

# Liberalisatie van de volkshuisvesting

Het is jarenlang uit de gratie geweest, maar opeens wordt er, in navolging van de trend op andere beleidsterreinen, verrassend veel gesproken en geschreven over een liberalisatie van de volkshuisvesting. In het begin van de jaren zeventig was dit ook het geval.

Toen beperkte men zich tot 'huurliberalisatie'. Nu wordt het voorzetsel 'huur' veelal weggelaten en lijkt men een liberalisatie op een breder front voor ogen te hebben. De term liberalisatie wordt echter door vogels van verschillend pluimage gebezigd, die er uiteenlopende beleidsvoorstellen achter schuil laten gaan: Van een klein beetje meer marktinvloeden op de prijsvorming tot het vrijwel opheffen van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De diverse voorstellen voor een liberalisatie van de volkshuisvesting zullen in dit artikel worden beoordeeld. Het blijkt dat degenen die de felste pleidooien voor liberalisatie houden de minst duidelijke uitwerking geven.

**DR. H. VAN FULPEN\***

## Politieke uitgangspunten

Invulling van een volkshuisvestingsbeleid is niet een technische aangelegenheid. Politieke uitgangspunten kunnen aan dit beleid kleur geven. Dit bleek het duidelijkst in het begin van de jaren zeventig toen kort na elkaar twee regeringsnota's verschenen met een volstrekt andere visie op de rol van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting.

In 1972 lieten minister Udink en staatssecretaris Buck de *Nota Volkshuisvesting* verschijnen. De nota geeft een duidelijk analyse van de ontwikkelingen op de woningmarkt en bindt er ook duidelijke consequenties aan vast. Geconstateerd wordt dat de huurstijging in de afgelopen decennia erg laag was geweest. De in het kader van het loon- en prijsbeleid gevoerde huurprijsbeheersing had ertoe geleid dat de totale uitgaven van huishoudens voor het wonen in Nederland in vergelijking met de omliggende landen laag was, maar had ook tal van andere maatregelen uitgelokt: subsidiëring van de nieuwbouw en huurbescherming voor zittende bewoners. Geconstateerd wordt bovendien dat de tijd van algehele woningtekorten snel tot het verleden zal gaan behoren. Er wordt gesproken van een overgang van een 'verkopersmarkt' naar een 'kopersmarkt'.

De conclusie die hieraan verbonden wordt, is verstrekkend. Er dient snel te worden overgeschakeld van een huur- en subsidiebeleid waarbij vrijwel iedereen subsidie ontvangt, naar een systeem waarbij de meeste mensen gewoon de kostprijs van van het wonen betalen en voor specifieke gevallen (individuele) subsidie beschikbaar is. Het vragen van de kostprijs huur aan de bewoners zou betekenen dat de huren met ongeveer 20% omhoog moesten, zowel in de nieuwbouw als in de voorraad. De introductie van een individuele huursubsidie moest de scherpe kantjes ervan afslipen. In sommige delen van het land konden de huren verder helemaal losgelaten worden (huurliberalisatie) en binnen de gehele voorraad moesten

de huren meer in overeenstemming worden gebracht met de kwaliteit van de woningen (huurharmonisatie) 1).

Dit huur- en subsidiebeleid moest ertoe leiden dat de markt weer beter ging functioneren. Het nieuwbouwprogramma moest ook beter op de behoeften worden afgestemd, rekening houdend met onder andere de mogelijkheden van doorstroming. Als laatste element werd er een ambitieus bouwprogramma gepresenteerd van 135.000 woningen per jaar. Door een andere wijze van kostprijsberekening (de dynamische kostprijs huur) en de daaraan gekoppelde verandering in het financierings- en subsidiëringssysteem zouden de kosten van dit ambitieuze programma voor de overheid betaalbaar blijven.

Voor de stadsvernieuwing is het verhaal heel anders. Hier geen pleidooien voor een zich terugtrekkende overheid. Integendeel er wordt juist een intensivering van het beleid voorgestaan. Er wordt een Wet op de Stadsvernieuwing aangekondigd en de financiële bijdragen van de overheid worden vergroot. Opvallend is dat rijk hierbij een zeer centrale rol speelt. Om op de lokale omstandigheden beter te kunnen inspelen wordt ook een betere coördinatie van beleid, zowel tussen de diverse betrokken ministeries als tussen de diverse bestuurslagen, voorgesteld.

De nota is nooit door de Tweede Kamer behandeld omdat kort na het verschijnen van de nota het kabinet aftrad en er na verloop van tijd een kabinet verscheen van geheel andere snit. Uding en Buck maakten plaats voor Gruyters, Van Dam en Schaefer. Deze lieten in 1974 de *Nota Huur- en subsidiebeleid* verschijnen. De analyse van de ontwikkelingen op de woningmarkt was vrijwel gelijk, maar het politieke uitgangspunt verschilde dermate dat ook de consequenties voor het beleid geheel anders kwamen te liggen. De belangrijkste conclusie was dat overheidsingrijpen op de markt onontkoombaar is, omdat de overheid de woonconsumptie moet stimuleren waar de burgers het be-

\*) Verbonden aan het sociaal Cultureel Planbureau.

1 De ervaringen met de huurliberalisatie waren gunstig. In de geliberaliseerde gebieden gingen de huren niet sneller omhoog dan elders.

lang van goede huisvesting onderschatten: de woning als 'merit goed'. Subsiëring van brede lagen van de bevolking is dan onvermijdelijk. Het voorstel om de huren met 20% op te trekken verdween. Daarvoor in de plaats werd binnen het dynamische-kostprijshuursysteem een subsidiëring van de woning voorgesteld gedurende de gehele exploitatieperiode van 50 jaar.

Een belangrijke deel van de problemen van de volkshuisvesting werd, volgens een aanvullende analyse, veroorzaakt doordat de verdeling van de woningen over de de bewoners slecht was. Om deze verdeling te verbeteren wilde men de mobiliteit op de woningmarkt bevorderen. Hiertoe zou er enerzijds een doorstromingsheffing moeten komen: een heffing voor huishoudens die gezien hun inkomen in een te goedkope woning wonen. Door deze slechte verdeling waren lagere-inkomensgroepen genoodzaakt naar de dure nieuwbouw te verhuizen, ook als ze dat niet wilden. Anderzijds moest aan lagere-inkomensgroepen wel de mogelijkheid geboden worden om een kwalitatief goede woning te huren. Ook in deze benadering was een uitbreiding van het systeem van individuele huursubsidie dus wenselijk.

Een ander voorstel betrof de huurverhogingen die op een uniforme manier dienden te worden uitgevoerd in het hele land. De liberalisatie werd afgeschaft en de huurharmonisatie kreeg een ander, landelijke uniform, jasje. Het belang van stimulering van de stadsvernieuwing zoals in de *Nota Volkshuisvesting* aangegeven, wordt volledig door de nieuwe bewindslieden overgenomen. Veel van de beleidsvoorstellen uit de nota zijn werkelijkheid geworden, met als opvallende uitzondering de doorstromingsheffing. Een vergelijkbare analyse van de woningmarkt kan dus bij een ander politiek uitgangspunt tot een totaal ander beleid leiden.

## Marktomstandigheden

Achteraf kan worden geconstateerd dat de marktomstandigheden gunstig waren om de voorstellen van Gruyters c.s. in te voeren. Alleen al op grond van demografische omstandigheden (het op de woningmarkt verschijnen van de naoorlogse geboortengroepen) groeit het aantal jaarlijks nieuw te vormen huishoudens van circa 45.000 huishoudens in de periode tot ongeveer 1968 naar circa 63.000 vanaf 1972. Dit geeft een druk op de woningmarkt die overheidsingrijpen gemakkelijk rechtvaardigt. De economische omstandigheden werkten in dezelfde richting: een snelle groei van het nationale inkomen, door het kabinet vooral gesluisd naar groepen met een laag inkomen (ouderen, jongeren, gescheidenen e.d.) en een laag huurniveau zorgen voor veel vraag naar woningen. De uitbreiding van het systeem van individuele huursubsidie stimuleert de vraag verder, vooral bij de traditioneel zwakke groepen op de woningmarkt.

Het aantal woningzoekenden stijgt snel en er zijn vooral tekorten in de goedkope delen van de woningmarkt. Van de overgang van een 'verkoopersmarkt' naar een 'kopersmarkt' is nog niets waarneembaar. Sterker nog, men gaat spreken van een nieuwe woningnood. Extra subsidies moeten de produktie verder stimuleren, maar hebben ook de vraag gestimuleerd, hetgeen onder andere tot uiting komt in de overspannen situatie op de koopwoningmarkt in de tweede helft van de jaren zeventig.

Ook de vraag van bewoners naar woningverbetering is zeer groot. Acties in de stadvernieuwingengebieden maken duidelijk dat de bewoners daarbij vooral voorkeur hebben voor verbetering van de bestaande woningvoorraad en minder vervangende nieuwbouw wensen. Deze voorkeur wordt mede ingegeven door het feit dat verbetering meer wordt gesubsidieerd, en dus voor de bewoners goedkoper is, dan nieuwbouw. Deze demografische en economische omstandigheden maken het overheidsingrijpen op de woningmarkt in die periode weinig omstreden.

Halverwege de jaren tachtig is zowel het demografische als het economische perspectief veranderd. Het aantal

nieuwkomers op de woningmarkt daalt vanaf ongeveer halverwege de jaren tachtig, eenvoudigweg omdat eind van de jaren zestig het aantal geboorten in Nederland scherp naar beneden ging. Het aantal jaarlijks nieuw te vormen huishoudens dat op grond van deze demografische ontwikkeling op de markt komt, ligt in 1990 al onder de 60.000 en in 1995 treedt er nog een versnelling in de daling op 2). De economische omstandigheden zijn ook aanzienlijk veranderd. De inkomens zijn reëel gedaald (juist ook bij de jongeren), de huren zijn reëel gestegen en op de individuele huursubsidie wordt gekort.

De woningvraag is hierdoor aanzienlijk afgenomen. Het eerst werd dit duidelijk in de koopsector, waar het gepaard is gegaan met een enorme prijsdaling. Nu wordt het ook zichtbaar in de huursector. De traditionele verhalen over woningtekorten maken plaats voor het signaleren van leegstand op bepaalde lokaties. Ook op de verbeteringsmarkt is er een omslag. Grootchalige renovaties komen in de verdrukking ten gunste van het goedkope groot-onderhoud. Bovendien gaan naast bouwtechnische gebreken vooral ook woontechnische gebreken een rol spelen bij de vraag of een woning moet worden verbeterd/veranderd. Niet ieder bouwkundig gebrek leidt automatisch tot de conclusie dat de woning verbeterd moet worden; vraagfactoren spelen nu ook een rol. Het is bij deze omslag van de markt - er wordt nu gesproken over de overgang van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt - niet verwonderlijk dat ook de rechtvaardiging van het overheidsingrijpen ter discussie wordt gesteld.

## Openbare financiën

Economen werkzaam op het terrein van de openbare financiën zijn in het algemeen niet enthousiast over aan goederen gebonden subsidies. De consument kan een hogere nutsniveau bereiken bij ongebonden overdrachten. Met name algemeen werkende subsidies (objectsubsidies) staan bij deze kring in een kwaad daglicht. Specifiek werkende subjectsubsidies, zoals de individuele huursubsidie, werken gericht en zijn dus eerder aan te bevelen. Deze subsidies worden verdedigd uit het oogpunt van de beïnvloeding van de inkomensverdeling, maar dan is een algemene inkomenspolitiek eigenlijk weer doelmatiger. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de pleidooien voor liberalisatie van de volkshuisvesting het eerst in deze hoek worden gehoord. Nu de markt er weer rijp voor is, zijn deze geluiden weer meer te horen.

Een van de meest consequente schrijvers uit deze hoek is Drees. In 1963 kritiseerde hij al de volkshuisvestings-subsidies, met name de objectsubsidies 3). Wegens het ontbreken van prijsvoorschriften hebben de objectsubsidies volgens hem vooral geleid tot hogere bouwkosten, spanning op de arbeidsmarkt en de bouwmarkt. Voor zover de premie niet naar de bouwer gaat, gaat hij naar de eerste koper die deze als vermogenswinst contant realiseert bij verkoop. Drees stond toen op het standpunt dat de rechtvaardiging van de subsidie vooral moest worden gezocht bij het bevorderen van een rechtvaardige inkomensverdeling: „zonder subsidies zouden of bepaalde groepen huizen alleen door beter gesitueerden worden bewoond of de bewoner zou te weinig overhouden voor andere uitgaven dan huur”. Algemene subsidies hebben niet dat effect en stimuleren alleen de consumptie van „auto's en sherry, maar ook kleding en schoeisel”. „De SER stelde zich op een vergelijkbaar standpunt 4). „De Raad stemt dan ook in met het streven van de regering om in het kader van het huisvestingsbeleid te komen tot een beëindiging

2) H. van Fulpen, *Volkshuisvesting in demografische en economisch perspectief*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele studies nr. 8, Den Haag, 1985, blz. 167.

3) W. Drees, *Inkomensverdeling en overheidsuitgaven*, Haarlem, 1963.

4) Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de omvang van de jaarlijkse huurverhogingen*, 1968 nr. 5, blz. 11.

van het systeem van objectsubsidiering". Verder acht de Raad het gewenst dat de gevolgen voor 'hardheidsgevalen' worden opgevangen via individuele subsidies.

Als laatste in dit rijtje past het te verwijzen naar Goedhart 5). Subjectsubsidies acht Goedhart op de woningmarkt mogelijk indien de markt langdurig verstoord is na bij voorbeeld een oorlog. „Tijdens die langdurige aanpassingsperiode kunnen huursubsidies ten behoeve van minder draagkrachtigen een motivering vinden in de combinatie van hun inkomenspositie met - vooral vaak voor nieuw tot de markt toetredenden geldende - moeilijkheden bij het vinden van aanbod in de door hen gewenste prijsklassen. Algemeen werkende huursubsidies (objectsubsidies) voor de huren van relatief dure nieuwbouw, schieten dan uit herverdelingsoogpunt hun doel voorbij, doch zuivere subjectsubsidies, los van het object, bieden geen soelaas voor de specifieke knelpunten”.

Deze geluiden waren in de tweede helft van de jaren zeventig, bij een toename van het aantal woningzoekenden, zeldzaam, maar komen bij de veranderende marktomstandigheden nu weer boven water. De mening over de individuele huursubsidie blijkt nu aanzienlijk negatiever te zijn dan voor de invoering. Een reden hiervoor is dat het aantal ontvangers (circa 700.000) aanzienlijk groter is dan toen werd voorzien. Een andere reden is dat ondertussen ook de problematiek van de marginale lastendruk onder de aandacht is gekomen. In *Nederlandse overheidsuitgaven* reageert Drees onder andere op een passage uit *Draagt elkanders woonlasten* van de Raad van Kerken, waarin onder andere gepleit wordt voor een herverdeling van woonlasten 6). Drees neemt de nota op de korrel: „Is het wenselijk dat jonge mensen alleen wonen, dan moet dat bevorderd worden (door subsidie) t.o.v. samenwonen. Immigranten die eigen huis en werk opgaven om vrijwillig naar Nederland te komen in 1974 en 1975 kunnen moeilijk klagen dat er hier weinig huisvesting voor hen is. Het is geen wet van Meden en Perzen dat gescheiden vrouwen alleen willen wonen; dat hangt van subsidiëring af, bij meer inkomen ter vrije besteding zullen sommigen kiezen voor wonen met bijv. zuster of vriendin, of voor verhuur van kamers”. Bij zijn conclusies lezen wij ten slotte: „Quotes van het inkomen voor goederen en diensten wijzigen zich. Zo gaf men vroeger één of twee procent uit voor verplaatsing, tegenwoordig tien procent of meer. Ook de quote voor vacantie en voor energie is fors gestegen. De hoge rente, de grond- en bouwrijzen in een vrij vol land, leiden er op zich al toe dat men meer uitgeeft voor wonen. Des te meer indien men met minder dan de helft van het aantal mensen in een woning woont dan vroeger, het ruimtegebruik per persoon is enorm gestegen. Er is echter geen reden voor de overheid om quotes voor te schrijven. Als de overheid groepen wil helpen, dan in geld. Men kan ook aan jongeren beter geen afzonderlijk recht op zelfstandig wonen toekennen (evenmin als op een motorfiets of een buitenlandse reis), de overheid kan zich beperken tot hulp in geld waar nodig geacht”. Kortom „De tijd is rijp voor fundamentele heroverweging”.

Goedhart blijkt ook niet erg tevreden 7). „Er is geen sector waarbinnen zoveel kansen zijn gemist om tot een redelijke marktgewijze voorziening met optimale allocatie te komen als die van de volkshuisvesting ... Intussen is er vrijwel niets nagelaten om de vraag naar woonruimte op te voeren; niet alleen door zeer ruime subsidiëring en premiëring, maar tevens door het erkennen van 'rechten' op woonruimte door groepen (alleenstaande jongeren bijv.) die daarom in vroeger tijden nooit zouden hebben gevraagd... Niet alleen is de omvang van de objectsubsidiering blijven toenemen, maar daarnaast is het aantal individuele huursubsidies in zodanige mate gegroeid dat de gemeentelijke ambtelijke apparaten daaronder gebukt gaan en deze qua vaststelling en uitbetaling uitermate dure vorm van subsidiëring een forse bijdrage levert aan de stijging van de collectieve lasten. Indien er ergens een dringende noodzaak is voor heroverweging van het beleid en echte ombuigingen, dan is die noodzaak er wel op dit terrein”.

Een vergelijkbare mening is Wolfson toegedaan, zij het

iets gunneerder ten aanzien van de individuele huursubsidie 8). Hij richt zich meer op de objectsubsidies als boosdoener: „Voor dergelijke merit- of bemoeigoederen is geen plaats in een socialistische ideologie die de mondigheid van de mensen respecteert. Zo is er bijvoorbeeld geen ideologische reden om goed wonen als zodanig te subsidiëren (met objectsubsidies). Er is wel een reden om woonruimte, als sociale basisvoorziening, betaalbaar te houden voor wie daar werkelijk behoefte aan heeft. Daartoe dient de individuele huursubsidie als verdeelmaatregel ... Wat we nodig hebben is een versnelde huurharmonisatie en een afschaffing van objectsubsidies en de invoering van een inkomensafhankelijke doorstromingsheffing op relatief welvarende samenlevingsverbanden die beslag blijven leggen op goedkope huurwoningen”.

Bij deze pleidooien voor een minder stringent overheidsingrijpen is het zinvol even stil te blijven staan bij de vraag hoe een vrije woningmarkt functioneert, want blijkbaar wordt er in het vakgebied van de openbare financiën verwacht dat de vrije marktkrachten tot een optimale allocatie leiden. Dit is niet onmogelijk, maar die optimale allocatie heeft op een (voorraad)markt als de woningmarkt wel vaak een uitkomst tot gevolg die politiek niet acceptabel is.

Opvallend is dat op een dergelijke markt de huurprijsontwikkeling in normale omstandigheden de neiging heeft achter te blijven bij de algemene prijsstijging. Dit blijkt een internationaal verschijnsel te zijn. In vrijwel alle Westerse landen bleef in de periode 1970-1982 de huurprijsstijging achter bij de algemene prijsstijging. De uitzonderingen betroffen met name de landen met een uitgebreide huurwetgeving: Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland 9). De reden voor deze starheid van de huren wordt veelal gezocht in het feit dat slechts een klein deel van de voorraad actief op de markt verschijnt in een jaar. Voor de rest ligt de huur 'vast' in contracten, veelal zonder adequate indexering. Daarbij komt dat bij de lange-termijnfinanciering veelal voorzichtige uitgangspunten worden gehanteerd. Men speculeert bij de bepaling van de aanvangshuur niet op sterke huurverhogingen in de toekomst. Bij een volledige annuïtaire financiering wordt zelfs helemaal geen rekening gehouden met een huurstijging en is een huurverhoging alleen maar nodig om de stijgende kosten van onderhoud te betalen; de veel grotere financieringslasten blijven nominaal in de tijd gelijk. Bedrijfseconomisch is een afschrijving op historische kosten verklaarbaar door te verwijzen naar het „zelfstandige vruchtdrager”-karakter van de woning en naar de financiering met veelal vreemd vermogen waardoor een afschrijving op bij voorbeeld vervangingswaardebasis in een vrije niet mogelijk markt en niet nodig is 10).

Naast deze achterblijvende huren staan veelal bouwkosten die de neiging hebben sneller te stijgen dan de algemene prijsstijging als gevolg van de achterblijvende produktiviteitsstijging in de arbeidsintensieve bouwsector. Deze twee verschijnselen leveren gecombineerd het beeld op van dure nieuwbouw die toegevoegd wordt aan een goedkoop blijvende voorraad. Het economen-ideaal dat de prijs van de voorraad zich aanpast aan de kosten van de laatste toegevoegde eenheid, treedt op deze voorraadmarkt derhalve niet op, mede omdat de toevoeging

5) C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975, blz. 71.

6) W. Drees, *Nederlandse overheidsuitgaven*, Vuga, Den Haag, 1985.

7) C. Goedhart, Scheefgroei, ombuigingen en profijtbeginsel, in: P.J. Eijgelshoven en L.J. van Gernerden (red.) *Inkomensverdeling en openbare financiën*, opstellen voor Jan Pen, Utrecht, Uitgeverij Het Spectrum, 1981.

8) D.J. Wolfson, Socialistische inkomenspolitiek, *Socialisme en Democratie*, april 1984, blz. 124.

9) H. van Fulpen, *Een internationale vergelijking van woonuitgaven*, Onderzoeksproject woonlasten en woonlastenbeleid: working paper 13, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1984.

10) H. van Fulpen, op.cit., 1985, bijlage 2. Hierin ook een aantal verwijzingen naar J.W.G. Floor, *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*. Leiden, Stenfert Kroese, 1971, waar vergelijkbare standpunten zijn te vinden.

van de voorraad relatief klein is. Dit economen-ideaal is bij voorbeeld verwoord in een SER-advies van 1968: „De raad wijst erop dat zij in haar adviezen over huur- en huursubsidiebeleid steeds het standpunt heeft ingenomen dat bij een herstel van een evenwichtige woningmarkt, dus op langere termijn gezien, het algemene huurniveau zal worden bepaald door de stichtingskosten van nieuw te bouwen woningen, verschillen in woongenot in ruimste zin genomen, daarbij in aanmerking nemende. Met andere woorden, de evenwichtshuur zal te zijntijd moeten worden afgeleid van de kostprijshuren van nieuw gebouwde woningen, dat wil zeggen huren die zonder rekening te houden met subsidie een lonende exploitatie mogelijk maken” 11).

Een goedkope voorraad gecombineerd met dure nieuwbouw wil zeggen dat er in een vrije markt voornamelijk voor de doorstroming wordt gebouwd. Nieuwkomers op de woningmarkt, met veelal een laag inkomen, zijn aangewezen op de bestaande voorraad 12). Bij veroudering van een wijk is de druk om de woningen te verbeteren niet groot. Naast het traditionele dilemma der gevangenen dat hier optreedt, is er ook het gegeven dat met weinig onderhoud op korte termijn een beter rendement wordt gemaakt dan met veel onderhoud en dat in een latere fase nieuwbouw, voor hogere-inkomensgroepen, ook aantrekkelijker is dan renovatie, mede door de betere mogelijkheden voor de financiering (afschrijving op basis van vervangingswaarde komt niet voor bij dit goed). Er zijn weinig voorbeelden te noemen van oude standwijken die in een vrije markt 'normaal' worden onderhouden. Veel vaker komt het voor dat een wijk verpaupert en de elders te realiseren nieuwbouw voor een meer koopkrachtige vraag wordt gebouwd.

Opkomst en verval van wijken is de waarschijnlijkste uitkomst van een vrije woningmarkt. Dat proces is in bijzonder veel landen in een of andere vorm waar te nemen. Dit verschijnsel dient in het oog te worden gehouden bij ideeën over een mogelijke liberalisatie van de volkshuisvesting. De nuances bij de meeste pleidooien vanuit de hoek van de openbare financiën zijn niet groot. Doordat men bovendien geen concrete beleidsmaatregelen noemt, dreigt men bij het weggooien van het volkshuisvestingsinstrumentarium ook het instrumentarium voor de stadsvernieuwing, al of niet bewust, overboord te zetten. Juist op het terrein van de stadsvernieuwing ligt een bijzondere taak voor de overheid, als was het maar omdat men die zich in een zeer dichtbevolkt land niet kan permitteren wijken te laten verpauperen en elders gewoon opnieuw te beginnen. Daarvoor is de ruimte te schaars in Nederland.

## Heroverweging

In het recente rapport *Heroverweging huur- en subsidiebeleid in de negentiger jaren* van een ambtelijke werkgroep worden twee wegen besproken die leiden tot een concrete liberalisatie van het volkshuisvestingsbeleid. Een viertal andere varianten komen hier niet verder aan de orde omdat die alleen het huidige beleid met minder geld proberen uit te voeren en de regelgeving in ieder geval niet verminderen. De twee liberalisatievarianten hanteren bij de onderbouwing vooral als argument dat de ontwikkelingen op de woningmarkt een uitgebreid overheidsingrijpen niet meer rechtvaardigen. In een tijd van algemene tekorten was het misschien noodzakelijk, maar nu er overschotten dreigen is een terugtreden van de overheid op zijn plaats. Essentieel is de aanname dat de vrije-marktwerking zal leiden tot een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod. De twee liberalisatievarianten worden weliswaar naast elkaar gepresenteerd, maar uit de begeleidende tekst blijkt dat de minst vergaande variant te beschouwen is als de voorloper van de vergaande variant. Een directe invoering van de vergaande variant zal, zoals het rapport zelf eufemistisch opmerkt, tot fricties leiden.

Uitgangspunt bij de minder vergaande variant is dat de overheid niet meer optreedt als subsidiegever bij iedere tegenvaller die zich bij de exploitatie van woningen voor-

doet. De overheid bepaalt ex ante de hoeveelheid subsidie voor een woning. Op grond van dit gegeven, de marktomstandigheden en de zelf te bepalen huurprijs zal een exploitant de beslissing nemen al of niet te investeren. Is de woning gerealiseerd dan zijn alle exploitatierisico's voor rekening van de exploitant. Exploitatiesubsidies van de overheid komen in het verhaal niet meer voor.

In de huursector gaat dit gepaard met een afschaffing van de dynamische-kostprijsmethode. Overgeschakeld wordt weer op een traditionele annuïtaire financiering waarbij nu de overheid ex ante de subsidie gaat bepalen voor een reeks van jaren, terwijl vroeger ex post de subsidie werd vastgesteld ter dekking van het exploitatietekort. De subsidie wordt in de loop van de exploitatieperiode afgebouwd, ongeacht het werkelijke exploitatieverloop van de woning. Het aantal woningen dat op deze wijze gerealiseerd kan worden is beperkt en ligt ongeveer op het huidige aantal woningen dat jaarlijks gesloopt wordt: 15.000. Naast deze woningwetwoningen worden er alleen nog eenmalige bijdragen verstrekt voor een beperkt aantal woningen: 20.000 met een eenmalige premie van f. 10.000 en voor stadsvernieuwingsgebieden 5.000 woningen met een eenmalige bijdrage van f. 20.000. Andere subsidies, zoals bij voorbeeld nu voor premie-A of premie-B koopwoningen worden verstrekt, komen niet meer voor. Ook in de verbeteringssector worden alleen nog eenmalige bijdragen verstrekt, te weten een bijdrage van 25% van de kosten bij een woning met een leeftijd tussen 25 en 40 jaar en 50% van de kosten bij oudere woningen. In totaal gaat het hierbij om 60.000 woningen per jaar.

Opvallend is dat het in deze liberalisatievariant niet meer een zorg van de overheid is hoeveel woningen er in totaal worden gebouwd of verbeterd. De overheid stelt zich als het ware garant voor een minimumpakket en laat de rest over aan de markt. Is er veel vraag naar woningen dan zal er wel meer gebouwd worden dan als er weinig vraag is. Het in deze variant gepresenteerde bouwprogramma ligt weliswaar lager dan in de andere varianten, maar het gaat te ver te zeggen dat de overheid zich volledig terugtrekt. Daarvoor is een nieuwbouwprogramma van 40.000 gesubsidieerde woningen en 60.000 gesubsidieerde verbeteringen toch vrij hoog.

Het huurbeleid wordt geliberaliseerd, hetgeen inhoudt dat de overheid zich niet meer bemoeit met de huurprijsvorming. Om de lopende verplichtingen af te bouwen zal de overheid wel jaarlijks een fictief trendmatig huurpercentage vaststellen. Exploitanten hebben echter de mogelijkheid met de huurder een andere prijs overeen te komen. Dit marktmechanisme (met afschaffing van de huurbescherming) wordt in de plaats gesteld van de huidige huurharmonisatie waarbij de huurverhoging afhankelijk is van een administratief vastgestelde kwaliteit van de woning. De individuele huursubsidie ten slotte wordt afgeslankt: de maximale huurgrens wordt een aantal jaren bevroren en de subsidie wordt sneller minder naarmate de woning beter van kwaliteit is.

Een reeks van traditionele taken van het directoraat-generaal van de volkshuisvesting verdwijnen in deze opzet: een nauwkeurige planning en programmering van de bouwactiviteiten, bouwkostenbeheersing en kwaliteitsbewaking en huurprijsvaststelling bij nieuwbouw, verbetering en voorraad. Op zich hoeft dit niet tot rampen te leiden, maar beseft dient te worden dat ook een aantal doelstellingen onder druk komen te staan: de huisvestingsmogelijkheden in de nieuwbouw van lagere-inkomensgroepen (inclusief bejaarden) worden minder en medewerking van bewoners in stadsvernieuwingsbuurten zal dalen.

11) Sociaal-Economische Raad, 1968.

12) In specifieke omstandigheden kunnen natuurlijk ook andere marktsituaties optreden. Zo is het mogelijk dat in een periode van snelle huishoudensvorming als gevolg van demografische ontwikkelingen de huurprijs extra omhoog gaat. Ook is het mogelijk dat door een combinatie van rentefluctuaties en technologische vernieuwingen de nieuwbouw goedkoper is dan vergelijkbare woningen die een paar jaar eerder zijn gebouwd.

Het bouwen voor de doorstroming zal daarentegen meer nadruk krijgen op de woningmarkt, met een veel grotere rol voor het eigen-woningbezit. Deze verandering bij de nieuwbouw, ruwweg aan te duiden als de overgang van 'bouwen voor de buurt' naar 'bouwen voor de doorstroming' is waarschijnlijk het meest structurele gevolg en komt vooral in de stadsvernieuwingsgebieden naar voren. Dat de verandering juist hier waarneembaar is, is logisch omdat in de stadsvernieuwingsgebieden (breed gedefinieerd en zich dus uitstrekkend tot na oorlogse wijken) juist geprobeerd wordt de marktontwikkelingen tegen te gaan, en daar zullen de gevolgen van een meer marktconform beleid dan ook best waarneembaar zijn.

Voor de duidelijkheid zij er hier echter op gewezen dat de stadsvernieuwing in deze minst vergaande liberalisatievariant zeker niet wordt stopgezet. Ten opzichte van de basisvariant worden nieuwbouw- en verbeteringsprogramma's weliswaar met een derde gekort, maar het overblijvende woningwetprogramma zal juist meer in de stadsvernieuwingsgebieden worden gebouwd en ook premie-woningen worden juist voor de stadsvernieuwingsgebieden geprogrammeerd. Het programma is geringer in omvang maar sterker gericht op stadsvernieuwing.

In de vergaande liberalisatievariant wordt de lijn extreem ver doorgetrokken. Er blijft alleen nog een kleine eenmalige bijdrage over (f. 5.000 subsidie per woning voor 15.000 nieuwbouwwoningen en 10.000 verbeteringen). Geen rijksleningen meer, noch subsidies voor verhuis- en herinrichtingskosten, isolatie, woonwagens, lokatiesubsidie e.d. Verkoop van huurwoningen past hier ook in, alsmede de omvorming van de individuele huursubsidie in een huurgewenningsbijdrage voor maximaal 5 jaar. De te bereiken bezuinigingen zijn natuurlijk groot: circa 60% van de begroting verdwijnt. Het is eerder verbazend dat nog 40% overblijft. De woningmarkt is in deze variant volledig overgelaten aan de marktomstandigheden en komt dan ook dicht bij het ideaal van de algemeen-economen, zoals hierboven beschreven. Van een ontzien van de stadsvernieuwing is geen sprake.

Zoals aangegeven is de belangrijkste argumentatie voor beide varianten gelegen in het feit dat de marktomstandigheden zich wijzigen en de overheid in een markt zonder tekorten duidelijk minder taken te vervullen heeft. Dit is zeer logisch, maar gaat aan één ding voorbij, namelijk de vraag of de marktuitsluiting op een volledig vrije markt zonder tekorten voor de overheid acceptabel is. Met name de consequentie dat wijken verpauperen en ander wijken juist sterk opkomen als gevolg van een selectief verhuisproces dat sterk bepaald wordt door de doorstroming van hogere inkomens naar de nieuwbouw en een concentratie van lage inkomens in de goedkope, slechtere voorraad, is in het verleden door de politiek niet acceptabel bevonden. Steeds is gezocht naar mogelijkheden om het stadsvernieuwingproces te stimuleren. Bij een volledige liberalisatie van de volkshuisvesting valt ook dit beleidsonderdeel uit de boot. De verregaande liberalisatievariant lijkt daarmee op weinig politieke steun te kunnen rekenen.

Anders ligt het bij de minder vergaande liberalisatievariant. Deze variant onderscheidt zich qua bezuinigingsbedrag nauwelijks van de ander varianten, maar probeert alleen iets meer marktimpuls in het systeem in te bouwen door vooral exploitatiesubsidies te vervangen door eenmalige bijdragen en ex ante vastgestelde subsidiebedragen voor enige jaren. De stadsvernieuwing is hier niet méér het slachtoffer dan bij de ander varianten. Met dit accent hoeft deze liberalisatievariant niet bij voorbaat onhaalbaar te zijn.

## Liberalisatievoorstellen vanuit de volkshuisvestingswereld

Traditioneel wordt er vanuit een bepaalde sector vrijwel alleen gepleit voor meer subsidies. Zo ook vanuit de volkshuisvesting. Nu de markt enigszins aan het veranderen is, komen ook voorstellen op tafel die met de bestaande mid-

delen andere accenten proberen te leggen en bij voorbeeld pleiten voor enige liberalisatie. Dit is binnen de volkshuisvestingswereld nooit de liberalisatie zoals die in de openbare financiën soms wordt verkondigd of in de vergaande liberalisatievariant is verwoord, maar beperkt zich vrijwel altijd tot „het zodanig veranderen van overheidsregelgeving dat de produktie en de consumptie van goederen en diensten meer bepaald worden door (veranderingen in) vraag en aanbod op de markt” 13). De 'mag-het-ietsje-meer-zijn'-definitie dus. Vanuit dit standpunt probeert men dan te komen tot bepaalde beleidsaanbevelingen. Erg ver in de richting van de liberalisatie gaat men in het algemeen niet.

Veelal wordt het liberalisatiegeluid naar voren gebracht vanuit de bouwwerkgevers, hoewel men daar zorgvuldig vermijdt bij de voorstellen zo ver te gaan dat de subsidies zouden kunnen verminderen. In 1981 werd de wereld opgeschrikt door een publikatie van de groep 30/6 14). Veelal gaat er een terroristische organisatie schuil achter een dergelijke datum-naam, maar in dit geval betrof het een respectabel gezelschap, hoofdzakelijk afkomstig uit de financiële en de bouwwereld. In de brochure pleiten zij voor afschaffing van alle objectsubsidies, opdat de werkelijke kosten van het wonen voor de bewoners duidelijk worden. Wel was er ruimte voor aan het inkomen gebonden subsidies alsmede voor een (tijdelijke) woonbelasting. Daarna is dit geluid weer wat weggezaakt. Met name omdat rond 1980 in de ons omringende landen de bouwproduktie sterk in elkaar zakte, maar in Nederland dank zij de overheidssteun de huurwoningproduktie juist werd opgevoerd, hoorde men vanuit de werkgevershoek weinig kritiek op het huur- en subsidiebeleid.

Ondertussen, met het oprabbelen van de economie, wordt de kritiek weer groter. Een van de recentste publikaties in dit verband is een column van de bouwwerkgever Van Wijnen in *Bouw* onder de titel 'Van staatsdirigisme naar werkelijke markt' 15). In dit artikel pleit hij vooral voor het overlaten aan de markt van allerlei beslissingen. Afgeschaft kunnen worden de nauwkeurige planningsprocedure tot op lokaal niveau van het aantal woningen en de financieringscategorie, eisen in het Rijksbouwbesluit die te ver gaan en de verkokering van het subsidiestelsel bij woningverbetering. Opvallend is dat weer niet gepleit wordt voor afschaffing van de subsidies. Dit afschaffen zou inderdaad wel eens minder gunstig kunnen zijn voor de bouw(werkgevers).

Ook bouweconomen gaan langzaam in de richting van een vrijere markt. Zo pleit Conijn voor een 'geliberaliseerd woningbouwbeleid' 16). Het nieuwbouwprogramma zou zich minder kunnen gaan richten op de lage-inkomensgroepen en meer op de doorstroming, waarbij bovendien de vraag aan de orde komt of het totale bouwproduktie dan nog wel een zorg van het rijk is. Woningbehoeften gaan dan een minder prominente rol spelen in het beleid. Dit hoeft niet gepaard te gaan met een ineenstorting van de bouw, omdat de nieuwbouw ten opzichte van de voorraad vrij concurrerend kan zijn. Zoals de titel van het artikel aangaat, gaat het hierbij vooral om een liberalisering van het woningbouwbeleid.

In mijn proefschrift beschrijf ik een mogelijke liberalisatie op een breder volkshuisvestingssterrrein. Liberalisatie wordt hier duidelijk in de 'mag-het-ietsje-meer-zijn'-definitie gebruikt. Bovendien wordt het gecombineerd met een grotere zeggenschap van de gemeente; decentralisatie dus. De grote lijn van de voorstellen ziet er als volgt uit:

- een grotere mate van vrijheid voor huurders en verhuurders op het terrein van de huurprijsvorming, met gelijktijdig de vaststelling van de (gemiddelde) trendhuur door de overheid (om een vinger aan de pols te houden ten aanzien van de gemiddelde huurontwikke-

13) H. van Fulpen, op. cit., 1985. blz. 317.

14) Groep 30/6, *Wonen kan en moet*, 1981.

15) Paul van Wijnen, Van staatsdirigisme naar werkelijke markt?, *Bouw*, nr. 24, 23 november 1985.

16) J.B.S. Conijn, Geliberaliseerd woningbouwbeleid kan perspectieven bieden, *Bouw*, nr. 9, 27 april 1985.

ling, wat onmisbaar is bij een uitstaand leningsbedrag van de overheid van f. 60 mrd.);

- een beperking van het bouwprogramma tot alleen dat deel dat noodzakelijk is voor de uitbreiding van de voorraad op grond van demografische ontwikkelingen (afloupend van 70.000 woningen nu tot 30.000 in 2000) plus voor vervanging van te slopen woningen (circa 15.000 woningen). Met een toename van de economische groei kan ook de productie in de vrije sector opgevoerd worden;
- het bouwprogramma bestaat alleen uit één soort gesubsidieerde huurwoningen en premie-A-koopwoningen. De andere subsidies voor de koopsector vervallen hiermee;
- bij de gesubsidieerde huurwoningen wordt de subsidie bij aanvang voor een reeks van jaren bepaald. De huur wordt door de exploitant bepaald. Eventuele exploitatietekorten of -overschotten zijn ook voor de exploitant. De financiering hoeft niet meer via het rijk te lopen, maar kan gewoon op de kapitaalmarkt plaatsvinden (al of niet via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw);
- een dynamische financiering blijft bestaan omdat het rijk de huurtrend blijft bepalen voor de woningen in de voorraad. Hiermee wordt voorkomen dat de huurprijs in de voorraad achterblijft en de vraag naar de nieuwbouw stagneert vanwege het grote prijsverschil tussen voorraad en nieuwbouw;
- een integratie van het fonds voor de stads- en dorpsvernieuwing met andere eenmalige subsidies voor de volkshuisvesting (koopsubsidies, aankoop woningen door gemeenten, verbetering na oorlogse woningen) tot een fonds gebouwde omgeving. Met dit over gemeenten te verdelen fonds kunnen gemeenten een zelfstandig beleid voeren, met eigen afwegingen tussen bijvoorbeeld verbetering of nieuwbouw. Een versterking van de decentralisatie dus.

In deze voorstellen is de rol van de gemeente duidelijk groter geworden. Het rijk beperkt zich zoveel mogelijk tot het aangeven van de kaders waarbinnen de gemeenten en de particuliere organisaties kunnen functioneren. Decentralisatie en liberalisatie gaan in deze voorstellen dus hand in hand.

Priemus en Adriaansens benadrukken in hun WRR-rapport *Marges van volkshuisvestingsbeleid* ook dat wijzigende marktverhoudingen op het terrein van het huur- en subsidiebeleid tot gevolg kunnen hebben dat het beleid niet meer ongedifferentieerd voor het hele land geldt (17). Vooral binnen de huurharmonisatie zal ook steeds meer ruimte moeten komen om naast extra huurverhogingen ook huurverlagingen door te voeren. De subjectieve elementen in het woningwaarderingssysteem zullen daarbij steeds intensiever moeten worden gebruikt. Bij de exploitanten op de woningmarkt zullen meer verantwoordelijkheden moeten worden gelegd. Niet alles is meer door de overheid af te dekken. In hun rapport heet dit een toename van de privatisering. Deze term wordt ook toegepast bij het overbrengen van de woningwetfinanciering naar de kapitaalmarkt. Ook op het terrein van de woonruimteverdeling pleiten Adriaansens en Priemus voor een grotere flexibiliteit en in een recent interview bepleit Priemus tevens een beperking van de objectsubsidieering: niet meer gedurende de gehele exploitatieperiode, maar afbouwen in bijvoorbeeld 10 jaar (18). Hoewel zij zelf de term liberalisering nadrukkelijk niet gebruiken kan toch geconstateerd worden dat ook in deze voorstellen de marktwerking meer gewicht in de schaal gaat leggen. In die zin is er dus wel sprake van liberalisatie in de 'mag-het-ietsje-meer-zijn'-definitie.

Staan de voorstellen in mijn proefschrift nu haaks op het tot nu toe gevoerde kabinetsbeleid? Dat is niet het geval. Het trekt vrij consequent enkele lijnen van het huidige beleid door en de consequenties op lange termijn worden hierdoor duidelijker. Er is wel een verschil in uitgangspunt. In mijn proefschrift beschrijf ik de markttechnische noodzaak te komen tot enige liberalisatie van het volkshuis-

vestingsbeleid, met daaraan gekoppeld de evenzeer noodzakelijk decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid. De benadering van het kabinet is andersom. Het kabinet wil decentraliseren en daarbij is wellicht enige liberalisatie onontkoombaar.

Interessant in dit verband is de toespraak van staatssecretaris Brokx op 8 maart jl. voor een congres van het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting. Uitgaande van de decentralisatie komt hij tot de volgende signalering:

„Voor de corporaties betekent dit (de decentralisatie) ook een grotere verantwoordelijkheid. In de afgelopen jaren is de afdekking van bedrijfseconomische risico's sterk gereduceerd. Betekent deze grotere financiële verantwoordelijkheid nu ook een grotere inhoudelijke en beleidsmatige ruimte voor de corporaties? ... Ik meen dat een grotere bedrijfseconomische verantwoordelijkheid zal moeten leiden tot grotere beleidsvrijheid: dat is een eenvoudige kwestie van eerlijkheid. Er zijn echter een paar 'maren'.

1. De corporaties zijn particuliere instellingen, maar zij opereren niet op de vrije markt. *Ik ben niet ongenegen om nuances in het centrale huurbeleid met het parlement te bespreken*, maar een volledig vrije prijsvorming is – denk ik – de kern van de sociale huisvesting overboord te zetten.

2. De corporaties werken met gemeenschapsmiddelen en beheren een immense waarde, die met gemeenschapsgeld is opgebouwd. Dat legt verplichtingen op jegens die gemeenschap. Het betekent b.v. dat in de sfeer van de inspectie, verslaglegging, democratisch functioneren e.d. eisen mogen worden gesteld" (19).

Geconstateerd kan worden dat ook de staatssecretaris bereid is na te denken om bij een essentieel onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid, namelijk het huurbeleid, meer vrijheden in te bouwen om te kunnen reageren op lokale marktsituaties. Dit is een belangrijke stap in de richting van enige liberalisatie. Geconstateerd kan ook worden dat dit goed kan samengaan met de decentralisatie van de volkshuisvesting. Gezien de marktomstandigheden in de komende jaren, mag worden verwacht dat deze lijnen van liberalisatie en decentralisatie steeds sterker in het beleid tot uiting zullen komen. Daarmee is niet gezegd dat het economie-ideaal van de vrije markt gerealiseerd zal worden. De marktuitsluiting daarvan – opkomst en verval van wijken – wordt door de politieke partijen tot nu toe niet geaccepteerd. Juist bij het beheer van de woningvoorraad zal tegen de stroom van de marktkrachten in geroeid moeten worden.

**Hans van Fulpen**

17) C.A. Adriaansens en H. Priemus (met bijdragen van J. van der Schaar), *Marges van volkshuisvestingsbeleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.

18) Reinoud Roscam Abbing, Woningen tot einde subsidiëren is grootste kwaal. *NRC Handelsblad*, 22 maart 1986.

19) Positie woningcorporaties vereist restricties bij verlenen van grotere beleidsvrijheid, *Staatscourant*, 12 maart 1986.