelt. De corporaties zijn een zeer belangrijke partner in dit proces en zijn vervolgens de trekkers bij de operationalisering van de plannen. Er zijn drie voorwaarden aan verbonden. De gemeenten zullen gesprekspartner van niveau moeten zijn. Dat is in de grotere steden beter georganiseerd, maar bij de kleinere minder. Juist bij de verdere professionalisering van de corporatiesector en een breder takenpakket zijn natuurlijke counterparts op de stadhuizen belangrijk. Daarnaast moet het toezicht goed geregeld zijn. Wat ons betreft moet de nadruk meer verschuiven naar het interne toezicht. Dat betekent een koerswijziging zowel voor de overheid als voor de corporaties. Het vergt het aanzoeken van zeer stevige toezichthouders. Want laten we eerlijk zijn. Het aantal raden van toezicht dat door de corporatiebestuurder zo van de mat gespeeld wordt, is veel te groot. Tot slot, het mag duidelijk zijn dat de uitvoering van het complete voorgestelde pakket een gewaagde exercitie wordt. Er is geen 100% garantie maar het is wel een wenkend perspectief. Om uit dit dilemma te komen lijkt de beste oplossing kleinschalig te beginnen. Partijen moeten heel wel in staat worden geacht om urgente gebieden aan te wijzen waar de nieuwe manier van opereren verder wordt geconcretiseerd. Dat is met de krachtwijken een prima oplossing gebleken: work in progress.

Duidelijk is dat zowel het Rijk en de gemeente, maar ook de corporaties en de overige middenvelders belang hebben bij een dergelijke richting. Immers, na jarenlange debatten groeien partijen in een rol die beter past bij de onderlinge taakverdeling. Na fikse discussies hebben partijen er gezamenlijk belang bij de “buitenwereld” te laten zien dat zij in staat zijn om een aantal grote maatschappelijke problemen opgelost te krijgen. Daar is geen enkele partij ongevoelig voor. En zeker niet als de overtuiging er is dat de partijen in kwestie daadwerkelijk in staat zijn om een aantal doorbraken te forceren. Expertise en financiële

middelen zijn aanwezig. Maar naast het gezamenlijk belang zullen er toch ook veel obstakels opgeruimd moeten worden. Partijen hebben lang in een grote onduidelijkheid geopereerd, er is veel ergernis over en weer geweest over inzet, grenzen en machtsverhoudingen. Dat is niet zomaar overwonnen. Bovendien is een nieuw traject niet zonder risico. Het maatschappelijk debat over het aanwenden van het vermogen van de corporaties is niet voor niets ontstaan. De nieuwe route zal zicht moeten bieden op het behalen van klinkende resultaten met een stevig toezicht. Er moet antwoord komen op een aantal prangende vragen: Als corporaties zich breder gaan manifesteren, vallen er dan voor de gemeenten gaten in de sturing? Als corporaties breder gaan, en het toezicht is nog onvoldoende op orde, wie kan dan orde op zaken stellen? En voor de corporaties blijft de vraag hoe met de lokale partijen wordt samengewerkt. Wat gebeurt er in de relatie met de gemeente? Als de wethouders weer een prominentere rol krijgen, hoe ziet dan de rolverdeling tussen de corporatie en de gemeente eruit. Het zal tijd kosten om scepsis aan de kant te zetten en partijen over hun schaduw heen te laten springen. Kortom, het is tijd voor een stappenplan. Wat te denken van de volgende globale stappen:

Stap 1: in een aantal steden spreken wethouders en corporaties arrangementen af zoals ook bij de krachtwijken is gebeurd. De gemeente stelt de kaders vast en houdt de regierol. De corporaties onderschrijven de doelstellingen, liefst geformuleerd als outcome, en zijn trekker van de uitwerking en uitvoering. Het Rijk verleent hieraan een experimentele status. Deze status is noodzakelijk omdat het takenpakket van de corporatie uitgebreid kan zijn. Hier moet geen eindeloze discussie over kunnen ontstaan. Daarnaast moet een experimentele status ook ruimte voor de verdere uitwerking bieden. Zie ook verder bij stap 3. Gemeenten en woningcorporaties kunnen zich gezamenlijk voor de experimentele status aanmelden.

Stap 2: voorwaarde is dat de gemeente laat zien dat de lokale plannen duidelijkheid verschaffen over de gewenste en noodzakelijke rol van de corporatie. Maar ook over de onderlinge taakverdeling binnen de gemeente. Juist omdat de plannen meerdere beleidsdossiers zullen omvatten is dit cruciaal. Voorwaarde voor de corporatie is dat hij in staat is de plannen uit te kunnen voeren, zowel organisatorisch als financieel. Maar minstens zo belangrijk is dat zijn interne toezicht goed op orde is: niet alleen formeel maar ook materieel; er moet ingegrepen kunnen worden als de corporatie onvoldoende presteert, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

Stap 3: als de arrangementen breed van opzet zijn is het noodzakelijk dat de koplopers uit het maatschappelijk middenveld 'con amore' meedoen. Deze dienen van aanvang af bekend te zijn. De ervaring leert dat deze overal te vinden zijn. Maar het vereist wel een serieuze selectie. Het interessante hiervan is dat daadwerkelijk in de praktijk aan vitale coalities kan worden gewerkt. En minstens zo interessant is dat dan duidelijk wordt waar de sleutels voor voortgang zitten en waardoor de figuurlijke modder ontstaat en is ontstaan die nu al zolang voor

stagnatie zorgt. En dat juist in stadsdelen waar vele problemen samenkomen en resultaat geboden is. De samenwerking van vitale coalities zal door een experimentele status een enorme impuls krijgen. De eerste Haagse ervaringen laten nu al zien dat partijen zeer beducht zijn voor bestaande kaders en regelgeving die vergaande samenwerking in de weg staan. Juist het *con amore* meewerken van Rijk en gemeente en de verzekering dat mee wordt geduwd en getrokken om ruimte te scheppen, levert nieuwe energie op. Een experimentele status zal dit alleen nog maar versterken.

Stap 4: in dit bestuurlijk groeimodel komt pas als laatste het codificeren van de nieuwe verhoudingen. Een stevig evaluatietraject zal daar uiteraard aan vooraf gaan. En wie weet is het dan wel zo dat het juridisch verankeren van de resultaten niet alleen het terrein van de volkshuisvesting beslaat maar ook breder zal gaan. Immers, de roep om brede coalities te kunnen sluiten is er niet voor niets. En ook niet de *cri de coeur* van partijen dat het nu welhaast onmogelijk is. De praktijk moet duidelijk maken wat er van waar is. Het kan heel goed zo zijn dat er *en sprake* is van obstakels maar ook van partijen die zonder enige sturing niet bereid zijn dan wel niet in staat zijn over hun schaduw heen te springen.

5.8 Epiloog

Is dit nu niet alles te idealistisch? Nee, zeker niet. We hebben opnieuw partijen nodig die de klus kunnen klaren. Stevige corporaties die zich breed (gaan) inzetten gecombineerd met een sterke lokale as. Het is tijd voor een nieuw bestuursarrangement. Het is tijd voor het doorhakken van een aantal ingewikkelde knopen. Deze situatie vraagt om een overheid die verleidt tot collectieve actie, soms met steun van koepel- of brancheorganisaties, die collectieve actie mogelijk maakt, juist door ruimte te bieden aan het lokale niveau en de partijen te steunen door een experimentele status mogelijk te maken. Dreiging met directe interventie als stok achter de deur zal zeker helpen. Maar tegelijkertijd moet die overheid terughoudend zijn in haar dreiging om niet het kind met het badwater weg te gooien. Het is goed dat de sector op afstand van de overheid staat om haar zo te beschermen tegen eventueel politiek opportunisme. Verstatelijking moet worden voorkomen en daarmee ook een etatisme waar Marc Chavannes al op wees. Het vereist ook corporaties die zich sterk maken voor het behalen van maatschappelijke resultaten die zichtbaar en tastbaar oplossingen voor prangende noden betekenen. Vermarkting waarbij corporaties vooral uit zijn op het eigen gewin en profijt, moet koste wat kost voorkomen worden. En tenslotte vereist het sterke gemeenten die in staat zijn en gesteld worden om net als bij de krachtwijken een “krachtige” lokale as in werking te zetten. De motor moet snel naar de vijfde versnelling geschakeld worden om niet alleen meters maar ook kilometers te maken.

De tijd dringt want inmiddels zitten het Rijk en de corporatiewereld in een juridische strijd die alleen maar verliezers zal opleveren. Corporatie De Veste heeft de Minister gevraagd om te mogen uittreden. Het argument is dat De Veste meent buiten het bestel beter te kunnen functioneren dan binnen het bestel. Een ingrijpende stap. De invoering van de volledige vennootschapsbelasting was voor De Veste de druppel die de emmer deed overlopen. De Kamer is op 11 september 2008 overduidelijk geweest. Geen denken aan dat een corporatie uit het bestel mag stappen. Geen enkele partij uitgezonderd erkende de Kamer het grote belang van de corporaties. Dat doet ons terug denken aan het moment dat Minister Dekker naar de Kamer werd ontboden na ontvangst van de gedenkwaardige brief van eurocommissaris Kroes. Handen af van onze corporaties en handen af van ons bestel. Het lijkt erg op de boodschap die minister Vogelaar op van de Kamer meekreeg. Daarnaast zal de Stuurgroep Meijerink binnenkort met een tussenrapportage komen. De verwachting is dat de stuurgroep meer verantwoordelijkheden op lokaal niveau zal willen leggen en dus minder op de “regie van boven” mikt. De gemeente komt daarmee weer in een voorhoede positie. Dan moet het toch mogelijk zijn om samen met de corporatie een experimenteel avontuur aan te gaan.

Referenties

- CFV (2006), *Financiële positie corporatiesector*, Naarden.
- Chavannes, Marc (2008), *Achter de voordeur, onder het bed. De dwaalleer van de etatistische vermarkting*, Den Haag: NSOB.
- Engelen, E., A. Hemerijck en W. Trommel (2007), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.
- Helderma, J.K. (2007a), "De corporatie: tussen status en contract", SEV essay reeks *Corporaties, eigenaardig, volwaardig* Nummer 2, augustus 2007, Rotterdam.
- Helderma, J.K. (2007b) *Bringing the Market Back In? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. Ph.D. dissertation, Erasmus University Rotterdam.
- Hooge, Edith en Jan-Kees Helderma (2007), *Toezicht op Scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*, Zoetermeer: VTW.
- VIAVESTIA (2008), *Presteren in de Krachtwijk*.
- WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: AUP.

Hoofdstuk 6 **Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg**

Johan Conijn^{*}

6.1 **Inleiding**

In Nederland is er als gevolg van overheidsbeleid een omvangrijke subsidiëring van de consumptie van woondiensten, zowel bij huur- als bij koopwoningen. Daarnaast is er regelgeving en zijn er ook institutionele arrangementen die eveneens, een overwegend neerwaartse invloed hebben op de prijs van de woonconsumptie. Deze beïnvloeding van de prijs van de woonconsumptie staat de laatste jaren nadrukkelijk ter discussie. Verschillende vragen komen hierbij aan de orde. Welk doel wordt beoogd met de subsidiëring van de woonconsumptie? Hoe kan de subsidiëring van de woonconsumptie bepaald worden en wat is vervolgens de omvang van de subsidiëring? Hoe is het voordeel van de subsidiëring verdeeld over de verschillende bevolkingsgroepen? Heeft de subsidiëring van de woonconsumptie invloed op het aanbod van woondiensten? Als die invloed op aanbod er amper of niet is, wat is dan de invloed van de subsidiëring van de woonconsumptie op de werking van de markt voor woondiensten? Welke invloed heeft de subsidiëring van de woonconsumptie op de verhouding tussen de koop- en de huursector? Is het zinvol om de huidige subsidiëring van de woonconsumptie te continueren? Als dat niet of slechts ten dele het geval is, hoe zou het afbouwscenario eruit kunnen zien? Deze vragen spelen een belangrijke rol in het debat over het (dis)functioneren van de Nederlandse woningmarkt. Het slechte functioneren van de woningmarkt wordt namelijk mede geweten aan de omvangrijke subsidiering van de consumptie van woondiensten.

Er is in deze bijdrage gekozen voor de invalshoek waarbij de markt van woondiensten centraal staat. Nu bestaat de 'woningmarkt' uit een complex van verschillende deelmarkten. Zo valt de markt voor woondiensten uiteen in twee afzonderlijke deelmarkten: de huur- en de koopsector. Nauw verbonden met de markt voor woondiensten is de markt voor woningen, al dan niet in verhuurde staat. Als kapitaalgoed levert de woning immers de woondiensten. In de koopsector is die relatie zelfs onlosmakelijk omdat de eigenaar van de woning tevens de consument van de woondiensten is. In de huursector is wel sprake van twee afzonderlijke markten. Daarnaast is er een woningbouwmarkt, ook weer te onderscheiden in koop- en huurwoningen. Verder zijn er verschillende andere

^{*} Buitengewoon hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate. Daarnaast directeur van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

markten zoals de grondmarkt en de kapitaalmarkt die een grote invloed hebben op het functioneren van de 'woningmarkt'. In veel analyses gaat het over de 'woningmarkt', waarbij de afzonderlijke (deel)markten niet duidelijk worden onderscheiden. De conclusies hebben dan betrekking op de 'woningmarkt' zonder dat een differentiatie wordt aangebracht naar de afzonderlijke (deel)markten. Deze analyse concentreert zich op de markt voor woondiensten, al zal daarbij de relatie met de andere (deel)markten waar nodig ook worden gelegd.

In deze bijdrage zullen de genoemde vragen niet allemaal even uitputtend worden beantwoord. In de volgende paragraaf staat het 'publieke belang' dat aan het wonen zou kunnen worden toegekend, centraal. Is er een publieke belang bij het wonen, en zo ja wat is dat publieke belang? Op welke wijze zou dit een reden voor subsidiëring, andere regelgeving of institutionele arrangementen kunnen zijn met als doel de prijs van de woonconsumptie te verlagen? Zijn er vanuit het publieke belang andere redenen om de werking van de markt voor woondiensten te corrigeren? Om de omvang van de subsidiëring te kunnen vaststellen is een 'subsidieeloos' ijkpunt nodig. Dit ijkpunt komt in paragraaf drie aan de orde. Vervolgens zal in twee afzonderlijke paragrafen mede op basis van dit ijkpunt een beeld worden geschetst van de omvang van de subsidiëring in de koop-, resp. de huursector. Aansluitend hierop zal ook afzonderlijk aandacht worden besteed aan de interactie tussen de koop- en de huursector; de wederzijdse beïnvloeding van de subsidiëring op het functioneren van elke sector afzonderlijk. Omdat in de huursector de verlaging van de prijs van de woonconsumptie vooral via het beleid van woningcorporaties tot stand komt, zal in paragraaf zeven de rol van de woningcorporaties worden belicht. Uit het vervolg zal blijken dat het publieke belang dat zou kunnen leiden tot een verlaging van de prijs van woonconsumptie, en het feitelijke beleid en de daaruit voortvloeiende verlagingen van de prijs van woonconsumptie niet op elkaar aansluiten. Aangezien het huidige overheidsbeleid maar deels wordt gelegitimeerd door het aanwezige publieke belang, zullen vervolgens in paragraaf acht de mogelijkheden en richtingen van een afbouwscenario worden verkend. De bijdrage wordt afgerond met een slotbeschouwing.

6.2 Het publieke belang van het wonen

Er bestaan verschillende omschrijvingen voor het begrip 'publiek belang'. Hier zal worden aangesloten bij de definitie die de WRR (2000, p. 9) daarvan heeft gegeven: "Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt." Deze definitie bevat op zich geen normatieve invalshoek. Het feit dat de overheid een eindverantwoordelijkheid voor het realiseren van een maatschappelijk belang op zich neemt, maakt dat belang tot een publiek belang. De meer normatieve beoordeling of het zinvol is of de overheid die verantwoordelijkheid op zich neemt, staat daar op zich los van. Bij de verdere uitwerking maakt de WRR een onderscheid tussen de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag'. De 'wat-vraag' heeft betrekking op de vraag welke de

publieke belangen zijn die de overheid wil borgen. De 'hoe-vraag' gaat over de wijze waarop de belangen geborgd kunnen worden. De beantwoording van de 'wat-vraag' is in laatste instantie een politieke aangelegenheid. Op basis van politieke besluitvorming bepaalt de overheid welke maatschappelijke belangen tot publieke belangen gerekend worden. Ten aanzien van de 'hoe-vraag' onderscheidt de WRR verschillende mogelijkheden om de publieke belangen te borgen. De operationele verantwoordelijkheid voor het borgen van de publieke belangen behoeft niet bij de overheid te berusten.

Wonen is voor de overheid een onderwerp van zorg. Het belang dat de overheid toekent aan het wonen is onder meer tot uitdrukking gebracht in de Grondwet. Artikel 22 lid 2 van de Grondwet stelt: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid". Hiermee kan worden vastgesteld dat wonen voor de overheid als een publiek belang wordt gezien. Van oudsher gaat het hierbij om het realiseren van de volgende drie doelstellingen (Ministerie van VROM, 2006):

- Er dienen voldoende woongelegenheden te zijn.
- De woongelegenheden dienen aan minimale kwaliteitseisen te voldoen.
- Voor de lagere inkomensgroepen dient de betaalbaarheid van het wonen gewaarborgd te zijn.

De laatste jaren is de tweede doelstelling verruimd. Niet alleen de kwaliteit van de woongelegenheden zelf, maar ook de kwaliteit van de woon- en leefomgeving dient aan minimale eisen te voldoen. De doelstellingen zijn echter zo algemeen geformuleerd dat ze geen houvast bieden om te beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Wanneer zijn er voldoende woongelegenheden? Welke woonkwaliteit kan als een minimum worden beschouwd? Wanneer zijn woongelegenheden betaalbaar? Maatschappelijke en politieke opvattingen zijn van invloed op de steeds wisselende uitwerking die deze doelstellingen in de praktijk krijgen. De concrete invulling van de drie doelstellingen verschilt mede daardoor in de loop der tijd. Echter, ook de wisselende, concrete invulling van de doelstellingen is niet zo specifiek geformuleerd dat de effectiviteit van het beleid op basis daarvan kan worden beoordeeld.

Wat betreft het wonen is er sprake van een markt van woondiensten met concurrentie door verschillende aanbieders. Dit heeft in dit verband twee consequenties. In de eerste plaats is het, zoals de WRR ook aangeeft, zinvol om dan te bezien of de publieke belangen geborgd kunnen worden via marktwerking door met elkaar concurrerende partijen. Dit laat onverlet dat de eindverantwoordelijkheid voor het borgen van de publieke belangen bij de overheid blijft berusten. Dat vloeit voort uit het feit dat de betreffende belangen als publieke belangen zijn gekarakteriseerd. In de tweede plaats vormt in het verlengde daarvan de goede werking van de markt voor woondiensten ook een publiek belang voor de overheid. De rol van de overheid kan dan bestaan uit die van de marktmeester die de goede werking van de markt bewaakt en eventuele marktfalens corrigeert. Daar waar het publieke belang niet de allocatie betreft, maar betrekking heeft op herverdeling van inkomens, zal de markt uiteraard niet 'vanzelf' de gewenste herverde-

ling tot stand brengen en zal rechtstreeks ingrijpen van de overheid noodzakelijk zijn.

De afgelopen jaren zijn drie studies verschenen waarin bezien is of, gelet op het publieke belang van het wonen, ingrijpen van de overheid in het functioneren van de woningmarkt noodzakelijk is. In deze studies wordt het onderscheid tussen de afzonderlijke (deel)markten op de woningmarkt overigens niet duidelijk uitgewerkt. Om een beeld te vormen van de werking van de woningmarkt is het zinvol in eerste instantie te abstraheren van allerlei subsidies, regelgeving en institutionele arrangementen die de werking van de markt momenteel sterk beïnvloeden en veelal belemmeren. Via een zogenaamde ‘greenfield study’ is het mogelijk een markt zonder overheid in kaart te brengen. Op basis van een dergelijke analyse kan bezien worden of, en zo ja hoe, in een ‘vrije’ markt de publieke belangen in het geding komen en welke rol de overheid dient te vervullen om de publieke belangen te borgen. De uitkomsten van deze studies zullen worden weergegeven en van kanttekeningen voorzien.

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005)

De eerste van de drie ‘greenfield studies’ is uitgevoerd door het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. In deze studie worden drie scenario’s onderscheiden die afhankelijk zijn van de wijze waarop vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden: evenwichtsmarkt, aanbodmarkt en vraagmarkt. Hiermee komt naar voren dat het functioneren van de markt voor woondiensten sterk afhankelijk is van de woningbouwmarkt, in casu de reactiesnelheid van het aanbod, met name via nieuwbouw van woningen, bij veranderingen van de vraag. Afhankelijk van de snelheid waarmee het aanbod reageert kan de markt voor woondiensten langdurig uit evenwicht zijn. Rekening houdend met de werking van de markt in de onderscheiden scenario’s, zijn de belangrijkste redenen voor een rol van de overheid op de woningmarkt (p. 20):

- “Het inperken van de machtige positie van verhuurders ten opzichte van huurders;
- het voorkomen van externe effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid;
- het voorkomen van gettovorming;
- het afvlakken van de conjunctuurgevoeligheid van de markt en
- herverdeling van inkomen van arm naar rijk.”

Hof, Koopmans en Teulings (2006)

De tweede studie van Hof e.a. (2006) geeft een uitgebreide analyse van de werking van de woningmarkt. Ook hierbij is weer aan de orde welke rol de overheid zou moeten vervullen. Er wordt wel een andere definitie van publiek belang als uitgangspunt genomen. Aansluitend bij een eerdere studie van Teulings e.a.(2003) is er sprake van een publiek belang als er bij een ‘vrije’ marktwerking complexe externe effecten optreden. Als dat het geval is, kan er reden voor overheidsingrijpen zijn. Hiermee staat in deze studie het borgen van een goede

marktwerking centraal als uitwerking van het publieke belang. Er worden drie hoofdsorten van complexe externe effecten onderscheiden (p. 18):

- “schaalvoordelen en marktmacht;
- externe effecten in engere zin (zoals effecten op het milieu); en
- asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit: averechtse selectie.”

Wanneer de woningmarkt wordt gezien zijn er volgens Hof e.a. acht complexe externe effecten, die ertoe leiden dat een woningmarkt vanuit allocatief oogpunt niet ‘vanzelf’ efficiënt functioneert. Deze complexe externe effecten worden in de analyse van Hof e.a. als publieke belangen geïdentificeerd. Deze publieke belangen zijn (p. 87):

1. “Schaalvoordelen bij renovatie
2. Moeilijk waarneembare woningkwaliteit
3. ‘Crowding externalities’ (te dicht op elkaar wonen waardoor negatieve externe effecten ontstaan)
4. Segregatie
5. Externe effecten van woningkwaliteit (invloed op de omgeving)
6. Agglomeratievoordelen
7. Externe effecten van woningbouw op het milieu en het beslag op open ruimte
8. Het ‘hold up-probleem’ op de huurmarkt (marktmacht van verhuurder ten opzichte van de huurder).”

Verder wordt het tegengaan van ongewenste risicoselectie van huurders door verhuurders als verdelingsvraagstuk genoemd waar mogelijk ook een rol voor de overheid aan de orde is.

Elsinga, Haffner en Van der Heijden (2008)

Terwijl de eerste twee studies op basis van de economische welvaarthorie zijn opgesteld, vormt voor de derde ‘greenfield study’ een volkshuisvestelijke invalshoek het vertrekpunt (Elsinga e.a., 2008). In deze studie wordt bovendien uitgebreid ingegaan op de twee eerdere studies. Als het gaat om de rol van de overheid op de woningmarkt onderscheiden Elsinga e.a. “drie kwesties van publiek belang”. Deze zijn (p. 10 -11):

- Betaalbaarheid, waarbij onderscheid wordt gemaakt in herverdeling en marktmacht van de verhuurder ten opzichte van de huurder.
- Toegankelijkheid, waarbij het gaat om selectie van groepen door verhuurders en hypotheeknemers; onderscheid wordt gemaakt tussen het afwijzen van groepen en het toepassen van een risico-opslag.
- Buurteffecten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het voorkomen van negatieve effecten van woningen op de buurt en het doorbreken van de negatieve spiraal in slechte buurten.

Verder gaan Elsinga e.a. uitgebreid in op sturingsmechanismen. Zij onderscheiden ‘markt’, ‘non profit’ en ‘overheid’ als sturingsmechanismen. Van elk van de sturingsmechanismen bezien zij hoe de onderscheiden publieke belangen worden geborgd. Dit sluit aan bij de benadering van de WRR (2000) dat de door de

overheid onderkende publieke belangen op verschillende manieren behartigd kunnen worden.

Kopen of huren?

Een thema dat in de drie weergegeven studies ook, soms zijdelings, aan bod komt is de vraag of er een publiek belang is bij de eigendomskeuze. Zijn de consequenties van kopen, resp. huren zodanig dat de overheid die keuze vanuit een publiek belang zou willen beïnvloeden? Bij Elsinga e.a. (2008) wordt als uitgangspunt geformuleerd dat de overheid geen voorkeur heeft voor kopen of huren (p. 10). In de twee andere studies wordt gewezen op de mogelijke positieve externe effecten van onderhoud door de eigenaar-bewoner op de waarde van andere woningen. Door Hof e.a. (2006) wordt hiervoor verwezen naar onderzoek in de Verenigde Staten van Glaeser en Shapiro (2002), waaruit blijkt dat eigenaar-bewoners meer aan huis- en tuinonderhoud doen, al is dit effect beperkt van omvang. Voor het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005) is daarin nog geen reden aanwezig voor een rol van de overheid: "Het publieke en het private belang liggen echter voldoende in lijn om niet te hoeven ingrijpen." (p. 18). Bij Hof e.a. (2006) is de conclusie anders. Zij zien hierin wel een reden voor de overheid om het onderhoud van eigenaar-bewoners te subsidiëren. (p. 31). Door Hof e.a. zijn daarnaast ook de externe effecten van eigenwoningbezit in relatie tot de arbeidsmarkt in de beschouwing betrokken. Een mogelijk negatief effect van eigenwoningbezit zou kunnen zijn dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt erdoor wordt verminderd. Mede op basis van eerder uitgevoerd onderzoek zien Hof e.a. geen reden om gezien vanuit de arbeidsmarkt op de woningmarkt een beleid te voeren dat de keuze tussen kopen of huren beïnvloedt. (p. 30)

In de achtergrondstudie (Elsinga en Hoekstra, 2004) die ten behoeve van een advies van de VromRaad (2004) is opgesteld, staat ook de vraag centraal wat de voor- en nadelen zijn van het eigenwoningbezit en of er redenen zijn voor de overheid het eigenwoningbezit te bevorderen. In deze studie zijn diverse voor- en nadelen van eigenwoningbezit geïnventariseerd. De conclusie is dat er geen doorslaggevende overwegingen zijn om kopen ten opzichte van huren te bevorderen. Het faciliteren van een voorkeur voor het eigenwoningbezit, als die er is, volstaat. De VromRaad heeft mede op basis van de achtergrondstudie geconcludeerd: "Er zijn geen indicaties dat de voordelen van eigenwoningbezit door de burger worden onderschat. Er is geen reden om eigenwoningbezit te zien als een 'merit good' dat door de overheid bevorderd moet worden." (VromRaad, 2004, p. 89). Ook in Van Ewijk e.a. (2006), waarin de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit centraal staat, wordt geconcludeerd dat er geen doorslaggevende argumenten aanwezig zijn om kopen ten opzichte van huren te bevorderen.

Samenvattend

Het bovenstaande overzicht over publieke belangen bij het wonen laat diverse invalshoeken zien en de resultaten van de onderzoeken liggen niet geheel op één lijn. Publiek belang wordt enerzijds gezien vanuit de verantwoordelijkheid die de overheid op zich neemt, anderzijds ook vanuit het mogelijk (dis)functioneren van de markt. Voorts is bij het benoemen van de publieke belangen geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende (deel)markten op de woningmarkt. Publieke belangen vloeien mede voort uit het (dis)functioneren van de woningbouwmarkt. In deze bijdrage staat de markt voor woondiensten centraal. Is er reden om de prijs van de woondiensten te verlagen en zijn er verder marktfa- lens die tot ingrijpen van de overheid op de markt voor woondiensten aanleiding geven?

Het publieke belang dat er voldoende woonegelegenheden zijn en dat de kwaliteit van die woonegelegenheden, inclusief de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, voldoende is, richt zich in hoofdzaak op de woningbouwmarkt. Er is uiteraard wel een relatie met de markt voor woondiensten. De nadere uitwerking van het publieke belang ten aanzien van voldoende woonegelegenheden en de gewenste, minimale kwaliteit daarvan, leidt tot een beoogd aanbod van woondiensten. Hiertegenover dient dan ook een effectieve vraag te staan. Naarmate de kwaliteit van het wonen, op grond van het publieke belang dat daaraan wordt toegekend, op een hoger niveau ligt, zal het publieke belang van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen ook een groter gewicht dienen te krijgen. De betaalbaarheid van het wonen vormt op de markt voor woondiensten dan ook het centrale thema.

In elk van de drie studies is met verschillende bewoordingen aangegeven dat op een 'vrije' woningmarkt de kwaliteit van met name de woon- en leefomgeving niet is gewaarborgd (voorkomen externe effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid, gettovorming, 'crowding externalities', segregatie, negatieve buurteffecten). Er is een publiek belang om dit marktfa- len te voorkomen. Dit raakt ook het functioneren van de markt voor woondiensten. Er is vooral sprake van een coördinatieprobleem aan de aanbodzijde (bijv. schaalvoordelen van renovatie) waar de woningmarkt onvoldoende in voorziet en waar de overheid in kan sturen en ondersteunen. In geen van de drie studies is echter betoogd dat verlaging van de prijs van de woonconsumptie een middel zou zijn om dit belang te borgen.

Ook andere marktfa- lens raken de markt voor woondiensten. In elke van de drie studies wordt gewezen op de marktmacht van de verhuurder ten opzichte van de huurder. Bij een aanpassing van een huurovereenkomst verkeert de zittende huurder in een kwetsbare en afhankelijk positie. Verhuizen kost 'bedstro' en in een 'vrije' markt heeft de verhuurder de mogelijkheid om de huur extra te verhogen. Dit marktfa- len staat bekend als het 'hold up' probleem en vereist een vorm van huurdersbescherming. Daarnaast kunnen verhuurders en hypotheeknemers een vorm van risicoselectie toepassen. Dit kan de vorm aannemen van uitsluiting en/of het toepassen van een risico-opslag. Daar waar er daadwerkelijk risico's

zijn, behoeft er niet sprake te zijn van marktfalen. Niettemin kan er een publiek belang toegekend worden aan het achterwege blijven van risicoselectie omdat het veelal kwetsbare huishoudens betreft waar de risico's zich voordoen. Afhankelijk van de wijze waarop dit publieke belang wordt uitgewerkt kan de financiële last van de risico's over anderen worden gespreid.

Wat betreft de keuze tussen kopen of huren is het overwegende beeld dat er geen publiek belang aanwezig is om die keuze te beïnvloeden. Er is enige aanwijzing dat een eigenaar-bewoner meer onderhoud uitvoert, maar het gaat hierbij om een effect van beperkte omvang. Per saldo is er geen reden voor de overheid om ten aanzien van de keuze tussen kopen of huren te interveniëren.

6.3 Het 'subsideloze' ijkpunt

Om de omvang van de subsidiëring van de woonconsumptie te kunnen bepalen is een 'subsideloos' ijkpunt nodig. Door de diverse subsidies, andere regelingen en institutionele arrangementen is de omvang van de subsidiëring in de koop- en in de huursector niet eenvoudig meer te bepalen. Er is een ijkpunt nodig dat de prijs van de woondienst zonder subsidie weergeeft in een evenwichtige markt. Dit ijkpunt zou zowel voor de koop- als de huursector bruikbaar dienen te zijn. Hiermee kan dan vervolgens de omvang van de subsidiëring worden bepaald die in principe ook een vergelijking tussen beide sectoren mogelijk maakt. Al enige decennia worden in de (internationale) literatuur de gebruikskosten ('user costs') hiervoor gebruikt.

Gebruikskosten

Woningen leveren gedurende een lange periode woondiensten. In de huursector is er een markt voor deze woondiensten en komt er een prijs tot stand: de huurprijs van de woning. In de koopsector is er feitelijk sprake van een 'interne' levering van woondiensten van de eigenaar aan de gebruiker. Als gevolg hiervan wordt de huurprijs in de koopsector niet waargenomen. In de koopsector kan aan deze woondiensten wel een prijs worden toegerekend: de toegerekende huurprijs. Aan de basis van de toegerekende huurprijs ligt de veronderstelling ten grondslag dat in een evenwichtige markt zonder overheidsbeïnvloeding de prijs van de woning gelijk is aan de huidige waarde van alle toekomstige woondiensten die de woning levert. Dit is in principe niet anders dan bij andere kapitaalgoederen. Op grond van deze relatie tussen de prijs van de woning en de prijs van de woondiensten, kan de hoogte van de prijs van de woondiensten worden afgeleid. Deze afleiding blijft hier verder buiten beschouwing (zie hiervoor bijv. Conijn, 1995 en Koning e.a., 2006). De langs deze weg afgeleide evenwichtsprijs voor de woondiensten wordt aangeduid met het woord 'gebruikskosten'. In de operationalisatie van de gebruikskosten bestaan verschillende varianten. In de kern zijn de gebruikskosten als volgt opgebouwd:

$$GK_t = (i - p) * WON_{t-1} + OND_t + OZB_t + BK_t + AFS_t$$

waarbij:

GK_t	: de gebruikskosten van de woning in jaar t
WON_t	: de prijs van de woning in jaar t
OND_t	: de onderhoudskosten van de woning in jaar t
OZB_t	: de onroerende-zaakbelasting en andere zakelijke lasten van de woning in jaar t
BK_t	: de beheerkosten van de woning in jaar t
AFS_t	: de afschrijvingen van de woning in jaar t
i	: de discontovoet, resp. het gewenste nominale rendement op de woningexploitatie
p	: de 'zuivere' prijsstijging van de woning

Deze formule brengt tot uitdrukking dat in een evenwichtsituatie de prijs van de woondiensten die een woning levert, in feite uit twee componenten bestaat. In de eerste plaats betreft dit het gewenste reële rendement (nominale rente minus 'zuivere' prijsstijging van de woning) over de prijs van de woning, in casu het geïnvesteerde vermogen. Omdat de 'zuivere' prijsstijging van de woning aan de eigenaar van de woning ten goede valt, kan deze prijsstijging in mindering worden gebracht op het gewenste nominale rendement ($i - p$). Daarnaast zijn er de diverse kostenposten die de levering van de woondiensten met zich brengen. De afschrijvingen vormen daarbij nog een bijzondere post. Aangenomen wordt dat de voorraad woondiensten die een woning levert eindig is, in ieder geval in de loop der tijd als gevolg van een verouderingsproces vermindert. Dit verschijnsel heeft op zichzelf een dalende invloed op de prijs van de woning, hetgeen via de afschrijvingen tot uitdrukking wordt gebracht. Het feit dat afschrijvingen in de formule zijn gespecificeerd, impliceert dat de bij de in aanmerking te nemen prijsstijging, het effect van de afschrijvingen buiten beschouwing dient te blijven. Het gaat om de 'zuivere' prijsstijging.

Dynamische kostprijsuur

In de lange traditie die Nederland kent om het wonen te subsidiëren, is in de huursector het vraagstuk van het 'subsidieeloze' ijkpunt ook voortdurend aan de orde geweest. Floor (1971) heeft dit vraagstuk in Nederland voor het eerst in het theoretisch kader van de neoklassieke prijstheorie geplaatst: "Wat is in een tijd van inflatie de kostprijs van de woondienst? Welke prijs komt voor die woondiensten te voorschijn uit de markt bij volledige mededinging?" (p.52). Op basis van zijn analyse ontwikkelde Floor de dynamische kostprijsuur als zijnde de huurprijs op een evenwichtige woningmarkt. Vanaf 1975 tot 1992 is op basis van deze dynamische kostprijsuur de omvang van de objectsubsidie van nieuwe huurwoningen bepaald. De objectsubsidie was het verschil tussen de dynamische kostprijsuur en de door de overheid beleidsmatig gewenste vraaghuur. Zo ontving de verhuurder de vraaghuur plus de objectsubsidie, die tezamen gelijk zijn aan de dynamische kostprijsuur, waarmee een marktconforme exploitatie voor de verhuurder mogelijk werd gemaakt.

Aangetoond kan worden dat de dynamische kostprijsuur een specifieke toepassing van de gebruikskosten is. Onder gelijke veronderstellingen zijn beide begrippen identiek (Elsinga en Conijn, 2001, p. 35). Dit kan worden beschouwd als een additioneel argument voor de bruikbaarheid van de gebruikskosten om de hoogte van de subsidiëring te bepalen.

Overige punten

In het vervolg van deze bijdrage zal blijken dat met de gebruikskosten de omvang van de subsidiëring kan worden bepaald. Nu is het zeer goed mogelijk dat de gebruikskosten in de koopsector verschillen van die in de huursector. Dit kan het gevolg zijn van overheidsbeleid, bijvoorbeeld doordat de zakelijke lasten voor beide eigendoms categorieën verschillend zijn. De oorzaken kunnen ook in de woningexploitatie zelf gelegen zijn. De onderhoudskosten, als rekening wordt gehouden met enerzijds mogelijke schaalvoordelen bij de verhuurder, en anderzijds met eventuele zelfwerkzaamheid van de eigenaar-bewoner, behoeven in beide sectoren niet gelijk te zijn. Dit geldt ook voor de economische levensduur van de woningen, waardoor de hoogte van de afschrijvingen uiteen kan lopen. De vraag is of er consequenties aan deze mogelijke verschillen in de gebruikskosten verbonden zouden moeten worden.

In het voorafgaande is geconcludeerd dat er voor de overheid vanuit het publiek belang bezien geen reden is om de keuze tussen kopen of huren te beïnvloeden. De overheid is hierin neutraal. Deze conclusie impliceert vervolgens ook dat er geen reden is om daadwerkelijke verschillen in kosten te compenseren. Als de ene eigendomsvorm structureel hogere kosten kent en daardoor duurder is, kan dat ertoe leiden dat consumenten de voorkeur geven aan de andere eigendomsvorm. Bezien vanuit de neutraliteit van de overheid is er geen reden om dit mogelijke gevolg ongedaan te willen maken. In tegendeel, het komt de welvaart ten goede als consumenten de goedkopere eigendomsvorm kiezen.

6.4 De subsidiëring in de koopsector

Wanneer bij de subsidiëring in de koopsector alleen de subsidiëring zou worden betrokken die via de begroting van het ministerie voor WWI zou lopen, zou de omvang beperkt, in feite verwaarloosbaar zijn. De enige subsidiëring is de Bevordering eigen woningbezit. Enkele honderden starters maken gebruik van deze regeling, al neemt het gebruik van de regeling na een recente verbetering toe. Daarnaast zijn er goedkope leningen voor starters. Ook hiervan maken relatief weinig starters gebruik van. De subsidiëring in de koopsector vindt hoofdzakelijk plaats via de fiscale behandeling van het eigen woningbezit. Uitgaande van het huidige fiscale stelsel gaat om het de volgende onderdelen van het fiscale stelsel:

- de verschuldigde rente over schuld die ten behoeve van de financiering van de eigen woning is aangegaan, is aftrekbaar voor de inkomstenbelasting;
- over het eigen vermogen in de eigen woning, dat gelijk is aan de waarde van de woning minus de eigenwoningschuld, is geen vermogensrendementsheffing verschuldigd;
- het eigenwoningforfait is als inkomensbestanddeel belast voor de inkomstenbelasting;
- bij aankoop van een woning is overdrachtsbelasting verschuldigd.

De onroerende zaakbelasting en andere lokale heffingen blijven in dit verband buiten beschouwing. De (waarde van de) woning vormt weliswaar de grondslag voor de belasting, resp. de heffing, maar met de opbrengst worden door de lokale overheden andere diensten geleverd. Het is daarmee een last die niet toegerekend behoort te worden aan de prijs van de woondiensten.

Of het fiscale regime leidt tot een bevoordeling van de eigenaar-bewoner en dat er op grond daarvan sprake is van een subsidiëring, is in het laatste kwart van de vorige eeuw onderwerp van uitvoerig debat geweest. De vermogensrendementsheffing bestond toen nog niet. Het debat concentreerde zich op de vraag of de hoogte van het eigenwoningforfait als belastbaar inkomensbestanddeel hoog genoeg was vastgesteld. De aftrekbaarheid van de rente past bij de visie dat de woning een investeringsgoed is waarvoor geldt dat kosten aftrekbaar zijn, maar dan dient het eigenwoningforfait op een juiste wijze de inkomsten, in casu de toegerekende huurwaarde, weer te geven. Er zijn twee benadering te onderscheiden om de huurwaarde van een eigen woning te bepalen:

- de huurwaarde van de eigen woning kan worden ontleend aan het huurniveau van de huursector;
- de huurwaarde van de eigen woning kan afgeleid worden van de gebruikskosten zoals die in het voorafgaande zijn weergegeven.

De eerste benadering heeft ten grondslag gelegen aan publicaties van het ministerie van Financiën over de hoogte van de belastbare huurwaarde, waarin steeds werd betoogd dat het fiscale stelsel geen element van subsidiëring bevatte (bijv. Ministerie van Financiën, 1981). Deze analyses zijn onder meer bekritiseerd door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP kwam in zijn analyses tot een hogere belastbare huurwaarde dan fiscaal feitelijk werd toegerekend. Op basis hiervan concludeerde het SCP dat er wel sprake was van subsidiëring in de koopsector (bijv. Sociaal en Cultureel Planbureau, 1981). Bezwaarlijk aan deze eerste benadering is dat het huurniveau in de huursector neerwaarts beïnvloed is door subsidiëring en regelgeving. Door dit huurniveau als referentiepunt te nemen leidt de subsidiëring en de regelgeving in de huursector tot een lagere belastbare huurwaarde. Deze interferentie is ongewenst als beoogd wordt, los van de huurmarkt, te bepalen of de belastbare huurwaarde gebaseerd is op de toegerekende inkomsten die de eigen woning oplevert.

De tweede benadering, waarbij de hoogte van de huurwaarde afgeleid wordt van de gebruikskosten, is uitgewerkt in Conijn (1995, p. 114 e.v.). Op basis van deze

benadering is indertijd geconcludeerd dat de belastbare huurwaarde globaal de helft is van de huurwaarde die voor belastingheffing in aanmerking komt.

In de loop der tijd is steeds minder ter discussie komen te staan dat het fiscale regime voor de eigen woning tot een bevoordeling van de eigenaar-bewoner leidt. De discussie heeft zich verlegd naar de nadelen voor de woningmarkt als de bevoordeling al dan niet geleidelijk zou worden afgeschaft. De mogelijke nadelen betreffen niet alleen de financiële gevolgen voor de eigenaar-bewoner, maar ook de gevolgen voor de omvang van de woningbouw (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 2007)

De meest recente studie naar de omvang van de fiscale bevoordeling is die van Koning e.a. (2006). Daarop aansluitend zijn de economische gevolgen van een aanpassing van het fiscale regime uitgewerkt in Van Ewijk e.a. (2006). De analyse van Koning e.a. neemt de gebruikskosten als startpunt. Mede op grond van een nominaal rendement van 7%, een stijging van de waarde van de woning van 3% en rekening houdend met transactiekosten en overige kosten, becijferen zij dat de gebruikskosten in 2006 uitkomen op 5,7% van de waarde van de woning. Wanneer er geen fiscale bevoordeling zou zijn, zou voor de eigenaar-bewoner de (toegerekende) prijs voor de woonconsumptie 5,7% van de waarde van zijn woning bedragen. Bij een gemiddelde prijs van de koopwoning van € 285.500 in 2006 komt dit neer op € 1.356 per maand. De fiscale bevoordeling verlaagt deze prijs echter. Koning e.a. nemen bij de bepaling van de fiscale bevoordeling Box 3 als referentiepunt. Bij een neutraal belastingregime zou het vermogen in de eigen woning, gelijk aan de waarde van de woning minus de schuld op de woning, onderworpen zijn een vermogensrendementsheffing. Verder zou de verschuldigde rente over de woningschuld bij een neutraal regime niet aftrekbaar zijn, zou er geen belastbare huurwaarde zijn en ook de overdrachtsbelasting zou afwezig zijn.¹ Het financiële effect van deze afwijkingen ten opzichte van een neutraal regime bedraagt 21% van de gebruikskosten. De subsidie op de prijs van de woondiensten in de koopsector is dus gemiddeld 21%. In Tabel 6.1 is het totaal aan de subsidiëring in de koopsector weergegeven, uitgesplitst naar de afzonderlijke fiscale faciliteiten. In totaal ontvangen de eigenaar-bewoners € 14 ¼ miljard subsidie op jaarbasis.

De fiscale subsidiëring heeft een belangrijke invloed op het prijsniveau van de koopwoningen. Uit verschillende studies blijkt dat in Nederland het aanbod van nieuwe woningen op de koopwoningmarkt amper wordt beïnvloed door het prijsniveau. De prijselasticiteit van het aanbod is zeer laag tot nihil (Swank e.a., 2002, Koning e.a., 2006 en Vermeulen en Rouwendal, 2007). Het gevolg hiervan is dat de fiscale bevoordeling leidt tot een hoger prijsniveau in de koopsector.

Over de mate waarin het prijsniveau is verhoogd door de fiscale subsidiëring verschillen de onderzoeksresultaten. De schattingen lopen uiteen van 30% (Briene e.a., 2005), 20 tot 24% (Boelhouwer e.a., 2001), resp. 9 tot 17% (Koning e.a., 2006), mede afhankelijk van de veronderstellingen die in het betreffende model zijn gemaakt. Het feit dat de fiscale subsidiëring een prijsverhogende invloed

¹ Koning e.a. houden ook rekening met lokale heffingen. Deze zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 6.1 Impliciete netto subsidie op de eigen woning, in mrd. euro's, 2006

Aftrek hypotheekrente ^a	11¼
Gederfde vermogensrendementsheffing	7½
Opbrengst eigenwoningforfait	-2
Overdrachtsbelasting	-3
Netto subsidie op de eigen woning (Rijk)	14¼
OZB & ander lokale heffingen	-2¼
^a Inclusief vrijstelling kapitaalverzekeringen	

Bron: Koning e.a., 2006, p. 10

heeft, heeft ook weer een opwaartse invloed op de omvang van de fiscale subsidiëring. Dat de fiscale subsidiëring het prijsniveau in de koopsector verhoogt, heeft ook belangrijke implicaties voor de werking van de woningmarkt. Aan de ene kant verlaagt de fiscale subsidiëring de prijs van de woondienst; aan de andere kant wordt de prijs van de woondienst verhoogd door het hogere prijsniveau van de woning. Doordat het fiscale voordeel grotendeels is 'weggelekt' in een hoger prijsniveau, heeft de fiscale subsidiëring amper tot geen invloed meer op de vraag naar woondiensten. Dit geldt voor starters, maar ook voor doorstromers op de koopwoningmarkt. Verder zal bij een vermindering van de fiscale subsidiëring en een daardoor veroorzaakt lager prijsniveau, het eigen vermogen dat de eigenaar-bewoner in de woning heeft, meer dan evenredig afnemen. De woning-schuld zal bij een prijsdaling immers gelijk blijven. Naarmate de woning meer met een lening is gefinancierd, zal het eigen vermogen derhalve relatief sterker dalen. Dit negatieve vermogenseffect zal bij een vermindering van de fiscale subsidiëring een negatief effect hebben op de vraag naar woondiensten. Tot slot heeft het door de fiscale subsidiëring verhoogde prijsniveau in de koopsector een grote invloed op de werking van de huurwoningmarkt. Dit interactie-effect zal in het vervolg van deze bijdrage verder worden uitgewerkt.

6.5 De subsidiëring in de huursector

De meeste huurders betalen voor de woondiensten niet de markthuur. Het verschil tussen de markthuur en de netto huur ontstaat deels door de huurprijsregulering, inclusief het gedrag van woningcorporaties, en deels door de huurtoeslagregeling. Het prijsverlagende effect van de huurprijsregulering komt aan (nagenoeg) alle huurders ten goede, ongeacht de hoogte van het inkomen en komt ten laste van de verhuurders. Het is daarmee geen subsidie van de overheid. In het vervolg zal deze verlaging wel als subsidie aangeduid worden. Het is van belang

te onderkennen dat een vermindering van deze subsidie niet (rechtsreeks) ten goede komt van de overheid. De huurtoeslagregeling is een 'echte' subsidie ten behoeve van een specifieke groep huurders, op basis van inkomen en huurniveau. Momenteel gaat het al om circa $\frac{1}{3}$ van alle huurders. Deze subsidie komt wel ten laste van de overheid. Het feit dat in de huursector voor de woondiensten de markthuur niet wordt gevraagd, heeft belangrijke gevolgen voor vraag en aanbod (zie Hof e.a., 2006). Aan de ene kant heeft de lagere prijs een grotere vraag van huurders tot gevolg, aan de andere kant zal het tot minder aanbod van verhuurders kunnen leiden al mag verwacht worden dat ook op de huurwoningmarkt de prijselasticiteit van het aanbod zeer laag is. In ieder geval ontstaat er tussen vraag en aanbod op de huurwoningmarkt geen evenwicht. De vraag is groter dan het aanbod en het verschil komt naar voren in het 'woningtekort'. Doordat het prijsmechanisme niet wordt gebruikt om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen, ontstaat vervolgens de noodzaak om de verdeling van de woonruimte in de huursector via andere mechanismen tot stand te brengen.

In een markt waar de prijsregulering zo'n overheersende invloed heeft en er geen evenwicht is tussen vraag en aanbod, is de markthuur uit het zicht verdwenen. In het verleden zijn diverse benaderingen gevolgd om de markthuur onder deze omstandigheden te bepalen. Soms wordt de markthuur gekoppeld aan het maximale huurniveau dat op grond van het woningwaarderingstelsel is toegestaan. Deze benadering levert evenwel geen bruikbare resultaten op omdat dit maximaal toegestane huurniveau niet door de markt, maar via het overheidsbeleid is vastgesteld. Een uitwerking waarbij de hoogte van de markthuur gekoppeld is aan een marktconform netto rendement dat de verhuurder nodig heeft, ligt meer voor de hand. Hiermee wordt in feite de gebruikskostenbenadering gevolgd. Het verschil tussen de markthuur op basis van de gebruikskosten en het huidige huurniveau is dan gelijk aan de subsidie die de huurder ontvangt. In het voorafgaande is al aangegeven dat de dynamische kostprijsuur in feite een nadere uitwerking is van de gebruikskosten. In de periode dat op basis van de dynamische kostprijsuur de subsidie voor de verhuurder werd bepaald, ontving hij in feite de markthuur, deels via de vraaghuur, deels via de objectsubsidie. De objectsubsidies zijn inmiddels afgeschaft, terwijl het verschil tussen de markthuur en de vraaghuur de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Het onderzoek van Romijn en Besseling (2008) geeft de meest recente analyse van de omvang van de subsidiëring in de huursector. Het verschil tussen de markthuur en de netto huur bestaat in het onderzoek van Romijn en Besseling uit de volgende drie componenten:

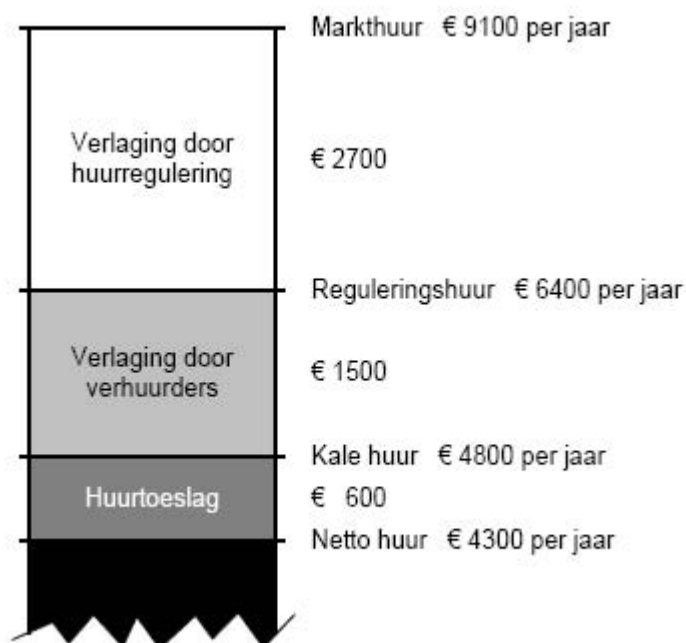
- de huurtoeslag;
- het prijsverlagende effect van huurprijsregulering;
- het huurprijsverlagende effect van het huurbeleid van woningcorporaties.

Zoals eerder aangegeven wordt alleen de eerste subsidiecomponent rechtstreeks door de overheid bekostigd. De twee andere componenten komen voor rekening van de verhuurders. De huurprijsregulering is daarbij in principe van toepassing

op alle verhuurders. Daarbovenop komt het huurbeleid van corporaties die circa 80% van alle huurwoningen in eigendom hebben. Zij vragen een lager huurniveau dan mogelijk is op grond van de huurprijsregulering.

In het onderzoek van Romijn en Besseling is de markthuur van de huurwoningen gelijk aan de gebruikskosten vermenigvuldigd met de marktwaarde bij vrije verkoop. De hoogte van de gebruikskosten is 5,4% en sluit aan bij de gebruikskosten die door Koning e.a. (2006) zijn toegepast bij het vaststellen van de subsidiëring in de koopsector.² De gemiddelde marktwaarde bij vrije verkoop, op basis van de WOZ-waardering, is in de huursector € 168.600. De gemiddelde markthuur komt zo uit op € 9.107 per jaar (peiljaar 2006). De netto huur bedraagt gemiddeld € 4.285 per jaar. Hieruit kan worden afgeleid dat de subsidiëring van de woondiensten in de huursector gemiddeld € 4.822 per jaar bedraagt (Romijn en Besseling, 2008, p. 30). De onderstaande figuur laat zien hoe de verschillende huurbegrippen en de componenten waaruit de subsidiëring is opgebouwd, zich tot elkaar verhouden.

Figuur 6.1 Huurbegrippen en subsidies in de huursector, 2006



Bron: Romijn en Besseling, 2008, p. 10

² Bij Koning e.a. bedragen de gebruikskosten 5,7% van de waarde van de woning. Het verschil hangt samen met makelaars- en andere verhuiskosten zoals overdrachtsbelasting, die in de huursector buiten beschouwing blijven.

De totale subsidiëring bedraagt in de huursector € 14,5 miljard. Dit is nagenoeg gelijk aan de totale subsidiëring in de koopsector. De omvang van de woonconsumptie in de koopsector, zowel als gevolg van een groter aantal woningen als ook door een gemiddeld hogere kwaliteit, is aanmerkelijk hoger is. Hieruit kan worden afgeleid dat de het prijsverlagende effect van de subsidiëring in de huursector veel groter is dan in de koopsector. Bedraagt het prijsverlagende effect in de koopsector 21%, in de huursector is dit 53%. Hierbij speelt uiteraard een belangrijke rol dat het inkomensniveau van de huurders gemiddeld veel lager is dan dat van de eigenaar-bewoners. Daar waar de subsidiëring voortvloeit uit de doelstelling de betaalbaarheid van het wonen te waarborgen voor lagere inkomensgroepen, is een omvangrijkere subsidiëring in de huursector een te verwachten resultaat.

Bij het onderzoek van Romijn en Besseling is wel een belangrijke kanttekening te plaatsen. De berekening van de markthuur is mede gebaseerd op marktwaarde van de woning bij vrije verkoop. Deze waarde is via de WOZ-waardering ontleend aan het feitelijke prijsniveau in de koopsector. In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen dat als gevolg van de fiscale subsidiëring in de koopsector het prijsniveau aanmerkelijk hoger ligt. De schattingen lopen uiteen. Uitgaande van een prijsverhogend effect van 20%, zijn in het onderzoek van Romijn en Besseling de gebruikskosten en daarmee de markthuur ook 20% hoger. Anders geformuleerd: door voor de marktwaarde niet het evenwichtsniveau van een 'vrije' markt te nemen maar van een markt die door de fiscale subsidiëring is verstoord, ligt het subsidieloze 'ijkpunt' te hoog. Als gevolg hiervan ontstaat een overschatting van de subsidiëring in de huursector. Deze overschatting kan globaal worden becijferd op 38% van het totale bedrag van de door Romijn en Besseling berekende subsidie.³ De overschatting kan binnen de door hen gevolgde systematiek volledig in mindering worden gebracht op het prijsverlagende effect van de huurprijsregulering. Er resteert dan 'slechts' 33% van de subsidie die aan de huurprijsregulering is toegeschreven.⁴

6.6 De interactie tussen de koop- en de huursector

In het voorafgaande is naar voren gekomen dat er zowel in de koop- als in de huursector sprake is van omvangrijke subsidiëring. Bij de in recente publicaties berekende omvang van de subsidiëring zijn enkele kanttekeningen geplaatst. Dit laat onverlet dat in beide sectoren de gebruikskosten fors worden verlaagd. Een verlaging van de gebruikskosten heeft echter in elke van de sectoren een geheel

³ Wanneer de procentuele gebruikskosten worden vermenigvuldigd met een 20% lagere marktwaarde van de woningen, daalt ook de markthuur met 20%. De gemiddelde markthuur wordt dan €7.286 in plaats van €9.107 per jaar. Het verschil tussen de markthuur en de gemiddelde netto huur neemt hierdoor met €1.821 af. Dit is globaal 38% van het door Romijn en Besseling berekende verschil tussen markthuur en netto huur.

⁴ De gemiddelde reguleringshuur bedraagt €6.397. Bij een verlaging van de markthuur met van €9.107 naar €7.286, resteert van het verschil tussen markthuur en reguleringshuur 'slechts' 33%.

verschillende uitwerking. Ten aanzien van de uitwerking die de verlaging van de gebruikskosten heeft, zullen twee invalshoeken worden onderscheiden:

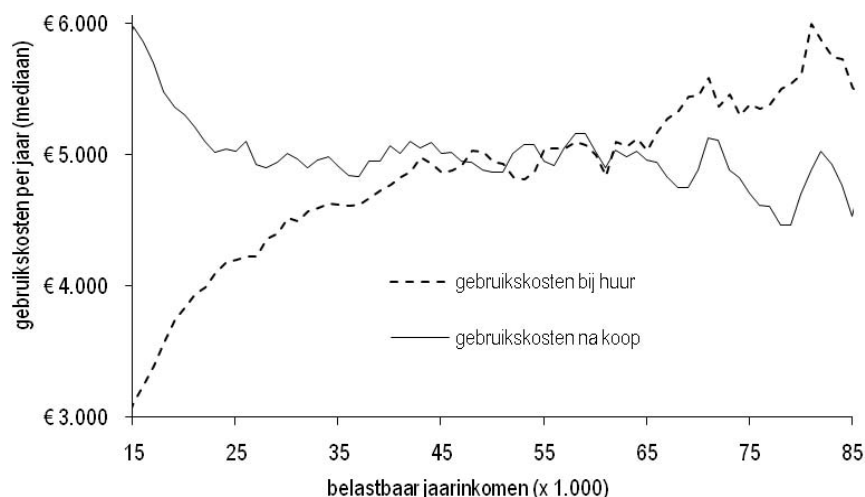
- vanuit het consumptieperspectief zal worden bezien in welke mate de netto prijs van de woonconsumptie in beide sectoren van elkaar verschilt;
- vanuit het investeringsperspectief zal worden bezien welke invloed de subsidiëring heeft op de prijs van de woning.

De uiteenlopende uitwerking beïnvloedt vervolgens ook de interactie tussen de koop- en de huursector. In deze paragraaf zullen deze gevolgen van de verlaging van de gebruikskosten centraal staan, in het bijzonder op de interactie tussen de koop- en de huursector.

Consumptieperspectief

Voor de vraag naar woondiensten is van belang of de netto prijs van de woondiensten in beide eigendomssectoren als gevolg van de uiteenlopende subsidiëring van elkaar verschilt. Er is bezien vanuit het consumptieperspectief een 'kloof' tussen kopen of huren? Deze vraag heeft al vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw centraal gestaan bij zogenaamde woonlastenvergelijkingen. Vanaf het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw, worden deze vergelijkingen uitgevoerd op basis van de gebruikskosten (Conijn en Elsinga, 1998). Nadien zijn nog enkele vergelijkbare onderzoeken verschenen (Elsinga en Conijn, 2001; Ter Rele en Van Steen, 2001; Conijn e.a. 2004). De uitkomsten zijn wisselend. Elsinga en Conijn (2001) concluderen dat de netto gebruikskosten, gecorrigeerd voor kwaliteit, in de koopsector lager zijn dan in de huursector. Het voordeel in de koopsector is groter naarmate het inkomen hoger is; voor lagere inkomens is huren voordeliger. Daarentegen komt uit de studie van Ter Rele en Van Steen (2001) naar voren dat voor de meeste huishoudens huren goedkoper is dan kopen. De hoogte van de netto gebruikskosten wordt sterk beïnvloed door veronderstellingen over de rente en de prijsstijging van woningen. De verschillen in de onderzoeksresultaten vloeien mede voort uit uiteenlopende veronderstellingen die in de genoemde studies zijn gemaakt.

Aan de meest recente vergelijking tussen kopen en huren op basis van gebruikskosten is Figuur 6.2 ontleent. De netto gebruikskosten bij koop zijn bepaald door te veronderstellen dat de huurder de woning die hij huurt tegen de marktwaarde bij vrije verkoop zou verwerven. Vervolgens zijn in die gefingeerde situatie de netto gebruikskosten berekend. Deze netto gebruikskosten worden vergeleken met de netto gebruikskosten in de feitelijke huursituatie.

Figuur 6.2 De netto gebruikskosten in euro's bij koop en huur, naar het belastbaar inkomen van het huishouden, 2002

Bron: Conijn e.a., 2004, p. 202

De figuur laat zien dat voor de lagere inkomensgroepen huren voordeliger is. De oorzaak hiervoor is gelegen in de huurtoeslageregeling. De hogere inkomensgroepen zijn beter af zijn wanneer ze de huurwoning, die ze nu bewonen, zouden kopen. Hierin komt naar voren dat de fiscale bevoordeling toeneemt naarmate het inkomen hoger is. Voor de middengroepen zijn de netto gebruikskosten bij huren en kopen globaal aan elkaar gelijk. Er zijn overigens wel grote regionale verschillen in de vergelijking tussen de netto gebruikskosten. De oorzaak voor deze regionale verschillen is dat de voor kwaliteit gecorrigeerde koopprijzen van woningen binnen Nederland erg uiteen lopen. Amsterdam, waar als gevolg van een tekortschietend aanbod de koopprijzen relatief hoog zijn, is huren duidelijk goedkoper dan kopen. In het noorden en het zuidwesten van Nederland zijn de koopprijzen relatief laag, waardoor kopen goedkoper is dan huren. De eventuele overstap van huur naar koop wordt overigens niet alleen bepaald door de relatieve prijsverhouding van de woondiensten. Uit Conijn e.a. (2004) blijkt dat de overstap van huur naar koop voor veel huurders niet goed mogelijk is vanwege een tekortschietend leenvermogen.⁵

Investeringsperspectief

De uiteenlopende uitwerking van de subsidiëring in de koop- en in de huursector heeft vergaande consequenties voor de prijs van de koop-, resp. de huurwoning-

⁵ Veel huurders hebben weinig tot geen eigen vermogen, in tegenstelling tot eigenaar-bewoners, die eigen vermogen als overwaarde in de woning hebben. Dit bemoeilijkt voor huurders de toetreding tot de koopsector.

gen. Omdat er, zoals in het voorafgaande is uiteengezet, sprake is van een zeer inelastisch aanbod van woningen op de Nederlandse koopwoningmarkt, leidt subsidiëring van de woonconsumptie in de koopsector tot verhoging van de prijzen van koopwoningen. Aangenomen is dat het prijsverhogende effect circa 20% bedraagt. In de huursector verloopt het merendeel van de subsidiëring via de huurprijsregulering, resp. het huurbeleid van de woningcorporaties. Hiermee gaat de subsidiëring ten koste van de inkomsten van de verhuurder. Als gevolg hiervan heeft de subsidiëring juist een tegengestelde invloed op de prijs van de huurwoning. Een lager huurniveau leidt tot een lagere waarde van de woning. De mate waarin dat gebeurt, wordt veelal onderschat. Wanneer de marktwaarde van een woning in verhuurde staat wordt bepaald, wordt bij de waardering over het algemeen een verkoopscenario via uitponen gehanteerd. Op basis van de kans dat de woning door verhuizing leeg komt, wordt rekening gehouden met verkoopopbrengsten. Daarnaast is er een exitwaarde aan het einde van een 15-jarige exploitatieperiode op basis van de verkoopwaarde in lege staat. Door deze waarderingmethodiek heeft de verkoopwaarde leeg een grote invloed op de marktwaarde van de huurwoning. De verschillen tussen de verkoopwaarde in lege staat en de marktwaarde van de woning in verhuurde staat zijn dan nog betrekkelijk gering. Het effect van de huurprijsregulering op de waarde van de woning in verhuurde staat komt beter tot uiting als een voortgezette verhuur verondersteld wordt. Onder de veronderstelling van een voortgezette verhuur is het verschil tussen de waarde van een koopwoning en die van een huurwoning aanmerkelijk groter. Ter illustratie laat Figuur 6.3 beide waarden voor de huurwoningen van woningcorporaties zien. De gemiddelde WOZ-waarde met waardepeldatum 1 januari 2007, als benadering voor de verkoopwaarde in lege staat, bedraagt gemiddeld € 151.000. De exploitatiewaarde van de corporatiewoningen bij voortgezette verhuur tot het einde van de verwachte levensduur is gemiddeld 'slechts' € 33.000.⁶ In een evenwichtige woningmarkt zonder de versturende invloed van de subsidiëring, zouden beide waarden globaal aan elkaar gelijk dienen te zijn. Het verschil tussen beide waarden is de kloof die tussen beide sectoren is ontstaan, als gevolg van de tegengestelde uitwerking van de subsidiëring op de waarde van de woning in de koop- en de huursector. In de koopsector heeft de subsidiëring een prijsopdrijvend effect; in de huursector heeft de subsidiëring een prijsverlagend effect.

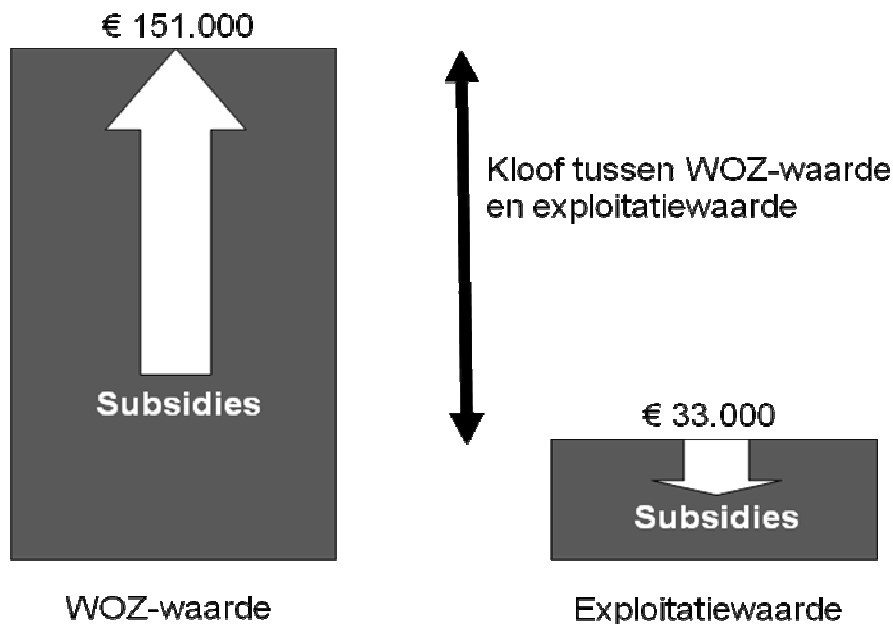
Interactie-effecten

De kloof tussen kopen en huren op de Nederlandse woningmarkt, die vooral tot uitdrukking komt in een verschil in waarde van de woning, heeft consequenties voor het gedrag van de verhuurder. In een volledig vrije markt zal de verhuurder het verschil in waarde willen incasseren. Hij zal tussen beide deelmarkten gaan arbitreren (Conijn, 2006, p. 22). Dit arbitragegedrag kan op twee manieren plaats vinden. De verhuurder kan de woningen bij beëindiging van de lopende huurovereenkomst als koopwoning verkopen. Een andere mogelijkheid is het

⁶ De exploitatiewaarde is gelijk aan de contante waarde van de toekomstige huurinkomsten minus de contante waarde van de exploitatiekosten. Er is gerekend met een relatief laag gewenst rendement van 6%. Een hoger rendement zou tot een lagere waarde hebben geleid.

huurniveau te verhogen, zodanig dat de waarde van de huurwoning gelijk wordt aan de waarde van de koopwoning. In feite is dit het huurniveau dat gelijk is aan de markthuur zoals die in het onderzoek van Romijn en Besseling (2008) is bepaald. Bij dat markthuurniveau is de waarde van de woning in verhuurde staat in principe gelijk aan de verkoopwaarde leeg. De fiscale subsidiëring heeft de verkoopwaarde leeg met circa 20% verhoogd. Dit impliceert dat de markthuur ook 20% hoger is, zonder dat de huurder het voordeel van het fiscale regime geniet. In het eerste geval gaat het arbitragegedrag van de verhuurder ten koste van de omvang van de huursector; in het tweede geval gaat het ten koste van de huurder. Dit is een inherent probleem verbonden aan het feit dat de fiscale bevoordeling gekapitaliseerd wordt in de waarde van de woning. Bezien vanuit de werking van de markt is de huurwoning voor de verhuurder een 'inferieur' goed dat omgezet zal worden in het gesubsidieerde substituuat van de koopwoning. Zolang er sprake is van een fiscale subsidiëring in de koopsector, heeft een marktconform huurbeleid in de huursector als consequentie dat het fiscale voordeel voor de eigenaar-bewoner zich op de huurwoningmarkt vertaalt in een nadeel voor de huurder.

Figuur 6.3 Effect van de subsidiëring op de waarde van de koop-, resp. de huurwoning bij corporatiewoningen, 2006



Bron: Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

De werking van een woningmarkt met in de huursector geen subsidiëring en evenmin ander marktversturend gedrag en met in de koopsector wel fiscale bevoordeling, staat centraal in White en White (1977). In hun analyse veronderstellen zij dat zoals te verwachten valt de fiscale bevoordeling tot meer vraag naar woondiensten leidt. Het aanbod is echter niet volledig elastisch, waardoor de prijs van woondiensten stijgt. Verder maken ze de plausibele veronderstelling dat aan de aanbodzijde van de markt kopen in hoge mate substitueerbaar is voor huren. De consequentie is dat de hogere prijs ook gaat gelden voor de huursector. Het resultaat is dat “renters suffer a substantial loss as a consequence of the tax subsidy to owner-occupiers” (p. 116). De omvang van het nadeel dat huurders ondervinden is mede afhankelijk van de hoogte van de prijselasticiteit omdat die bepaalt in welke mate de fiscale bevoordeling tot een hoger prijsniveau leidt. Naarmate de prijselasticiteit van het aanbod lager is, en in Nederland is die bijzonder laag, is het nadeel van de fiscale bevoordeling voor de huurder groter. Daarnaast wijzen White en White erop dat er ook een indirect nadeel voor huurders is omdat de budgettaire last van de fiscale bevoordeling mede door de huurders gedragen moet worden. Hier voegen zij dan nog de opmerking toe dat net als in Nederland “renters tend to be appreciably poorer than owner-occupiers” (p. 126).

In de praktijk zijn er twee belangrijke mechanismen waardoor de doorwerking van het arbitragegedrag tussen huur en koop in Nederland beperkt is. In de eerste plaats belemmert de huurprijsregulering dat de verhuurder de huren verhoogt tot het niveau van de markthuur om hem te compenseren voor het niet incasseren van de verkoopwinst. In de voorafgaande paragraaf is al gebleken dat de door Romijn en Besseling (2008) aan de huurprijsregulering toegerekende subsidie voor 68% verdwijnt als bij het bepalen van de markthuren gecorrigeerd wordt het feit dat de koopprijzen door de fiscale bevoordeling zijn verhoogd. Zo gezien is een belangrijke functie van de huurprijsregulering dat daarmee wordt voorkomen dat een voor de huurder nadelige doorwerking van de fiscale bevoordeling in de koopsector plaats vindt. Het arbitragegedrag wordt daarnaast sterk gematigd door het feit dat 80% van de huurwoningen eigendom is van woningcorporaties. Woningcorporaties verkopen relatief weinig woningen, slechts 0,7% van de woningportefeuille per jaar. (CFV, 2007, p. 30). Omdat woningcorporaties niet winstgedreven zijn, wordt de omvang van de verkoop sterk bepaald door de mate waarin de woningcorporatie middelen nodig heeft om te investeren. Tot op heden kunnen de woningcorporaties met weinig relatief verkopen volstaan. Het non-profit gedrag van woningcorporaties biedt zo ook een bescherming voor de huurder tegen de doorwerking van de invloed van de koopsector.

6.7 De rol van de woningcorporaties

De bijzondere positie van de woningcorporaties op de Nederlandse woningmarkt rechtvaardigt het dat aan de woningcorporaties in een afzonderlijke paragraaf aandacht wordt besteed. Woningcorporaties behartigen publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting. Deze taken liggen onder meer op de markt voor

woondiensten en op de woningbouwmarkt. Op deze laatste markt zijn corporaties actief via de bouw van huur- en koopwoningen. Ook de herstructureringsactiviteiten vinden plaats op de woningbouwmarkt. Met name daar waar de bouwmarkt onvoldoende aanbod genereert ligt de publieke taak van de woningcorporaties om daarin te voorzien. In deze bijdrage staat de markt voor woondiensten centraal. Ook op deze markt vervullen woningcorporaties een publieke taak door in de huursector de betaalbaarheid van de woondiensten voor de doelgroepen te waarborgen.

Woningcorporaties hebben een aandeel van 32% in de totale woningvoorraad en vervullen daarmee een belangrijke rol bij het aanbod van woondiensten. De publieke taak om de betaalbaarheid te waarborgen wordt met name vervuld door de huurprijs relatief laag vast te stellen. Uit de al eerder aangehaalde analyse van Romijn en Besseling (2008, p. 26) komt naar voren dat het bedrag waarmee de markthuur gemiddeld wordt verlaagd, voor 31% voort vloeit uit het gedrag van woningcorporaties. Deze toerekening vormt in feite nog een forse onderschatting van het effect van woningcorporaties. In de analyse van Romijn en Besseling heeft de huurprijsregulering, die voor alle verhuurders geldt, het grootste prijsverlagende effect. Als er geen huurprijsregulering zou zijn, zou de mogelijkheid om markthuren te vragen, door woningcorporaties in veel gevallen niet worden benut. In dat geval zou het huurbeleid van woningcorporaties wellicht slechts in beperkte mate veranderen. Het prijsverlagende effect dat dan aan het huurbeleid van woningcorporaties zou worden toegerekend, zou dan groter zijn.

In het voorafgaande is beargumenteerd dat de onevenwichtigheden tussen de koop- en de huurmarkt kunnen leiden tot arbitrerend gedrag van de verhuurder. De huurprijsregulering die voor alle verhuurders van toepassing is, belemmert een arbitrage door middel van het vragen van marktconforme huren. Bij de andere mogelijkheid van arbitrage via de omzetting van huur naar koop is een groot verschil te zien tussen het gedrag van commerciële verhuurders en dat van woningcorporaties. Commerciële verhuurders verkopen circa 8% van de woningportefeuille per jaar.⁷ Woningcorporaties daarentegen 'slechts' 0,7% van de woningportefeuille. Woningcorporaties kunnen dan ook worden beschouwd als een institutioneel arrangement waarmee het arbitrerend gedrag op de woningmarkt sterk aan banden is gelegd. Zo bezien vormen de woningcorporaties een buffer om de nadelige invloed van de koopsector op de huursector, in het bijzonder op de huurders, te voorkomen dan wel te verminderen. Zolang de huidige fiscale subsidiëring in de koopsector wordt gecontinueerd, vervullen woningcorporaties zo een functie om een zekere balans te houden tussen beide sectoren.

Een cruciale vraag is wat de implicaties zijn voor de positie van woningcorporaties als er geen generieke subsidiëring meer zou zijn, niet in de huursector en evenmin in de koopsector. In de eerste plaats leidt het beëindigen van de prijsverlagende subsidiëring in de huursector tot een zeer forse toename van de ver-

⁷ Informatie verkregen van de IVBN, de brancheorganisatie van de institutionele beleggers.

mogenspositie van de woningcorporaties. In het vervolg komt nog aan de orde dat het beëindigen van de prijsverlagende subsidies feitelijk alleen goed mogelijk is als de extra middelen ook weer (nagenoeg) volledig beschikbaar komen voor het borgen van de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen. Dit impliceert dat de extra inkomsten die het gevolg zijn het optrekken van het huidige huurniveau naar de markthuurlij, geormerkt zijn. Aangezien deze bestemming van de extra middelen niet verzekerd is, ligt het in de rede dat aanvullende regelgeving nodig is om deze bestemming te waarborgen.

Daarnaast vervalt een belangrijke bestaansreden voor de woningcorporaties als de generieke subsidiëring in beide sectoren verdwijnt. De bufferfunctie die de woningcorporaties nu vervullen is dan immers niet meer nodig. Nu zijn er, zoals in het voorafgaande naar voren is gekomen, ook publieke belangen op de woningbouwmarkt, waar woningcorporaties een rol bij kunnen vervullen. De vraag is wel of voor het borgen van deze publieke belangen het nodig is dat woningcorporaties de huidige positie op de woningmarkt blijven behouden. Het voert te ver voor deze bijdrage over de subsidiëring van de woonconsumptie om hier verder op in te gaan. Dat het beëindigen van de generieke subsidiëring vergaande consequenties heeft voor de positie van woningcorporaties, is in ieder geval evident.

6.8 Kader en richting voor een afbouw- en opbouwscenario

In het voorafgaande is naar voren gekomen dat er een publiek belang is om de betaalbaarheid van de woonconsumptie voor lagere inkomensgroepen te borgen. In de praktijk komt de subsidiëring van de woonconsumptie ten goede aan alle inkomensgroepen. Dit is zowel in de koop- als in de huursector het geval. Bovendien heeft de subsidiëring een sterk versturende invloed op de werking van de woningmarkt. Er is dus alle reden om te bezien op welke wijze enerzijds de generieke subsidiëring van de woonconsumptie afgebouwd zou kunnen worden en anderzijds de specifieke op de betaalbaarheid gerichte woonbijdrage opgebouwd zou kunnen worden. Deze bijdrage bevat geen kwantitatieve uitwerking van de wijze waarop een afbouw- en opbouwscenario vorm gegeven zou kunnen worden. Geschetst zullen worden het kader en de richting voor deze scenario's. Nu zijn de afgelopen jaren al eerder oplossingsrichtingen voor de vastgelopen woningmarkt gepresenteerd. Enkele van deze voorstellen zullen eerst aan de orde komen.

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005)

In de al eerder aangehaalde 'green field' studie van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken zijn ook aanbevelingen geformuleerd voor een beter beleid. Deze aanbevelingen zijn, voor zover in dit kader van belang (p. 25 e.v.):

- een geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaf trek;⁸
- de afschaffing overdrachtsbelasting;
- de afschaffing koopondersteuning voor lagere inkomens;
- een aanpassing van het huurbeleid waarbij met name het tegengaan van het 'hold-up' probleem centraal staat;
- de vervanging van de huidige huurtoeslag door een belastingverlaging voor lage inkomens;
- een beperking van de reikwijdte van de nationale hypotheek garantie (NHG);
- de flexibilisering van de eigendoms- en gebruiksrechten van woningen voor huurders en eigenaar-bewoners;
- een omvorming van woningcorporaties tot commerciële marktpartijen met het laten vervallen van de sociale doelstelling.

Op onderdelen zijn dit ingrijpende voorstellen. Het is echter onduidelijk of het publieke belang van de betaalbaarheid van het wonen hiermee goed wordt geborgd. De afschaffing van de koopondersteuning en de huurtoeslag wijst op het tegendeel. De voorkeur om de huurtoeslag om te zetten in een belastingverlaging vloeit voort uit het welvaarttheoretisch inzicht dat ongebonden steun welvaartsverhogend werkt ten opzichte van gebonden steun. De relatie met het naar plaats en omstandigheden gedifferentieerde betaalbaarheidsprobleem is daarmee echter wel verloren gegaan.

Hof, Koopmans en Teulings (2006)

Ook in de 'greenfield' studie van Hof e.a. (2006) zijn voorstellen geformuleerd om het overheidsingrijpen meer in overeenstemming te brengen met de door hen geïdentificeerde publieke belangen. Deze voorstellen zijn (p. 88):

- de hypotheekrenteaf trek dient te worden vervangen door een kleine subsidie op koopwoningen die de positieve externe effecten van eigen woningbezit internaliseert;
- de huurprijnsregulering wordt afgeschaft, waarbij vanwege het 'hold up' probleem de jaarlijkse huurstijging van bestaande huurcontracten gemaximeerd blijft;
- de huurtoeslag wordt vervangen door lastenverlichting voor lage inkomens;
- de reserves van woningcorporaties worden afgeroomd.

Bij Hof e.a. is het borgen van de betaalbaarheid van de woonconsumptie niet beschouwd als een publiek belang. Het feit dat bij hen geen aanbevelingen op dat punt worden gedaan, sluit daar bij aan. De aanbevelingen van Hof e.a. komen verder in grote lijnen overeen met die van het Kenniscentrum. In beide gevallen is het uitgangspunt dat de subsidiëring van de woonconsumptie volledig wordt beëindigd, waarbij Hof e.a. nog een 'kleine subsidie' in de koopsector zinvol achten.

⁸ De afschaffing van de belastbare huurwaarde wordt niet genoemd. Verondersteld kan worden dat die afschaffing in samenhang met de afschaffing van de hypotheekrenteaf trek plaats vindt.

REA-advies

De Raad van Economische Adviseurs (REA) heeft in 2006 een analyse gemaakt van de op slot zittende woningmarkt en voorstellen geformuleerd voor herstel van de woningmarkt (Raad van Economische Adviseurs, 2006). In de analyse neemt de REA ook het publieke belang op het terrein van de woningmarkt als startpunt en concludeert dat de grootschalige interventie in de woningmarkt door de overheid niet gerechtvaardigd is op basis de door de raad onderkende publieke belangen. In de verdere analyse beperkt de REA zich in feite tot de sociale huursector en geeft een uitgebreide beschouwing over het marktversturende gedrag van woningcorporaties. Daarmee blijven de koopsector en de daar aanwezige verstoringen van de woningmarkt, als mede de interactie tussen koop- en huursector in dit advies buiten de beschouwing.⁹ De aanbevelingen van REA zijn:

- verdere versoepeling regelgeving rond bouw en ruimtelijke ordening;
- huurliberalisering met een ruim overgangsregime voor bestaande gevallen;
- een gelijkspelveld voor woningcorporaties en andere marktpartijen.

In de aanbevelingen komt de wijze waarop de betaalbaarheid van de woonconsumptie kan worden geborgd niet aan de orde. Verder ontbreekt een samenhangende analyse met de koopsector.

VromRaad-advies

De VromRaad heeft recent een advies uitgebracht over de woningmarkt en ook aanbevelingen gedaan voor een beter woningmarktbeleid (VromRaad, 2007). Het advies bevat een uitgebreide analyse van het disfunctioneren van de woningmarkt. De raad gaat daarbij ook in op de belemmeringen aan de aanbodzijde van de woningmarkt. Opmerkelijk is dat in tegenstelling tot de andere adviezen, de rol van de woningcorporaties op de woningmarkt in het advies onderbelicht is. Verder staat de noodzaak en de uitwerking van vraagondersteuning voor de lage inkomensgroepen juist wel centraal. De raad houdt in dat verband een pleidooi voor een eigendomsneutrale woontoeslag, die voor beide eigendomssectoren van toepassing zou moeten zijn. In samenhang hiermee formuleert de raad onder meer de volgende aanbevelingen:

- de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting zouden geleidelijk afgebouwd moeten worden;
- het woningwaarderingstelsel zou verbeterd moeten worden en de maximaal toegestane huurprijs zou regionaal gedifferentieerd moeten worden;
- het niet-gereguleerde deel van de huurwoningmarkt zou geleidelijk uitgebreid moeten worden;
- de jaarlijkse huurverhoging zou gekoppeld moeten worden aan de ontwikkeling van de lonen;

⁹ In een eerder advies dat betrekking heeft op de grondslagverbreding van het belastingstelsel is de REA wel ingegaan op de koopsector en heeft de REA bepleit de woning fiscaal onder te brengen in box 3 en de hypotheekrenteaftrek te beëindigen. (Raad van Economische Adviseurs, 2005).

- de eigendomsneutrale woontoeslag, die in de huursector de huidige huurtoeslag vervangt en in de koopsector de fiscale tegemoetkomingen, zou gedifferentieerd moeten worden naar inkomen, huishoudensgrootte, regio en woonuitgaven.

In het advies van de VromRaad staat in tegenstelling tot de voorafgaande publicaties de borging van de betaalbaarheid wel voorop. Bij de uitwerking van de woontoeslag schetst de raad enkele hoofdlijnen en geeft aan dat nader onderzoek nodig is voor een verdere uitwerking. De aanbevelingen ten aanzien van het huurbeleid bevatten geen principiële breuk met de bestaande impliciete subsidiëring die, zoals in Romijn en Besseling (2008) is uitgewerkt, een gevolg is van het verschil tussen markthuurl en vraaghuur. Bovendien zoekt de raad het ijkpunt voor de bepaling van de hoogte van de woontoeslag in de feitelijke woonuitgaven, en niet in de gebruikskosten van de woning. In het voorafgaande is echter betoogd dat voor de bepaling van de omvang van de subsidiëring de gebruikskosten wel het ijkpunt dient te zijn, om te voorkomen dat er impliciete subsidiëring plaats vindt die niet effectief is.

Het kader

Bij de uitwerking van een beter functionerende markt voor woondiensten is het zinvol onderscheid te maken tussen:

- de imperfecties van de markt voor woondiensten;
- de borging van de betaalbaarheid.

Wat betreft het eerste punt gaat het met name om mogelijke ongewenste vormen van risicoselectie en het 'hold up' probleem. Risicoselectie kan zich voordoen bij de hypotheekverstrekking aan eigenaar-bewoners en door verhuurders ten aanzien van huurders. Deels kan risicoselectie voortvloeien uit daadwerkelijk bestaande risico's, deels uit vermeende risico's en ongefundeerde discriminatie. Het laatste zou in ieder geval zo veel mogelijk voorkomen moeten worden. Omdat in de praktijk de ene categorie risico's niet goed te onderscheiden is van de andere, is er veel voor te zeggen om iedere vorm van risicoselectie, mede op grond van een publiek belang, als ongewenst te bestempelen. Dit vraagt om een rol van de overheid als marktmeester die via verbodsbepalingen en sancties risicoselectie zo veel mogelijk voorkomt. Hiervoor is op zich geen subsidie noch een institutioneel arrangement als een woningcorporatie vereist.

De andere imperfectie, het 'hold up' probleem, is een belangrijke reden om een vorm van huurdersbescherming te laten voortbestaan (zie ook Arnott, 2003). Volledige liberalisatie van de huurwoningmarkt zonder enige regulering van de prijsvorming is op grond van het 'hold up' probleem dus ongewenst. Deze vorm van huurdersbescherming impliceert echter niet dat het huurniveau structureel lager is dan het marktconforme huurniveau. Uit de noodzaak van huurdersbescherming vloeit niet de noodzaak van subsidiëring voort. Met huurdersbescherming dient te worden voorkomen dat de verhuurder misbruik maakt van de afhankelijke positie van de huurder vanwege de hoge materiële en immateriële kosten die een (gedwongen) verhuizing met zich brengt. Ook hiervoor is alleen een marktmeester nodig die prijsregulerende maatregelen treft, die op alle verhuurders van toepassing is.

De borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen is in feite de enige grondslag vanuit het publieke belang om de woonconsumptie te subsidiëren. Als startpunt voor een beter functionerende woningmarkt, wordt daarom het uitgangspunt genomen geen subsidie 'tenzij'. En dat 'tenzij' heeft dan in principe alleen betrekking op het borgen van de betaalbaarheid voor de lage inkomensgroepen. Een belangrijke complicatie bij de realisatie van dit uitgangspunt is dat het, al dan niet geleidelijk, afbouwen van de bestaande, generieke subsidiëring asymmetrisch uitwerkt in beide eigendomssector. Bij een afbouw van de generieke subsidiëring doen zich de volgende asymmetrieën voor:

- in de koopsector daalt de prijs van de woning; in de huursector stijgt de prijs van de woning;
- de nieuwbouw van huurwoningen wordt aantrekkelijker; de nieuwbouw van koopwoningen juist niet;
- in de koopsector komt vermindering van de subsidiëring in eerste instantie ten goede aan de overheid; in de huursector via een hoger huur-niveau in eerste instantie ten goede aan de verhuurders.

Deze asymmetrieën bemoeilijken de uitvoering van een afbouwscenario.

Het feit dat in de koopsector de prijs van de woning daalt bij een afbouwscenario heeft onder meer consequenties voor de vermogenspositie van de eigenaar. De invloed op de vermogenspositie is relatief het grootst bij eigenaar-bewoners met een relatief hoge schuld. De schuld zal immers niet verminderen met de prijsdaling van de koopwoning. De prijsdaling komt daarmee volledig ten laste van het eigen vermogen in de eigen woning. Eigenaar-bewoners met een 'loan to value' ratio van meer dan 80% zullen in een afbouwscenario het risico lopen dat het eigen vermogen in de eigen woning zelfs negatief wordt. De recente koopstarters zijn in deze categorie sterk vertegenwoordigd. Dit behoeft op zich nog geen betaalbaarheidsproblemen op te leveren, de 'loan to income' ratio wordt er immers niet door beïnvloed, maar zal wel de verhuismogelijkheden sterk belemmeren. Deze consequenties van een afbouwscenario in de koopsector nopen tot een zeer geleidelijke afbouw van de subsidiëring, waardoor de inflatie een verdampende werking kan hebben op (een deel van) de problematiek.

Wat betreft het effect op de nieuwbouw van woningen zijn er tegengestelde effecten en het saldo is niet duidelijk. Momenteel bestaat circa $\frac{2}{3}$ van de nieuwbouw uit koopwoningen en $\frac{1}{3}$ uit huurwoningen. Dat in absolute aantallen (in eerste instantie) de nieuwbouw van koopwoningen bij een afbouwscenario van de subsidiëring meer afneemt dan de nieuwbouw van huurwoningen toeneemt, waardoor het saldo negatief wordt, is bij die verhouding niet uit te sluiten. Het valt te overwegen om flankerend aan de afbouw van de generieke subsidiëring van de woonconsumptie, de bouw van koopwoningen in een overgangsfase te subsidiëren om de nadelige consequenties voor de woningbouwmarkt te verminderen. Deze tijdelijke subsidie is vooral bedoeld om het aanpassingsproces op de grondmarkt te faciliteren. Doordat bij een afbouwscenario de prijs van huurwoningen op basis van een voortgezette exploitatie juist stijgt, is de noodzaak om de bouw van huurwoningen te stimuleren naar verwachting niet aanwezig.

Dat de voordelen van een opheffing van de subsidiëring in de huursector in eerste instantie ten goede komen aan de verhuurders, belemmert een afbouwscenario omdat de middelen niet beschikbaar komen voor een ‘terugsluis’ door de overheid. Met ‘terugsluis’ wordt bedoeld dat de lastenverhoging, die het gevolg is van de afbouw van de subsidiëring, weer in een of andere vorm aan de consumenten wordt teruggegeven, waarmee de totale koopkracht van de huishoudens niet verandert. In de koopsector kan de lastenstijging, die het gevolg is van de afbouw van de subsidiëring, volledig aan de eigenaar-bewoners worden ‘teruggegeven’; deels in de vorm van een specifieke subsidie ten behoeve van de betaalbaarheid, deels via belastingverlaging. Hiermee is de mogelijkheid van een ‘terugsluis’ aanwezig. Zonder een ‘terugsluis’ van (het merendeel van) de opbrengsten van een hoger huurniveau aan de huurders, is de uitvoering van een afbouwscenario zeer lastig, zo niet onmogelijk. Een marktconform huurniveau komt vooral ten goede aan de woningcorporaties. Uitgaande van de exploitatiewaarde van het woningbezit zal de vermogenspositie van de woningcorporaties sterk toenemen. Nu is de woningcorporatie er ten behoeve van de publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting. In de huidige situatie komt de taakvervulling mede tot uiting in een lager huurniveau. Als dat bij een afbouwscenario steeds minder het geval is, ligt het in de rede om de extra middelen die bij de woningcorporaties beschikbaar komen door de afbouw van de subsidiëring, (nagenoeg) volledig aan te wenden voor de (extra) subsidiëring die nodig is voor het borgen van de betaalbaarheid.

In een experiment van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), *Huur op Maat*, is deze beleidslijn uitgewerkt (Vos, 2008). De aan het experiment deelnemende corporaties vragen marktgeoriënteerde huren en de extra inkomsten die hiermee worden gegenereerd, worden ingezet om de betaalbaarheid voor de lagere en midden inkomensgroepen te verbeteren. Een belangrijk nadeel van dit experiment is dat het wordt uitgevoerd in de situatie dat de subsidiëring in de koopsector niet afgebouwd wordt. In het voorafgaande is uiteengezet dat de subsidiëring in de koopsector een fors verhogend effect heeft op de markthuren. Door het experiment op dit moment uit te voeren en marktgeoriënteerde huren te vragen, dreigt de ongesubsidieerde huurder met deze hogere huren benadeeld te worden. De in het experiment gerealiseerde ‘terugsluis’ van de middelen die beschikbaar komen door in de huursector de subsidiëring af te bouwen, is voor de gehele corporatiesector echter niet vanzelfsprekend. Wellicht dat, aansluitend op het SEV-experiment, de oplossing gevonden kan worden in een onlosmakelijke koppeling tussen enerzijds het verhogen van het huurniveau naar de markthuurlen en anderzijds de verplichte ‘terugsluis’ van de extra huurinkomsten die daarvan het resultaat zijn.

Richting

Het gaat enerzijds om de vormgeving van een afbouwscenario voor de huidige generieke subsidiëring van de woonconsumptie en anderzijds om een opbouwscenario voor een op de betaalbaarheid gerichte woonbijdrage.

Wat betreft het afbouwscenario komen de volgende uitgangspunten in aanmerking. De gebruikskosten vormen de prijs die de bewoner in principe voor zijn woonconsumptie betaald, zowel in de koop- als in de huursector. Als dat het geval is, is er geen subsidiëring meer. In de koopsector impliceert een prijs gelijk aan de gebruikskosten dat de hypotheekrenteaf trek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting worden afgeschaft. In de huursector impliceert een prijs gelijk aan de gebruikskosten dat de prijsverlagende invloed van de huurregulering en die van het verhuurdersgedrag verdwijnen. De huidige huurtoeslag maakt ook onderdeel uit van de subsidiëring in de huursector, maar neemt een aparte positie in omdat deze subsidie juist wel gericht is op de betaalbaarheid van het wonen voor lagere inkomensgroepen. Er is daarom geen reden om deze subsidie af te schaffen. Verderop komt nog aan de orde dat aanpassing wel nodig is. Een apart punt vormt de wijze waarop de vermogensrendementsheffing (box 3) wordt toegepast op het vermogen dat de eigenaar-bewoner in zijn woning heeft. Op dit moment wordt dit vermogen niet belast in box 3. Een neutraal belastingregime brengt met zich dat ook dat vermogen in box 3 zou dienen te vallen. Een pleidooi voor een specifieke basisvrijstelling voor het vermogen in de eigen woning van bijvoorbeeld € 300.000 (Stevens, 2008), past niet bij een overheidsbeleid dat de keuze tussen kopen of huren niet wenst te beïnvloeden. Als overgangsmaatregel kan deze specifieke vrijstelling een zinvolle rol vervullen. In een eindsituatie is er geen reden om aan de eigenaar-bewoner een hogere vrijstelling te geven dan aan de huurder. Dit afbouwscenario komt overeen met hetgeen in eerdere genoemde publicaties ook is bepleit.

Het opbouwscenario heeft betrekking op het borgen van de betaalbaarheid van het wonen. De vormgeving hiervan is in potentie complexer. Bovendien spelen politieke keuzes een grote rol. Het gaat hier immers om de uitwerking van het publieke belang dat aan de betaalbaarheid van het wonen wordt toegekend. In de huursector bestaat er al een huurtoeslagregeling, waarop kan worden voortgebouwd. In de koopsector is er geen equivalente regeling voor lagere inkomensgroepen. Er is alleen een beperkte subsidiëring voor koopstarters. Wanneer de prijs van de woonconsumptie in principe gelijk is aan de gebruikskosten, is de noodzaak van een woonbijdrage nog sterker aanwezig dan nu het geval is. De bestaande huurtoeslagregeling die afgestemd is op het huidige huurniveau, volstaat dan niet. Ook het bereik zal groter worden.

Wanneer met allerlei factoren rekening wordt gehouden ontstaat snel een complexe vaststelling van de woonbijdrage, zoals ook blijkt uit de aanbevelingen van de VromRaad (2007). Om de eenvoud te behouden zouden de volgende uitgangspunten gehanteerd kunnen worden:

- de hoogte van de woonbijdrage is onafhankelijk van de keuze voor koop of huur; hierin komt tot uiting dat er geen publiek belang is wat betreft die keuze;
- bij de bepaling van de hoogte van de woonbijdrage kan worden aangesloten bij de huidige huurtoeslagregeling;

- de stijging van het gemiddelde huurniveau naar de markthuur in het afbouwscenario dient gepaard te gaan met 'neutrale' aanpassing van de huurtoeslag; dit is mogelijk door de huurtoeslag te laten stijgen met hetzelfde nominale bedrag als de stijging van het gemiddelde huurniveau;
- als gevolg van de stijging van het gemiddelde huurniveau zal ook het bereik van de bijdrageregeling dienen toe te nemen; hiervoor kan de 'quotelijn'¹⁰ van de huidige huurtoeslageregeling worden doorgetrokken waardoor meer inkomens in aanmerking komen voor een woonbijdrage;
- uitgaande van een markthuur, die gelijk is aan de gebruikskosten, en van de vaste relatie tussen gebruikskosten en de prijs van een woning, kan de woonbijdrage die de eigenaar-bewoner ontvangt, afgeleid worden van de woonbijdrage die de huurder ontvangt;
- via een vermogenstoets dient de hoogte van de woonbijdrage te worden verlaagd naarmate het huishouden over meer eigen vermogen beschikt.

Bij deze benadering wordt de hoogte van de woonbijdrage geënt op de gebruikskosten van de woning, zowel in de koop- als in de huursector. De hoogte van de woonbijdrage wordt weliswaar in eerste instantie ontleend aan de bestaande huurtoeslageregeling van de huursector, maar is ook toepasbaar in de koopsector, omdat de gebruikskosten in beide sectoren het 'subsidieeloze' ijkpunt vormen. Mogelijke verschillen tussen de hoogte van de gebruikskosten in de koop- ten opzichte van de huursector blijven hierbij, zoals in het voorafgaande is uiteengezet, verder buiten beschouwing. De vermogenstoets dient te voorkomen dat er een woonbijdrage wordt vertrekt als het huishouden, al dan niet in de eigen woning, een vermogen heeft. Hiermee wordt bereikt dat koopstarters zonder eigen vermogen een woonbijdrage kunnen ontvangen, die niet gekort is maar wel geleidelijk afgebouwd wordt naarmate het eigen vermogen toeneemt. Voor huurders met een eigen vermogen is hetzelfde van toepassing. Bij een gelijk inkomen, een gelijke prijs van de woning en een gelijk vermogen, ontvangt een eigenaar-bewoner en een huurder eenzelfde woonbijdrage. Op deze wijze is er sprake van eigendomsneutraliteit in de wijze waarop de overheid de betaalbaarheid van het wonen vorm geeft.

6.9 Slotbeschouwing

Het afbouwen van de huidige zeer omvangrijke subsidiëring van de woonconsumptie is een zeer ingrijpend en langdurig proces. De marktverstoring die onder meer tot uiting komt in het consumptiepatroon en in het prijsniveau van de woningen, laat zich niet gemakkelijk herstellen. Een geleidelijk aanpassingsproces is nodig om te grote schokken die een zichzelf versterkende werking kunnen hebben, te voorkomen. Via het geschetste afbouwscenario voor de huidige sub-

¹⁰ De 'quotelijn' legt een relatie tussen de hoogte van het inkomen en het percentage van het inkomen dat het huishouden aan wonen dient te besteden. Bij een gelijkblijvende 'quotelijn' en hogere omvang van de woonbijdrage, is het nodig de 'quotelijn' te verlengen om een goede aansluiting te behouden tussen huishoudens met en zonder een woonbijdrage.

sidiëring komen middelen beschikbaar. Deze middelen zijn deels nodig voor het verstrekken van de woonbijdragen voor eigenaar-bewoners en huurders, waarmee het publieke belang van de betaalbaarheid van het wonen kan worden geborgd. Aangezien naar verwachting de subsidiëring via de woonbijdragen minder middelen vergt dan de huidige subsidiëring, zijn er ook middelen beschikbaar voor een belastingverlaging. Op deze wijze kan worden bereikt dat ondanks de afbouw van de bestaande subsidiëring, het besteedbaar inkomen inclusief subsidiëring, gelijk blijft. Enige herverdeling zal echter niet uit te sluiten zijn. Het is plausibel dat er een herverdeling plaats vindt van hoge inkomens naar lage inkomens en een herverdeling van bewoners met een relatief hoge woonconsumptie, naar huishoudens met een relatief lage woonconsumptie. Hier staat tegenover dat met de hier geschetste scenario's de grootschalige subsidiëring, voor zover die onnodig is, wordt beëindigd en een beter werkende markt voor woondiensten het te verwachten eindresultaat zal kunnen zijn.

Referenties

- Arnott, R. (2003) Tenancy rent control, *Swedish Economic Policy Review* 10, pp. 89-121.
- Boelhouwer, P., M.E.A. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries (2001) *Koop-prijsonwikkeling en de fiscale behandeling van de eigen woning*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Briene, M., B. de Graaf, A. Meijer en A. Zweedijk (2005) *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*, Rotterdam: Ecorys.
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2007) *Sectorbeeld woningcorporaties: verslagjaar 2006*, Naarden: CFV.
- Conijn, J.B.S. (1995) *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Conijn, J.B.S. (2006) *Dansen op de vulkaan*, Oratie, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Conijn, J.B.S., K.C.M. Leidelmeijer en J. Neele (2004) Voornemen tot verhoging huurstijging mist grond, *Economisch Statistische Berichten*, 30 april 2004, pp. 201 – 203.
- Conijn, J.B.S. en M.G. Elsinga (1998) *Kopen of huren, hoe financieel te vergelijken?*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Conijn, J.B.S. en G. Marsman (2004) *Betaalbaarheid van het wonen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (2007) *Beperking hypotheekrenteaftrek. Gevolgen voor de bouwproductie en de woningmarkt*, Amsterdam: EIB.
- Elsinga, M.G. en J.B.S. Conijn (2001) *Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens*, Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt 31, Delft: OTB.
- Elsinga, M.G., M. Haffner en H. van der Heijden (2008) *Idealen van woonbeleid. Legitimatie en financiering*, Rotterdam: SEV / De Vernieuwde Stad
- Elsinga, M.G. en J. Hoekstra (2004) *De betekenis van eigenwoningbezit*. Den Haag: VromRaad.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever en R.A. De Mooij (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Bijzondere publicatie 62, Den Haag: CPB.
- Floor, J.W.G. (1971) *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings (2006) *Een nieuw fundament. Borging publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO.
- Glaeser, E.L. en J.M. Shapiro (2002) *The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction*, NBER Working Paper 9284, Cambridge: NBER.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005) *Wonen in het groene veld*, Den Haag.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebregt (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB-Document 128, Den Haag: CPB.

- Ministerie van Financiën (1981) *Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.668, nrs. 2-3.
- Ministerie van VROM (2006) *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*, Den Haag: VROM.
- Raad van Economische Adviseurs (2005) *De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.300, nr. 33.
- Raad van Economische Adviseurs (2006) *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.507, nr. 2.
- Romijn, G. en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB-Document 168, Den Haag: CPB.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1981) *Profijt van de overheid in 1977*, Sociale en Culturele Studies 1, Den Haag: SCP.
- Stevens, L.G.M. (2008) *Naar een solidaire participatiemaatschappij*, Willem Drees Lezing 2008, Deventer: Kluwer.
- Swank, J., J. Kakes en A. Tieman (2002) *The housing ladder, taxation, and borrowing constraints*, DNB Working Paper No. 2002/9, Amsterdam: DNB
- Teulings, C. , A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Vermeulen, W, en J. Rouwendal (2007) *Housing supply in the Netherlands*, CPB Discussion Paper No. 87, Den Haag: CPB.
- Vos, M. (2008) *Huur op Maat: opmaat naar een nieuwe woontoeslag*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2008/4, pp. 17-21.
- VromRaad (2004) *Op eigen kracht. Woningbezit in Nederland*. Advies 044, Den Haag: VromRaad.
- VromRaad (2007) *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064, Den Haag: VromRaad.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: SDU Uitgevers.
- White, M.J. en L.J. White (1977) *The tax subsidy to owner-occupied housing: who benefits?*, *Journal of Public Economics* 3, pp. 111 – 126.

Hoofdstuk 7 Macro-economische verkenning van de huizenmarkt

*Casper van Ewijk & Harry ter Rele**

7.1 Inleiding

Tot dusverre heeft de woningmarkt zich in Nederland stabiel getoond. Waar in veel landen de huizenprijzen onder druk staan, nemen woningen in Nederland nog steeds in waarde toe. Dat is anders in de Verenigde Staten, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en ook Spanje, waar dalende woningprijzen een bron van zorg vormen voor beleidsmakers. De vrees bestaat dat een verdere daling de aarzelen- de economische ontwikkeling nog meer onder druk zal zetten.

In deze bijdrage nemen wij de Nederlandse woningmarkt onder de loep vanuit een macro-economisch gezichtspunt. Wij kijken naar het belang van de waarde- ontwikkeling van huizen voor de vermogens van gezinnen en de gevolgen daar- van voor de Nederlandse economie. Wij laten zien dat de hausse op de woning- markt in de jaren '90 van de vorige eeuw een belangrijke aanjager is geweest van de economische groei in die periode. De enorme waardestijging van het huizen- bezit heeft echter ook een keerzijde, omdat daarmee de blootstelling aan risico's fors is toegenomen. De geïnvesteerde vermogens in eigen woningen zijn opgelo- pen tot meer dan vier maal het beschikbaar jaarinkomen. Van het totale netto vermogen van huishoudens bestaat thans 54% uit de eigen woning. Dat is meer dan de totale waarde van de pensioenen, die 44 procent van het netto vermogen uitmaken. Niet alleen stijgende prijzen, maar ook dalende huizenprijzen zullen daardoor harder doortikken in de financiële situatie van huishoudens. Dit wordt nog versterkt doordat ook het directe en indirecte (via pensioenfondsen) bezit aan risicovolle beleggingen in diezelfde periode is opgeschroefd. Tussen 1980 en 2007 is het aandeel aan risicovolle beleggingen, inclusief de eigen woning, opge- lopen van 51% tot 85% van de netto vermogens van huishoudens. Gesteund door de fiscus en op jacht naar hogere rendementen heeft de Nederlandse consument zich kwetsbaarder gemaakt voor schokken op de vermogensmarkten en de wo- ningmarkt. Dit heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor de gevoeligheid van de Nederlandse economie voor schokken.

* Universiteit van Amsterdam en CPB; CPB. Met dank aan Henk Kranendonk en Jasper de Jong voor berekeningen van de macro-economische effecten en de analyse van de huizenprijsstijging, Michiel van Leuvensteijn voor zijn bijdrage over de arbeidsmarkt, en Wim Suyker voor de internationale aspecten. Voorts hebben wij veel baat gehad bij de suggesties van Henk Don, Henk Kranendonk, Ruud Okker en Wouter Vermeulen die het stuk kritisch hebben meegelezen. De verantwoordelijk- heid voor de inhoud van dit artikel ligt volledig bij de auteurs.

Huizenprijs en economische groei

De waarde­stijging van de woning­bezit kan vooral worden toegeschreven aan de enorme prijs­stijging. Tegelijkertijd met de prijs­stijgingen (en het gunstige fiscale regime) zijn echter ook de investeringen in woningen gestegen. Daarbij heeft zich een opvallende verschuiving voorgedaan. Terwijl het bouwtempo van nieuwe woningen – mede gerelateerd aan de demografie – een gestaag dalende tendens vertoont, zijn de investeringen in uitbreiding en kwaliteit van woningen aanzienlijk toegenomen. Wat betreft de prijs­stijgingen is een belangrijke vraag of deze een reële afspiegeling van de markt zijn en zich niet een speculatieve beweging heeft voorgedaan. Uit empirische schattingen blijkt dat de prijsontwikkeling zich uitstekend laat verklaren door met name de stijgende inkomens en de dalende reële rente. Van een speculatieve zeepbel lijkt in Nederland – anders dan in sommige andere landen – geen sprake. Dat betekent overigens niet dat de huizen­prijzen in de toekomst niet kunnen dalen. Een combinatie van stijgende reële rente met aarzelende inkomensontwikkeling zal de huizen­prijzen zeker onder druk kunnen zetten.

Hervormingen

Ook hervormingen op de woning­markt kunnen gevolgen hebben voor de huizen­prijzen. Verandering van het fiscale regime waardoor de vraag naar 'wonen' afneemt, of veranderingen in de ruimtelijke ordening waardoor het aanbod toeneemt, kunnen de huizen­prijzen doen dalen. Eerdere studies naar afschaffing van de fiscale begunstiging van de eigen woning geven aan dat de te verwachten effecten beperkt zijn, in de orde van grootte van 5% tot 15% (Van Ewijk et al, 2006). Afgezet tegen het gangbare groeitempo van de huizen­prijzen is dit een bescheiden effect. Niettemin kan ook een daling van de huizen­prijzen significante effecten op de Nederlandse economie hebben. Modelberekeningen in deze bijdrage laten zien dat een waardedaling van 10% van de eigenwoningvoorraad op korte termijn de consumptie doet afnemen met circa 2%. Als gevolg hiervan daalt ook de totale economische activiteit (BBP) met circa ½% en de werkgelegenheid met ¼%. Dit zijn de effecten gemeten na 4 jaar. Op lange termijn echter heeft hervorming van de woning­markt een gunstig effect op de economie omdat het de verstoring op de woning­markt wegneemt en daarmee de efficiëntie van de economie bevordert. Dit doet de welvaart naar schatting met ½% van het BBP stijgen.

Intergenerationele effecten en houdbaarheid

De daling van de huizen­prijs heeft een langdurig negatief effect op de consumptie. Dit komt doordat de lagere huizen­prijs de welvaart van huidige generaties verlaagt. Toekomstige generaties profiteren echter, aangezien zij minder voor de huizen hoeven te betalen. De huizen­markt vormt hierdoor een belangrijk mechanisme voor overdrachten tussen generaties. In zekere zin staat tegenover het verlies voor huidige generaties dus een winst voor toekomstige generaties. Het is echter niet juist om te stellen dat de effecten op de consumptie tegen elkaar weg­

vallen zoals Buitter (2008) suggereert. Omdat toekomstige generaties pas in de toekomst bestaan zal de consumptie nu voor langere duur worden verlaagd, waarna hij weer zal stijgen als toekomstige generaties op de markt komen. Dit intergenerationele effect van hervormingen van de woningmarkt kan ook van belang zijn voor de schuldpolitiek van de overheid en de discussie over houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Wanneer men zou vinden dat de lasten van de hervorming op de woningmarkt te zeer neerkomen bij huidige generaties van woningbezitters, is het mogelijk om dit te verzachten door een ruimere schuldpolitiek waardoor een deel van de lasten wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties. Dit zou ook kunnen helpen om de eerder besproken negatieve bestedingseffecten te voorkomen. Door de grote diversiteit in bezit en financiering van de eigen woning zal het echter onmogelijk zijn op individueel niveau alle effecten van hervormingen voor ieder generatie te compenseren. Hiervoor zijn de macro-economische instrumenten te globaal. Wij zullen daarom ook – kort – aandacht besteden aan andere instrumenten om de intergenerationale effecten te verzachten, zoals fasering in de tijd of fasering door onderscheid tussen bestaande woningbezitters en nieuwe kopers.

Vermogens van woningcorporaties en erfenissen

Bij de intergenerationele analyse doen zich twee belangrijke complicaties voor, die wij in deze bijdrage wel aanstippen maar waarvoor wij geen oplossing bieden. De eerste complicerende factor betreft de huizenvermogens die de woningcorporaties bezitten. Deze vermogens vormen effectief een overdracht aan toekomstige generaties. Zij zullen immers ooit in de toekomst tot uitdrukking komen in lagere huren of andere overdrachten aan de generaties die dan leven. Voor zover hervormingen op de woningmarkt gevolgen hebben voor deze vermogens van corporaties dient dat ook in het intergenerationele beeld te worden betrokken.

Een tweede complicerende factor betreft directe overdrachten tussen ouders en kinderen via erfenissen en schenkingen. Deze vallen in beginsel buiten de generatierekeningen. In de discussie over houdbaarheid en intergenerationele verdeling gaat het specifiek over de overdrachten via de overheid of overheidsbeleid. Deze zijn relevant voor alle huishoudens die niet zelf de intergenerationele overdrachten (kunnen) regelen via erfenissen en schenkingen. Dat is de meerderheid van de huishoudens. Niettemin kan het al dan niet bestaan van directe intergenerationele overdrachten binnen huishoudens soms wel van belang zijn. Dat geldt in het bijzonder voor het eigenwoningbezit. Immers, juist bezitters van een eigen woning zullen meer dan gemiddeld erfenissen nalaten en daarmee zelf bepalen hoeveel vermogen zij aan de volgende generatie overdragen. In de ideale situatie zou hier in de maatvoering in de schuldpolitiek mee rekening gehouden worden. Neem bijvoorbeeld het extreme geval waarin alle eigenwoningbezitters na een daling van de huizenprijs het intergenerationele effect ongedaan maken door kleinere erfenissen na te laten. Er is dan geen reden om in de schuldpolitiek van de overheid rekening te houden met de intergenerationele effecten van veranderende huizenprijzen. Deze situatie doet zich echter niet voor. Niet alleen laat

maar een beperkt deel van de huishoudens gericht erfenissen na. Ook verschilt het aantal kinderen per huishouden, waardoor de private overdrachten ongelijk uitpakken. De omvang van deze effecten en de betekenis voor de intergenerationele verdeling is helaas onontgonnen terrein in de economische theorie. Ook in deze bijdrage zullen wij het antwoord op deze vragen schuldig blijven. Indien men gelooft dat de meeste eigenwoningbezitters zelf bewust de intergenerationele overdrachten regelen, dan zal minder gewicht moeten worden gegeven aan de effecten van de eigen woning op de intergenerationele verdeling. Belangrijker worden dan de intergenerationele effecten van de vermogens van woningcorporaties. Voor sociale huurders ligt het immers minder voor de hand om te veronderstellen dat zij in de privé sfeer het voor- of nadeel van huizenprijsveranderingen verrekenen met volgende generaties.

Afbakening en opzet

In deze bijdrage staan de effecten van de stijgende – en dalende – huizenprijzen voor de macro-economische ontwikkeling centraal. Deze effecten lopen vooral via de vermogens en consumptie van huishoudens. De huursector speelt daarbij een beperkte rol. Het eigendom van woningen staat voorop. Daarom besteden wij wel aandacht aan de vermogens van woningcorporaties, maar laten wij (hervormingen in) de huurregulering e.d. buiten beschouwing. Ook de relatie tot de financiële markten valt buiten het kader van deze bijdrage. Onze bijdrage richt zicht vooral op de Nederlandse situatie, waarbij wij de financiële context als gegeven nemen.

De indeling van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 7.2 schetsen wij de belangrijkste ontwikkelingen in de waarde van huizenbezit en de invloed ervan op de vermogens van huishoudens. Paragraaf 7.3 gaat nader in op de oorzaken van de huizenprijsstijging. Vervolgens analyseren wij in paragraaf 7.4 de invloed van de hausse op de huizenmarkt op de economische groei in de jaren '90 en daarna. Ook de keerzijde komt aan bod. De toegenomen gevoeligheid van de economie voor schokken wordt geïllustreerd met een simulatie van de effecten van exogene huizenprijsdaling van 10% op de Nederlandse economie. Vervolgens gaan wij in paragraaf 7.5 in op de macro-economische aspecten van hervorming op de woningmarkt, waarna in paragraaf 7.6 tenslotte de intergenerationele effecten aan bod komen.

7.2 Het macro-economisch belang van de woningmarkt

Na jaren van stijgende huizenprijzen heeft zich in veel landen recent een prijsdaling ingezet. In Ierland is de huizenprijs al met 12% teruggevallen. Zelfs voor het OESO gebied als geheel vertoont de huizenprijs sinds 2007 een dalende tendens (zie de box 'Huizenprijzen dalen internationaal sinds 2007'); dat is voor het eerst

sinds lange tijd. De dalende huizenprijs in de VS vormde het startpunt van de kredietcrisis die de financiële wereld sinds 2007 in een wurggreep houdt. Daar staat tegenover dat de stijgende huizenprijzen in de afgelopen 20 jaar een enorme impuls aan de economie hebben gegeven. De hoge huizenprijzen stimuleerden niet alleen de investeringen in de woningbouw, maar hadden ook een gunstig effect door het vermogenseffect op de consumptie. In deze sectie verkennen wij de betekenis van de huizenmarkt voor de Nederlandse economie. Eerst beschouwen wij de ontwikkelingen in de investeringen en de woningvoorraad. Vervolgens concentreren wij ons op de betekenis van het huizenbezit voor de vermogens van huishoudens. Dit zijn de twee belangrijkste kanalen waarlangs de woningmarkt de economie beïnvloedt. Maar het zijn niet de enige kanalen: de huizenmarkt is bijvoorbeeld ook nauw verbonden met de hypotheekmarkt. Wij laten de financiële aspecten hier buiten beschouwing. Voorts is er een mogelijk direct effect van de woningmarkt op werkloosheid via de kleinere of grotere geografische mobiliteit van werknemers. Ook dit aspect valt buiten het bestek van deze bijdrage. Het wordt slechts aangestipt in een tekstbox.

7.2.1 *Woningproductie*

In de afgelopen decennia vertoont het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen een dalende tendens (zie Figuur 7.1). In de 80'er jaren was het gemiddelde niveau nog ruim honderdduizend. Door de daling in de jaren '90 bedroeg het aantal in het begin van deze eeuw nog slechts zo'n 60 duizend. In de laatste jaren is weer sprake van een stijging tot ongeveer 80 duizend; het niveau van de jaren tachtig ligt echter nog ver weg. Het beeld van het verloop van de investeringen in woningen is echter anders. Figuur 7.1 presenteert ook deze. Deze variabele is een betere productiemaatstaf omdat de toegenomen kwaliteit van de nieuwbouwwoningen er ook in tot uitdrukking komt en omdat deze variabele ook de sterk gestegen uitgaven aan verbouwingen bevat.¹ Opvallend is dat hier op de lange termijn geen sprake is van een daling maar juist van een stijging, en dat deze stijging juist inzet in de negentiger jaren, de periode dat het aantal nieuwbouwwoningen daalde. De investeringen lijken daarmee samen te gaan met de prijsstijgingen die zich in deze periode voordeden.

¹ Een derde reden is dat deze variabele ook de overdrachtsbelasting bevat. Deze is in de loop der jaren sterk toegenomen in verhouding tot de woningproductie, voor een deel door de toegenomen woningprijzen (zie hierna)

Huizenprijzen dalen internationaal sinds eind 2007

Sinds eind 2007 dalen de reële huizenprijzen gemiddeld in het OESO-gebied, na tien jaar van voortdurende prijsstijgingen.^a De sterkste prijsdalingen doen zich voor in Ierland en de Verenigde Staten, terwijl in Spanje en het Verenigd Koninkrijk de situatie zeer snel verslechtert. In het tweede kwartaal van 2008 lagen de nominale huizenprijzen 12% onder de recente piek in Ierland en 5% in de Verenigde Staten.^b Huizenprijzen begonnen te dalen vóórdat de kredietcrisis in juli 2007 uitbrak. In eerste instantie was de prijsdaling in de Verenigde Staten één van de directe aanleidingen voor de kredietcrisis. De prijsdaling bemoeilijkt het oversluiten van subprime hypotheekleningen tegen gunstiger voorwaarden en leidde daardoor tot achterstand bij het voldoen aan de renteverplichtingen. Vervolgens leidde de kredietcrisis weer via strengere hypotheekvoorwaarden en uithuiszettingen tot een verdere daling van de huizenprijzen.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van huizenprijzen sterk beïnvloed wordt door de hypotheekrente (na belastingen), beschikbare inkomens en bouwkosten (OESO, 2005). Voor de prijsdalingen die momenteel plaatsvinden en de sterke prijsstijgingen die daaraan vooraf gingen is het gemak waarmee een hypotheek kan worden gekregen een zeer belangrijke variabele (Mian en Sufi, 2008). Helaas ontbreken voor veel landen bruikbare data hierover. De bovengenoemde variabelen verklaren de evenwichtsprijs, maar de feitelijke prijs kan op korte termijn hiervan sterk afwijken door te optimistische of te pessimistische verwachtingen over de toekomstige huizenprijzen. Doordat de evenwichtsprijs moeilijk te bepalen is, kunnen afwijkingen zich langdurig opbouwen, om vervolgens plotseling te verdwijnen; dit is het doorprikken van een zeepbel (Klyuev, 2008).

Daling van huizenprijzen heeft via diverse kanalen een negatieve invloed op de economische groei op korte termijn. Op de eerste plaats leidt een prijsdaling tot lagere investeringen in woningen en daarmee tot lagere economische groei. In de Verenigde Staten dempte de markante daling in de investeringen in woningen de BBP-groei direct met 1%-punt in de eerste helft van 2008. Op de tweede plaats heeft de lagere huizenprijs een negatief effect op het vermogen van gezinnen en daarmee op de particuliere consumptie. Empirisch onderzoek wijst op een beduidend negatief effect: een daling van het gezinsvermogen met 1 dollar vermindert de Amerikaanse consumptie permanent met 3 à 10 dollar cent (OESO, 2004). Dit effect is groter dan dat voor een daling van het vermogen door lagere aandelenkoersen. De gevonden vermogenseffecten zijn voor een deel een puur vermogenseffect en voor een deel een onderpandeffect (Mishkin, 2007). Huizenbezit kan dienen als onderpand voor consumptieve leningen. Tenslotte is er een effect via de bankensector. Huizenprijzdalingen zullen voor banken en andere financiële instellingen leiden tot verliezen op hypotheekleningen. Deze bankverliezen hebben een nadelige invloed op het kredietaanbod en daarmee op de bedrijfsinvesteringen. In de recente kredietcrisis is dit effect sterk uitvergroot door vertrouwenseffecten en transparantie van de werkelijke waarden van financiële titels.

^a Prijsmutatie ten opzichte van het overeenkomstige kwartaal een jaar eerder en op basis van de OESO database. Deze database bevat huizenprijnsindices voor 18 OESO landen.

^b Ierland op basis van de tsb-ESRI index. De Verenigde Staten op basis van de OFHEO-index. Op basis van de Case Shiller index zijn de Amerikaanse huizenprijzen 19% lager. De prijsdaling op basis van de Case Shiller index is groter dan die op basis van de OFHEO-index doordat de Case Shiller index beperkt is tot de twintig belangrijkste stedelijke regio's in de Verenigde Staten en doordat ook verkopen van woningen met een nonprime hypotheek (subprime, Alt-A en jumbo) meewegen.

Figuur 7.1 Aantal nieuwbouwwoningen (linkeras) en investeringsvolume in woningen (rechteras), 1980-2007



7.2.2 Groeiende woningvoorraad

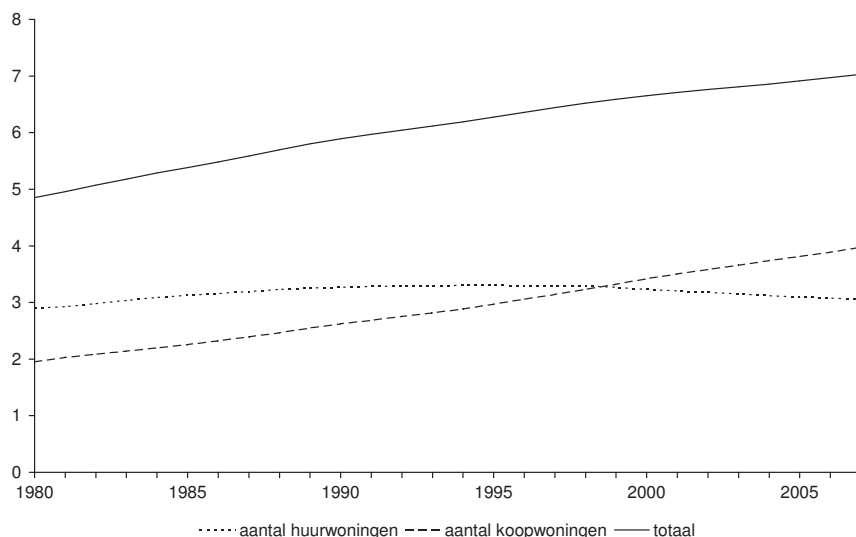
Ondanks de daling in het aantal nieuw gebouwde woningen is de woningvoorraad absoluut gezien de afgelopen 25 jaar per saldo toch sterk toegenomen. In de periode 1980-2007 is de totale woningvoorraad gestegen van 4,9 naar 7,0 miljoen, ofwel met 45% (zie Figuur 7.2). Verreweg het grootste deel hiervan komt voor rekening van de koopwoningen. Het aantal hiervan verdubbelde bijna: van 2,0 naar 3,9 miljoen. Het aantal huurwoningen bleef nagenoeg constant. In deze periode was daardoor ook sprake van een aanzienlijke stijging in het aandeel van koopwoningen in de totale woningvoorraad. Dit steeg van 41% naar 56%.

Een nauwkeurige uitsplitsing van de ontwikkeling van de ontwikkeling van de aantallen woningen in beide sectoren is mogelijk vanaf 1990. Vanaf dat jaar is de uiteenlopende ontwikkeling tussen het aantal koop- en huurwoningen, respectievelijk een toename van 1,4 mln in het aantal koopwoningen tegenover een afname van 200 duizend in het aantal huurwoningen, toe te schrijven aan drie componenten. In de eerste plaats werd er in de koopsector een veel groter aantal nieuwbouwwoningen gerealiseerd, namelijk ruim 1 mln versus 400 dzd. Een tweede factor is dat het aantal gesloopte koopwoningen achterbleef bij het aantal

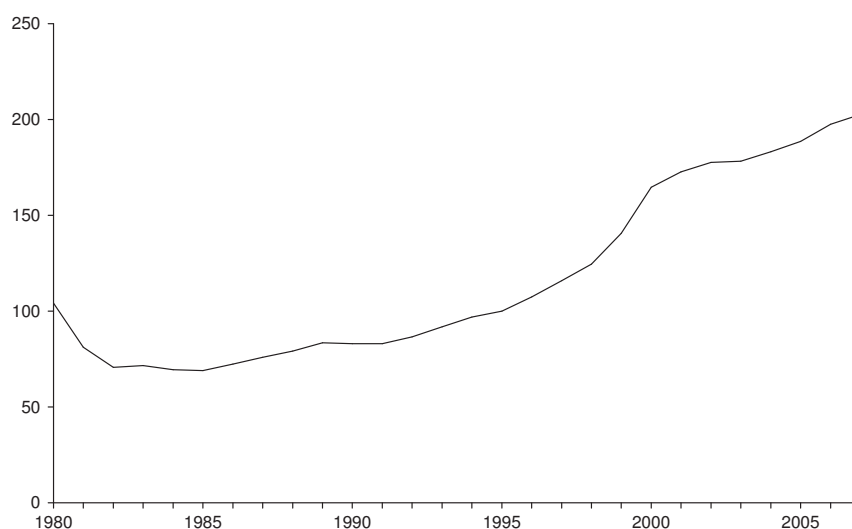
in de huursector (ca. 80 dzd versus 200 dzd). Een derde, zeer belangrijke, bijdrage is dat in deze periode circa 400 dzd huurwoningen zijn omgezet in een koopwoning.

Ook de stijging van de prijs van (koop)woningen is groot geweest, ook indien wordt gecorrigeerd voor inflatie. Dit wordt weergegeven in Figuur 7.3. Na een daling van de reële huizenprijs in de periode 1980-1985 is deze gestegen tot een niveau dat in 2007 ruim het dubbele bedroeg van dat in 1980. De stijging is vooral geconcentreerd in de jaren tussen 1996 en 2002. In paragraaf 7.3 wordt de oorzaak van de prijsstijging sinds 1980 onderzocht.

Figuur 7.2 Totale woningvoorraad, en uitsplitsing in huur- en koopwoningen, 1980-2007 (in mln)



Onze analyse richt zich vooral op de betekenis van het woningbezit voor het vermogen en daardoor voor de consumptie van huishoudens. Er zijn ook andere mechanismen waardoor de woningvoorraad de economie kan beïnvloeden. Zo kan een waardeverhoging van woningen ook een (vermogens)effect hebben op het arbeidsaanbod en de uittredleeftijd van werknemers. Door het gestegen vermogen neemt de vraag naar 'vrije tijd' toe, waardoor het arbeidsaanbod kan verminderen. Oudere werknemers kunnen om dezelfde reden besluiten eerder uit te treden. Dit vermogenseffect is echter in de praktijk vrij gering. Een ander effect van het huizenbezit kan lopen via mobiliteit op de arbeidsmarkt. Een intrigerende hypothese is dat het stijgende aandeel eigenwoningbezit tot grotere werkloosheid leidt omdat huizenbezitters in de regel minder makkelijk verhuizen om een nieuwe baan te vinden dan anderen (zie de tekstbox 'Leidt meer eigenwoningbezit tot grotere werkloosheid?').

Figuur 7.3 Prijsverloop koopwoningen, gecorrigeerd voor inflatie (1995=100), 1980-2007

7.2.3 *Eigen woning en vermogenspositie van huishoudens*

De enorme waarde­stijging van het woning­bezit heeft belangrijke gevolgen voor de vermogens van huishoudens. De waarde van het eigen woning­bezit is tussen 1980 en 2007 – in reële termen – ruim verviervoudigd van 301 mld euro in 1980 tot 1239 mld in 2007 (zie Tabel 7.1). Ook uitgedrukt als aandeel van het totale (netto) vermogen van gezinshuishoudens is het belang van de eigen woning sterk toegenomen. Als aandeel van het netto vermogen van huishoudens steeg het eigen woning­bezit tussen 1980 en 2007 van 43% naar 55%. Daarnaast nam het aandeel van het pensioen­vermogen toe met 14%-punt van 28% naar 42%. Deze toename is ten koste gegaan van het aandeel van het overig vermogen (o.a. spaartegoeden, aandelen); ook is de schuld­positie toegenomen, gestimuleerd door het fiscale regime.

De toegenomen betekenis van het eigen woning­bezit is nog duidelijker als deze wordt afgezet tegen het jaarlijkse inkomen. In het onderste deel van Tabel 7.1 zijn de genoemde activa en passiva uitgedrukt als percentage van het beschikbaar gezins­inkomen in de betreffende jaren. Voor een deel is de stijging toe te rekenen aan de vergrijzing. De naderende pensionering van de babyboomers gaat

Leidt meer eigenwoningbezit tot grotere werkloosheid?

De huizenmarkt kan de arbeidsmarkt direct beïnvloeden. Volgens Andrew Oswald (1996, 2008) vormt eigenwoningbezit een belemmering voor een soepel werkende arbeidsmarkt. Immers woningbezitters zitten meer aan hun huis vast en accepteren daardoor minder gemakkelijk een baan buiten de directe omgeving. Oswald laat zien dat landen met meer eigen woningbezit gemiddeld een hogere werkloosheid kennen.

Tegenover deze observatie op macro-economisch niveau staat gemengd bewijs op het niveau van individuele huishoudens. Op grond van de Oswald hypothese zou men verwachten dat eigenwoningbezitters gemiddeld meer werkloos zijn. Dat blijkt echter niet het geval. Recent onderzoek toont aan dat eigenwoningbezitters juist minder vaak werkloos worden dan anderen die een woning huren (zie Van Ewijk en Leuvensteijn (2009) voor een overzicht van recent onderzoek). Ook blijken woningbezitters niet langer werkloos te blijven dan anderen. Eerder omgekeerd. Woningbezitters zijn gemiddeld minder vaak en minder lang werkloos dan huurders.

Deze tegengestelde resultaten tussen macro niveau van landen en micro niveau van individuen, ook wel de Oswald puzzel genoemd, vragen om nadere analyse van de onderliggende mechanismen. Er zijn een aantal factoren van belang:

a. De lagere mobiliteit van eigenwoningbezitters heeft ook een voordeel. Juist doordat woningbezitters minder mobiel zijn, hechten zij zich meer aan hun baan en zijn zij bereid om te investeren in hun carrière binnen het bedrijf. Dit maakt woningbezitters aantrekkelijker voor werkgevers.

b. De mobiliteit van eigenwoningbezitters wordt geremd door transactiekosten. Deze kunnen van land tot land sterk verschillen. De transactiekosten bestaan uit makelaars- en notariskosten, maar ook uit overdrachtsbelasting. In Nederland bedragen de totale kosten ongeveer 12% van de waarde van een woning. De overdrachtsbelasting vormt met 6%-punt hiervan de helft.

c. Kopers op de woningmarkt zijn niet de enigen die te maken hebben met hoge transactiekosten bij verhuizing. Ook sociale huurders hebben door de huurprijsregulering en de bijbehorende wachtlijsten grote kosten als zij naar een andere regio willen verhuizen. Zij verliezen dan in veel gevallen hun plaats op de wachtlijst. Ook voor sociale huurders betekent dit dat zij met name binnen de eigen regio zoeken.

Niettemin resteert de vraag waarom op macro-economisch niveau een ongunstig effect wordt gevonden van eigenwoningbezit op werkloosheid. Deze Oswald puzzel is nog niet opgelost. Eén van de redenen zou kunnen zijn dat op individueel niveau weliswaar eigenwoningbezitters minder vaak werkloos zijn, maar dat het bevorderen van eigenwoningbezit via (dure) fiscale regelingen per saldo toch een ongunstig effect op de werkloosheid heeft. Ook voor Nederland is gewezen op de versturende werking van de fiscale subsidie op eigenwoningbezit (Van Ewijk, Jacobs en de Mooij, 2007) en de bijdrage van Besseling e.a. in deze bundel).

immers gepaard met een stijging van vermogen. Natuurlijk is deze voor een deel geconcentreerd bij pensioenfondsen. Maar ook is deze stijging toe te rekenen aan de aanzienlijke toename van het eigen woningbezit. Als aandeel van het beschikbaar gezinsinkomen is dit namelijk gestegen van 163% tot 439%. Deze vermogensstijging blijkt zelfs iets groter dan die van het pensioenvermogen. In 2007 is daarmee het eigen woningbezit uitgegroeid tot de grootste van de drie hier onderscheiden vermogenscategorieën.

Tabel 7.1 Ontwikkeling van de vermogenssamenstelling van gezinnen, 1980-2007

	1980	1995	2002	2007
Eigen woningvoorraad (mld, euro prijspeil consumptie 2007)	301	441	987	1239
<i>Als % van netto vermogen</i>				
Eigen woning	43	36	53	55
Pensioenvermogen	28	41	38	42
Overig vermogen (o.a. spaartegoeden, aandelen)	46	42	35	33
Schulden (w.o. hypotheke) (-)	- 17	- 19	- 26	- 30
Netto vermogen	100	100	100	100
<i>Als % van beschikbaar gezinsinkomen</i>				
Eigen woning	163	193	359	439
Pensioenvermogen	107	219	253	335
Overig vermogen (o.a. spaartegoeden, aandelen)	173	225	233	268
Schulden (w.o. hypotheke) (-)	- 63	- 103	- 174	- 241
Netto vermogen	380	534	671	801

Bron: CPB

Tabel 7.1 laat ook zien dat de genoemde verschuivingen vooral groot waren in de zeven jaar tussen 1995 en 2002. In deze periode is namelijk sprake van een ruime verdubbeling van de reële waarde van de eigenwoningbezit, van 441 mld tot 987 mld. Als aandeel van het beschikbaar gezinsinkomen ging het om een stijging van 193% tot 359%.

7.2.4 Vermogenspositie van woningcorporaties

Een deel van de stijgende waarde van de woningvoorraad is terecht gekomen bij woningcorporaties. Het aantal huurwoningen is weliswaar ongeveer gelijk gebleven (Figuur 7.2). De waarde ervan is echter sinds de verzelfstandiging van de corporaties (en de brutering van de woningwetgevingen) flink gestegen. De WOZ waarde kan voor 2006 worden geschat op 378 miljard euro (Romijn en Besseling, 2008). Er zijn 2,37 mln corporatiewoningen met een gemiddelde WOZ waarde van 159,6 duizend euro. De WOZ waarde betreft de waarde van de woningen bij verkoop op de vrije markt. Deze waarde is hoger dan de waarde in verhuurde staat. Voor 2005 schat de Stichting Corporatie Vastgoedindex (Aedex) de waarde in verhuurde staat op 220 miljard euro. Rekening houdend met

de andere activa en de schulden van de corporaties, die volgens het CFV in 2005 respectievelijk 15 en 65 mld bedroegen, resulteert een netto vermogen die uitkomt op ca. 328 mld bij waardering conform de WOZ waarde en ca.170 mld bij waardering in verhuurde staat.

7.3 Hausse op de woningmarkt in jaren '90²

De generaties die in de jaren '90 een woning bezaten, hebben enorm geprofiteerd van de waardestijging van huizen. In zes jaar tijd, tussen 1996 en 2002 zijn de huizenprijzen ruimschoots verdubbeld. Ook na aftrek van de inflatie resteert nog altijd een reële waardestijging van niet minder dan 77 procent. De stijging in de huizenprijzen is vergelijkbaar met die van aandelenkoersen, die ook in diezelfde periode meer dan verdubbelden. De aandelenkoersen zijn daarna gedaald. De huizenprijs is verder doorgestegen met circa 5 procent per jaar. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland. In de meeste landen om ons heen zijn de huizenprijzen ook sterk gestegen sinds het begin van de jaren '90. Om de betekenis van de huizenprijzenstijging te begrijpen, en ook de kans op een eventuele daling van de huizenprijzen, moeten wij inzicht hebben in de achterliggende factoren.

De gemiddelde huizenprijs in Nederland kan worden verklaard uit de volgende factoren (voor details zie Kranendonk en Verbruggen (2008):

- Reëel beschikbaar looninkomen (L)
- Reële rente(r)
- Financieel gezinsvermogen (W)
- Totale woningvoorraad (V)

Dit leidde tot de volgende lange termijn vergelijking:

$$\ln p = 1,53 \ln L - 5,94 r + 1,63 \ln W - 2,83 \ln V - 6,60$$

(0,18) (1,00) (0,24) (0,24) (0,53)

$$R^2 \text{ (gecorrigeerd)} = 0,97 \quad DW = 1,11 \quad Se = 0,07$$

waarin p de gemiddelde huizenprijs en \ln de natuurlijke logaritme weergeeft (de t -waarden staan tussen haakjes).³ In deze weergave is afgezien van de aanpas-

² Deze paragraaf is gebaseerd op Kranendonk en Verbruggen (2008).

³ In deze vergelijking is geen invloed opgenomen van het fiscale regime ten aanzien van de eigen woning. Wellicht had dit wel moeten. Weliswaar is het fiscale regime in de schattingsperiode weinig veranderd, maar het is denkbaar dat de aftrekbaarheid van de hypotheekrente een groter effect heeft bij hoge nominale rentes, zoals in de jaren zeventig, dan bij een lage rentestand, zoals de laatste jaren het geval is. Het is op dit moment nog niet geheel duidelijk op welke manier en in welke mate deze mogelijke tekortkoming de huizenprijzenvergelijking verstoort. Bij een hervorming van de fiscale

singsdynamiek. In de schatting is de woningvoorraad als gegeven beschouwd.⁴ Het overig financieel gezinsvermogen omvat de spaarrekeningen, beleggingen etc.

Tabel 7.2 geeft op basis van deze vergelijking een uitsplitsing van de gestegen huizenprijzen in de periode 1981-2007. In de eerste subperiode 1981-1995 valt de prijsstijging vooral toe te schrijven aan de groei van het inkomen en het financieel vermogen. Dit opwaartse effect werd in die periode nog grotendeels gecompenseerd doordat de woningvoorraad fors toenam. De stijging van de woningvoorraad bedroeg in deze periode 1,5 miljoen woningen, oftewel circa 3% per jaar. Per saldo resulteerde daardoor een prijsstijging van gemiddeld 2,3% per jaar, bijna gelijk aan de jaarlijkse inflatie.

Tabel 7.2 Oorzaken van de huizenprijsontwikkeling in drie subperiodes

	Gecumuleerde bijdragen		
	1981-1995	1996-2002	2003-2007
	%	%	%
Verklarende variabelen			
Reëel beschikbaar looninkomen	39,1	44,7	10,1
Reële rente	- 7,8	23,0	- 6,6
Overig financieel vermogen gezinnen	65,9	16,2	30,1
Woningvoorraad	- 53,6	- 19,0	- 10,3
Onverklaard	- 2,6	5,9	- 4,9
Totaal (gecumuleerde reële stijging)	- 3,8	77,4	14,1
Inflatie (CPI)	45,5	20,4	8,0
Totaal (gecumuleerde nominale stijging)	39,9	113,6	23,3

In de periode 1996-2002 heeft een sterke versnelling van de prijsstijging van huizen plaatsgevonden. De prijzen stegen met 11,5% per jaar en reëel met gemiddeld 8,5%. Verreweg het grootste deel van deze stijging is veroorzaakt door

subsidie op de eigen woning zal dit vanzelfsprekend invloed hebben op de prijs van woningen; hier komen wij in paragraaf 5 op terug.

⁴ Voor een meer algemene modelmatige aanpak waarin ook de aanbodzijde wordt meegenomen, zie M. Koning e.a.(2006).

de sterke economische groei in die periode, waardoor huishoudens welvarender werden. De huizenprijsstijging is – net als de aandelenprijzen – verder aangewakkerd door de dalende rente. De groei van de woningvoorraad heeft deze versnelling in de vraag niet kunnen bijbenen. De woningvoorraad groeide in deze periode gestaag door met ca. 1% per jaar, maar dat was niet voldoende om de prijsexplosie van woningen te voorkomen. Overigens is het de vraag of prijsstijging van woningen te voorkomen was geweest wanneer de bouwproductie zich – sneller – had aangepast (zie de tekstbox).

Huizenprijsstijging te voorkomen door grotere bouwproductie?

In de tweede helft van de jaren '90 zijn de huizenprijzen in korte tijd verdubbeld. Was dit te voorkomen geweest wanneer de bouwproductie niet was achtergebleven? Het antwoord op deze vraag is: nee. De prijsstijging in de jaren '90 was voor een deel een reflectie van de stijgende waardering en kapitaalgoederen die samenhang met de dalende rente en stijgende inkomens. Extra woningbouw had daarom de prijsstijging wel kunnen afremmen, zoals de geschatte vergelijking voor de huizenprijs impliceert, maar zou een huizenprijsstijging niet hebben kunnen voorkomen.

Dit heeft te maken met het karakter van woningen. De waarde van een huis reflecteert niet alleen de woning zelf, maar ook de locatie waarop de woning staat. Een woning in het hart van Utrecht is vooral duur omdat de locatie zeer gewild is. Omdat locaties unieke 'goederen' zijn, varieert hun prijs onvermijdelijk met het inkomen en de rente. Ter vergelijking, niemand schrijft de stijging van de aandelenprijzen in diezelfde jaren toe aan een – ondoelmatig - gebrek aan investeringen in kapitaalgoederen. Voor kapitaalgoederen en unieke goederen geldt dat de prijs op korte termijn sterk kan fluctueren door veranderingen in de rente en de inkomens(verwachtingen). Of dat tot aanpassing van de productie moet of zal leiden hangt van de specifieke situatie af. Een woning heeft enerzijds kenmerken van een kapitaalgoed: het kost tijd en geld om de voorraad aan te passen. Anderzijds heeft de woningvoorraad kenmerken van een uniek goed: het is nu eenmaal niet mogelijk om het historisch centrum van Utrecht of Amsterdam zomaar in Flevoland te reproduceren.

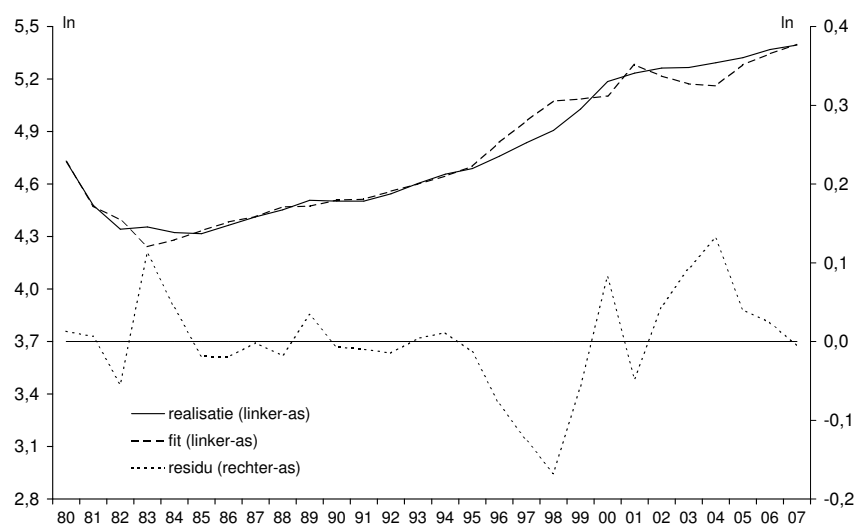
In de periode 2003-2007 is de huizenmarkt weer in rustiger vaarwater terecht gekomen. De huizenprijzen stegen met gemiddeld 4,3% per jaar. Door de terugval in de groei nam de vraag relatief af. Ook de reële rente heeft niet langer een opwaarts effect. De toename van de woningvoorraad is in deze periode betrekkelijk gering, zodat de neerwaartse druk hiervan op de huizenprijs eveneens beperkt is.

Uit de econometrische analyse blijkt dat de ontwikkeling van de huizenprijs goed door deze factoren is te verklaren. Er is daarom geen reden om te veronderstellen dan er anno 2008 sterke irrationele of speculatieve elementen in de huizenprijzen zitten. Dit blijkt ook uit Figuur 7.4. Volgens deze figuur lagen de huizenprijzen weliswaar in 2004 zo'n 10 à 15% boven de door dit model voorspelde waarde, wat zou kunnen duiden op een tijdelijke overwaardering. Dit gat tussen feitelijke en berekende prijs is echter na 2004 geheel verdwenen. Volgens de geschatte vergelijking is er anno 2007 dus geen sprake meer van overwaardering of zeep-

bel en bevindt de feitelijke huizenprijs zich vrijwel op het geschatte lange-termijnniveau.

Dit wil echter niet zeggen dat deze prijzen niet zouden kunnen gaan dalen. Indien de reële rente zou oplopen en of mensen meer pessimistisch worden over het inkomen, dan kan de huizenprijs op korte termijn onder druk komen te staan.

Figuur 7.4 Gerealiseerde en volgens vergelijking berekende niveau van de reële huizenprijs, 1980-2007



7.4 Huizenmarkt en economische groei

7.4.1 Woningbezit als aanjager van economische groei

De prijsstijging van woningen was een belangrijke aanjager van de economische groei in de jaren '90 van de vorige eeuw. De waardeverhoging van de woningen had direct effect op de consumptie van huishoudens. Volgens schattingen van het CPB leidt een waardeverhoging van de eigen woning met bijvoorbeeld 100 000 euro tot een structurele toename van de jaarlijkse consumptie met 3500 euro.⁵

⁵ Zie de beschrijving van het CPB model Saffier in Kranendonk en Verbruggen (2006). Daarnaast houdt de consumptievergelijking er rekening mee dat als de prijzen sneller (langzamer) stijgen dan verwacht, dat tijdelijk leidt tot wat extra (minder) consumptie. Wanneer we naar het structurele verband tussen het huizenvermogen en de particuliere consumptie kijken spelen deze tijdelijke effecten uiteraard geen rol.

Deze daling is in beginsel permanent. Volgens de vermogenstheoretische benadering van de consumptie, of de 'permanent inkomenshypothese' kan de consumptie worden opgevat als een fractie van het totale vermogen. Bij dit vermogenseffect hoort een coëfficiënt van 0,035. Deze is in lijn met de internationale literatuur. Hij is kleiner dan die van vrij opneembare en risicovrije tegoeden (spaarrekeningen, obligaties) maar groter dan die van aandelen.

Tabel 7.3. geeft een overzicht van de invloed van de waardestijging van woningen op de totale consumptie in Nederland tussen 1981 en 2007. De tabel toont de gemiddelde jaarlijkse consumptiegroei voor drie deelperiodes. De eerste periode (1981-1995) betreft een tijdspanne met uiteenlopende ontwikkelingen in de huizenprijs: daalde begin jaren tachtig het gemiddelde huis in waarde, aan het eind van de deelperiode stegen de reële prijzen juist. De tweede periode (1996-2002) betreft een serie jaren met forse reële prijsstijgingen, terwijl in de meest recente periode (2003-2007) de huizenprijsstijging niet ver boven de inflatie uitkwam. Voorts geeft de tabel groeibijdrages van vier verschillende onderdelen.

In de periode 1981-1995 groeide de consumptie in een gematigd tempo. Ruwweg de helft van de groei kan worden verklaard door een stijging van het reëel beschikbaar gezinsinkomen. Zowel het huizenvermogen als het overige financiële vermogen van gezinnen droegen in de eerste periode nauwelijks bij. In de deelperiode 1996-2002 was de consumptietoename gemiddeld meer dan 2%-punt hoger dan in de eerstgenoemde deelperiode. Deze groeitoename kwam voor ongeveer de helft voort uit hogere inkomensgroei, terwijl de toename van het huizenvermogen de andere helft van de stijging voor zijn rekening nam. Het huizenvermogen nam scherp toe onder invloed van grote huizenprijsstijgingen van gemiddeld meer dan 10% per jaar. Uiteindelijk kwam ongeveer een derde van de consumptiegroei voort uit de ontwikkeling van het huizenvermogen.

Interessant om te zien is dat, waar de versnelling van de consumptiegroei tussen de eerste en tweede deelperiode voor de helft werd gedragen door het toegenomen huizenvermogen, de vertraging van de groei naar de volgende deelperiode toe voor slechts een kwart het gevolg is van een kleinere groeibijdrage van het huizenvermogen. De overige drie factoren dragen ongeveer proportioneel bij aan de groeivertraging. Dit laat zien dat het belang van het huizenvermogen voor de particuliere consumptie in de loop van de tijd is toegenomen.

De positieve impuls van de huizenprijsstijging op de consumptie werkt ook door op de economische groei en de werkgelegenheid. Globaal bekeken betekent een procentpunt extra particuliere consumptie op korte termijn een derde procentpunt meer economische groei en werkgelegenheid. De stijging van het huizenvermogen heeft in de periode 1996-2002 zo berekend circa 0,4%-punt per jaar bijgedragen aan de BBP-groei, een niet te verwaarlozen effect⁶. Al met al kan worden geconcludeerd dat het verloop van de huizenprijs en het huizenvermogen van

⁶ Deze met SAFFIER gevonden resultaten stemmen redelijk overeen met schattingen van De Nederlandsche Bank (zie Kwartaalbericht DNB, juni 2002). Op basis van het macro-economische model MORCKMON schat DNB voor de jaren 1998-2001 de gemiddelde jaarlijkse bijdrage van de huizenprijsstijging aan de BBP-groei in op maximaal ongeveer 0,5%-punt.

substantiële betekenis is geweest voor het verloop van de conjunctuur. Via de hogere consumptie heeft de vermogensstijging een flinke bestedingsimpuls aan de economie gegeven, waardoor inkomen en werkgelegenheid positief werden gestimuleerd. Op langere termijn ebt de positieve bestedingsimpuls weer weg; de krappe arbeidsmarkt leidt tot loonstijgingen die de uitvoer en productie weer op 'normaal' niveau terugbrengen. De hogere consumptie wordt dan gecompenseerd door een verslechterde netto exportpositie.

Tabel 7.3 Oorzaken van de groei van de particuliere consumptie in drie deelperiodes

	1981-1995	1996-2002	2003-2007
	Gemiddelde procentuele mutaties per jaar		
Particuliere consumptie	1,4	3,5	1,3
Bijdragen (in%-punten)			
Inkomen	0,6	1,7	0,9
Huizenvermogen	0,1	1,2	0,7
Overig vermogen	0,1	- 0,2	- 0,5
Overig/onverklaard	0,7	0,8	0,2

De invloed van huizenprijzen op de conjunctuur kan ook meer in detail worden berekend met het CPB model Saffier. Ter illustratie is in Tabel 7.4 weergegeven wat de macro-economische uitkomsten zouden zijn geweest als de huizenprijs in de periode 1995-2007 met zo'n 2% per jaar minder zou zijn gestegen. In deze situatie zou het huizenvermogen van huishoudens minder zijn gegroeid, waardoor ook de consumptie en het BBP minder zouden zijn toegenomen, met gecumuleerd uiteindelijk resp. 2,1% en 0,5%. Deze cijfers geven een indicatie van het pure vermogenseffect van de huizenprijzen. In werkelijkheid komt de huizenprijsstijging echter niet uit de lucht vallen. Voor een consistente analyse moet men ook naar de onderliggende verklaring van de huizenprijsstijging kijken. Daarom is in de rechterhelft van Tabel 7.4 een tweede exercitie gedaan, waarin de lagere huizenprijsstijging het gevolg is van een vergroting van het aanbod van woningen. Het negatieve effect op de totale bestedingen door de lagere consumptie, wordt nu opgeheven door het positieve bestedingseffect van de grotere investeringen. Per saldo komt het nationaal product (BBP) in 2007 circa een ½ procent hoger uit dan bij een lagere groei van de woningvoorraad. In deze variant is verondersteld dat in de periode 1990-2007 jaarlijks zo'n 25 à 30 duizend woningen extra zouden zijn gebouwd. Daardoor zou de totale woningvoorraad anno 2007 circa 7% groter zijn geweest. De hogere woningbouwproductie zou de woningprijzen gecumuleerd zo'n 20% minder hebben doen stijgen. Per saldo is bij deze fictieve berekening het effect voor het reële BBP anno 2007 nog licht positief. Dit effect ebt zoals gezegd op langere termijn weg. Dit kan ook worden ge-

zien uit de ontwikkeling van de werkgelegenheid, waarvan het effect eerst positief is maar in 2007 is verdwenen.

Tabel 7.4 Macro-economische effecten van huizenprijsstijgingen in 1995-2007

	Bij 2% per jaar minder stijging huizenprijs			Idem bij extra woningbouwproductie		
	1995	2002	2007	1995	2002	2007
Cumulatieve afwijking in %						
Investerings in woningen	0	-0,1	-0,5	18	17	15
Woningvoorraad	0	0	0	2	5	7
Huizenprijs	0	-15	-20	-2	-12	-20
Particuliere consumptie	0	-1,4	-2,1	0,3	-0,4	-1,0
BBP	0	-0,4	-0,5	0,9	0,6	0,5
Werkgelegenheid	0	-0,2	-0,4	0,4	0,0	-0,1
Binnenlands geproduceerde uitvoer	0	0,1	0,1	-0,4	-0,9	-0,8

7.4.2 Keerzijde: kans op negatieve schokken

De veranderde vermogenspositie en vermogenssamenstelling van huishoudens heeft geleid tot een toegenomen blootstelling aan financieel risico. Niet alleen is het eigenwoningbezit aanzienlijk toegenomen, zoals besproken in sectie 2, ook is het bezit van risicodragende financiële activa sterk gestegen. Dit laatste geldt zowel voor de bezittingen in eigen beheer als die van pensioenfondsen. Tabel 7.5 laat deze ontwikkelingen zien. Anders dan in tabel 2.1 is een indeling van de activa gemaakt in risicodragende activa (aandelen en onroerend goed) en niet risicodragende activa (zoals spaartegoeden en obligaties).⁷ Deze indeling laat zien dat de risicodragende activa tussen 1980 en 2007 zijn gestegen van 51% naar 85% van het netto vermogen. In verhouding tot de beschikbare gezinsinkomens is de stijging nog veel groter. Deze verhouding stijgt zelfs met 487%-punt van 191% naar 678%, ofwel met een factor 3,5.

⁷ De risicodragende activa van gezinnen in eigen beheer betreffen aandelen en de eigen woning. Bij pensioenfondsen zijn dit aandelen, onroerende zaken en de post 'overige activa'. Deze laatste post wordt slechts de laatste jaren op de DNB-balansen van pensioenfondsen weergegeven, is relatief klein, en bestaat voor een groot deel uit beleggingen in 'hedge funds'.

Tabel 7.5 Vermogensontwikkeling van huishoudens met uitsplitsing in risicodragende en niet risicodragende activa

	1980	1995	2002	2007
<i>Als % van netto vermogen</i>				
Risicodragende activa	51	59	82	85
- eigen woning	43	36	53	55
- aandelen in eigen beheer	4	9	8	7
- risicodragende activa pensioenfondsen	4	14	21	24
Niet risicodragende activa	65	59	43	45
- in eigen beheer	41	32	26	26
- bij pensioenfondsen	24	27	17	19
Schulden (-)	-17	-19	-26	-30
Netto vermogen	100	100	100	100
<i>Als % van beschikbaar gezinsinkomen</i>				
Risicodragende activa	191	315	551	678
- eigen woning	163	193	359	439
- aandelen in eigen beheer	13	47	51	55
- risicodragende activa pensioenfondsen	15	75	141	184
Niet risicodragende activa	252	322	294	364
- in eigen beheer	160	178	182	213
- bij pensioenfondsen	92	144	112	151
Schulden (-)	-63	-103	-174	-240
Netto vermogen	380	534	671	801

Bron: CPB en DNB voor samenstelling pensioenvermogens

Wat zouden – gegeven dit grotere risicoprofiel – de effecten zijn van een daling van de huizenprijzen, zoals deze zich in veel andere landen heeft voorgedaan? Ter illustratie gaan wij uit van een eenmalige, permanente daling van de huizenprijs met 10%. De conjuncturele effecten – gemeten na 4 jaar – zijn berekend met SAFFIER. De langetermijneffecten zijn op een gestileerde manier bepaald op basis van een welvaartstheoretische benadering (zie Van Ewijk et al. (2006)).⁸ Wij nemen aan dat er geen specifieke oorzaak is van de prijsdaling. De rente en andere determinanten van de huizenprijs blijven in eerste instantie ongewijzigd. Het kan dus wordt beschouwd als puur speculatieve beweging, zeg een leeglopende luchtbel. De huidige huizenprijs wordt zo als ‘te hoog’ opgevat door te optimistische verwachtingen op de huizenmarkt.

⁸ De exacte onderbouwing van de lange termijn effecten is op aanvraag verkrijgbaar bij de auteurs.

Opvallend zijn de verschillen tussen de korte en de lange termijn. Op korte termijn zet een prijsdaling van huizen de economie onder druk. Op lange termijn is dit effect uitgewerkt. Voorzover de initieel 'te hoge' huizenprijs tot verstoringen leidt in de vorm van te grote investeringen in huizen, leidt het leeglopen van de zeepbel op lange termijn tot een welvaartswinst en daarmee een – moeilijk exact te kwantificeren – gunstig effect op nationaal inkomen en consumptie.⁹

De effecten op korte termijn zijn weergegeven in de eerste kolom van tabel 7.6. Op korte termijn neem de particuliere consumptie af door het negatieve vermogens-effect van de lagere huizenprijs. De lagere consumptie leidt tot een lagere productie, waardoor er minder werknemers nodig zijn en de werkloosheid oploopt. Door de inzakkende economie daalt de huizenprijs nog verder en nemen ook de investeringen in woningen af. Per saldo vallen het nationaal inkomen en de werkgelegenheid na 4 jaar met ½% terug.

Hierbij is verondersteld dat de overheid de negatieve bestedingseffecten niet compenseert met een ruimer budgettair beleid. Het begrotingssaldo blijft ongewijzigd. Om dat te bereiken zal de overheid – vanwege dalende belastingopbrengsten – de belastingtarieven moeten verhogen, hetgeen een verder drukkend effect op de particuliere consumptie heeft.

Tabel 7.6 Macro-economische effecten van een exogene huisprijsdaling met 10%

	Na 4 jaar	Lange termijn (volgende generatie)
Cumulatieve afwijking in %		
Particuliere consumptie	- 1,8	2
Werkgelegenheid	- 0,4	¼
Nationaal inkomen	- 0,5	¾
Investerings in woningen	- 0,3	- 7
Woningvoorraad	0	- 7

De effecten op de lange termijn, weergegeven in de tweede kolom van tabel 7.6, zijn complexer en hangen nauw samen met wat onder lange termijn wordt verstaan. Wij bedoelen met lange termijn de positie van generaties die leven in de toekomst, zeg de volgende generaties na de huidige. Daarbij nemen wij aan dat die generatie profiteert van de lagere huizenprijzen omdat zij minder aan de huidige generaties hoeven te betalen voor de huizenvoorraad¹⁰. Wij zetten hun situa-

⁹ Wanneer de hoge huizenprijs het gevolg is van een 'te restrictieve' ruimtelijke ordening en de huizenprijsdaling zou ontstaan door het loslaten van deze restrictie (voorzover effectief) ontstaat op lange termijn juist een positieve welvaartswinst bij een grotere productie van woningen.

¹⁰ Merk op dat de lagere prijs op zich geen voordeel biedt, wanneer zij de huizen ook tegen een lagere prijs aan de volgende generatie overdoen. Het gaat alleen om de verandering in de prijs.

tie dus af tegen het alternatief waarin de zeepbel anders tijdens hun leven was uiteengespat en zij zelf met de huizenprijsdaling waren geconfronteerd. Zij hebben dus een 'windfall gain' die gelijk is aan het verlies van huidige generaties. Het effect op de consumptie kan worden benaderd als het vermogenseffect van de lagere huizenwaarde. Dit vermogenseffect wordt internationaal geschat op 2% tot 5% van de verandering in vermogen. De hierboven gehanteerde coëfficiënt van 0,035 ligt binnen deze grenzen. Omdat het huizenvermogen circa 4 maal de consumptie bedraagt, kan het effect van de meevaller op de consumptie van toekomstige generaties worden berekend op zo'n 1½%, namelijk $0,035 \times 0,10 \times 4$. Waarschijnlijk is dit een overschatting omdat een deel van de volgende generatie ook minder erfenissen ontvangt wanneer de huizenprijs nu daalt. Anderzijds houdt deze berekening geen rekening met de gedaalde vermogens van woningcorporaties, waardoor de huren in de toekomst moeten stijgen.

In de tweede plaats kan er een positieve invloed op de consumptie zijn door de verbeterde efficiëntie van de economie. Wij gaan er van uit dat door de zeepbel de huizenprijs – bij gegeven huurwaarde van de woningen – initieel 'te hoog' was, waardoor er een overaanbod van woningen ontstaan is. De te hoge prijs ontstaat dus doordat investeerders te optimistisch zijn over toekomstige huizenprijzen. Anders gezegd, door over-optimisme bij de investeerders in woningen resulteert er een maatschappelijk gezien een overinvestering en daardoor dus ook een te grote consumptie van woondiensten. De te optimistische verwachtingen leiden dus aan de ene kant tot te hoge prijzen van huizen (als kapitaal goed) en aan de andere kant tot een te lage prijs van woondiensten (de huurwaarde).

Deze situatie is vergelijkbaar met die van een (verstoring) subsidie op wonen. Om het welvaartseffect van het opheffen van de overconsumptie te bepalen moeten wij vaststellen hoe groot de initiële verstoring in de aanbodprijs was. Deze is groter dan 10% omdat na het wegvallen van de verstoring het aanbod daalt, waardoor de prijzen weer stijgen. Om per saldo uit te komen op een prijsdaling van 10% kan bij gelijke elasticiteiten voor aanbod en vraag van woondiensten (beide 0,7) worden berekend dat de initiële verstoring 20% moet zijn geweest (wij volgen hier de methodiek van Van Ewijk et al. 2006). Na het wegvallen van deze verstoring krimpt het aanbod van woondiensten in met 7%; dit is het effect van de 10% lagere prijs bij een aanbodselasticiteit van 0,7.

De welvaartswinst van opheffing van deze verstoring kan nu op de gebruikelijke wijze geschat worden als

$$\frac{1}{2} \frac{\varepsilon_s \varepsilon_d}{\varepsilon_s + \varepsilon_d} t^2 H$$

waarbij t de initiële verstoring is en H de huurwaarde. Bij een huurwaarde van de eigenwoningvoorraad van 66 mld euro (Van Ewijk et al. 2006) komt dit neer op een bedrag van ca. ½ mld euro.

Als wij echter aannemen dat de woningmarkt ook al verstoord is door de fiscale subsidie van 20%, zoals berekend in Van Ewijk et al. (2006) dan komt de welvaartswinst aanzienlijk groter uit. De woningmarkt is dan immers dubbel verstoord, enerzijds door de fiscale subsidie en anderzijds door de zeepbel. De ver-

storing wordt in dit geval teruggebracht van 40% naar 20% wat een welvaarts-winst oplevert van 2,5 mld op. Dit is ½% het BBP.

Door de verbeterde efficiëntie in de (woon)consumptie neemt ook de reële waarde van lonen toe, met een positieve impuls voor het arbeidsaanbod en daarmee de werkgelegenheid als gevolg. Dit effect schatten wij op ¼%. Door deze twee effecten samen neemt het nationaal inkomen toe met ¾%. Wij nemen daarbij aan dat de verbeterde consumptie-efficiëntie tot uitdrukking komt in een hoger BBP, zoals bij adequate meting van het BBP het geval moet zijn.¹¹ Nemen wij deze inkomensstijging samen met het eerder besproken vermogenseffect dan komt de totale consumptiestijging uit op 2%.

Door de daling van de huizenprijs valt de woningvoorraad op lange termijn 7% lager uit. Uiteindelijk, in de steady state, zijn ook de investeringen in woningen 7% lager.

7.5 Gevolgen van hervorming fiscaal regime eigen woning

Een daling van de huizenprijs kan ontstaan door een exogene schok, zoals in de Verenigde Staten en andere landen, maar ook door een verandering in het beleid. In dit hoofdstuk bespreken wij de effecten van een versobering van de fiscale subsidie op de eigen woning door beperking van de hypotheekrenteaftrek. Wij sluiten dan aan bij de variant van defiscalisering zoals die is gebruikt in van Ewijk et al. (2006) en Koning et al. (2006). Dit betekent een gedeeltelijke afschaffing van de fiscale subsidie op de eigen woning door het vervallen van de aftrek van de hypotheekrente, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting.¹² De netto opbrengst hiervan voor de fiscus wordt teruggesluisd via een uniforme verlaging van de tarieven voor de inkomstenbelasting. In de genoemde studie lag het accent op de welvaartseffecten op lange termijn (zie ook de bijdrage van Besseling et al. in deze bundel).

Hier kijken wij naar de macro-economische effecten op korte termijn en zetten deze af tegen de te verwachten effecten op lange termijn. De centrale vraag is of een hervorming van de woningmarkt tot belangrijke schokeffecten kan leiden op korte termijn. Wij laten hierbij buiten beschouwing dat afschaffing van de overdrachtsbelasting ook een direct effect kan hebben op werkloosheid door verbetering van de dynamiek op de woningmarkt (zie de tekstbox 'Leidt meer eigenwoningbezit tot hogere werkloosheid?' in paragraaf 7.2).

¹¹ Of dit in werkelijkheid zo is, hangt af van de vraag of het BBP gemeten wordt tegen de - verstoorde - marktprijzen of tegen de sociale prijzen die de juiste maatschappelijke waarde van de goederen weerspiegelen. Het CBS hanteert normaliter marktprijzen.

¹² Bij volledige afschaffing van de subsidie wordt de eigen woning in box 3 ondergebracht en belast tegen de vermogens-redementsheffing.

In de genoemde studies wordt berekend dat 'defiscalisering' van de eigen woning naar verwachting tot een permanent lagere huizenprijs leidt van $4\frac{1}{2}\%$ tot $13\frac{1}{2}\%$. De marge hangt samen met de onzekerheid over de mate waarin huizenkopers gewicht geven aan toekomstige opbrengsten. Hier wordt gekozen voor een percentage dat tussen deze beide uitersten in ligt, namelijk 10%. Dit is hetzelfde getal als in de variant met de exogene prijsdaling. Anders dan bij de exogene schok levert de hervorming ook een besparing op voor de overheid. De vrijgekomen middelen worden ingezet voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Hierdoor vallen in het Saffier-model de effecten op korte termijn gemiddeld iets gunstiger uit dan in de exogene variant. Dit kan echter niet voorkomen dat ook in dit geval er een negatief effect op de economie is, dat pas op lange termijn omslaat in een positief effect.

De resultaten zijn samengevat in Tabel 7.7. Door de verlaging van de belastingen is er een gunstig effect op het arbeidsaanbod, dat geschat kan worden op 0,25%. Het extra arbeidsaanbod zorgt ervoor dat de werkloosheid op korte termijn verder oploopt dan in de vorige variant. De grotere werkloosheid leidt tot lagere lonen. Het beschikbaar inkomen neemt daardoor per saldo verder af, met als gevolg dat de huizenprijs na enkele jaren wat meer is gedaald dan wanneer er geen toename van het arbeidsaanbod zou zijn geweest.

Evenals in het geval van de exogene huisprijsdaling is op de lange termijn het negatieve bestedingseffect uitgewerkt en profiteren de toekomstige cohorten juist van de lagere huizenprijzen. Ook hier is dus sprake van een positief vermogens-effect dat de particuliere consumptie met ongeveer 1,4% doet stijgen.

De welvaartseffecten kunnen op dezelfde wijze worden bepaald als bij de variant met een exogene prijsdaling. Het maakt echter veel uit welk referentiep pad wordt gekozen, met name de vraag of dan ook initieel sprake van een zeepbel is. Indien dat niet het geval is, dan zijn de welvaartseffecten veel kleiner dan bij de exogene variant. De initiële verstoring op de woningmarkt is immers kleiner. Veronderstelt men daarentegen dat er een langdurige zeepbel op de woningmarkt is die tot en met de volgende generatie aanhoudt, dan zijn de effecten groot en zelfs groter dan bij de exogene prijsdaling omdat behalve de overconsumptie van wonen ook de verstoring van de overdrachtsbelasting op de woningmarkt mobiliteit vervalt.

Wanneer wij afzien van een zeepbel, dan zijn de welvaartseffecten gelijk aan die in de eerdere studie (Van Ewijk, 2006). De effecten bij een aanbodselasticiteit van 0,7 benaderen wij door het gemiddelde te nemen van de effecten bij een volledig elastisch en een volledig inelastisch woningaanbod. De macro-economische effecten zijn weergegeven in de tweede kolom in Tabel 7.7. De effecten op het BBP ($\frac{1}{4}\%$) en de werkgelegenheid ($\frac{1}{4}\%$) zijn klein in vergelijking met de directe intergenerationele vermogenseffecten.

Het totale consumptie-effect komt uit op afgerond $1\frac{1}{2}\%$. Het effect op de woningaanbod en de investeringen is gelijk aan dat in de exogene variant. Ook hier is de aanpassing van de woningvoorraad gelijk aan 7%.

Tabel 7.7 Macro-economische effecten van een huisprijsdaling met 10% als gevolg van defiscalisering

	Na 4 jaar	Op lange termijn
Cumulatieve afwijking in %		
Particuliere consumptie	- 1,7	1½
Werkgelegenheid	- 0,2	¼
Nationaal inkomen	- 0,5	¼
Investerings in woningen	- 0,5	- 7
Woningvoorraad	0	- 7

7.6 Intergenerationele effecten en houdbaarheid

7.6.1 Intergenerationele verdeling

Uit het voorafgaande blijkt dat de macro-economische doorwerking van hogere of lagere huizenprijzen vooral samenhangt met de intergenerationele vermogens-effecten. In dit deel gaan wij hier dieper op in en bespreken ook de relatie met de discussie over houdbaarheid en de schuldpolitiek van de overheid.¹³ Hierbij concentreren we ons op het directe effect. De effecten op de werkgelegenheid e.d. blijven buiten beschouwing. Ook wordt geen rekening gehouden met eventuele veranderingen in de omvang van erfenissen die de huizenprijsdaling met zich mee kan brengen. Omdat (rijkere) huishoudens een deel van de vermogenseffecten kunnen compenseren via erfenissen en schenkingen, kunnen de hier besproken intergenerationele effecten als een bovengrens worden beschouwd. Dat betekent niet dat deze generatierekeningenbenadering minder relevant is. Voor alle huishoudens in de economie die niet bewust zelf aan intergenerationele verevening doen via erfenissen - en dat is de grote meerderheid - blijven de overdrachten via de schuldpolitiek en ander intergenerationeel beleid van het grootste belang.

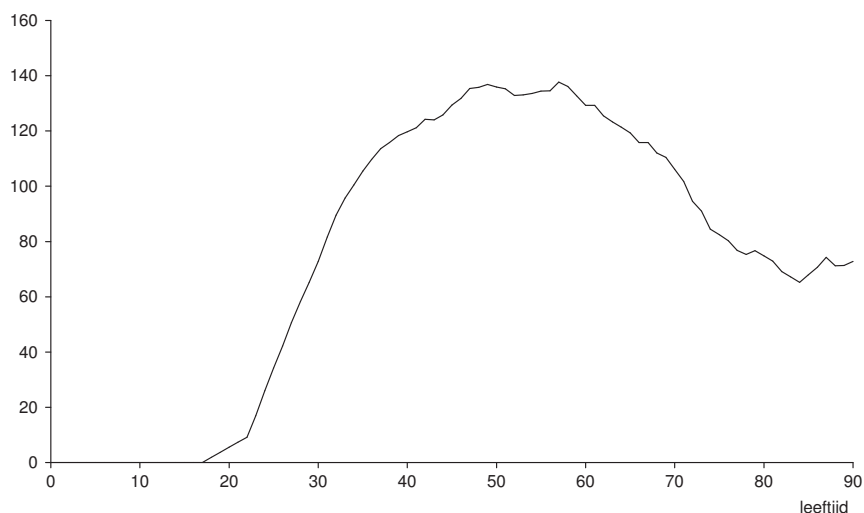
Wij gaan uit van de variant waarbij de huizenprijsdaling het gevolg is van beperking van de fiscale subsidie op wonen. Bij inelastisch aanbod komt de daling van de huizenprijs overeen met de contante waarde van het verlies aan subsidie op de eigen woning over een in beginsel oneindige tijdshorizon. De waarde van de woning wordt immers gekapitaliseerd in de waarde van de betreffende locatie. Bij een gedeeltelijk elastisch aanbod is het effect op de huizenprijs kleiner. Toekomstige generaties slagen er dan minder in om de lagere subsidies af te wente-

¹³ De gevolgde methode in deze paragraaf is ontleend aan Ter Rele (2006).

len op huidige generaties. De opbrengst van deze hervorming voor de schatkist wordt 'generatieneutraal' teruggesluisd, zodat er geen directe inkomensverschuivingen zijn tussen verschillende cohorten.

De intergenerationele effecten van een huisprijsdaling hangen in hoge mate af van de verdeling van het woningbezit over de verschillende generaties op het moment van de prijsdaling. De huidige verdeling is weergegeven in Figuur 7.5. We zien dat de gemiddelde waarde van het eigen woningbezit sterk toeneemt tussen de leeftijd van 20 en 45. Vervolgens is deze waarde constant op ongeveer 135 000 euro tot 55 à 60 jaar. Na de 55-jarige leeftijd treedt een daling op in de waarde van het eigenwoningbezit. Vanaf 75 jaar, blijft deze waarde gemiddeld genomen gelijk op circa 70 000 euro. Het vermogensverlies bedraagt voor deze cohorten dus 10% van deze bedragen.

Figuur 7.5 Waarde van woningbezit per persoon naar leeftijd (gemiddelden), in dzd euro's



Tegenover het waardeverlies van de woning, die samenhangt met de lagere subsidie op wonen, staat echter de winst van de lagere belasting gedurende de resterende levensduur van het huishouden. Het waardeverlies op de woning levert daarom een overschatting op van het vermogensverlies voor huidige generaties. In vermogenstermen staat tegenover dit verlies de contante waarde van de teruggesluisde belastingen. Omdat de waarde van de woning daalt met de contante waarde van de lagere subsidies over een onbeperkte horizon resulteert voor huidige generaties per saldo een vermogensverlies gelijk aan de contante waarde

van de subsidies van generaties die leven na het betreffende huishouden. Voorzover toekomstige subsidies in de huidige huizenprijs worden gekapitaliseerd, wentelen toekomstige generaties hun verliezen dus af op huidige woningbezitters. Het verlies is groot voor huishoudens die aan het eind van de levenscyclus zitten, maar veel kleiner voor huishoudens die nog een heel leven te gaan hebben en daardoor nog een lange tijd profiteren van de lagere belastingen.

Figuur 7.6 laat voor elk cohort de welvaartsverandering zien bij genoemde daling van huizenprijzen met 10%. Het gaat steeds om het gemiddelde effect per persoon van de betreffende leeftijd. De terugsluis is cohort neutraal; d.w.z. dat de belastingvertraging in ieder jaar voor ieder cohort precies opweegt tegen het verlies aan subsidie. Hierbij is afgezien van eventuele welvaartseffecten. De grootste verliezers zijn de groep oudere huisbezitters. Vooral de babyboomers lijden een welvaartsverlies dat oploopt tot (een gemiddelde van) bijna 8000 euro. Overigens is dit ook de groep die het meest heeft geprofiteerd van de huizenprijsstijging in de jaren '90. Bij de cohorten geboren vóór 1945 is het verlies kleiner door de lagere waarde van het woningbezit. Bij cohorten jonger dan geboortjaar 1958 wordt het verlies ook steeds kleiner door de afnemende waarde van het woningbezit en de langere resterende wooncarrière waardoor het (compenserende) voordeel van de lagere vermogenskosten van het woningbezit oploopt. Tot het cohort van 1976 blijft het effect negatief. De groep die na 1976 is geboren profiteert. Bij hen zijn de voordelen van de lagere lasten gemiddeld groter dan het vermogensverlies van de eigen woning. Voor de huidige twintigjarigen (cohort 1988), is de winst met ca. 7000 euro per persoon maximaal. De toekomstige (nog ongeboren) generaties profiteren gemiddeld ongeveer 5000 euro.¹⁴ Dit laatste effect is overigens permanent en treft dus alle toekomstige generaties.¹⁵

7.6.2 Relatie tot houdbaarheid van de overheidsfinanciën

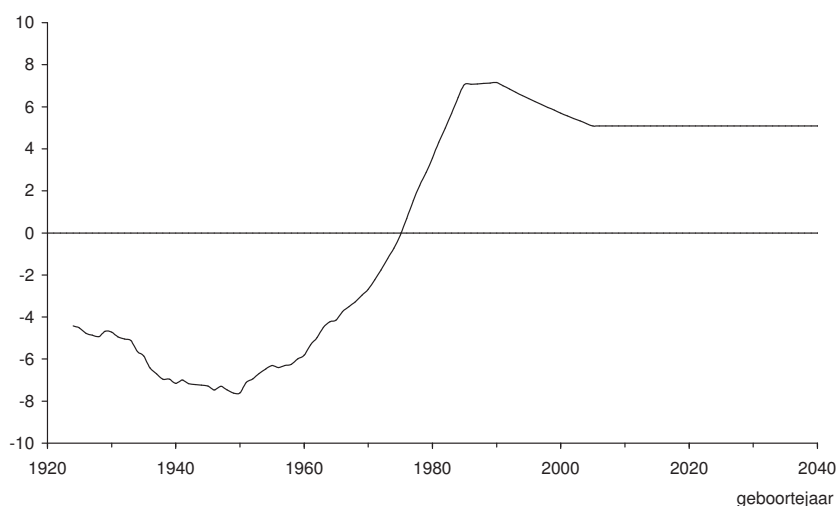
Het bovenstaande duidt op intergenerationele welvaartseffecten van een huizenprijzdaling. Van een verandering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is echter geen sprake. Het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid wordt immers niet beïnvloed omdat de besparingen op de subsidie worden teruggesluisd via lagere belastingen. De hervorming van de huizenmarkt is een duidelijk geval waar het traditionele concept van houdbaarheid en generatierekningen

¹⁴ Bedacht met wel steeds worden dat deze berekeningen zich richten op het gemiddelde van een cohort. Op individueel niveau kunnen de effecten aanmerkelijk verschillen van dit gemiddelde.

¹⁵ De welvaartseffecten worden hier zo weergegeven dat voor de ongeboren cohorten deze effecten gecorrigeerd worden voor de groei in productiviteit. Het gepresenteerde constante niveau ervan voor deze cohorten blijft daarom 5000 euro. In werkelijkheid stijgen deze kosten vanaf het cohort dat wordt geboren in 2007 met 1,7% per cohort.

een slechte indicatie biedt van de verdeling van de effecten over generaties. Dit punt is al naar voren gebracht door Buitter (1997) na de introductie van het concept van generatierekeningen (Auerbach en Kotlikoff, 1987). De kritiek van Buitter was dat het profijt van de overheid een slechte indicator is wanneer de werkelijke lusten en lasten via kapitalisatie bij andere – in de regel oudere – generaties terecht komt.

Figuur 7.6 Effect van huisprijsdaling van 10% per cohort op gemiddeld levensinkomen per jaar (in dzd euro's)



Vanuit het gezichtspunt van intergenerationele verdeling zouden de vermogens-effecten op de huizenmarkt een reden kunnen zijn om de verdeling van lasten en lusten van de overheid anders vorm te geven. Indien de lasten van hervorming op de fiscale behandeling van de eigen woning vooral de oudere generaties treft, zou dat een argument kunnen zijn om deze generaties minder te belasten met andere hervormingen, zoals aanpassing van de AOW. Hierbij kan ook de schuldpolitiek van de overheid een rol spelen. Door de budgettaire aanpassing naar de toekomst op te schuiven (en dus de schuld minder terug te dringen) worden ook effectief lasten verschoven van huidige generaties naar toekomstige generaties. Daar staat echter tegenover dat de groep van huizenbezitters ook het meest heeft geprofiteerd van de huizenprijsstijging in de jaren '90. Voor het antwoord op de verdelingsvraag is uiteindelijk een politieke afweging vereist.

7.6.3 *Andere overdrachten: erfenissen en vermogens van woningcorporaties*

Er zijn twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij deze redenering. In de eerste plaats treft een beperking van de woningsubsidies ook de vermogens van de woningcorporaties. Dit gebeurt direct door de daling van de huizenprijzen; ook is het mogelijk dat de vermogens dalen door andere ingrepen van de overheid. Aangezien deze vermogens – zoals hiervoor besproken – een overdracht aan toekomstige generaties vormen, komen de lasten van de hervormingen ook bij toekomstige generaties terecht. Er is dan minder reden om de schuldpolitiek te verruimen. In de tweede plaats schuiven huidige generaties van woningbezitters een deel van het vermogensverlies door de prijsdaling door naar de volgende generatie via erfenissen. Dit effect kan substantieel zijn, omdat met name de huizenbezitters gemiddeld vaker doelbewust een erfenis aan hun kinderen nalaten. Een ruwe indicatie over de omvang van erfenissen kan worden verkregen uit de opbrengst van de successierechten, die circa 2 mld euro bedragen. Bij een gemiddeld tarief van 15% komt dit overeen met een jaarlijkse omvang van erfenissen van 13 mld euro. Over een periode van 20 jaar loopt dit op tot 260 mld euro. Dat is een aanzienlijk bedrag in verhouding tot het vermogensverlies op de woningvoorraad dat 10% van 1240 mld, dus 124 mld bedraagt. Volledig zal de compensatie niet zijn omdat erfenissen sterk geconcentreerd zijn bij een aantal huishoudens. Bovendien is het aantal kinderen per huishouden ook sterk verschillend.

7.7 Fasering en compenserend beleid

Het is een aardige exercitie om na te gaan welk schuldbeleid zou moeten worden gevoerd om de hervorming op de huizenmarkt ‘generatieneutraal’ uit te voeren. Dat wil zeggen, hoe moet de schuldpolitiek eruit zien om de intergenerationele effecten van de lagere huizenprijs teniet te doen? Een dergelijk beleid is in beginsel goed mogelijk, maar heeft wel een ongebruikelijke vorm. Omdat de huidige generaties in één klap worden geconfronteerd met een vermogensverlies, dient generatieneutrale schuldpolitiek dit ook in één keer te compenseren met een vermogensoverdracht aan de huidige generaties. Deze overdracht moet dan gefinancierd worden met een blijvende (constante) verhoging van de belastingen of verlaging van de uitgaven.

De volgende gestileerde exercitie werkt dit meer specifiek uit:

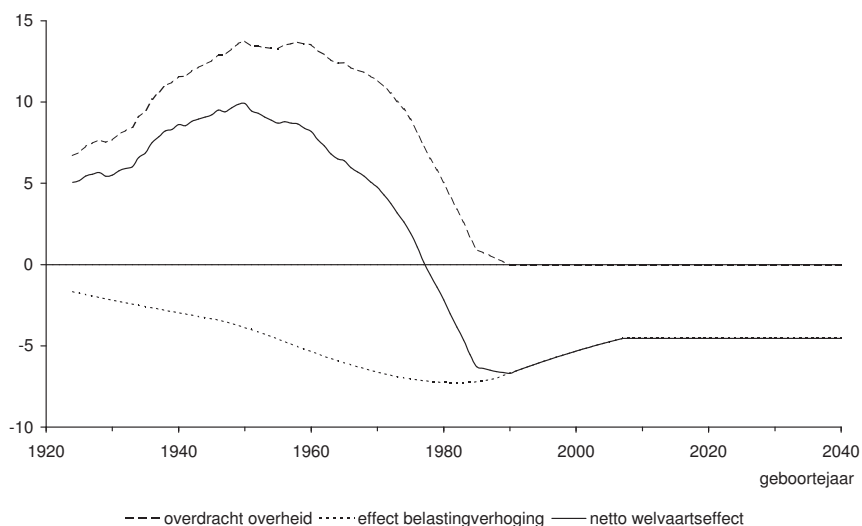
- de overheid compenseert exact het waardeverlies van de woning met een eenmalige vermogensoverdracht aan de cohorten die worden getroffen door de huisprijsdaling. Het hiermee gemoeide bedrag, dat gelijk is aan 124 mld euro

(10% van de waarde van de woningvoorraad), of 22% van het BBP, wordt opgebracht door vergroting van de overheidsschuld.

- de budgettaire lasten hiervan, in de vorm van hogere toekomstige rentebetalingen, worden gedekt door een belastingverhoging. De omvang hiervan zou gelijk moeten zijn aan 0,5% van het BBP. Deze verhoging is permanent. Binnen de huidige generaties dient de verdeling hiervan zoveel mogelijk aan te sluiten bij het verlies aan subsidies op de eigen woning, en dus bij de verdeling van het eigen woningbezit. Dit blijkt bij benadering te kunnen worden bereikt met een proportionele verhoging van inkomstenbelastingen, sociale premies en de indirecte belastingen.

Figuur 7.7 laat zien tot welke intergenerationele effecten deze combinatie van maatregelen leidt. De onderbroken lijn geeft de vermogensoverdracht weer die terechtkomt bij de woningbezittende cohorten. De stippellijn geeft per cohort het (negatieve) effect weer van de belastingverplichtingen. Het netto welvaartseffect per cohort is de som van deze twee. Deze blijkt nagenoeg het omgekeerde effect te hebben van dat van de huisprijsdaling (vergelijk met Figuur 7.6), en daardoor zou deze vorm van schuldpolitiek een bijna volledige compensatie bieden voor de gedaalde huizenprijzen. Een dergelijke operatie zal ook de negatieve macro-economische effecten op korte termijn ongedaan kunnen maken (paragraaf 7.4.2).

Figuur 7.7 Intergenerationele welvaartseffecten van compenserende schuldpolitiek (in dzd euro's)



Uitvoering van een dergelijke schuldpolitiek waarbij het tekort van de overheid gedurende één jaar wordt verhoogd met 124 mld euro (22% BBP) is niet erg waarschijnlijk. Bovendien gaat deze berekening uit van gemiddelden per cohort. In werkelijkheid zijn er binnen cohorten grote verschillen tussen huizenbezitters en huurders, en binnen de groep van huizenbezitters afhankelijk van de omvang van de hypothecaire schuld.

Een alternatief voor schuldpolitiek is fasering van de hervorming.¹⁶ Dit kan op twee manieren: fasering in de tijd of fasering door de maatregelen te differentiëren tussen verschillende (generaties van) huishoudens. Fasering in de tijd ligt voor de hand bij hervorming van de fiscale behandeling van de eigenwoning. Door afbouw van de subsidie over langere tijd uit te smeren, kunnen de lasten voor huidige bezitters enigszins worden verlicht. Echter, aangezien in de waarde van woningen alle toekomstige lasten en lusten worden gekapitaliseerd, is fasering in de tijd minder effectief dan vaak gedacht. Pas bij zeer trage invoering levert fasering in de tijd substantiële verlichting op voor huidige woningbezitters. Meer belovend is daarom fasering door onderscheid te maken tussen verschillende groepen. Voor de hand ligt het onderscheid tussen woningbezitters en niet-woningbezitters. Door bijvoorbeeld de hervorming van de fiscale subsidie alleen in te voeren voor de nieuwe gevallen en de bestaande woningbezitters te ontzien, worden de lasten meer evenwichtig verdeeld. De woningbezitters dragen immers al een belangrijk deel van de lasten door het vermogensverlies op de woning.

7.8 Conclusie

Het risicoprofiel van de Nederlandse economie is in de afgelopen 15 jaar sterk toegenomen. Dit is enerzijds het gevolg van het toenemende aandeel van risicovolle beleggingen van pensioenfondsen, maar anderzijds ook van de enorme waardeverhoging van het eigenwoningbezit. De eigen woning maakt meer dan de helft uit van het gemiddelde financiële vermogen van huishoudens. Samen met de aanzienlijke hypothecaire schulden is de 'risico-exposure' flink toegenomen. Dat huizenprijzen niet alleen stijgen maar ook kunnen dalen, leren de recente ervaringen in het buitenland.

Een daling van de huizenprijs met bijvoorbeeld 10% zal op korte termijn de consumptie met 2% kunnen doen dalen, met als gevolg dat de productie terugloopt en de werkloosheid stijgt. De huizenprijs kan niet alleen dalen door exogene in-

¹⁶ Zie Van Ewijk (2006) voor een uitgebreidere bespreking van faseringsmogelijkheden.

vloeden. Ook hervorming van de – hoge – fiscale subsidies op wonen hebben een weerslag op de huizenprijs. Terwijl op lange termijn een lichte welvaarts-winst (in termen van efficiënte productie) van $\frac{1}{4}\%$ van het nationaal inkomen mag worden verwacht en een consumptiestijging van 2%, zetten de dalende huizenprijzen (10%) op korte termijn de consumptie (- 1,7%) en het BBP (- 0,5%) onder druk. Bij de korte termijn effecten wordt ervan uitgegaan dat de overheid het begrotingssaldo ongewijzigd laat. Om de inkomsten van de overheid bij de inzakkende economie op peil te houden moeten de belastingtarieven worden verhoogd. De bestedingseffecten op korte termijn zouden kunnen worden verzacht door de tegenvallende inkomsten te laten doorwerken in een groter overheidstekort.

Ook vanuit lange termijn perspectief valt er in theorie iets voor te zeggen om een ruimer schuldbeleid te voeren. Doordat de lasten van de hervorming (lagere fiscale aftrek) volledig worden gekapitaliseerd in de huidige huizenprijzen, terwijl de baten (lagere belastingen) over de toekomst worden uitgesmeerd, ondervinden huidige generaties nadeel van de hervorming terwijl de toekomstige generaties profiteren. Anders gezegd, door de daling van de huizenprijs ontvangen huidige generaties minder van toekomstige generaties, waardoor de verdeling ten voordele van toekomstige generaties verschuift. Ook dit kan een reden zijn om bij de schuldpolitiek een tandje minder streng te zijn, en op korte termijn een groter tekort te accepteren.

Er zijn echter andere redenen om niet te hard van stapel te lopen met verruiming van het budgettaire beleid. Ten eerste wordt het vermogensverlies op huizen voor een belangrijk deel al direct doorgeschoven naar toekomstige generaties via lagere erfenissen. Ten tweede leidt de lagere huizenprijs ook via de vermogens van wooncorporaties tot inkomensdaling voor toekomstige generaties. Vroeg of laat moet immers de vermogensdaling van corporaties tot uitdrukking komen in hogere (of minder lage) huren of lagere voorzieningen voor toekomstige generaties. Ten derde kan worden bedacht dat juist dezelfde babyboomers sterk hebben geprofiteerd van de huizenprijsstijgingen in de jaren '90.

Tenslotte is schuldpolitiek een nogal ongericht middel om huidige generaties te ontzien. Immers, niet alleen huizenbezitters maar alle huishoudens profiteren van lagere belastingen (of hogere uitgaven). Het ligt daarom meer voor de hand om meer gerichte oplossingen te zoeken, bijvoorbeeld door fasering in de vorm van onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen. Door de hervorming in te laten gaan voor de nieuwe eigenwoningbezitters kan een meer gelijkmatige intergenerationale verdeling van de lasten worden bereikt.

Referenties

- Auerbach, A.J. and Kotlikoff, L.J. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, New York.
- Buiter, W.H. (1997), 'Generational Accounts, Aggregate Saving and Intergenerational Distribution', *Economica*, 64, pp. 605-626
- Buiter, W.H. (2008), '*Housing wealth isn't wealth*', NBER-working paper 14204.
- DNB, (2002) kwartaalbericht: juni.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C.Lever en R.A. de Mooij, (2006), '*Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*', CPB Bijzondere Publicatie 62.
- Ewijk, C. van, B. Jacobs, en R.A. de Mooij (2007), 'Welfare Effects of Fiscal Subsidies on Home Ownership in the Netherlands', *De Economist* 150, 323-336.
- Ewijk, C. van en M. van Leuvensteijn (eds.) (2009), '*Homeownership and the labour market in Europe*', Oxford University Press.
- Klyuev, V. (2008), '*What Goes Up Most Go Down? House Price Dynamics in the United States*', IMF working paper 08/187.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebregt (2006), '*Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*', CPB document 128.
- Kranendonk, H. en Verbruggen, J. (2006), *SAFFIER, een 'multi purpose'-model van de Nederlandse economie voor analyses op korte en middellange termijn*, CPB Document 123.
- Kranendonk, H. en Verbruggen, J. (2008), *Is de huizenprijs in Nederland overgewaardeerd?*, CPB Memorandum 199.
- OESO (2004) 'Housing markets, wealth and the business cycle', *Economic Outlook* 75.
- OESO (2005), 'Recent house price developments: the role of fundamentals', *Economic Outlook, no 78, hoofdstuk 3*.
- Oswald, A. (2008), 'The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-Technical Paper', in C. van Ewijk and M. van Leuvensteijn (eds.): *Homeownership and the labour market in Europe*, Oxford University Press.
- Mian, A. en A. Sufi (2008), '*The consequences of mortgage credit expansion: evidence from the 2007 mortgage default crisis*', NBER working paper 13936.
- Mishkin, F.S. (2007), '*Housing and the Monetary Transmission Mechanism*', Federal Reserve Board, Finance and Economics Discussion Series, 2007-40.
- Rele, H. ter (2006), 'Intergenerationele herverdeling bij afschaffing hypotheek-renteaf trek', *ESB*, jaargang 91-14 juli.
- Romijn, G en P.J. Besseling (2008), *De economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt*, CPB Document 165.

Over de auteurs

Bertram, Mr. drs. A.W.H., Gemeentesecretaris van Den Haag; van juni 2002 tot mei 2007 was zij Directeur-Generaal Wonen van het Ministerie van VROM

Besseling, Drs. P.J., Programmaleider Marktordening, Centraal Planbureau

Bovenberg, Prof. dr. A.(L.), Hoogleraar Algemene Economie, Universiteit van Tilburg en Wetenschappelijk Directeur van Netspar

Conijn, Prof. dr. J.B.S., Buitengewoon Hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate; daarnaast is hij Directeur van het Centraal Fonds Volkshuisvesting

Don, Prof. dr. F.J.H., Hoogleraar Econometrie en Economisch Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam

Eichholtz, Prof. dr. P., Fortis Professor of Real Estate and Finance, Universiteit Maastricht en Partner, Finance Ideas

Ewijk, Prof. dr. C. van, Onderdirecteur Centraal Planbureau en Hoogleraar Macro-economie, Universiteit van Amsterdam

Graaff, Dr. T. de, Universitair Docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam (Vakgroep Ruimtelijke Economie) en Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving in Den Haag

Helderman, Dr. J.K., Universitair Docent Vergelijkende Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen

Lindenthal, T., MPhil, Assistent in Opleiding, Universiteit Maastricht

Oort, Prof. dr. F.G. van, Sectordirecteur bij het Planbureau voor de Leefomgeving in Den Haag en Hoogleraar Stedelijke Economie en Ruimtelijke Planning aan de Universiteit Utrecht

Rele, Drs. H.J.M. ter, Wetenschappelijk Medewerker Centraal Planbureau (sector Arbeidsmarkt en Welvaartstaat)

Re nes, Dr. G., Senior Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving in Den Haag

Romijn, Dr. G., Programmaleider Mobiliteit en Infrastructuur, Centraal Planbureau

Thissen, Dr. M.J.P.M., Senior Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving in Den Haag

Vermeulen, Dr. W., Wetenschappelijk Medewerker bij het Centraal Planbureau en de Vrije Universiteit