

De verstoorde woningmarkt

Onafhankelijk van elkaar kwamen een aantal belangrijke instanties in Nederland, maar ook de OECD, tot de klemmende aanbeveling aan de Nederlandse beleidsmakers om het disfunctioneren van de woningmarkt nu eindelijk aan te pakken. Voor het aanpakken van de fiscale en budgettaire subsidiëring van de woningmarkt bestaat van oudsher een sterke economenargumentatie. Maar vanuit het wijkenbeleid komt er nog een tweede argument bij, namelijk dat er nu de neiging bestaat om te snel naar het instrument 'sloop en nieuwbouw' te grijpen.

Ieder land heeft wel te maken met een aantal *wicked problems*. Dat zijn grote economisch-maatschappelijke-politieke problemen die decennialang spelen, waar velen bij betrokken zijn, en die niet eenvoudig zijn op te lossen. Ze zijn *wicked* omdat er zeker op korte termijn weinig *win-win*-situaties te creëren zijn, waarin iedereen erop vooruit gaat. Mede daarom kunnen ze ontzettend lang voortmodderen. Slechts een enkele keer biedt de politiek een gelegenheid die ook nog benut wordt. Mede vanuit het perspectief van de openbare financiën zijn de belangrijkste Nederlandse *wicked problems* van de afgelopen decennia:

- de aanpak van een veel te ruim opgezette invaliditeitsregeling in de sociale zekerheid;
- een ongeremde en ongestuurde toeloop van immigranten uit andere culturen;
- de financiering en beheersing van de gezondheidszorgkosten in een vergrijzende samenleving, waarin bovendien de bevolking kennismaat met steeds meer technische mogelijkheden op dit vlak, en die bevolking hoe dan ook steeds hogere aspiraties op een lang en gezond leven heeft;
- het prijszeten van de steeds schaarser wordende weginfrastructuur, om te komen tot een economisch doelmatig gebruik ervan en tot een beheersing van de oplopende congestie;
- het geleidelijk afschaffen van de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit als belangrijk onderdeel van een pakket dat geleidelijk en op lange termijn moet leiden tot tot een normalisering van de woningmarkt in z'n geheel.

Van deze grote problematieken is de WAO na de Parlementaire enquête van de Commissie-Buurmeijer (1993) in een aantal stappen op orde gebracht. Met de Wet-Cohen (2002) is de toegang tot Nederland strenger geworden. Hans Hoogervorst heeft als minister van Volksgezondheid (2003–2007) zijn

tijd volledig besteed om het financieringssysteem te hervormen en de verzekeraars een centrale rol te geven in de kostenbeheersing. Met een prijszetaanpak van de weginfrastructuur was Tineke Netelenbos tijdens haar ministerschap (1998–2002) ver gevorderd, maar ze kon het niet doorzetten. Na een periode van stilstand worden tijdens deze kabinetsperiode van minister Eurlings concrete stappen verwacht.

Alleen het probleem van de woningmarkt/hypotheek-renteaftrek zit nog onverminderd in het slop. Tijdens de kabinetsformatie 2006/2007 stond de SER al in de startblokken om een nationale commissie te gaan faciliteren die hier het maatschappelijke compromis, inclusief uitwerking en tijdspad, moest gaan ontwikkelen. Maar die commissie haalde het coalitieakkoord niet. Van het CDA mocht er zelfs niet nagedacht worden; dat geeft maar onrust op de woningmarkt. Zo ging de gelegenheid weer voorbij en vier jaar verloren, want de problematiek van de woningmarkt lost echt niet uit zichzelf op. Hieronder gaan we nader in op wat die problematiek precies inhoudt.

Problematiek in het kort

Kenmerkend voor de huidige woningmarkt is de omvangrijke fiscale subsidiëring ervan, in al zijn componenten. De huursector wordt gesubsidieerd door het huurtoeslagbeleid en de koopsector nog veel ruimer, door de hypotheekrenteaftrek. En sinds 2005 is er, met de komst van de wet-Hillen, zelfs fiscale subsidie gekomen voor wie zijn hypotheek heeft afgelost. De wet-Hillen zorgt ervoor dat het eigenwoningforfait ook tot nul wordt teruggebracht als de hypotheek volledig of bijna volledig is afgelost, om te voorkomen dat de bezitter van een eigen huis betaler wordt aan de fiscus (art. 3.123a, lid 2 Wet IB 2001). Kortom, vrijwel iedereen, behalve wie in de vrije huursector woont, en dat is maar vijf procent van de Nederlandse bevolking, wordt fiscaal of budgettair gesubsidieerd. De woonsector wordt dus vooral gekenmerkt door het rondpompen van geld: een door overwegingen van inkomensverdeling gerechtvaardigde herverdeling van nationale middelen wordt er niet mee tot stand gebracht. Er is sprake van relatief veel overheidsbeleid, maar met een resultaat dat noch uit allocatie- noch uit verdelingsoogpunt bevredigend is, en dat tegen hoge transactiekosten.

Onlangs het toegenomen private welvaartsniveau in de afgelopen eeuw toen de verzorgingsstaat zich ontwikkelde, kent de woonsector een onverminderd

COCK HAZEU

Institutioneel econoom,
Bureau voor Institutioneel-
Economisch Onderzoek en
Advies (IEOA)

zware publieke subsidiëring. Mede als doorwerking van die subsidiëring heeft dat geleid tot sterk gestegen grond- en woningprijzen. Tussen 1995 en 2007 steeg de prijs van bouwgrond met 275 procent, zodat het aandeel van de grondkosten in de stichtingskosten van een nieuwe woning van 17 naar 27 procent steeg (DNB, 2008). Naar schatting lekt driekwart van het rentevoordeel dat eigenwoningbezitters via de fiscus ontvangen, weg in de vorm van opdrijving van het prijspeil (Brounen en Neuteboom, 2008). In het koopsegment heeft dit prijsopdrijvend effect tot gevolg dat starters op de woningmarkt steeds moeilijker een betaalbare woning weten te vinden, terwijl de oudere generatie eigenwoningbezitters hun kapitaal zien groeien. Dit kan het gevoel van verbondenheid tussen generaties onder druk zetten. In het huursegment leidt de stijging van de prijzen ertoe dat ook nieuwe huurwoningen een steeds hogere huuropbrengst moeten genereren dan vorige jaren, waardoor een gezonde doorstroming op de huurmarkt wordt belemmerd: wie blijft zitten, wordt immers niet geconfronteerd met al te sterke huurstijgingen (CPB, 2008). Het gevolg daar weer van is dat gemeenten en woningcorporaties steeds vaker en sneller concluderen dat woningen die soms nog maar enkele decennia oud zijn, en die nog in heel redelijke staat terug te brengen zijn, tegen de vlakte moeten. De huuropbrengsten zijn door de wettelijke plafonnering van de huurstijging in de sociale sector kunstmatig te laag om deze woningen aantrekkelijk bezit te doen zijn; op de na sloop vrijkomende grond kunnen dan dure huur- of koopwoningen worden teruggebouwd die dat wel zijn. Kortom, de effecten en doorwerking van een verstoorde markt stapelen zich verder op in volgende kunstmatigheden. Die sloopwoede gaat bovendien soms gepaard met de illusie dat, door de bewoners die daardoor moeten verhuizen over de stad te spreiden, hij leidt tot een doorbreking van een negatief buurt-effect: het idee dat bepaalde mensen minder kansen hebben op school en arbeidsmarkt omdat ze uit een slecht bekend staande buurt komen. Er zijn echter weinig empirische aanwijzingen dat patronen van kansongelijkheid op deze manier zijn op te lossen. Bovendien zijn er waterbedeffecten in belendende wijken waar het meest naar wordt uitgeweken (Slob, Bolt en Van Kempen, 2008): daar neemt de sociale problematiek evenredig toe.

Woningmarkt

Een normaal werkende markt is een markt die ruimt doordat hij voldoende zelfcorrigerende mechanismen heeft die vraag en aanbod met elkaar in evenwicht brengen. Nu is de woningmarkt hoe dan ook een

Er is veel te zeggen om te stoppen met rijksplancijfers; ze zijn een relict van de direct-naoorlogse woningnood en bijbehorend rijksbeleid dat al lang zijn actualiteit heeft verloren

archetypisch voorbeeld van een voorraadmarkt, waarin vraag en aanbod vertrad op elkaar reageren. Maar behalve die verstarring is de woningmarkt in de loop der tijd steeds meer verstrikt geraakt in allerlei niet goed met elkaar samenhangende beleidsmaatregelen (DNB, 2008).

De term woningmarkt is hoe dan ook een gotspe: de Nederlandse woningmarkt is in vrijwel geen enkel opzicht een normaal werkende markt. Een illustratie daarvan is dat het aantal jaarlijks opgeleverde nieuwbouwwoningen een belangrijke planningseenheid is, waarop de minister van VROM inzet en ook op wordt afgerekend als de werkelijkheid lager uitvalt. De crux is dat het woonbeleid zich te veel op kwantiteitsplanning richt (q-beleid) en te weinig op het geleidelijk tot stand brengen van een meer zuivere prijsvorming (p-beleid). En q-beleid is veel lastiger om een markt te doen ruimen dan p-beleid, want prijzen prikkelen en de economische actoren gaan dan meewerken, terwijl ze bij q-beleid, om strategische redenen, maar al te vaak tegenwerken.

Tegenwoordig stagneert de bevolkingsgroei, en verdere gezinsverdunding zal ook niet eeuwig blijven doorgaan. Toch wordt nog steeds de illusie in stand gehouden dat er vooral veel bijgebouwd moet blijven worden om aan de maatschappelijke behoefte te voldoen. Er is, met andere woorden, veel te zeggen om te stoppen met dit soort rijksplancijfers; ze zijn een relict van de direct-naoorlogse woningnood en bijbehorend rijksbeleid dat al lang zijn actualiteit heeft verloren. Ligt het niet veel meer voor de hand om een plan te gaan bedenken om de beprijzing op orde te krijgen en de fiscale en andere subsidiemechanismen geleidelijk af te bouwen, zodat er echt een markt gaat werken?

Het omvormen van de huidige situatie naar een normaal functionerende markt is een kwestie van lange adem, en vereist het werken aan een nationale consensus over de aanpak en het tempo: in de orde van twintig à dertig jaar, zodat niemand in paniek of in de problemen hoeft te raken, maar men juist gelegenheid heeft om zich tijdig in te stellen op het geleidelijk ingroeierende nieuwe regime. Er zijn nu adviezen van het CPB (2008) en de VROM-Raad (2007) uitgebracht; verder zal een deskundigencommissie van de SER binnen een jaar met een studie uitkomen, en komt het CPB nog met een integrale studie van de woningmarkt. Nu is de minister van Wonen, Wijken en Integratie (2008) conform kabinetsbeleid nog gedwongen om te reageren dat het interessante bijdragen voor het maatschappelijk debat zijn. Niettemin zou men hopen dat VROM, samen met het Ministerie van Financiën, aan de agenda werkt voor een gezond werkende woningmarkt met een afbouw van de bestaande omvangrijke publieke begrotings- en met name fiscale subsidiëring, zodat bij de volgende kabinetsformatie deze problematiek niet opnieuw ontlopen kan worden.

Het geforceerde wijkenbeleid

Naast het economenargument is er nog een tweede argument om nu eindelijk te gaan werken aan een normalisering van de woningmarkt. Dat argument komt vanuit het wijkenbeleid en verklaart mede waarom we te weinig aan sociaal onderhoud doen en te veel en te snel stenen weer afbreken. Het wijkenbeleid van de overheid bevat veel zinnige aspecten waaronder betere integratie, maar is in de wijze waarop het soms feitelijk tot uitvoering komt in een opzicht ook een gevangene van eerdere institutionele scheefgroei. In het wijkenbeleid zijn namelijk de woningcorporaties een belangrijke actor. Maar die woningcorporaties zijn na hun verzelfstandiging veel rijker dan ze vroeger waren en dan ooit de bedoeling is geweest. Bovendien zetten ze alles op alles om hun kapitaal af te schermen tegen de overheid. Het effect van die kapitaalovermaat bij de woningcorporaties is een extra verstoring op de woningmarkt, door een te sterke inzet op slopen en nieuw bouwen in wijken met veel sociale woningbouw.

De Nederlandse woningmarkt ziet er ruwweg als volgt uit: hij is opgedeeld in twee grote sectoren, de koopsector en de huursector. Die huursector bestaat weer uit een klein privaat en een groot sociaal deel. Dat sociale deel wordt ingevuld door de woningcorporaties, waarbij het sociaal terugslaat op de oorsprong

van stedelijke woningbedrijven en corporale woningbouwverenigingen met een ideële doelstelling die ervoor zorgden dat er voor iedereen een betaalbare woning kon komen. Sinds de verzelfstandiging van het corporatiewezen begin jaren negentig (operatie-Heerma) is de aanduiding sociaal diffuser geworden; veel corporaties bezitten inmiddels grote kapitalen en zijn gedeeltelijk projectontwikkelaars geworden, waarbij de minister in een afhankelijke rol is gedwongen om hun medewerking en middelen te verkrijgen bij de inzet voor sociale doelen. Dit kan op zichzelf al aanleiding vormen om na te denken over een opschoning, terugdraaiing en tweedeling van het huidige corporatiewezen: een deel moet afgeroomd worden voor de financiële voordelen die de operatie-Heerma ze in de schoot wierp (Hazeu, 2004); een ander deel kan verder als de uitvoeringshand van de lokale politiek om op bescheidener schaal dan vroeger volkshuisvestingsdoelen te helpen verwezenlijken. Op bescheidener schaal dan vroeger, omdat Nederland nu immers niet opnieuw voor een naoorlogse wederopbouwopgave staat.

Conclusie

Al bij al vormt de woningmarkt en alles wat daar direct aan gerelateerd is, zoals het wijkenbeleid, een illustratie van hoe de instituties de prikkels bepalen (Hazeu, 2007), en het beleid zich daardoor gevangen laat houden. Het beleid is de problemen van de verstoorde woningmarkt al jarenlang partikelgewijs aan het repareren, maar dat biedt weinig soelaas zolang het grote taboe uit de weg wordt gegaan. Een zeer geleidelijke afbouw van de fiscale subsidiëring van de koopsector in relatie tot een evenwichtig pakket voor het hele volkshuisvestingsterrein zal op de politieke/maatschappelijke/economische agenda moeten komen. Want ook *wicked problems* moeten een keer aangepakt worden. En naast natuurlijk vijf minuten van staatsmanschap vereist het een goede en tijdige voorbereiding van die agenda.

LITERATUUR

- Brounen, D. en P. Neuteboom (2008) De effectiviteit van de hypotheekrenteaftrek. *ESB*, 93(4529), 120–121.
- Centraal Planbureau / G. Romijn en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. CPB-document no. 165. Den Haag: CPB.
- De Nederlandsche Bank (2008) *Kwartaalbericht*, 20 maart 2008. Amsterdam: DNB.
- Hazeu, C. (2004) Woningcorporaties: arm leven; rijk sterven? *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36(4), 188–198.
- Hazeu, C. (2007) *Institutionele economie. Een optiek op organisatie en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho (tweede druk).
- Minister van WWI (2008) *Kabinetsreactie op VROM-Raad advies 'Tijd voor keuzes'*. Brief aan de Tweede Kamer 16 juli 2008.
- Slob, A., G. Bolt en R. van Kempen (2008) *Na de sloop. Waterbede effecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*. Den Haag: NICIS Institute.
- VROM-Raad (2007) *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064. Den Haag: VROM-Raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Rapporten aan de Regering nr. 76. Amsterdam: Amsterdam University Press.