

Misvormd beeld van de woningmarkt

Joost Passenier stelt in zijn artikel 'Bouw duur, liberaliseer de huur!' (*ESB*, 91, 24 maart 2006, 138-139) dat de problemen op de woningmarkt eigenlijk eenvoudig zijn op te lossen. In deze bijdrage neem ik de analyse van Passenier op de korrel. Zijn argumentatie heeft met kennis van het overkoepelende fenomeen 'woningmarkt' weinig tot niets te maken.

Ruimtelijke ordening en bouwregelgeving

We volgen het betoog van Passenier op de voet. Hij meldt: *"Via aanbodrestricties zoals ruimtelijke ordening en minimum-eisen aan de kwaliteit van woningen vergroot de overheid de inflexibiliteit van het aanbod van woningen. Dit is in combinatie met economische groei en de gedaalde rente een belangrijke oorzaak van de gestegen koopprijzen. Vermindering van aanbodrestricties vormt een belangrijk aanknopingspunt voor een herziening van het woonbeleid"* (Passenier, 2006).

Ik plaats enkele observaties bij de geconstateerde aanbodrestricties. Het Bouwbesluit vormt een prestatiegerichte omschrijving van de minimumeisen voor de kwaliteit van gebouwen, passend in de Europese benadering van functionele prestatie-eisen. Het Bouwbesluit levert voor bouwbedrijven, decentrale overheden en opdrachtgevers een *level playing field* dat de concurrentie op de nieuwbouwmarkt vergemakkelijkt (Scholten, 2001). Het stellen van minimumeisen is bovendien nodig om negatieve externe effecten te pareren. Sinds 1901 wordt dit gezien als een erkend motief voor overheidsinterventie (Van der Schaar, 1987). Natuurlijk is deregulering van bouw-eisen een loffelijk streven, maar van een aanbodrestrictie kan niet worden gesproken. Toen in de jaren zeventig de productie hoger dan 150.000 woningen op jaarbasis was, waren de bouw-kwaliteitseisen in vele opzichten zelfs hoger dan nu het geval is. Ik daag Passenier uit om één vigerende bouweis te noemen die zou kunnen worden afgeschaft, waardoor het aanbod wordt gestimuleerd.

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM, 2001) was inderdaad een zeer restrictief beleidsdocument. De Tweede Kamer was dan ook zo verstandig om deze beleidslijn niet te steunen. In 2004 volgde de Nota Ruimte (Ministerie van VROM et al., 2004). Zoals elke nota kan ook deze nota worden gekritiseerd, maar vriend en vijand zijn het er over eens dat deze nota ontwikkelingsgericht is en een stimulans vormt voor ontwikkelaars en bouwers om te bouwen. Het duurt wel een aantal jaren voordat alle mogelijkheden kunnen worden benut.

Ik daag Passenier uit om één maatregel uit de Nota Ruimte te noemen die kan worden afgeschaft, waardoor het aanbod van woningen wordt vergroot. Wat Passenier niet noemt, zijn de milieueisen waarvan sommige zeker een aanbodbeperkend effect hebben (luchtkwaliteit, geluidshinder).

Huurregulering en huurbescherming

Passenier ziet de huurregulering als de bron van veel kwaad op de woningmarkt: *"De maximale huur volgens het woning-waarderingsstelsel is afhankelijk van onder andere kwaliteit en grootte van de woning. Hiervoor bestaat echter geen economische rechtvaardiging (...). Een zwaarwegender reden voor huurregulering is dan ook inkomensherverdeling. Herverdeling via de huur is echter inefficiënt"*.

Ik daag Passenier uit om één beleidsmaat te mobiliseren waaruit zou blijken dat inkomensherverdeling de rechtvaardiging is van de Huurprijzenwet Woonruimte. Dat zal hem niet lukken, want dit is de achtergrond van het huurprijsbeleid niet. De huursubsidiëring (huurtoeslagbeleid) heeft wél een inkomensherverdelend effect en beoogt de beperkingen door een laag inkomen van de kansen op de woningmarkt te reduceren. Vreemd genoeg wordt dit instrument door Passenier niet genoemd, hoewel juist dit instrument in sommige opzichten meer en meer marktverstorend uitpakt.

Het huurprijsbeleid heeft vooral betrekking op de procedure en de omvang van de jaarlijkse aanpassingen van huren. Het gaat daarbij meer om ordening dan om sturing.

De Huurprijzenwet Woonruimte staat toe dat bij een mutatie van huurders in één keer de maximaal redelijke huur wordt gevraagd (harmonisatie-ineens). Deze huur is zo hoog dat de commerciële vastgoedbeleggers meestal onder dit niveau blijven om leegstand te voorkomen. De maximaal redelijke huur is in de meeste gevallen (meer dan) marktconform. Wat Passenier niet vermeldt, is dat het woningwaarderingsstelsel ook punten voor de woonomgeving kent die bijdragen aan het totale aantal punten. Deze woonomgevingspunten zijn zeer omstreden en zullen volgens de plannen van minister Dekker (Dekker, 2005) worden vervangen door de (meer marktconforme) WOZ-waarde.

Reguleringsvoordeel

Passenier ziet vervolgens kans het reguleringsvoordeel tussen de marktprijs voor wonen en geregleerde huurprijs te bepalen. Dat is bijzonder knap want niemand kent de (virtuele) vrije markthuren in Nederland. Hij vergelijkt de ontwikkeling van de huren en de ontwikkeling van de koopprijzen (index 1984 = 100) en jawel, hoe groter het reguleringsvoordeel voor de huurder (en het reguleringsnadeel voor de investeerder in huurwoningen), des te geringer de doorstroming van een geregleerde huurwoning naar een ongeregleerde huur- of koopwoning. Hier ziet Passenier over het hoofd dat elke huurwoning een harmonisatie-ineens bij mutatie kan ondergaan (als de verhuurder dat wil) en dat elke huurwoning potentieel ook een koopwoning is. Elke vastgoedbelegger weet dat door de verkoop van een huurwoning op een gunstig moment

het eindrendement er mooi kan uitzien. Geen woord wijdt Passenier aan de omstandigheid dat de hypotheekrenteaftrek de prijs van een koopwoning opstuwet. Ook dit is een reguleringseffect. De vergelijking van huren en koopprijzen brengt de waarnemer wel op het spoor van een marktverstoring factor die Passenier niet noemt: de extreem verschillende manier (ook wat verdelingseffecten betreft) waarop de overheid de huur- en de koopsector behandelt. Alleen deze omstandigheid verklaart al een groot deel van mobiliteitsbelemmeringen op de woningmarkt.

Mutatiëgraad

Vervolgens laat Passenier zien dat in de sociale huursector het percentage (opnieuw) verhuurde woningen tussen 1997 en 2003 systematisch is gedaald. De figuur die dit in beeld brengt, wordt niet nader toegelicht. Wel verbindt Passenier er de conclusie aan dat minder huurprijsregulering en een beperking van de huurbescherming moeten worden overwogen.

Maar hoe kan de dalende mutatiegraad in de sociale-huursector worden verklaard? Niet door de huurprijsregulering of de huurbescherming, want die waren in de beschouwde periode constant. Mijn veronderstelling luidt dat de mutatiegraad is gedaald door de toenemende schaarste aan huurwoningen (er zijn veel te weinig huurwoningen bijgebouwd; de huurmarkt komt letterlijk vast te zitten), wellicht door de verkoop van huurwoningen en door de neergaande conjunctuur waardoor ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt daalt. Mobiliteit op de woningmarkt en mobiliteit op de arbeidsmarkt hangen van oudsher samen.

Hypotheekrenteaftrek

Ten slotte snijdt Passenier het onderwerp 'hypotheekrenteaftrek' aan en constateert dat de renteaftrek op lange termijn effect heeft op het aandeel koopwoningen in de totale woningvoorraad en daarmee het eigenwoningbezit. In internationaal comparatief opzicht is dit zeer de vraag. In 2004 verhuisden 7.238 Nederlanders naar België (waarmee België voor ons het grootste emigratieland is). Een relatief groot deel van deze migranten koopt een huis in België waar men niet een dergelijke royale hypotheekrenteaftrek heeft als bij ons. Dankzij onze hypotheekrenteaftrek concurreren Nederlanders de Vlamingen uit hun eigen voorraad: een moderne vorm van kolonialisme. Toch heeft België van oudsher een aanzienlijk hoger aandeel koopwoningen dan Nederland.

Volgens Passenier zullen nieuwbouw en doorstroming op de woningmarkt afnemen als de hypotheekrenteaftrek wordt beperkt. Deze conclusie wordt niet onderbouwd. Groot-Brittannië laat zien dat de hypotheekrenteaftrek vrij geruisloos kan worden afgeschaft, als dat zorgvuldig gebeurt. De effecten hangen af van de begeleidende maatregelen (bijvoorbeeld afschaffing van de overdrachtsbelasting, een verlaging van de inkomstenbelasting of afschaffing van het eigenwoningforfait).

Passenier: "Vanuit de economische theorie kan geen uitspraak worden gedaan over de rechtvaardigheid van de hypotheekrenteaftrek". Nee, dat is waar, maar vanuit een bestuurskundige analyse, waar wordt geredeneerd vanuit beleidsdoelen, beleidsprioriteiten en beoogde effecten, kan dat wèl. De vraag die nu

aan de orde is, luidt welk beleidspakket wordt beschouwd en hoe de introductie van dat pakket wordt gefaseerd.

Oplossing van woningmarktproblemen

De oplossing van de woningmarktproblemen zoekt Passenier al met al in een vèrgaande huurliberalisatie en in het bijbouwen van dure woningen. Dit laatste is in de periode 1995-2000 met succes beproefd (VINEX-woningbouw), maar doordat de koopmarkt verzadigd raakte, moest na 2000 de woningdifferentiatie worden bijgesteld. IJburg is hiervan een algemeen bekend voorbeeld. Kennelijk is dit Passenier ontgaan.

Huurliberalisatie is door minister Dekker aangekondigd, maar door de Tweede Kamer zijn de plannen sterk afgezwakt. Op termijn is huurliberalisatie een logisch perspectief. Maar het aanbodstimulerende effect van huurprijsliberalisatie is vermoedelijk zeer beperkt. Institutionele beleggers, die al in het geliberaliseerde segment opereren, bouwen jaarlijks slechts ongeveer 2.000 woningen. Corporaties, die over ruime vermogens beschikken, laten zich in hun bouwplannen niet leiden door het huurbeleid, onder meer omdat onder de huidige omstandigheid de exploitatie van huurwoningen ruim kostendekkend is en altijd het perspectief van harmonisatie-ineens of verkoop gloort.

Tenslotte is huurliberalisatie slechts zonder problemen mogelijk als de ergste tekorten op de huurmarkt zijn bezworen en als de huursubsidiëring grondig is aangepast (zoals recent in Groot-Brittannië is gebeurd). De koppeling tussen huurhoogte en huurtoeslag (hoe hoger de huur, des te hoger de huurtoeslag) zal moeten worden verbroken. Gebeurt dat niet, dan leidt huurliberalisatie tot een explosie van uitgaven aan huurtoeslag.

Conclusie

Passenier heeft een amusante analyse van de woningmarkt gepresenteerd. In twee bladzijden ESB meende hij de regulering van de woningmarkt adequaat te kunnen analyseren. Dat is hem niet gelukt. Er is alle reden om kritisch naar de woningmarkt anno 2006 te kijken. Dat vergt echter een veel grondiger en meer valide analyse dan Passenier heeft gepresenteerd. Slechts op basis van een solide analyse kunnen maatregelen worden voorgesteld om de woningmarkt vlot te trekken. ■

Hugo Priemus

Hoogleraar faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU Delft
wetenschappelijk directeur Habiforumprogramma Vernieuwend Ruimtegebruik
h.priemus@tbm.tudelft.nl

Literatuur

- Dekker, S.M. (2005) Modernisering huurbeleid, Brief aan Tweede Kamer (Ministerie van VROM), 26 april.
- Ministerie van VROM (2001) *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Ruimte maken, ruimte delen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V&W & Ministerie van EZ (2004) *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Passenier, J.J.D. (2006) Bouw duur, liberaliseer de huur!, ESB, 91, 24 maart, 138-139.
- Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Scholten, N.J.M. (2001) *Juridische en technische grondslagen van de bouwregelgeving. Woningwet en Bouwbesluit*. Delft (dissertatie TU Delft).

