

# Een beleidsperspectief voor de markt van koopwoningen (II)

PROF. DR. H. J. VAN DONGEN — PROF. DR. G. G. J. M. POETH  
DRS. IR. R. W. DE GROOT

In het eerste deel van dit artikel, dat vorige week verscheen, is het complex van oorzaken besproken dat tot een stagnatie op de woningmarkt heeft geleid. Tevens is aangegeven welke economische en maatschappelijke problemen daarvan het gevolg zijn. Deze week wordt het perspectief geschetst van een mobiliserend beleid voor de woningmarkt. Er worden oplossingen gesuggereerd voor de verschillende knelpunten die zijn gesignaleerd, zowel in de koopsector, de huursector als in de nieuwbouw. Het gaat erom over een breed front maatregelen te treffen die de woningmarkt weer in beweging kunnen brengen en de ongewenste gevolgen van de huidige stagnatie tenietdoen.

## Een mobiliserend beleid voor de woningmarkt 1)

Vorige week is in deel I een diagnose gegeven van de problematiek op de woningmarkt. De vraag is nu hoe de stagnatie van de nieuwbouw en de doorstroming, en de financiële problemen van huisgezinnen met ondraaglijk hoge woonlasten kunnen worden opgelost. Een noodzakelijke voorwaarde om tot een werkelijk effectieve aanpak te komen is dat mensen van organisaties die bij het probleem zijn betrokken, de ernst van de situatie onder ogen zien, zich het lot van de gedupeerden aantrekken, zich persoonlijk er toe verbinden om tot een oplossing te komen, het met elkaar eens worden, en de overeengekomen afspraken met volledige toewijding uitvoeren. Wanneer hieraan niet wordt voldaan, is ieder plan tot mislukken gedoemd. Het aangeven van mogelijke oplossingen is dan zinloos.

Het woningtekort is al aanleiding geweest voor menig gewelddadig conflict. Laat men de ontwikkeling verder op zijn beloop, dan gaat het proces van verliescreatie en sociale desintegratie in snel tempo verder. Het voortduren van het conflict over de vragen wie deze verliezen moet nemen en wie de kosten van mogelijke oplossingen moet dragen, maakt dat het proces van verliescreatie nog steeds doorgaat. Het kon wel eens een fatale vergissing blijken om passief op een blijvend lagere rentestand te wachten. De diverse actoren doen er verstandiger aan gezamenlijk een oplossing te zoeken, gegeven het feit dat men zelf de kwalijke gevolgen zal ondervinden van het uitblijven daarvan.

Uitgangspunten voor een vernieuwing van het woningmarktbeleid zijn:

- mensen moeten over zelfstandige woonruimte kunnen beschikken;
- een in de tijd oplopend minimaal kwaliteitsniveau van wonen, dat is gekoppeld aan de woonruimte-behoefte (gezinsgrootte, maatschappelijke ontwikkelingen), moet worden gegarandeerd;
- er moet keuzevrijheid bestaan ten aanzien van het kwaliteitsniveau van wonen, voor zover het inkomen dit toelaat;
- er moet keuzevrijheid bestaan ten aanzien van huren of kopen;
- de relaties tussen ontwikkelingen in de huur- en koopsector, voorraad en nieuwbouw moeten worden onderkend;
- prijzen van woondiensten moeten worden gekoppeld aan het kwaliteitsniveau;

— mensen die de prijs van woondiensten niet kunnen betalen, moeten subsidie ontvangen.

We zullen het pakket beleidsvoorstellen per deelmarkt uiteenzetten. Een aantal van de afzonderlijke maatregelen zijn reeds door anderen voorgesteld. Toch worden ze door ons genoemd omdat de verschillende maatregelen elkaar kunnen versterken, waardoor er voldoende „momentum” kan ontstaan om de markt weer in beweging te zetten en een positief multiplier-proces op gang te brengen.

## De koopsector

In de koopsector speelt het probleem van de *hoge rentevoet*. Door de hoge rente kunnen vele eigenaren hun woonlasten niet volledig meer opbrengen, en is de aankoop van een huis voor menig potentiële starter en doorstromer financieel niet langer mogelijk. Dit probleem kan worden opgelost door (potentiële) eigen-huisbezitters in de gelegenheid te stellen een hypotheek af te sluiten bij hun eigen pensioenfonds tegen een rente die lager is dan de marktrente. Dit renteverskil kan worden verrekend met de pensioenaanspraken van de eigen-huisbezitter. Tegenover een lagere rente nu staat dan een lagere pensioenuitkering later. Dit stelt de eigen-huisbezitter in staat om door eigen-woningbezit een pensioenvoorziening in eigen beheer op te bouwen. Immers, door aflossing van de hypotheek vóór de pensioneringsdatum kunnen de woonlasten voor de periode na pensionering laag worden gemaakt. De bestedingsruimte voor andere zaken dan wonen kan op deze wijze zoveel mogelijk op peil worden gehouden.

Door een dergelijke regeling krijgen eigenaren met ondraaglijk hoge woonlasten de mogelijkheid om zelf te kiezen uit enerzijds faillissement op korte termijn gekoppeld aan een eventueel hogere pensioenuitkering later en anderzijds het niet failliet gaan gekoppeld aan een lagere pensioenuitke-

1) Dit artikel is een ingekorte versie van een rapport met dezelfde titel. Dit rapport is op aanvraag verkrijgbaar bij dhr. A. J. J. A. Maas, Inter-universitaire Interfaculteit Bedrijfskunde, Poortweg 6-8, 2612 PA Delft.

ring later. Voor oudere mensen met ondraaglijk hoge woonlasten, die vóór de pensioneringsdatum nog maar een beperkt deel van de hypotheeksom kunnen aflossen, is wellicht een andere regeling noodzakelijk (schuldsanering). Momenteel zijn er al hypotheeken bij een pensioenfonds ondergebracht. Echter, wanneer de rente en aflossing van deze hypotheeken niet volledig kunnen worden opgebracht, komt het verlies niet voor rekening van de pensioenuitkeringen van de betreffende eigenaren.

Een hypotheekregeling als voorgesteld kan ook de verkoop van nieuwe koopwoningen stimuleren. Het probleem van de prop in de woningmarkt, de voorraad onverkochte nieuwe koopwoningen, kan worden opgelost en de bouw van koopwoningen kan worden aangezwengeld. Gezien de betekenis van doorstroming voor de nieuwbouw (verhuisketen) dient deze hypotheekregeling zowel voor nieuwbouw als voor de bestaande koopwoningen te worden ingevoerd. Banken en hypotheekbanken kunnen hun bemiddelende functie voor hypotheeken die bij pensioenfonds worden ondergebracht, blijven vervullen. Tevens kunnen zij hypotheeken blijven verstrekken tegen de marktrente aan mensen die hun pensioenaanspraken niet willen gebruiken voor de financiering van hun eigen huis.

Het tweede probleem dat zich voordoet is de *onzekerheid op lange termijn* waardoor potentiële kopers geen woonlasten durven aan te gaan die zij op korte termijn wel zouden kunnen opbrengen. Voor het geval de koper beslist om bij zijn pensioenfonds een hypotheek af te sluiten, kan de belegger-financier de eigenaar een bodemprijs garanderen voor het geval deze later zijn huis wil verkopen. Deze garantieprijs dient toereikend te zijn om de hypothecaire schuld volledig af te lossen. Hierdoor wordt het risico voor potentiële kopers beperkt, en wordt het gemakkelijker om de koopbeslissing, die lange-termijngevolgen met zich brengt, te nemen. Wanneer het pensioenfonds de woning moet kopen, dan kan het deze weer doorverkopen of verhuren.

Het probleem van de hoge rentelasten kan men aanpakken door de hypotheek tegen een lagere rente onder te brengen bij het pensioenfonds van de eigenaar. Het is echter ook mogelijk om via schuldsanering de rentelasten te verminderen. Tevens wordt dan de hoogte van de schuld meer in overeenstemming gebracht met de waarde van het onderpand. In veel gevallen wordt de hypotheek immers niet meer volledig gedekt door de waarde van het huis. Voor nieuwbouwwoningen is de marktwaarde bij oplevering vaak lager dan de bouwkosten, waardoor het probleem van de prop en de bouwstagnatie in de vrije sector zijn ontstaan. Door schuldsanering wordt de autonomie van de eigen-huisbezitter hersteld. Een dergelijke schuldsanering kan worden bevorderd door de aflossing van de hypothecaire schuld fiscaal aftrekbaar te maken totdat de schuld het niveau van de waarde van de woning in bewoonde staat heeft bereikt. Naarmate de schuld sneller daalt door deze aflossingsaftrek, neemt ook de rente-aftrek sneller af. Wanneer men deze regeling instelt voor de bestaande woningvoorraad en de nieuwbouw, dan worden mensen gemotiveerd om er inkomen bij te verdienen (overwerk, nevenfuncties, promotie, beide partners werken in loondienst).

Naast het saneren van ondraaglijk hoge woonlasten van eigen-huisbezitters kan deze regeling ook de bouw en de doorstroming bevorderen. De bouw en verkoop van een koopwoning levert de overheid in eerste instantie een belastingopbrengst van 35 á 40% van de stichtingskosten op. Het belastingvoordeel van de fiscale aftrek voor een aflossingsbedrag van 40% van de stichtingskosten bedraagt bij een gemiddelde belastingdruk van 30%, 12% van de stichtingskosten. Het saldo van de extra belastingopbrengst door de bouwimpuls en de daling van de belastingopbrengst door de aflossingsaftrek is dan beschikbaar voor het financieren van de fiscale aftrekbaarheid van aflossing voor bestaande koopwoningen. Het aftrekbaar maken van de aflossing op bestaande koopwoningen is noodzakelijk voor het stimuleren van de

nieuwbouw. Immers, de koper van een nieuwe woning moet een koper vinden voor zijn oude woning.

Het derde probleem is dat van de *dreiging van de beperking van de renteaftrek*, die boven de markt hangt. De rente-aftrek heeft in het verleden gefungeerd als een permanente stimulering van de effectieve vraag naar koopwoningen. Een beperking van de rente-aftrek betekent een verhoging van de woonlasten van eigen-huisbezitters. Dit heeft een remmende werking op het bouwvolume in de vrije sector en de doorstroming. Bovendien wordt de waarde-ontwikkeling van koopwoningen daardoor negatief beïnvloed. Enerzijds kunnen de woonlasten voor een bepaalde groep eigenaren ondraaglijk hoog worden, en anderzijds daalt de waarde van het onderpand, zodat nog meer eigenaren en hun financiers in moeilijkheden komen. Het is wellicht verstandiger om, ondanks de vermeende ideologische bezwaren daartegen, de rente-aftrek volledig te handhaven. Ideologie kan dienen om de contouren van een gewenste toekomst te bepalen. Men moet echter oppassen met het halen van zijn ideologisch gelijk wanneer dit er toe leidt dat grote groepen van de bevolking in het verlies worden gezet. Verder kan men zich afvragen of eigenaren met hoge woonlasten in geval van een beperking van de rente-aftrek nog wel aan hun belasting- en andere betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

Een andere manier om de bouw te stimuleren is het herinvoeren van de fiscale aftrekbaarheid van de kosten van groot onderhoud. Dit betekent op het eerste gezicht een lagere belastingopbrengst. Op deze wijze kan evenwel het onderhoudswerk weer uit het zwarte circuit worden gehaald, waardoor de opbrengsten aan inkomstenbelasting en sociale premies toenemen. De officiële werkgelegenheid wordt bevorderd en het misbruik van sociale voorzieningen vermindert 2).

Dan is er nog het probleem van de *doorstromingsbelemmerende regelingen*. Door het tarief van de overdrachtsbelasting te verlagen en de vestigingseisen te versoepelen wordt de doorstroming naar de koopsector en binnen de koopsector van bestaande woningen naar nieuwbouw bevorderd. Door het toenemen van het aantal transacties kan per saldo de opbrengst van de overheidsbelasting stijgen 3).

Vervolgens is er de problematiek van de hypothecaire kredietverlening. Debiteurenverliezen en voorzieningen van de banken nemen sterk toe. De president van De Nederlandsche Bank stelt in zijn jaarverslag over 1981 op pagina 20: „De verslechtering van het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven heeft ertoe geleid, dat na jarenlange aantasting van de risicodragende buffers van het eigen vermogen, nu ook op de, in beginsel risicomijdende, financiering door ons bankwezen wel zeer grote verliezen werden geleden. Deze geven de Bank ook in haar taak als hoedster van een gezond bankwezen zorg”. De toenemende voorzieningen zetten de groei van het eigen vermogen van de banken onder druk. Gelet op de solvabiliteitspositie geeft dit een rem op de kredietverlening door banken. Ook door de debiteurenverliezen op zich ontstaat er een terughoudendheid ten aanzien van kredietverlening 4). Het gevaar van negatieve „feedback loops” is niet denkbeeldig. Een dergelijke negatieve spiraalwerking dient te worden doorbroken en desnoods met niet-conventionele middelen te worden bestreden. Door groei van het eigen vermogen van banken ontstaat er meer ruimte voor solvabiliteitsplichtige balansposten zoals woninghypotheeken. Het versterken van het eigen vermogen kan gebeuren door:

2) Trouw, 26 maart 1981: „Onderhoud woning aftrekbaar maken” (AVBB).

3) NRC Handelsblad, 13 oktober 1981; „Makelaars: andere overdrachtsbelasting” (NBM).

4) *Jaarverslag van De Nederlandsche Bank 1981*, paragraaf 5.2.2.

- verkoop van een deel van de goudvoorraad van De Nederlandsche Bank aan de algemene banken en de landbouwkredietinstellingen. Wanneer het goud tegen boekwaarde wordt verkocht en de banken dit tegen marktprijs waardeeren, dan wordt het eigen vermogen door de herwaarderingsreserve versterkt. Aan deze operatie dient wel de conditie verbonden te worden dat de banken het goud niet doorverkopen, en dat de gecreëerde ruimte voor kredietverlening niet leidt tot kapitaalexport;
- de emissie van aandelen en/of achtergestelde leningen. Deze effecten kunnen door institutionele beleggers worden gekocht.

Een poging tot het versterken van het eigen vermogen van het bankwezen door het opvoeren van de rentemarge werkt vermoedelijk averechts. De kredietvraag loopt erdoor terug, en investeringen stagneren nog sterker. Het aantal faillissementen neemt toe, evenals de onttrekkingen aan de voorziening algemeen risico. Zelfs als de bruto winst stijgt door een hogere rentemarge, is het nog maar de vraag of de netto winst mee omhoog gaat.

Wanneer pensioenfondsen aan huiseigenaren hypothecair krediet verschaffen en de banken daarbij tegen betaling de loket- en administratieve functie vervullen, wordt de solvabiliteitsproblematiek omzeild. Immers, deze kredietverstrekking gebeurt wat de banken betreft „off balance”, d.w.z. buiten de balans om.

Als uitgangspunt voor het woningmarktbeleid is genoemd de keuzevrijheid om te huren of te kopen. In de huursector is de aanvangshuur voor een nieuwe woning gebaseerd op het systeem van de dynamische-kostprijshuur. Deze aanvangshuur ligt op een lager niveau dan de rentekosten op basis van een annuïteitenlening voor een gelijkwaardige woning in de koopsector. In dit verband kunnen het prijspeil en de hoogte van de rentevoet voor mensen uit de lagere-inkomensgroepen onoverkomelijke drempels zijn om een huis te kopen. In het systeem van de premie-A-regeling wordt dit probleem verholpen. De regeling zou uitgebreid kunnen worden naar de bestaande koopwoningen. Daarmee wordt onder andere ook het doorstromingsprobleem van eigenaren van premie-A-woningen opgelost. Immers, de koper van een voormalige premie-A-woning krijgt, in tegenstelling tot in de huidige situatie, dan ook een premie. Ook kan via een dergelijke regeling een huurder het huis waarin hij woont zelf kopen. De verhuurder kan de vrijgekomen gelden investeren in nieuw te bouwen huurwoningen. Objectsubsidies, zoals in de premie-B-regeling, kunnen worden afgeschaft. Kopers ontvangen, afgezien van de rente- en aflossingsaftrek, alleen dan subsidie wanneer zij de woonlasten niet volledig zelf kunnen dragen.

## De huursector

Bewoners van oudere huurwoningen betalen in vergelijking met bewoners van nieuwe huurwoningen veelal een relatief lage huur. Doorstromen naar nieuwe huurwoningen of naar koopwoningen is dan financieel onaantrekkelijk. De huurprijs van woningen is in veel gevallen beïnvloed door het niveau van de stichtingskosten in het bouwjaar van de woning. Vanaf 1975 heeft men dit effect voor nog nieuw te bouwen woningen getracht te doorbreken door invoering van het systeem van de dynamische-kostprijshuur gekoppeld aan de trendmatige huurverhoging. In dit systeem is de aanvangshuur lager dan de kosten op basis van een annuïteitenlening. Dit liquiditeitstekort wordt bijgeschreven, zodat het in de woning geïnvesteerde bedrag toeneemt. Pas na een groot aantal jaren is de huur naar een zodanig niveau gestegen dat er een liquiditeitsoverschot ontstaat en het in de woning geïnvesteerde vermogen vrijkomt. Dit liquiditeitschema maakt de financiële gevolgen van langdurige leegstand gedurende het laatste tiental jaren van de exploitatieperiode omvangrijk. Bij huurwoningen van pensioenfondsen zou dit

ten koste gaan van de pensioenuitkeringen. De onzekerheid over de verhuurbaarheid van woningen op lange termijn heeft veel institutionele beleggers er dan ook toe gebracht om hun bouwactiviteiten in de huursector te verminderen. In de huidige vorm werkt de dynamische-kostprijsregeling voor een deel contraproductief voor het oplossen van de woningnood.

De oneigenlijke woonlastenverdeling met betrekking tot de voorraad huurwoningen van vóór 1975 tracht men aan te pakken door huurharmonisatie. Dit betekent een extra huurverhoging boven de trendmatige huurverhoging, waardoor de huurprijs meer in overeenstemming komt met het kwaliteitsniveau en het prijspeil van nieuwbouw huurwoningen. Door huurharmonisatie kan de te verstrekken objectsubsidie worden verminderd en eventueel de huuropbrengst van de exploitant toenemen. Deze vrijgemaakte middelen kunnen worden aangewend voor de financiering van achterstallig onderhoud, nieuw te bouwen huurwoningen en de stijging van de subjectsubsidies die het gevolg is van de huurharmonisatie.

Er wordt gedacht aan de invoering van een huurbelasting voor mensen die, gezien de kwaliteit van de woning en de hoogte van hun inkomen, een relatief lage huur betalen. Dit om de nieuwbouw en renovatie te kunnen financieren. Een andere manier om hetzelfde te bereiken is het versnellen van de huurharmonisatie 5). Daarbij is te overwegen om afhankelijk van het inkomen van de huurder een vorm van huurgewenningsbijdrage in te voeren, bij voorbeeld door middel van een fiscale-aftrekregeling. Bij het leegkomen van een woning kan de huur direct door een eenmalige verhoging tot het niveau van de normhuur worden opgetrokken. Het stimuleren van de doorstroming naar nieuwbouw door het verstrekken van een huurgewenningsbijdrage betekent dan ook een versnelling van de huurharmonisatie. De prijsverhouding van woonlasten binnen de huursector, en van huren en kopen wordt zo meer gelijkgetrokken. Door het versnellen van de huurharmonisatie wordt de doorstroming bevorderd. Objectsubsidies kunnen geleidelijk worden afgeschaft, zowel voor de bestaande huurwoningen als voor nieuw te bouwen huurwoningen. De normhuurquote wordt gehandhaafd. Na voltooiing van de huurharmonisatie ontvangt de huurder alleen dan subjectsubsidie wanneer hij de woonlasten niet volledig zelf kan dragen.

## De nieuwbouw

Er is gesproken over het probleem van de achterblijvende produktiviteitsstijging in de bouw en de snelstijgende bouwkosten. Door het produktieproces te veranderen kan de produktiviteitsstijging worden opgevoerd. Dit geldt zowel voor de bouw als voor de toeleverende sectoren. De woningbouw heeft veel meer als andere produktieprocessen, zoals bij voorbeeld in de metaal- en elektrotechnische industrie, het ambachtelijk karakter behouden. Nu is het dilemma dat wanneer de produktiviteitsstijging groter is dan de toename van het afzetvolume, er in dat geval arbeidsplaatsen verloren gaan. Evenwel, ook wanneer de produktiviteit in onvoldoende mate stijgt gaan er arbeidsplaatsen verloren, tenzij de koopkrachtige vraag van overheidswege op peil wordt gehouden. Het opvoeren van de produktiviteitsstijging en het afremmen van het stijgingstempo van de bouwkosten is vooral urgent bij de bouw van woningen die voor mensen met lagere inkomens bestemd zijn. Industrialisering van de woningbouw kan het best selectief, op beperkte schaal worden toegepast. Deze aanpak leent zich het meest voor de

5) Televisie-uitzending „Hier en Nu”, 28 november 1981, waarin oud-staatssecretaris Brokx zich uitsprak voor een versnelling van de huurharmonisatie.

woningwetsector. Voor zover verouderde bouwvoorschriften daarbij onnodige belemmeringen opleveren, dienen deze te worden herzien. Industriële woningbouw kan ook een exportactiviteit worden 6). De wereldbehoefte aan betaalbare en kwalitatief goede woonruimte is zeer omvangrijk. Woningbouw in de vrije sector, renovatie en onderhoudswerk kunnen hun ambachtelijk karakter behouden, zodat vakkenis en werkgelegenheid in die deelmarkten bewaard blijven.

Ten einde de nieuwbouw in de vrije sector aantrekkelijker te maken ten opzichte van de bestaande koop- en huurwoningen, is produktinnovatie gewenst. Dit kan betekenen een verbetering van kwaliteit (degelijker materialen, lager energieverbruik, speciale ruimte voor zinvolle vrije-tijdsbesteding) en het inbrengen van exclusieve eigenschappen in de woning en de woonomgeving (privacy, natuurschoon, ligging ten opzichte van openbare voorzieningen enz.)

Voor zover de oorzaken van ziekteverzuim en langdurige arbeidsongeschiktheid zijn gelegen in het arbeidsproces, zijn er wellicht mogelijkheden om het verlies van arbeidspotentieel af te remmen, en mensen die nu niet (meer) mee kunnen draaien, weer in te schakelen in het arbeidsproces. Te denken valt aan verandering van werkmethoden, werkverdeling, materialen, gereedschappen, hulpmiddelen, opleiding en management 7). In de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet wordt al een aanzet gegeven om te komen tot een actief beleid, waarbij arbeid wordt aangepast aan de menselijke mogelijkheden. „Know how” en financiële middelen van bedrijfsverenigingen kunnen beter worden aangewend om „conditioneel” arbeidsongeschikten weer in het arbeidsproces in te schakelen. Bij vernieuwing van productieprocessen in de bouw, maar ook in de industrie, kunnen speciale hulpmiddelen geïntroduceerd worden, waardoor het werk minder beroepsziekten met zich brengt en arbeidsongeschikten weer in staat worden gesteld om arbeid te verrichten.

Ten aanzien van het grondbeleid is de diagnosefase nog niet afgerond. Nader onderzoek is gewenst. Bij het grondbeleid zijn onder meer van belang het versnellen van de planontwikkeling (lagere plan- en rentekosten), en een zorgvuldige keuze van bouwlokaties (kosten van verhardingen en grondwerken, ligging ten opzichte van bestaande voorzieningen). Het versnellen van de planontwikkeling vergt mogelijk een verandering van organiseer- en onderhandelingsprocessen, en een vereenvoudiging van voorschriften en regelingen.

Bij de nieuwbouwprogrammering is het van belang dat de behoefte naar kwaliteit, regio, wijze van exploitatie, en prijsklasse wordt gededesaggregeerd. Het aanbod dient hierop te worden afgestemd. Daarbij moet rekening worden gehouden met doorstromingseffecten. Het woningtekort is niet homogeen verdeeld naar woningomvang, woonregio, en inkomen van woningzoekenden. Het vraagpatroon qua prijsklasse is vermoedelijk veranderd gezien de gewijzigde inkomens- en inflatieperspectieven. In de bouwprogrammering ligt de nadruk op bouwen van goedkope huurwoningen. Echter ook bouwen in de koopsector, gekoppeld aan doorstroming, is zinvol voor het oplossen van de woningnood onder bij voorbeeld jongeren en gezinnen van immigranten. Het uitgangspunt „bouwen voor de behoefte” van mensen die nog geen zelfstandige woonruimte hebben, is een te eenzijdige aanpak.

### Enkele effecten van het voorgestelde beleid

De verschillende maatregelen kunnen elkaar versterken. Verder is het noodzakelijk om verscheidene knelpunten tegelijk aan te pakken omdat anders een stimulans gericht op één knelpunt wordt ontkracht door andere knelpunten.

Het is belangrijk dat potentiële kopers de financiering rond kunnen krijgen. Dit betekent dat een hypotheek verstrekt moet kunnen worden. De hypotheeksom tot 75% van de taxatiewaarde van het huis vergt volgens de normen van De Nederlandsche Bank een solvabiliteitsbeslag van 3 1/3%. Hypothecair krediet dat boven 75% van de taxatiewaarde

uitgaat vergt gezien het ontbreken van een zekerheid (onderpand) een hoger solvabiliteitsbeslag van 10%. Voor het verstrekken van nieuwe hypotheek (zowel gewone als tophypotheek) is in het kader van de geformuleerde afspraken extra eigen vermogen nodig, dat niet of ternauwernood beschikbaar komt. Stel dat er 1% van de goudvoorraad van De Nederlandsche Bank tegen de boekwaarde van f. 7.500 per kg verkocht wordt aan de algemene banken, en dit goud wordt hergewaardeerd op 75% van de marktwaarde (dit was f. 27.000 per kg per 22 maart 1982). Gegeven deze vermogensuitbreiding kunnen een aantal tophypotheek en gewone hypotheek extra worden verstrekt, gezamenlijk tot 100% van de taxatiewaarde. Stelt men het bedrag van de gemiddelde hypotheek (en taxatiewaarde) op f. 150.000 per huis, dan scheidt de voorgestelde goudtransactie financieringsruimte voor ruim 23.000 woningen. Het verstrekken van een gemeentegarantie maakt het solvabiliteitsbeslag van de hypotheek zelfs nihil, en is als zodanig een krachtig financieringsinstrument.

Het nemen van een tophypotheeklening resulteert in hoge rente- en aflossingslasten. Door de aflossing van de tophypotheek fiscaal aftrekbaar te maken worden de woonlasten snel naar een draaglijker en, gezien de onzekerheden op de lange termijn, veiliger niveau teruggebracht. Het solvabiliteitsbeslag neemt voor de banken zo weer af. Zo ontstaat dan weer ruimte om nieuwe gegadigden een hypothecair krediet te verlenen. Er is nu een stimulerende kringloop gevormd. De verminderde belastingopbrengst als gevolg van de aflossingsafrek wordt meer dan goedgemaakt door de extra belastingopbrengst die de bouwimpuls oplevert.

Een ander probleem is dat mensen niet meer durven te lenen en te kopen. Wanneer nu een bodprijs wordt gegarandeerd voor het geval de koper zijn huis naderhand weer wil verkopen, wordt een groot deel van de onzekerheid weggenomen. De koopbeslissing hoeft dan niet langer gekoppeld te worden aan bij voorbeeld verwachtingen over de rente- en inflatie-ontwikkeling in de Verenigde Staten, de politieke instabiliteit in het Midden-Oosten, of besluiten van OPEC-ministers. Door de bodprijsgarantie weet de koper dat hij later zijn huis kan verkopen, de hypotheek volledig kan aflossen, en derhalve kan verhuizen, wanneer hij bij voorbeeld een baan in een ander deel van het land neemt. Doorstroming blijft dan mogelijk. Een andere maatregel om aan- en verkoop van een woning, en daarmee verhuizen, te vergemakkelijken is het versoepelen van de vestigingseisen van gemeenten, en het verlagen van het tarief voor de overdrachtsbelasting. Het handhaven van de rente-afrek neemt ook een psychologische barrière voor het kopen van een (ander) eigen huis weg. Het openstellen van de keuzemogelijkheid om bij het eigen pensioenfonds een laagrentende hypotheek af te sluiten, om zo via het eigen-huisbezit een pensioenvoorziening in eigen beheer op te bouwen (in ruil voor een lagere pensioenuitkering later) neemt het renterisico weg (ook een psychologische barrière voor de aankoop van een eigen huis), en maakt de woonlasten van het eigen-huisbezit draaglijk.

Soortgelijke redeneringen kan men ook voor de andere maatregelen opzetten. De verschillende maatregelen versterken elkaar, en betekenen een bestedingsimpuls voor de woningbouw in de koopsector. Dit leidt dan tot een toename van de productie in de totale keten van de winning van grondstoffen tot en met de oplevering van de nieuwe huizen. De initiële toename van de toegevoegde waarde in de woning-

6) Trouw, 18 november 1981: „Woningbouw kan goedkoper” (WILMA); en brochure Toyota 1980: „Toyota uses the technology it has accumulated over many years in the automotive field to produce high-quality housing called the Toyota Home”.

7) NRC Handelsblad, 16 oktober 1981: „Fonds start project tegen ziekteverzuim (Sociaal Fonds Bouwnijverheid).”

produktieketen betekent een verbetering van de bedrijfsresultaten en een daling van de werkloosheid. Het premiepercentage voor de Werkloosheidswet kan dalen. Het besteedbaar inkomen uit arbeid of vermogen van actoren in de betrokken sectoren neemt toe, evenals de belastingopbrengsten. Dit heeft tot gevolg dat de binnenlandse bestedingen kunnen toenemen. De produktie van alle voor de binnenlandse afzet producerende sectoren neemt dan toe. Er vindt een tweede ronde van stijging van de toegevoegde waarde plaats. Dit proces zet door totdat de toename van de binnenlandse bestedingen per ronde oneindig klein is geworden ten gevolge van het invoer- en belastinglek. Door de positieve bestedingsimpuls zal het begrotingstekort verminderen ten opzichte van de raming. De multiplier bedraagt 1,2 voor het geval de extra belastingopbrengsten niet tot extra overheidsuitgaven leiden, en 2,1 wanneer dit wel het geval is. Door te stimuleren dat concurrerende invoer door binnenlandse produktie wordt vervangen (achterwaartse integratie binnen de produktieketen) kan de omvang van de multiplier toenemen.

Door het op gang komen van activiteiten in de bouw, kan het vertrouwen van ondernemers in de economie toenemen. Dit kan dan een positieve uitwerking hebben op het volume van investeringen in gebouwen, machines, en dergelijke.

Het fiscaal aftrekbaar maken van de aflossing totdat de hypothecaire schuld is gedaald tot de waarde van het huis in bewoonde staat kan een schuldsanering bevorderen. Daardoor zal het aantal eigenaren dat hun rentelasten niet volledig kan betalen, afnemen. Hun financiële autonomie wordt hersteld en hun consumptieve bestedingen kunnen weer op een normaal peil worden gebracht. Boeteclausules op vervroegde aflossing, voor zover de schuld nog boven de waarde van het huis in bewoonde staat blijft, dienen te worden afgeschaft (8).

#### Het stimuleren van de woningmarkt en het economendebat

Onder economen bestaat meningsverschil over welke methode het geschiktst is voor het bewerkstelligen van economische groei. Keynes bedacht als oplossing voor de economische crisis van de jaren dertig het stimuleren van de effectieve vraag, om daarmee de bestedingen en produktie op te voeren. Friedman denkt dat lange-termijngroei pas te bereiken is als de groei van de geldhoeveelheid in de pas loopt met de groei van de produktie. Dit houdt in het afremmen van de bestedingen en de produktie. Beide benaderingen staan als oplossingen, die de totale economie bestrijken, lijnrecht tegenover elkaar en sluiten elkaar uit.

Als standaardoplossingen voor de problemen van de gehele economie leiden beide benaderingen tot ongewenste gevolgen in grote delen van de economie en zijn beide methoden slechts ten dele effectief. Vraagstimulering à la Keynes zal in sectoren met een hoge bezettingsgraad slechts de prijzen opdrijven en in sectoren waarin buitenlandse producenten domineren wegkijken naar het buitenland. In de theorie van Friedman wordt inflatie bestreden door het afremmen van de groei van de geldhoeveelheid. Dit zet een saneringsproces in gang waardoor op den duur inflatoire verwachtingen worden doorbroken, mits dit restrictief beleid maar lang genoeg en consequent wordt volgehouden, zo is de redenering. Evenals Keynes redeneert Friedman op basis van geaggregeerde variabelen. Inflatie wordt dan als een voor alle produkten en sectoren homogeen verschijnsel behandeld, hetgeen in strijd is met de werkelijkheid.

De bestrijding van inflatie door het afremmen van de groei van de geldhoeveelheid werkt niet op alle sectoren in even sterke mate in. De met dit beleid gepaard gaande hoge rentestand is vooral funest voor de sectoren, die betrokken zijn bij de produktie van investeringsgoederen en duurzame consumptiegoederen, en werkt daar sterk deflatoir. De monetaristische inflatiebestrijding is daarom onevenwichtig en genereert omvangrijke verliezen die maatschappelijk ontwrichtend kunnen werken. Behalve bedrijven met een verouderd pro-

duktieproces of produkt, en zwak management, komen ook moderne bedrijven met potentieel goede afzetperspectieven voor de lange termijn, die in het verleden een expansief beleid hebben gevoerd dat met veel vreemd vermogen is gefinancierd, in moeilijkheden. Hierdoor wordt georganiseerde kennis en kapitaal vernietigd.

Wordt Friedman welwillend geïnterpreteerd, dan komen zijn ideeën er op neer dat wanneer mensen door een saneringsproces in hun bestaanszekerheid worden bedreigd, zij bereid zullen zijn om harder te gaan werken. Door het streven van mensen om toch weer in hun inkomen vooruit te gaan, wordt nieuwe groei weer mogelijk zonder dat de inflatie wordt aangewakkerd.

Een andere benadering is om het op macroniveau gedefinieerde probleem van de stagnerende economische groei naar reeksen van aan elkaar gekoppelde activiteiten („slierten”) uiteen te rafelen. Per sliert kijkt men welke barrières zich voordoen, en welke methoden het geschiktst zijn om de produktie en afzet te stimuleren. Met als uitgangspunt het aanzwengelen van de motor van de economische groei kunnen de benaderingen van Keynes en Friedman simultaan op verschillende delen van de economie worden toegepast. De vraag wordt dan welke methode onder welke condities de meeste impulsen oproept die tot economische herstel kunnen leiden.

Barrières die zich bij een bepaalde produktgroep kunnen voordoen, zijn bij voorbeeld:

- een tekort aan koopkrachtige vraag of betaalbaar aanbod;
- een zwakke internationale concurrentiepositie, gelet op de kostprijs, produktkwaliteit, distributiekkanalen enz.;
- organisatorische verstarring.

Globaal gesteld kunnen de volgende oplossingen van toepassing zijn:

- het stimuleren van effectieve vraag en aanbod;
- het saneren en vernieuwen van produktieprocessen en produkten;
- organisatorische innovatie.

Procesinnovatie (opvoeren van de produktiviteit) kan door de overheid worden begeleid en versneld. Verouderde produktiecapaciteit kan worden afgebouwd en worden vervangen door een geavanceerd produktiesysteem. Men kan dit zien als een deflatoire bestedingsimpuls die de koopkrachtige vraag kan doen toenemen en de internationale concurrentiepositie kan versterken.

Nadat op het macroniveau gedefinieerde problemen zijn gesaggregeerd tot deelproblemen en per „sliert” deeloplossingen zijn gevonden, moeten deze worden geïntegreerd tot een beleid dat consistent, realistisch, gespecificeerd en voor alle betrokkenen zichtbaar en begrijpelijk moet zijn. Vervolgens worden oplossingen en de gevolgen daarvan geëvalueerd met betrekking tot hun betekenis voor alle facetten van de kwaliteit van het bestaan.

#### Conclusie

De hiervóór in het kort geschetste methodiek is op de woningmarkt toegepast. In de diagnose kwamen problemen naar voren op het financiële vlak (ontwikkeling van rente, inflatie, inkomen, stichtingskosten, begrotingstekort enz.), op organisatorisch terrein (bureaucratie, arbeidsproces in de bouw), en met betrekking tot de definitie van de situatie door betrokkenen (onzekerheid over de lange termijn bij kopers,

8) Trouw, 29 september 1981: „Aflösen hypothek soepeler” (RPS).

ideologische bezwaren tegen de rente-af trek, macro-economische benadering). De stagnatie in de bouw en verkoop van koopwoningen is te zien als een negatieve bestedingsimpuls gevolgd door een negatief multiplierproces. Er worden omvangrijke verliezen gegeneerd onder meer in termen van woningnood, werkloosheid, faillissementen, executaire verkopen, grote dalingen van gezinsbudgetten voor andere zaken dan wonen, waardedaling van woningbezit, een oplopend begrotingstekort en sociale desintegratie. De vraag is hoe lang mensen dergelijke verliezen nog kunnen dragen.

Zolang het conflict gaat over wie de verliezen moet nemen en wie de kosten van eventuele oplossingen moet dragen, gaat het proces van verliescreatie in hoog tempo verder. Indien het ontbreekt aan „commitment” van actoren om gezamenlijk tot een oplossing te komen, blijft het bij het afwentelen van steeds groter wordende verliezen. Het doen van inhoudelijke beleidsvoorstellen is dan zinloos. In de hoop dat die bezorgdheid voor de belangen van alle betrokkenen en de toewijding aan het oplossen van het probleem werkelijk bestaat, hebben wij in dit artikel enkele beleidssuggesties gedaan.

We noemen nog enkele hoofdpunten uit onze voorstellen. De relatie tussen eigen-huisbezitters en financiers wordt uit het algemene kapitaalmarktgebeuren gelicht door het openstellen van de mogelijkheid voor (potentiële) eigen-huisbezitters om bij hun pensioenfonds een hypothecaire lening af te sluiten beneden de marktrente. Dit wordt verrekend met hun pensioenaanspraken. Zo wordt de invloed van de hoge rentestand in de Verenigde Staten op de koopsector van de Nederlandse woningmarkt afgezwakt.

Door het verstreken van een bodemprijsgarantie aan de koper, wordt zijn financiële risico voor de lange termijn beperkt. Wanneer een aankoop voor de afzienbare termijn tot financieel draaglijke lasten leidt, kan een potentiële starter of doorstromer gemakkelijker tot de koop overgaan. Deze maatregelen bevorderen een sanering van de woonlasten en de verwijdering van de „prop” in de woningmarkt.

Een andere maatregel om dit te bevorderen is het fiscaal aftrekbaar maken van de hypothecaire aflossing, voor zover

de schuld de waarde van het huis in bewoonde staat te boven gaat. Door een schuldsanering wordt bovendien de hypotheeksom meer in overeenstemming met de waarde van het onderpand gebracht.

Door het versterken van het eigen vermogen van de banken, b.v. door middel van goudverkoop door De Nederlandse Bank aan de banken en door emissies van aandelen en/of achtergestelde leningen, wordt de solvabiliteitspositie van de banken verbeterd. Er ontstaat meer ruimte om onder andere extra hypothecair krediet te verstrekken. Door een ruimer aanbod van financieringsmiddelen kan de koopsector van de woningvoorraad en de woningbouw worden gestimuleerd.

De doorstroming naar nieuwbouw koopwoningen wordt ook bevorderd door het tarief van de overdrachtsbelasting te verlagen en het vestigingsbeleid te versoepelen.

De financiering van de nieuwbouw in de huursector wordt vergemakkelijkt door een versnelling van de huurharmonisatie. Tevens wordt daardoor de doorstroming binnen de huursector en van de huursector naar de koopsector bevorderd.

Deze maatregelen kunnen op korte termijn worden geëffectueerd en leiden tot een bestedingsimpuls van de woningbouw. Het proces van verliescreatie wordt afgeremd en er wordt een ontwikkeling in gang gezet die onder meer zal leiden tot een verbetering van de werkgelegenheid, van de bedrijfsresultaten in de bouw, van de huisvestingssituatie, en tot een geringer begrotingstekort van de overheid. Verder is er nog een aantal maatregelen voorgesteld die op wat langere termijn vruchten zullen afwerpen. Hierbij wordt gedacht aan het industrialiseren van de woningbouw in de woningwetsector, het veranderen van het arbeidsproces in de bouw zodat arbeidsongeschikten weer ingeschakeld kunnen worden, en het introduceren van een organisatie-ontwikkelingsproces, om daarmee de problematiek van de bureaucratische methode van organiseren aan te pakken.

**H.J. van Dongen**  
**G.G.J.M. Poeth**  
**R.W. de Groot**