



VROMRAAD

Advies 064

Tijd voor keuzes

Perspectief op een woningmarkt in balans



De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 – IPC 105

2500 GX Den Haag

T (070) 339 15 05

F (070) 339 19 70

E vromraad@minvrom.nl

I www.vromraad.nl

Colofon

Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans.

VROM-raad, Den Haag, 2007

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Foto's:

voorkant; pagina 60: honderdprocent

pagina 12: Hollandse Hoogte

pagina 17b; 39a; 65a; 98b; 99b; 119a; 210b; 211b: Jan van der Ploeg

pagina 17a; 38b; 118b; 119b; 168b; 169a: Woonplus

pagina 22; 48; 64b; 148a: Rob Niemantsverdriet

pagina 34: Harry Nagel

pagina 38a; 58; 168a: Hugo Thomassen

pagina 52; 139a; 220: Henk Heeger

pagina 72: Lex Broere

pagina 118a: Marc Dorleijn

pagina 149b; 210a: Axel Smits

pagina 152; 202b: Dirk Dubbeling

overige foto's: VROM-raad

Tekeningen:

pagina 18: Tijmen Tonino

pagina 82: Joris Schellens - Tijmen Tonino

pagina 83: Ricky Thijssen - Laura Kluiters

Vormgeving figuren

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Opmaak en drukwerk

OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-8513-031-4

Tijd voor keuzes

Perspectief op een woningmarkt in balans

Advies 064
oktober 2007





Aan de minister van Wonen, Wijken en Integratie
Mw. drs. C.P. Vogelaar
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ Den Haag

datum: 17 oktober 2007
kenmerk: VRR2007001337
betreft: Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans

VROMraad

Mevrouw de Minister,

Het kabinet ziet een grote urgentie om een aantal aandachtswijken in de grote steden aan te pakken. De VROM-raad onderkent deze urgentie. Voor een succesvolle wijkaanpak is veel nodig. Naar het oordeel van de VROM-raad hoort hier evenzeer bij dat de bewoners van deze wijken kunnen beschikken over voldoende keuzemogelijkheden op de woningmarkt: in de wijk, in de stad en in de regio. Wonen in een bepaalde wijk vanwege het ontbreken van keuzes elders draagt immers niet bij aan leefbare en vitale wijken. Het goed functioneren van de stedelijke en regionale woningmarkt is een essentiële voorwaarde voor de wijkaanpak.

Op de woningmarkt valt een aantal ernstige problemen op. Er is een tekort aan kwalitatief goede woningen, de koopprijzen zijn voor velen te hoog, in de huursector zijn lange wachtlijsten en voor specifieke groepen is er een betaalbaarheidsprobleem. Door de slechte afstemming van vraag en aanbod en de grote kloof tussen de huur- en de koopsector, zijn er onvoldoende keuzemogelijkheden voor de burger. Niet alleen de burger ondervindt problemen, ook de overheid. Deze loopt risico's van marktinstabiliteit en van stijgende inkomstenderving.

Tegen deze achtergrond biedt de VROM-raad u dit advies over de hervorming van het woonbeleid aan. Hierin doet de raad voorstellen om het functioneren van de woningmarkt te verbeteren. Voor het goed functioneren van de woningmarkt is optreden van de overheid noodzakelijk. Wel is de raad van mening dat het overheidsingrijpen effectiever en gericht kan. De belangrijkste opgave is het creëren van meer keuzemogelijkheden door een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt.

In dit advies doet de raad de aanbeveling om de huur- en de koopmarkt vanuit de overheid neutraal te behandelen en de keuze geheel bij de burger zelf te leggen. Ook bepleit de raad een

Oranjevultensingel 6

Postbus 30949 IPC 105 2500 GX Den Haag

T (070) 339 15 05 F (070) 339 19 70 E vromraad@minvrom.nl | www.vromraad.nl



VROMraad

actief beleid inzake het woningaanbod: verruiming, differentiatie, kwaliteit en flexibiliteit van het woningaanbod zijn geboden. Tot slot bepleit de raad een veel gerichtere ondersteuning van de vraag. Dit kan door een geleidelijke transitie naar een eigendomsneutrale woontoeslag en afbouw c.q. hervorming van de huidige systematiek van huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting. De raad doet op dit vlak voorstellen voor de te kiezen richting en geeft overwegingen bij de transitie.

De raad wil de maatschappelijke partijen in het wonen consulteren bij de presentatie van het advies en bij een conferentie later dit jaar. Een verslag met de belangrijkste uitkomsten van deze maatschappelijke consultatie kunt u tegemoet zien. We geven u daarom in overweging te wachten met uw reactie op het advies tot na deze consultatie.

Hoogachtend,

De voorzitter

mr. H.M. Meijdam

De algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Inhoud

Vooraf	9	
Deel I: zienswijze VROM-raad op hoofdlijnen		
1	Hoe staat de woningmarkt ervoor?	13
2	Wat komt er op ons af?	19
3	Naar een andere rol voor de overheid	23
4	Een sterkere inzet op het aanbodbeleid	27
	4.1 Aanbodverruiming	27
	4.2 Kwaliteit aanbod	30
	4.3 Aanboddifferentiatie	32
	4.4 Aanbodflexibiliteit	33
5	Een effectievere en meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning	35
	5.1 Vraagondersteuning algemeen	35
	5.2 Eigendomsneutrale woontoeslag	37
	5.3 Huurbeleid	43
6	Heldere regels en waarborgen voor de spelers	49
7	Conclusies en aanbevelingen	53



Deel II: analyse en onderbouwing

1	Inleiding	59
2	Markt en overheid	61
2.1	Het specifieke karakter van de woningmarkt	61
2.2	Legitimatatie voor overheidsingrijpen op de woningmarkt	64
2.3	Overheidsingrijpen in historisch perspectief	66
2.4	Overheidsingrijpen in internationaal perspectief	68
2.5	Conclusie	71
3	Problemen op de Nederlandse woningmarkt	73
3.1	Een slechte afstemming tussen vraag en aanbod	73
3.1.1	De relatie tussen vraag en aanbod: aanbodelasticiteit	73
3.1.2	Vraag en aanbod op de Nederlandse woningmarkt	75
3.1.3	Differentiatie in de aanbodelasticiteit	78
3.2	Gevolgen van de slechte afstemming tussen vraag en aanbod	80
3.3	Conclusie	87
4	Oorzaken van de problemen op de woningmarkt	89
4.1	Inleiding	89
4.2	Oorzaken voor de stagnatie in de woningbouwproductie	89
4.2.1	Beleid en regelgeving van de rijksoverheid	90
4.2.2	Grondbeleid en locatieontwikkeling: de rol van de gemeente	94
4.2.3	De rol van de overige partijen	99
4.2.4	Economische factoren: de invloed van de conjunctuur	100
4.3	Vraagondersteuning in de koopsector	101
4.3.1	De fiscale behandeling van de eigen woning: het debat	102
4.3.2	De fiscale behandeling van de eigen woning: feiten en cijfers	104
4.3.3	Nadelen van het huidige systeem	111
4.3.4	Fiscale behandeling van de eigen woning: de visie van de raad	118
4.4	Vraagondersteuning in de huursector: de huurtoeslag	121
4.4.1	Nadelen van de huurtoeslag	122
4.4.2	De huurtoeslag: de visie van de raad	123
4.5	Huurbeleid	125

4.6	Scheefheid	129	
	4.6.1 Scheefheid: feiten en cijfers	129	
	4.6.2 Scheefheid: de visie van de raad	133	
4.7	De positie van woningcorporaties	134	
4.8	Conclusie: herijking overheidsbeleid is wenselijk	137	
5	Inspelen op de toekomst	141	
5.1	Demografische ontwikkelingen	141	
5.2	Economische ontwikkelingen	145	
5.3	Sociaal-culturele ontwikkelingen	146	
5.4	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	149	
5.5	Klimaatverandering	150	
5.6	Conclusie: toekomstige opgaven op de woningmarkt	151	
6	Naar een nieuw woonbeleid	153	
6.1	Naar een andere rol voor de overheid	153	
6.2	Uitgangspunten voor een nieuw woonbeleid	154	
7	Aanbodbeleid	159	7
7.1	Inleiding	159	
7.2	Nieuwbouwproductie en ruimtelijke ordening	159	
7.3	Samenstelling van de nieuwbouwproductie	165	
7.4	Anticiperen op de toekomst	167	
7.5	Regelgeving en kwaliteitsbeleid	172	
7.6	Het ontwikkelingsproces op lokaal niveau	173	
7.7	Meer differentiatie in het woningaanbod	177	
7.8	Aanbodbeleid in 'Ruimte geven, bescherming bieden'	181	
7.9	Samenvatting en conclusie	181	
8	Vraagondersteuningsbeleid	185	
8.1	Inleiding	185	
8.2	Uitgangspunten voor een nieuw systeem van vraagondersteuning	186	
8.3	Naar een eigendomsneutrale woontoeslag	189	
8.4	Vraagondersteuning in de huursector	191	
8.5	Vraagondersteuning in de koopsector	192	



8.6	Transitietraject vraagondersteuning koopsector	197
8.6.1	Uitgangspunten transitietraject koopsector	197
8.6.2	Vijf opties	199
8.6.3	Afbouw van de hypotheekrenteaftrek: buitenlandse voorbeelden	200
8.6.4	Een geleidelijke afbouw van de fiscale behandeling van de eigen woning	202
8.6.5	Introductie eigendomsneutrale woontoeslag in de koopsector	204
8.7	Voor- en nadelen van het voorgestelde systeem	204
8.8	Vraagondersteuning in de nota 'Ruimte geven, bescherming bieden'	206
8.9	Samenvatting en conclusies	207
9	Huurbeleid	209
9.1	Inleiding	209
9.2	Bescherming bieden versus een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt	209
9.3	Huurprijsvaststelling bij nieuwe huurcontracten	210
9.4	De jaarlijkse huurverhogingen	216
9.5	De omvang van het gereguleerde gebied	217
9.6	Samenvatting en conclusies	219
10	Marktordening; rol en positie van de diverse partijen	221
10.1	Inleiding	221
10.2	De rol van de woningcorporaties	221
10.3	De rol van de gemeenten	225
10.4	De rol van de marktpartijen	225
10.5	De rol van de burger	225
10.6	Samenvatting en conclusie	226
	Literatuurlijst	227
Bijlage 1	Een nadere uitwerking van de eigendomsneutrale woontoeslag	235
Bijlage 2	Doorrekening van een voorbeeldvariant	244
Bijlage 3	Onderzoeken en geraadpleegde personen	250
Bijlage 4	Samenstelling VROM-raad	252

Vooraf

Een urgente kwestie

Aanleiding voor dit advies zijn de problemen op de woningmarkt. Velen hebben grote moeite een passende woning te vinden, de koopprijzen zijn hoog, in de huursector zijn er lange wachtlijsten en ook de betaalbaarheid van het wonen is voor specifieke groepen een probleem. Wonen is iets wat iedereen in de samenleving aangaat. Er is sprake van een maatschappelijk probleem bij het 'disfunctioneren' van de woningmarkt.

Opvallend is dat in de prioriteiten van de huidige regering de problemen op de woningmarkt afwezig zijn. Het beleidsprogramma van het kabinet zet in op de aanpak van wijken en op verhoging van de woningbouwproductie. Het disfunctioneren van de woningmarkt wordt echter niet als probleem gezien.

De raad acht de situatie op de woningmarkt urgent. Bij ongewijzigd beleid nemen de problemen eerder toe dan af. De scheiding tussen de huur- en de koopsector blijft, starters vinden moeilijk een woning, de doorstroming wordt belemmerd, zeker als de woningbouwproductie achterblijft bij de hoge ambities. De overheid zelf loopt ook forse risico's en kan te maken krijgen met een stijgende inkomstenderving. Daarom is er naar het oordeel van de raad behoefte aan structurele aandacht voor het functioneren van de woningmarkt. Niets doen nu, vergroot de kans dat straks op een minder gunstig moment meer ingrijpende maatregelen getroffen moeten worden. Bovendien is voor het slagen van de wijkaanpak het goed functioneren van de stedelijke en regionale woningmarkt essentieel.

Dit geluid is niet uniek. Er zijn inmiddels veel partijen die pleiten voor een integrale visie op de woningmarkt en voor hervormingen. Een bonte verzameling in de sector, zoals de Vereniging Eigen Huis, de Woonbond, Aedes, de NEPROM, de Nederlandse Vereniging van Banken en de Nederlandse Vereniging van Makelaars heeft zich in deze zin uitgelaten. In hun 'Declaratie van het wonen' pleiten de Vereniging Eigen Huis, de Woonbond en Aedes voor herziening van het woonbeleid. Internationale organisaties als de OECD en het IMF hebben eveneens kritische kanttekeningen geplaatst bij het Nederlandse woonbeleid. In een recent advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA, 2007) wordt gesteld dat het kabinet moeilijke dossiers waarin gevestigde belangen een hoofdrol spelen, zoals het woningmarktdossier, uit de weg gaat.



Binnen deze context legt de VROM-raad u voor het advies 'Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans'. De raad geeft een integrale visie op het functioneren van de woningmarkt en doet voorstellen om tot een meer effectief woonbeleid te komen.

Over het advies

Centrale vraag van dit advies is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat de woningmarkt beter gaat functioneren. Hierbij kijken we niet alleen naar de huidige knelpunten, maar ook naar de toekomstige opgaven. In het debat over het slechte functioneren van de woningmarkt wordt vaak kritisch gekeken naar de rol van de overheid. Minder overheidsingrijpen zou een beter functionerende woningmarkt tot gevolg hebben. De overheid is echter niet alleen een deel van het probleem, maar ook een deel van de oplossing. Gericht en effectief overheidsingrijpen kan bijdragen aan een beter functionerende woningmarkt.

De raad onderstreept verder het belang van een integrale analyse en visie. Vaak wordt de discussie over de woningmarkt op een eenzijdige wijze gevoerd. In dit advies belichten we de samenhang der dingen: de wisselwerking tussen markten en deelmarkten, tussen beleidsdoelstellingen en -instrumenten.

Het advies is gericht aan de regering, aan de Tweede Kamer en aan alle partijen met verantwoordelijkheden in het wonen.

Het advies sluit aan bij eerdere adviezen van de raad over het eigenwoningbezit en de positie van de woningcorporaties. Enkele relevante thema's worden in dit advies alleen kort benoemd, omdat ze op andere plaatsen zijn uitgewerkt. Het thema van de stedelijke vernieuwing en het rondkomen en vooruitkomen van mensen in wijken en buurten heeft de raad uitgewerkt in het advies 'Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing' (2006b). Voor de gevolgen van klimaatverandering en hoe de overheid hier ruimtelijk het best mee kan omgaan, verwijzen we naar het advies 'De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk' (2007). Op dit moment werkt de raad aan een advies over de sociaal-culturele veranderingen in het wonen en de gevolgen hiervan voor de woningmarkt. Het functioneren van de grondmarkt en de rol van de overheid op deze markt komt waarschijnlijk in een advies in 2008 aan de orde.

Bij het opstellen van het advies is dankbaar gebruik gemaakt van de vele onderzoeken en rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen. Daarnaast zijn drie onderzoeken uitgezet en diverse deskundigen geraadpleegd (zie bijlage 3).

Het advies bestaat uit twee delen. Deel I schetst de visie van de VROM-raad op hoofdlijnen. Deel II werkt deze visie nader uit en bevat de volledige analyse en onderbouwing.

De lezer met weinig tijd verwijzen we door naar hoofdstuk 7 van Deel I, dat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samenvat.



WONING

GEZOCHT

De enige nuance (beide 21) rooken dringend een woning hier in Zaan-
dam of Centrum Amsterdam. Vanaf 01.03 voor minstens 1 jaar
het uit probeelbaar te zijn! Wij zijn geen rokers en hebben geen
haren. Verder zijn we natuurlijk ook, netjes en aardig. 013

06

Woning
061 1584



Deel I:

zienswijze VROM-raad op hoofdlijnen

Deel I ziet er als volgt uit: eerst beziet de raad (hoofdstuk 1) hoe de woningmarkt ervoor staat en (hoofdstuk 2) welke ontwikkelingen er op ons afkomen. Vervolgens geven we aan wat de verantwoordelijkheid van de overheid is (hoofdstuk 3), waar de overheid inzake de woningmarkt naar toe zou moeten werken en wat hier voor nodig is. Dit werken we uit voor drie facetten van de woningmarkt: de aanbodzijde (hoofdstuk 4), de vraagzijde (hoofdstuk 5) en de marktordening (hoofdstuk 6). Daarna vatten we de conclusies en aanbevelingen samen (hoofdstuk 7).

1 Hoe staat de woningmarkt ervoor?

13

De woningmarkt werkt niet goed

De woningmarkt functioneert niet best. Het aanbod van woningen reageert onvoldoende op de vraag. Er is een zogeheten lage aanbodelasticiteit. De sterke toename van de woningvraag in de jaren negentig leidde niet tot verruiming van het aanbod, maar tot stijgende koopprijzen. De stijgende vraag ging zelfs gepaard met een daling van de nieuwbouwproductie.

Ook op de korte termijn lijkt het onwaarschijnlijk dat de nieuwbouwproductie sterk zal aantrekken; de kabinetsambitie om in de periode 2005-2009 445.000 nieuwe woningen te realiseren staat onder druk. Belemmeringen zijn onder meer hoge grondprijzen, stijgende bouwkosten, personeelstekorten en beperkte bouwplancapaciteit.

Met de gebrekkige afstemming tussen vraag en aanbod is het woningtekort opgelopen, zijn de koopprijzen sterk gestegen, is de scheiding op de markt tussen (dure) koop en (goedkope) huur versterkt en stagneert de doorstroming binnen en tussen de verschillende marktsegmenten. Zichtbaar is dat (koop)starters buiten de boot vallen en de woonlasten, vooral van huurders, fors gestegen zijn.



Met de groei van het eigenwoningbezit en een terugtrekkende overheid in de woningbouw is een grotere afhankelijkheid ontstaan van conjuncturele golven en macro-economische ontwikkelingen. Daardoor is in de woningvoorziening meer grilligheid aan de dag getreden.

Het slechte functioneren van de markt heeft bepaald vervelende consequenties. De consument moet voor een koopwoning een hoge prijs betalen en loopt financiële risico's. Voor een huurwoning staat hij vaak lang in de rij en switchen van huur naar koop, van koop naar huur of doorstromen binnen deze sectoren is vaak een brug te ver. De in beleidsnota's zo veel geroemde keuzevrijheid is in de praktijk ver te zoeken. Voor de overheid vormen de groeiende hypotheekschuld van burgers en de afhankelijkheid van de renteontwikkeling een groot risico. Bij ongewijzigd beleid neemt het verlies aan inkomsten voor het Rijk vanwege de subsidiëring van het eigenwoningbezit (hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait) in vijf jaar tijd met € 1,8 miljard toe: van € 9,9 miljard in 2006 naar € 11,7 miljard in 2011 (CPB, 2007). Bij een stijgende rente zal dit bedrag nog hoger uitvallen. Ten slotte heeft de vastzittende woningmarkt ook negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie, de arbeidsmarkt en de investeringen in de bouw.

Enkele cijfers over de woningmarkt

prijselasticiteit van het aanbod	<ul style="list-style-type: none">• 0,04 - 0,3, dit wil zeggen dat een prijsstijging van 1% leidt tot een volumetoename van 0,04 - 0,3%
woningbouwproductie	<ul style="list-style-type: none">• aantal gereedgekomen nieuwe woningen gedaald van 92.000 in 1997 tot slechts 59.000 woningen in 2003. Licht herstel ingezet van 65.000 in 2004 naar 72.000 in 2006
prijsonwikkeling huursector	<ul style="list-style-type: none">• eengezinswoning: gemiddelde kale huur van € 372 (2002) naar € 412 (2005), is een toename van 10,8%• meergezinswoning: gemiddelde kale huur van € 332 (2002) naar € 374 (2005), is een toename van 12,7%• inflatie bedroeg in de periode 2002 t/m 2005 in totaal 8,4%
prijsonwikkeling koopsector	<ul style="list-style-type: none">• eengezinswoning: gemiddelde verkoopprijs van € 218.000 (2002) naar € 246.000 (2005), is een toename van 12,8%• meergezinswoning: gemiddelde verkoopprijs van € 149.000 (2002) naar € 168.000 (2005) is een toename van 12,8%

woonlastenontwikkeling (2002 en 2006)	<ul style="list-style-type: none"> • netto huurquote gemiddeld: van 21,6% naar 24,2% • totale woonquote in huursector: van 30,4% naar 36,3% • netto huurquote doelgroep: van 26,0% naar 27,8% • totale woonquote doelgroep: van 38,0% naar 43,7% • netto koopquote gemiddeld: van 15,1% naar 16,1% • totale woonquote in koopsector: van 21,6% naar 25,0% 										
ontwikkeling markt	<ul style="list-style-type: none"> • door corporaties verkochte huurwoningen van 11.605 (2002) naar 15.480 (2005) • aantal onttrokken woningen van 16.410 (2002) naar 21.656 (2006) • gemiddelde afzetsnelheid van nieuwbouw van 117 (2002) naar 152 (2005) dagen • percentage huurders dat binnen twee jaar wil verhuizen van 8% (2002) naar 6% (2006) 										
opbouw woningvoorraad	<ul style="list-style-type: none"> • 6,9 miljoen woningen, waarvan 56% koopwoningen, 33% sociale huurwoningen en 11% particuliere huurwoningen • prijsopbouw in huursector in 2006: <table style="margin-left: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>- tot kwaliteitskortingsgrens (€ 331)</td> <td style="text-align: right;">795.500</td> </tr> <tr> <td>- tot aftoppingsgrens (€ 508)</td> <td style="text-align: right;">1.571.500</td> </tr> <tr> <td>- tot liberalisatiegrens (€ 604)</td> <td style="text-align: right;">437.500</td> </tr> <tr> <td>- boven liberalisatiegrens</td> <td style="text-align: right;">199.500</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td style="text-align: right;">3.004.000</td> </tr> </table> 	- tot kwaliteitskortingsgrens (€ 331)	795.500	- tot aftoppingsgrens (€ 508)	1.571.500	- tot liberalisatiegrens (€ 604)	437.500	- boven liberalisatiegrens	199.500	Totaal	3.004.000
- tot kwaliteitskortingsgrens (€ 331)	795.500										
- tot aftoppingsgrens (€ 508)	1.571.500										
- tot liberalisatiegrens (€ 604)	437.500										
- boven liberalisatiegrens	199.500										
Totaal	3.004.000										
subsidiegebruikers (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • aantal gebruikers huurtoeslag 1.033.000 (33% van alle huurders) totaal uitgekeerd bedrag € 1,8 miljard • aantal gebruikers hypotheekrenteaftrek 3.254.000 (88% van alle kopers) totale inkomstenderving overheid (netto-voordeel voor eigenaar-bewoners) € 9,93 miljard 										

Bronnen: Vermeulen en Rouwendal, 2007 a en b; Swank et al., 2002; Buys et al, 2007; Ministerie van VROM, 2007d; USP Marketing Consultancy 2007

Nu is de woningmarkt een bijzondere markt. De producten, woningen met hun omgeving, voorzien in een basisbehoefte en zijn moeilijk te substitueren. Verder zijn ze locatiegebonden, kapitaalintensief, hebben ze een lange productietijd en levensduur en zijn ze heterogeen. Het aanbod reageert alleen al daarom per definitie traag op veranderingen in de vraag. Van een perfect werkende woningmarkt zal dan ook niet snel sprake zijn. Dit laat onverlet dat het streven naar een beter



functionerende woningmarkt nu zeker aan de orde is. Hierbij moet niet alleen oog zijn voor de rol van overheid, maar ook voor de andere partijen die de werking van de markt beïnvloeden: consumenten, corporaties, beleggers, bouwbedrijven, ontwikkelaars en banken.

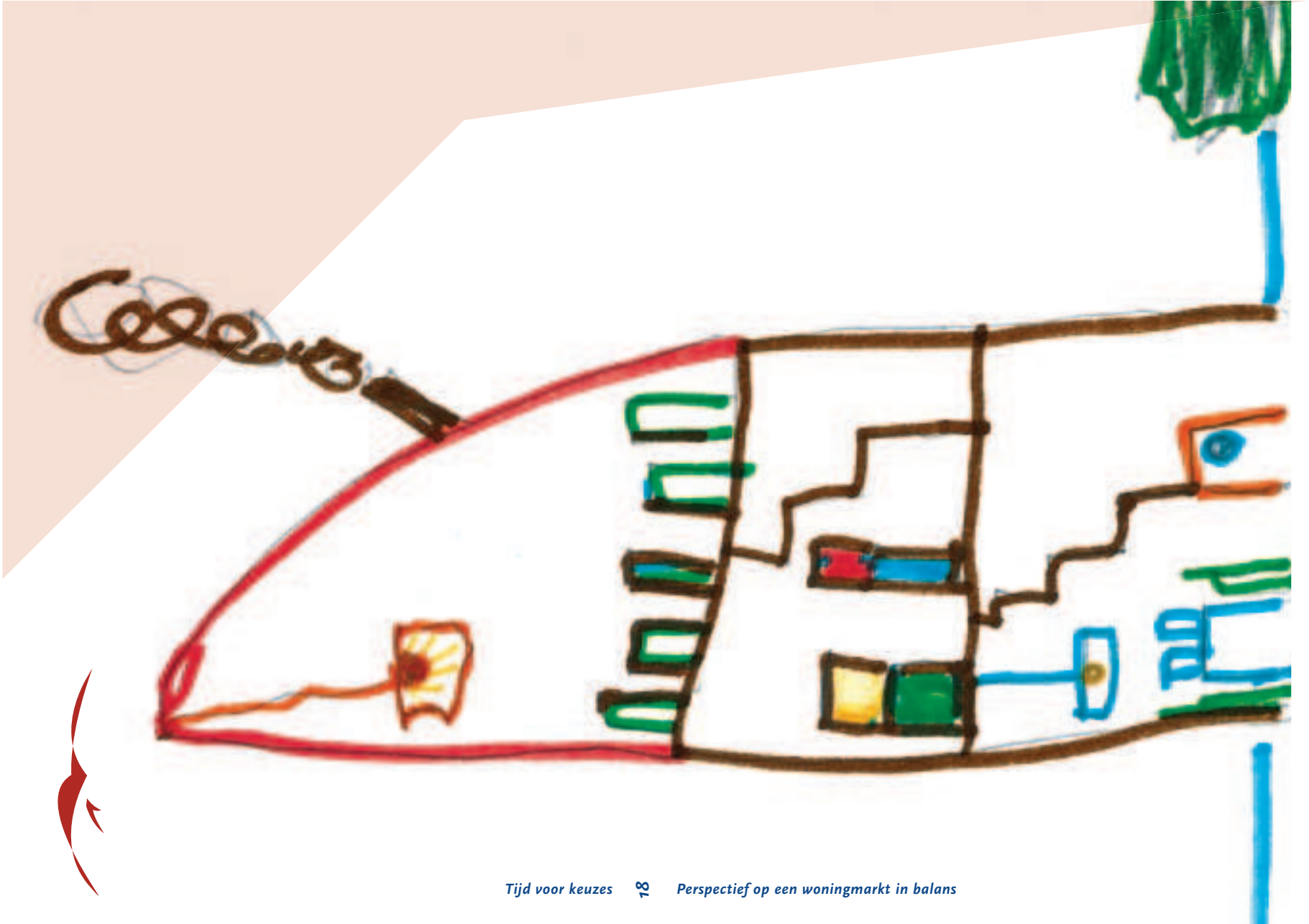
Overheidsingrijpen is een deel van het probleem

Het huidige overheidsbeleid in het wonen is niet consistent en niet effectief. Ten eerste stimuleert de overheid de vraag naar een eigen woning door omvangrijke fiscale steun (via de hypotheekrenteaftrek), terwijl dezelfde overheid door het ruimtelijk beleid, het grondbeleid en het kwaliteitsbeleid belemmeringen aan de aanbodzijde opwerpt. Zo werkt het beleid mee aan stijgende prijzen in de koopsector, waardoor de verhouding tussen prijs en kwaliteit het afgelopen decennium verslechterd is. Het leidt ook tot verminderde mogelijkheden om door te stromen, tussen de huur- en koopsector en binnen deze sectoren. Ten tweede beïnvloedt de overheid de beslissing van huishoudens inzake de keuze tussen huren of kopen. De huurtoeslag maakt een huurwoning het meest aantrekkelijke alternatief voor lage inkomensgroepen; de hypotheekrenteaftrek maakt een koopwoning het meest aantrekkelijke alternatief voor hoge inkomensgroepen. Dit beïnvloedt de doorstroming tussen eigendomssectoren negatief. Op de woningmarkt zijn globaal gesproken maar twee smaken: relatief dure koopwoningen en relatief goedkope huurwoningen. Een dure huursector en een goedkope koopsector zijn weinig ontwikkeld.

Overheidsingrijpen blijft een probleem

Het kabinet doet in zijn regeerakkoord en beleidsprogramma geen voorstellen om de inconsistenties in het woonbeleid aan te pakken. Besloten is om de fiscale behandeling van de eigen woning de komende vier jaar ongemoeid te laten. Volgens de raad kunnen de huidige problemen op de woningmarkt echter alleen op een adequate wijze worden opgelost door de vraagondersteuning integraal en ingrijpend te hervormen (in combinatie met hervormingen in het huurbeleid). Daarnaast is het noodzakelijk de stelselmatig achterblijvende woningbouwproductie aan te pakken door een intensiever aanbodbeleid. Gebeurt dit niet, dan zullen de problemen eerder toe- dan afnemen: de scheiding tussen huren en kopen zal groter worden, de spanning op de woningmarkt zal niet afnemen en de rijksoverheid zal een steeds grotere mate van inkomstenderving lijden. Kortom, een integrale hervorming van het woonbeleid is gewenst.





2 Wat komt er op ons af?

Bij een hervorming van het woonbeleid moet niet alleen worden gekeken naar de woningmarkt van nu, maar ook naar de woningmarkt van straks. Het is zaak zoveel mogelijk te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

Mondiale ontwikkelingen

Mondiale veranderingen zoals de klimaatverandering, de toenemende druk op het milieu, de stijgende energieprijzen, globalisering en digitalisering stellen Nederland voor nieuwe opgaven, ook op de woningmarkt. Het stijgen van de zeespiegel noopt tot nieuwe afwegingen en maatregelen. Zo wordt het bouwen in zeer laag gelegen gebieden meer dan ooit ter discussie gesteld. Door de toenemende milieudruk en stijgende energieprijzen worden duurzaam bouwen en energiebesparing urgente thema's op de woningmarkt. Aan de ene kant leidt de internationalisering tot stromen van kapitaal, goederen en mensen over de grenzen heen; aan de andere kant ligt door de digitalisering de wereld aan onze voeten. Dit zal voor de woningvraag, de woningbouw en de rol van partijen zeker gevolgen hebben.

Binnen Nederland is een grotere verscheidenheid te verwachten in bevolking, in wensen en in gebieden. Dit wordt hierna uitgewerkt.

Grotere verscheidenheid in bevolking

De snelle groei van de bevolking lijkt voorbij te zijn: het CBS verwacht een langzame groei tot zeventien miljoen personen in 2035. Wel zal de ontwikkeling binnen Nederland verschillen. In het Westen van Nederland zal de groei van de bevolking nog enkele decennia doorgaan, terwijl in de periferie de bevolking zal gaan krimpen.

Verwacht wordt dat het aantal huishoudens zal groeien tot ruim acht miljoen in 2030. Met name het aantal eenpersoonshuishoudens zal nog flink toenemen. Ook bij de groei van het aantal huishoudens doen zich sterke regionale verschillen voor. Voor het opvangen van deze groei zijn in de komende 25 jaar nog zo'n miljoen nieuwe woningen nodig. Daarnaast zal woningbouw nodig zijn voor het verminderen van de spanning op de regionale woningmarkten en voor vervangende nieuwbouw na sloop.

In de afgelopen decennia is de samenstelling van de bevolking in Nederland veranderd; er zijn meer alleenstaanden, meer allochtonen en meer ouderen. Ook in de toekomst groeit het aantal ouderen met de bijbehorende vraag naar



wonen met zorg- en welzijnsfaciliteiten, zowel in de koop- als ook in de huursector. Ook zal de diversiteit binnen de groep ouderen toenemen. Vanwege grote inkomens- en vermogensverschillen zullen de mogelijkheden op de woningmarkt voor ouderen met en zonder een eigen woning sterk uiteenlopen. Dit zal zich via schenkingen aan kinderen en vererving ook in volgende generaties doorzetten. De vraag naar kwaliteit neemt toe, zij het dat deze in verschillende gradaties en door verschillende groepen anders gesteld zal worden. De mate waarin de kwaliteitsvraag toeneemt is afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen (economische groei, renteontwikkeling) en van het overheidsbeleid.

Door een grotere variëteit aan leefstijlen en woonwensen zal de differentiatie in de samenleving toenemen. Meer nadruk komt te liggen op eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en activering. Maar in een 'keuzemaatschappij' nemen ook de onzekerheden toe. Solidariteit tussen groepen (arm-rijk, jong-oud, mensen met en zonder beperkingen) zal minder vanzelfsprekend zijn. De overheid zal zich steeds meer moeten richten – naast het verzorgen en verzekeren – op het verheffen en verbinden van groepen (WRR, 2006). In de stedelijke vernieuwing moet daarom sterker dan nu de sociale stijging van mensen centraal staan. Te verwachten valt dat zekerheid en geborgenheid belangrijkere waarden worden. Denk aan de groeiende vraag naar wonen in een veilige, geborgen omgeving met gelijkgestemden, het kunnen terugvallen op private waarborgen en garanties en een overheid die vertrouwen en zekerheid biedt.

Grotere verscheidenheid in wensen

De eisen aan de woning en woonomgeving zijn hoger komen te liggen. Meer welvaart heeft geleid tot hogere eisen aan de oppervlakte, inrichting en uitstraling van de woning. De welvaart heeft ook geleid tot meer aandacht voor individuele in plaats van collectieve keuzemogelijkheden. Er is een hang naar privacy en geborgenheid.

Verder zijn de eisen aan de woning en woonomgeving door demografische en sociaal-culturele veranderingen gevarieerder geworden. Zo is er verscheidenheid in wensen tussen groepen, maar ook binnen groepen. Ter illustratie: ouderen hebben andere wensen dan jongeren; de tachtig-plusser heeft andere wensen dan de vutter van net zestig; de allochtone oudere andere wensen dan de autochtone oudere en de oudere van nu andere wensen dan de oudere van twintig jaar geleden.

Voor alle groepen wordt de locatie van de woning ten opzichte van verbindingen met de buitenwereld steeds belangrijker. Door de veelheid van opties en de drang zoveel mogelijk 'mee te maken' wordt de beschikbare tijd krappere. We zijn binnen

het krappe tijdbudget dat we hebben wel bereid steeds grotere afstanden af te leggen om te wonen, werken en recreëren.

De keuze waar we gaan wonen wordt steeds sterker bepaald door de nabijheid en bereikbaarheid van voorzieningen en sociale netwerken. De woonplaatskeuze is afhankelijk van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de mobiliteit, de digitalisering en het overheidsbeleid hieromtrent. Het wonen volgt niet meer zoals vroeger simpelweg het werken; er zijn veel meer factoren die meespelen.

Hoe sociaal-culturele veranderingen doorwerken in de betekenis van het wonen, de woonwensen en de woningmarkt werkt de VROM-raad uit in een apart advies.

Grotere verscheidenheid in gebieden

Zoals gezegd verschillen de demografische ontwikkelingen sterk per regio. Het aantal huishoudens zal in de Randstad nog lange tijd blijven groeien, maar in andere regio's (Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en delen van Drenthe) zal de huishoudensgroei al tussen 2010-2015 stabiliseren. Door deze verschillen in demografische ontwikkelingen worden de ruimtelijke tegenstellingen op de woningmarkt geprononceerder. Gespannen en ontspannen gebieden zullen naast elkaar bestaan met elk een geheel eigen opgave.

21

Uitgangspunten voor het advies

Op basis van zijn analyse van de woningmarkt – nu en in de toekomst – formuleert de raad vier uitgangspunten voor het advies:

- er is een maatschappelijk probleem: de woningmarkt functioneert niet goed;
- bij ongewijzigd beleid nemen de problemen en risico's verder toe (spanning op de woningmarkt, kloof tussen huur en koop en inkomstenderving van de overheid),
- gericht en effectief overheidsingrijpen kan aan een beter functionerende woningmarkt bijdragen;
- overheidsingrijpen moet toekomstbestendig zijn, omdat de omgeving verandert.

De VROM-raad adviseert te komen tot een meer gericht, meer effectief en toekomstbestendig woonbeleid. Dit werkt de raad hierna langs vier lijnen uit:

- een andere rol voor de overheid (3);
- een sterkere inzet op het aanbodbeleid (4);
- een effectievere en meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning (5);
- heldere regels en adequate waarborgen voor spelers op de woningmarkt (6).



3 Naar een andere rol voor de overheid

Niet minder, maar een andere overheid

De stelling dat de overheid anders op de woningmarkt dient te opereren, wordt breed gedragen. Over de mate van overheidssturing en de richting ervan lopen de meningen wel uiteen. Door sommigen in het debat wordt de overheid getypeerd als marktverstoorder. Verwacht wordt dan dat met 'minder overheid, meer markt' de woningmarkt beter zal functioneren.

Volgens de raad is de oplossing niet zo eenvoudig, dat er bij de overheid 'iets af' moet en bij de markt 'iets bij'. Voor een evenwichtige en stabiele ontwikkeling van de markt, waarin diverse groepen hun woonwensen kunnen realiseren, is de overheid juist nodig.

Er zijn vele maatschappelijke doelen te noemen waarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is. In deze doelen is de legitimiteit van het woonbeleid van de overheid gelegen. De raad noemt in dit verband vier zaken.

- Het belang van een stabiele en evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt. Zo kan voldoende en adequate huisvesting tot stand worden gebracht, kan selectie van groepen op basis van risico's worden vermeden en kunnen imperfecties op de woningmarkt worden tegengaan.
- Het belang van maatschappelijke doelen op het vlak van natuur en milieu, cultuur, evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling, gezondheid, leefbaarheid: dit vergt het tegengaan van negatieve externe effecten zoals bijvoorbeeld versnippering van natuur en sociale segregatie.
- Het belang van duurzaamheid en toekomstgerichtheid: dit vergt investeren in innovatie en duurzame kwaliteit.
- Het belang van sociale rechtvaardigheid: dit kan op verschillende wijzen worden ingevuld. De raad hanteert het principe dat de lagere inkomensgroepen moeten kunnen delen in de groei van de woningkwaliteit.

Om deze redenen stelt de raad dat het niet zozeer gaat om een overheid die *minder* intervenueert (op sommige onderdelen zal dit wel het geval moeten zijn), maar om een overheid die *anders* intervenueert.



Meer keuze door een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt

In dit advies werkt de raad de contouren van een nieuw woonbeleid uit. Het belangrijkste doel is meer keuze op de woningmarkt te realiseren. Hiervoor is een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt noodzakelijk. We lichten dit hierna toe. Andere doelen zijn duurzaamheid en toekomstgerichtheid, recht doen aan regionale en culturele differentiatie, doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid. Hierop gaat Deel II nader in.

Meer keuze

Keuze bieden betekent dat groepen - afhankelijk van hun financiële mogelijkheden - op de markt een passende en kwalitatief goede woning kunnen vinden. Keuze bieden vergt gericht en effectief ingrijpen van de overheid. Het omvat het bieden van meer keuzemogelijkheden in aantal, in kwaliteit, in woonmilieu en in eigendomsvorm.

Meer keuze in aantal, in kwaliteit en in woonmilieu vraagt om een sterkere inzet op het aanbodbeleid. Hoofdstuk 4 gaat hier op in. Het betekent een beleid dat uitgaat van een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus. De overheid moet zorg dragen voor de toegang voor groepen met verschillen in marktmacht tot verschillende woonmilieus binnen en buiten de stad. Het tegengaan van sociale segregatie is een zorg van de overheid. Hiermee sluit de raad aan bij de WRR die het verbinden van groepen in de samenleving als een belangrijk aspect van onze veranderende verzorgingsstaat beschouwt.

Meer keuze in eigendomsvorm betekent een meer eigendomsneutraal woonbeleid. Volgens de raad is er geen reden om of kopen of huren vanuit de overheid te stimuleren (zie ook Deel II). Huishoudens met een gelijk inkomen moeten een gelijkwaardige behandeling van de overheid krijgen. De ondersteuning van de overheid moet de consument zo min mogelijk sturen in de richting van huur of koop. Dit is nu wel sterk het geval door de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag. De overheid moet de keuze van de consument niet sturen, maar zoveel mogelijk faciliteren.

Natuurlijk is een perfect gelijkwaardige keuze tussen een huur- en koopwoning voor de consument lastig te realiseren: koop- en huurwoningen zijn nu eenmaal verschillende producten met verschillende karakteristieken, risicoprofielen en kwaliteiten. Bij koopwoningen kunnen consumenten vermogens inleggen en die zien groeien of krimpen, bij huurwoningen is dit niet het geval. Koopwoningen zijn gemiddeld genomen groter en luxer dan huurwoningen. Daarnaast beïnvloeden ook andere overheidsinterventies en persoonlijke factoren en voorkeuren de keuze tussen huren of kopen.

Natuurlijk is het keuze bieden niet onbegrensd. Het gaat om keuze bieden binnen de financiële mogelijkheden van mensen. Maar als de algemeen geaccepteerde

norm is dat ieder op een bepaald basiskwaliteitsniveau moet kunnen wonen, dan moet dit niveau ook voor lagere inkomensgroepen bereikbaar en betaalbaar zijn. Om het parool van meer keuze voor een ieder te laten gelden, moet de 'marktmacht' van groepen met een zwakke sociaal-economische positie versterkt worden. Dit noopt tot het bieden van bescherming en steun voor deze groepen op de woningmarkt.

Een beter functionerende woningmarkt

Verbetering van het functioneren van de woningmarkt vergt dat vraag en aanbod van woningen meer met elkaar in evenwicht komen. Dit moet leiden tot minder spanning op woningmarkten, een betere doorstroming (zeker tussen huur en koop) en tot meer mogelijkheden voor (koop)starters op de woningmarkt. Er is een betere balans nodig tussen de koop- en huursector. Dit vergt een substantiële huursector in het midden- en hogere segment en een substantiële goedkope koopsector. Zonder een gelijke behandeling van de huur- en koopsector door de overheid zal dit niet gerealiseerd worden.

Een toekomstbestendige woningmarkt

In het nieuwe woonbeleid zal voldoende ruimte ingebouwd moeten zijn om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. De grotere verscheidenheid van wensen moet goed geacommodeerd worden. Binnen Nederland zullen gespannen én ontspannen woningmarkten naast elkaar bestaan. Dit vraagt eerder om een specifiek op de regionale woningmarkt toegesneden beleid, dan om een generiek rijksbeleid.

In gespannen woningmarkten zal het een hele opgave blijven om voldoende betaalbare huisvesting voor lagere en middeninkomensgroepen beschikbaar te hebben: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit zijn hier onverkort belangrijke thema's. Vooral in de stedelijke gebieden is er een grote opgave: kwaliteit in brede zin in de woonmilieus (woning, woonomgeving, veiligheid, voorzieningen) en perspectief op vooruitgang voor mensen in deze wijken.

In ontspannen gebieden zal er meer ruimte zijn voor de vraag van de consument. Ook hier zal er een noodzaak zijn om de bestaande voorraad te transformeren, omdat kwalitatief mindere woningen uit de markt gaan vallen. Het op peil houden van de kwaliteit van de leefomgeving en het behouden van de noodzakelijke voorzieningen zal hier een forse opgave zijn.

De raad pleit voor een andere rol van de overheid op de woningmarkt. De grote uitdaging is om meer keuze voor de consument op de woningmarkt te realiseren. Dit kan door een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt tot stand te brengen. De vraag is nu: hoe?



**Met spoed
huurwoningen
gevraagd!**

**GRATIS bemiddeling
voor verhuurders**

078 631 19 54
www.rotsvast.nl

 **ROTS-VAST GROEP**
winnaars in woonbemiddeling

Tijdelijk verhuurs van een woonsubs is zijdel aantrekkelijk!

4 Een sterkere inzet op het aanbodbeleid

Om tot een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt te komen is een sterkere inzet op het aanbodbeleid noodzakelijk. Als het aanbod beter en sneller reageert op de vraag kunnen grote prijsschommelingen op de woningmarkt worden voorkomen. Dit is goed voor de stabiliteit van de markt, de toegang tot verschillende woonmilieus en het beheersen van risico's. De overheid zal daarom belemmeringen aan de aanbodzijde moeten wegnemen. In de toekomst zal de diversiteit van de bevolking, wensen en gebieden toenemen. Dit vraagt om een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus, maar vooral ook om een woningvoorraad die flexibel gebruikt kan worden. Ook zal de kwaliteitsvraag naar verwachting stijgen.

De raad adviseert wat betreft het aanbod in te zetten op:

- verruiming (vanwege spanning op woningmarkten);
- kwaliteit (vanwege welvaartsontwikkeling en duurzaamheid);
- differentiatie (vanwege keuzemogelijkheden en verscheidenheid);
- flexibiliteit (vanwege onzekerheden en dynamiek en verscheidenheid in de vraag).

27

4.1 Aanbodverruiming

Accent nieuwbouw in regio's met krappe woningmarkt en bestaand stedelijk gebied

In gespannen gebieden is er nog een grote kwantitatieve woningbouwopgave. De tekorten zijn het grootst in delen van de Randstad, Noord-Brabant en Gelderland. Hier zou dan ook het accent van de woningbouwproductie moeten liggen. De nieuwbouwproductie kan zo als stabilisator van de huizenprijzen fungeren. Dit brengt wel lastige ruimtelijke afwegingen met zich mee, omdat in deze gebieden de druk op de ruimte, de natuur en de leefkwaliteit het grootst is. Tevens is het zaak te verkennen welke mogelijkheden voor nieuwbouw de kustzone en de gebieden net buiten de Randstad zouden kunnen bieden, in combinatie met een adequaat infrastructuurbeleid. Vanuit duurzaamheid moet bezien worden of mensen te verleiden zijn om net buiten de meest krappe woningmarkten te gaan wonen. Dit is ook aantrekkelijk, omdat regionaal bezien het werken vaak het wonen volgt. Verder steunt de raad het beleid uit de Nota



Ruimte, dat gemeenten de kans geeft om voor hun eigen bevolkingsaanwas te bouwen.

Uit overwegingen van duurzaamheid en een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte is het verstandig om de toekomstige woningbouw voor een belangrijk deel te concentreren in en rondom het bestaand stedelijk gebied. Een zorgvuldige inpassing van de woningbouw is een omvangrijke ontwerpogave. Bij deze ontwerpogave kunnen zowel binnenlandse als buitenlandse steden (Maastricht, Barcelona, Londen) als inspiratiebron dienen. Hier zijn en worden op binnenstedelijke locaties kwalitatief hoogwaardige woonmilieus gecreëerd. Het is wenselijk oog te hebben voor woonmilieudifferentiatie: hoogwaardige woonmilieus betekent niet alleen het bouwen van appartementen in hoge dichtheden, maar ook andere en nieuwe vormen van stedelijk wonen die goed aansluiten bij de woonvoorkeuren van de toekomstige stadsbewoners.

Binnenstedelijk moeten de mogelijkheden vooral gezocht worden in de transformatie van verouderde industrieterreinen en havengebieden en in meervoudig ruimtegebruik. Bij de zoektocht naar binnenstedelijke locaties moeten groene, aantrekkelijke plekken in de stad (groenstroken, parken en aantrekkelijke openbare ruimtes) zoveel mogelijk gekoesterd worden.

Tijdig meer en kleinere uitleglocaties aanwijzen

Met alleen bouwen in en rondom bestaand bebouwd gebied zal de behoefte aan woningen in regio's met een krappe woningmarkt niet volledig geaccommodeerd kunnen worden. Daarom moeten er tijdig nieuwe uitleglocaties worden aangewezen, ook om de opgelopen achterstand in de bouwproductie in te halen. De mogelijkheden op de VINEX-locaties zijn grotendeels benut. De ontwikkeling van de nieuwe buitenstedelijke locaties uit de Nota Ruimte (Almere, Zuidplaspolder, Bloemendalerpolder, etcetera) vraagt een lange voorbereidingstijd en is met de nodige risico's omgeven. Ook de bestemmingsplancapaciteit op gemeentelijk niveau moet goed in de gaten worden gehouden.

Vanuit het oogpunt van de continuïteit van de bouwproductie is het raadzaam om – in vergelijking met de VINEX – meer en kleinere bouwlocaties aan te wijzen. Op deze wijze kan er bij tegenvallers eenvoudiger uitgeweken worden naar andere locaties. Ook zijn de planprocessen en onderhandelingstrajecten minder complex en tijdrovend, wat het tempo van de woningbouwproductie ten goede kan komen. Bij uitleglocaties in laaggelegen delen moeten de kosten voor het water- en toekomstbestendig maken en houden van deze locaties mee worden genomen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Wat kan de rijksoverheid doen?

De rijksoverheid kan afspraken maken met corporaties en marktpartijen, kan financiële prikkels geven of organiseren en kan op het gebied van wet- en regelgeving verantwoordelijkheid nemen.

Regionale woningbouwafspraken met gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten zijn een probaat middel. De regionale marktsituatie vormt hierin het uitgangspunt. Niet in alle regio's zal bouwen, bouwen, bouwen het credo zijn. Daarnaast spreekt de overheid de corporaties aan op hun maatschappelijke rol in de woningbouw en de herstructurering van stedelijke gebieden. De investeringen van de corporaties zullen – ook al gezien de goede vermogenspositie – omhoog gaan en omhoog moeten gaan. Deze investeringen moeten vooral in bestaand stedelijk gebied gepleegd worden. Overigens, onder gelijke concurrentieverhoudingen tussen sociale en commerciële verhuurders, als er geen maatschappelijke doelen aan de orde zijn.

De regering pleit in zijn beleidsprogramma, voor 'overprogrammering' in de nieuwbouw om zo de continuïteit van de woningbouwproductie te waarborgen. Provincies en gemeenten moeten een bouwplancapaciteit van 130% in de streekplannen nastreven. De raad ondersteunt dit streven, maar vindt wel dat zoveel mogelijk binnenstedelijk gebouwd moet worden. Het bijstellen van de ambitie voor binnenstedelijk bouwen van 40% naar 25-40% vindt de raad dan ook een minder gelukkige keuze. Uit overwegingen van open ruimte, natuur, milieu en klimaatverandering moet de regering op het punt van binnenstedelijk bouwen meer ambitie uitstralen. Een hoge ambitie voor binnenstedelijk bouwen kan echter alleen gerealiseerd worden, als de rijksoverheid deze ondersteunt met een fors investeringsbeleid. Dit kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Het Rijk kan zelf risicodragend participeren in locatieontwikkeling of voor 'moeilijke' binnenstedelijke locaties (maar ook voor 'moeilijke' locaties in krimpgebieden) de locatiegebonden subsidies verhogen. De financiële middelen die op termijn vrijvallen door vermindering van de vraagondersteuning kunnen hier (deels) voor worden aangewend. Naast een intensivering is ook een meer gerichte inzet van de locatiesubsidies gewenst. Zo kan voorkomen worden, dat de aandacht van ontwikkelaars en bouwers verschuift van de 'lastige' binnenstedelijke herstructureringsgebieden naar mogelijk nieuwe 'gemakkelijke' uitleglocaties. Dit kan wellicht ook door aanpassing van het juridische instrumentarium gerealiseerd worden.

De opbrengsten van nieuwbouw op uitleglocaties kunnen mogelijk (gedeeltelijk) worden gebruikt om de herstructurering van bestaand stedelijk gebied te financieren. Mogelijkheden van verdergaande regionale verevening van kosten en baten zijn een onderzoek waard.



Aandacht voor het verminderen van regelgeving en het stroomlijnen van procedures blijft nodig. De nieuwe Wro, de Grondexploitatiewet en de gewijzigde Ontheffingswet zullen naar verwachting medio 2008 van kracht worden. Hiermee beoogt de overheid de procedures aanzienlijk te bekorten. De raad stelt voor de effecten van deze instrumenten op nieuwbouw en herstructurering goed in de gaten te houden. Mochten de effecten in de praktijk tegenvallen dan is het zaak na te denken over een fundamentele wijziging van het grondbeleid op de langere termijn, bijvoorbeeld het afschaffen van het zelfrealisatierecht. Voor de korte termijn is een meer realistische grondprijs van gemeenten nodig. Bij het vaststellen van de grondprijzen gaan gemeenten vaak uit van hoge prijsstijgingen, waardoor in een stabiele of dalende markt grondopbrengsten sterk kunnen tegenvallen. Dit komt dan uiteindelijk vaak tot uitdrukking in de kwaliteit van de woning en de woonomgeving. Ook kan de transparantie van het grondbeleid beter: inzichtelijk maken welke aannamen worden gebruikt bij het vaststellen van de grondprijzen en verduidelijken voor welke investeringen de grondopbrengsten gebruikt worden.

In het terugdringen van de regelgeving heeft het Rijk een forse inzet gepleegd. De raad denkt dat er op een aantal punten nog winst is te behalen. De bezwaaren- en beroepsmogelijkheden zijn in Nederland ruim bemeten ten opzichte van de ons omringende landen. Een onderzoek hiernaar ligt voor de hand.

In het kwaliteitsbeleid is er een voortdurende spanning tussen de continuïteit van de huidige woningbouwproductie enerzijds en de toekomstige kwaliteitsvraag en de duurzaamheid van de nieuwbouw anderzijds. De raad onderschrijft dat de rijksoverheid kwaliteitseisen stelt aan nieuwbouw vanuit toekomstgerichtheid en duurzaamheid. De kwaliteitsontwikkeling kan niet geheel aan de markt worden overgelaten, omdat niet alle marktpartijen voldoende belang hebben bij het realiseren van een duurzame kwaliteit. In markttechnische zin zijn er echter wel grenzen: niet alle kwaliteitseisen worden door de consument als extra kwaliteit ervaren. Om die reden is de consument niet altijd bereid hiervoor te betalen. In dat geval kan de overheid overwegen om financieel bij te springen.

4.2 Kwaliteit aanbod

Kwaliteitsopgave in stedelijke gebieden, krimpgebieden en groeikernen

De komende decennia veroudert een deel van de woningvoorraad. De gestage welvaartstoename leidt tot een grotere vraag naar kwaliteit en hierdoor voldoet een deel van de woningen niet of niet goed aan de eisen van de consument. Deze opgave manifesteert zich in verschillende vormen. In de middelgrote en grote steden is in veel vooroorlogse en vroeg naoorlogse wijken een transformatie gaande, waarbij kwaliteit en differentiatie leidend zijn. Het is een omvangrijke

investeringsopgave, die breder is dan alleen het wonen; ook werken, onderwijs, veiligheid en integratie zijn aan de orde. De kwaliteitsopgave manifesteert zich niet alleen in het bezit van de corporaties, maar juist ook in het bezit van particuliere verhuurders en eigenaar-bewoners. In verscheidene steden kan het wonen in de binnenstad een kwaliteitsimpuls gebruiken.

Daarnaast zijn er gebieden, waar de gevolgen van een afname van het aantal huishoudens zich in de komende periode aandienen. Kwalitatief mindere woningen en buurten en wijken zullen uit de markt vallen. Dalende prijzen, lange verkooptijden, leegstand en wegtrekkende voorzieningen kunnen de leefkwaliteit en investeringsbereidheid van partijen onder druk zetten. Strategische ingrepen in de voorraad, maar ook strategische sloop/nieuwbouw zijn hier aan de orde.

Ook is het waarschijnlijk dat in voormalige groeikernen (zoals Nieuwegein, Spijkenisse, Purmerend) een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad nodig is om aan de wensen van de consument te blijven voldoen. Hier zijn in de jaren tachtig – mede vanwege de economische recessie – relatief kleine en gelijksoortige woningen neergezet, vaak ook in hoge dichtheden. In deze buurten en wijken dient zich naar verwachting de komende jaren een significante kwaliteitsopgave aan.

Wat kan de rijksoverheid doen?

31

De rijksoverheid heeft tien jaar geleden een stedelijke vernieuwingsaanpak ontwikkeld, waarin de kwaliteitsopgave en de leefbaarheid in de steden centraal staan. Na 2002 richtte de rijksbemoedening zich op een verzameling van 56 wijken. Inmiddels is de minister van Wonen, Wijken en Integratie bezig een nieuwe wijkaanpak voor veertig wijken vorm te geven. Het concentreren van de rijksaandacht op een scherpe selectie van wijken vindt de raad verstandig. Dit staat los van de vraag of de huidige selectie een juiste is.

In de wijkaanpak is meer en meer aandacht voor de sociale en de economische omstandigheden. In het advies 'Stad en stijging' heeft de raad dit ook aanbevolen. Er wordt werk gemaakt van perspectieven op vooruitkomen van de bewoners in de betreffende wijken. Voor een succesvolle wijkaanpak zijn daarom ook keuzemogelijkheden voor de bewoners op de gehele stedelijke en regionale woningmarkt van belang. Zonder hervormingen in het woonbeleid blijven de keuzemogelijkheden beperkt en dreigt de wijkaanpak beperkt te blijven tot 'speldenprikken' op enkele plekken in het land.

De stedelijke vernieuwingsaanpak is in eerste instantie een regionale en lokale zaak en zal gezamenlijk door gemeenten, marktpartijen, corporaties en andere maatschappelijke instellingen tot stand moeten worden gebracht. In de niet-geselecteerde buurten en wijken is de rijksoverheid vooral aanjager van innovatie en experimenten en van uitwisseling van kennis en kunde.



Zowel bij de stedelijke vernieuwingsaanpak, als in de krimpgebieden zal rijkssteun voor 'moeilijke locaties' onontkoombaar zijn.

4.3 Aanboddifferentiatie

Meer keuze op de woningmarkt is het beste gediend bij een zo divers mogelijk aanbod. Dit sluit ook het beste aan bij de toenemende diversiteit van woonwensen. Meer diversiteit moet echter een flexibel gebruik in de toekomst niet in de weg staan.

Zowel in de nieuwbouw als in de bestaande voorraad zijn er mogelijkheden het aanbod gevarieerder en flexibeler te maken.

Nieuwbouw: toevoegen waarvan te weinig is, regionale toegang bevorderen

Op diverse terreinen is een sterkere differentiatie van de nieuwbouw mogelijk: in eigendomsvorm (aandacht voor tussenvormen tussen huur en koop), in grootte, kwaliteit, de mate van afwerking (veel of weinig aan de bewoner overlaten), in opdrachtgeverschap (ontwikkelaar, corporatie, individueel of collectief opdrachtgeverschap). Vanuit toekomstgerichtheid, duurzaamheid en doorstroming moet er oog zijn voor het duurder en kwalitatief hoogwaardige segment van de woningmarkt. Om de keuzevrijheid en doorstroming van lagere en middeninkomensgroepen te waarborgen moet er in de nieuwbouw tevens oog zijn voor de goedkope en middeldure segmenten op de woningmarkt. Zo kan ook een gedifferentieerd aanbod aan de onderkant tot stand worden gebracht.

Essentieel is vooral toe te voegen waarvan te weinig is, zodanig dat een flexibel gebruik in de toekomst niet in de weg wordt gestaan. Toekomstbestendige en duurzame toevoegingen aan de voorraad zijn nodig. Uiteraard zijn ook hier weer de specifieke regionale woningmarktomstandigheden van belang.

Het invullen van de differentiatie in de nieuwbouwproductie is primair een taak van de lokale en regionale overheden in overleg met de corporaties en marktpartijen. De rijksoverheid heeft in deze een toezichhoudende en coördinerende rol. Daarbij moeten het Rijk en de provincie wel aandacht besteden aan de toegankelijkheid van stad en ommeland voor de verschillende groepen van woningvragers. Als de steden om redenen van versterking van de stad meer ruimte willen geven aan de woningvraag van midden- en hogere inkomensgroepen, dan volgt hieruit dat in regiogemeenten en dorpen meer betaalbare woningen voor de vraag van lagere inkomensgroepen worden gebouwd.

Bestaande woningvoorraad: benutten van het palet aan mogelijkheden

In de bestaande voorraad zijn er meer mogelijkheden om de diversiteit te vergroten dan vaak gedacht wordt. Te denken valt aan omzetting van woningen in

bedrijfsruimte of andersom, aan het omzetten van koopwoningen in huurwoningen en vice versa en aan vormen van eigendom tussen huur en koop in. Door juridische en financiële aanpassingen kan een breed continuüm van huur naar koop ontwikkeld worden, waarbij zaken als financiële zekerheid, eigendomsvorming en flexibiliteit steeds anders ingevuld kunnen worden. Er is de laatste jaren ruime ervaring op dit vlak opgedaan, zodat de tijd van experimenteren voorbij is en de tijd van opschaling is aangebroken.

Inzet: gaten dichten op de woonladder

Differentiatie in de nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad moet helpen om de gaten op de woonladder te dichten. Zo kan de keuze op de woningmarkt verruimd worden en zijn er meer kansen op doorstroming. De raad ziet op dit moment nog een grote behoefte aan eengezinswoningen, zowel in de koop- als huursector. Voor ouderen zijn er woningen met zorg- en welzijnsarrangementen nodig, ook in de grondgebonden sfeer. In de grote steden valt de behoefte op aan middeldure koopwoningen (voor doorstromers uit de wijk) en (voor starters en jongeren) starterswoningen, arrangementen van tijdelijke huisvesting, woningen met begeleiding en toeleiding naar onderwijs en werk. Ook zijn er nog specifieke behoeften aan groepswonen (woongroepen, meergeneratiewoningen).

33

4.4 Aanbodflexibiliteit

De toekomst is niet vrij van onzekerheden. Daarom is een ruime inzet op flexibiliteit raadzaam. Deze flexibiliteit heeft op twee zaken betrekking: op de woningvoorraad en de woonmilieus zelf én op het proces van woningbouwprogrammering en beleid.

In het eerste passen aanpasbaar bouwen, industrieel flexibel en demontabel bouwen, ruimere mogelijkheden voor (toekomstige) woningaanpassing en -uitbreiding en tussenvormen tussen huur en koop. Meer flexibiliteit in de woonomgeving kan worden bereikt door wijken zodanig in te richten dat verdunning of verdichting mogelijk is, dat nieuwe functies kunnen worden toegevoegd en dat er voldoende ruimte is om op toekomstige ontwikkelingen in te spelen.

Meer flexibiliteit in het proces van woningbouwprogrammering en beleid is vorm te geven door het creëren van 'solids' (gebouwen waarvan de functie niet van tevoren wordt vastgelegd) en door 'onbestemd bouwen' (differentiatie van nieuwbouwprogramma niet van tevoren vastleggen maar zo lang mogelijk flexibel houden). Daarnaast past (collectief) particulier opdrachtgeverschap goed in de lijn van keuzevrijheid en zeggenschap van de woonconsument. In de praktijk zijn verschillende belemmeringen te zien, maar ook initiatieven (Ontwikkelfonds Particuliere Bouw met startkredieten, SEV).



5 Een effectievere en meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning

Om tot een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt te komen is een grondige hervorming van de vraagondersteuning wenselijk. Het slechte functioneren van de woningmarkt is voor een deel toe te schrijven aan de omvangrijke en ongerichte ondersteuning van de vraag.

In het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven' wordt gemeld dat veranderingen in de hypotheekrenteaftrek en het huurbeleid in de komende kabinetsperiode niet aan de orde zijn. Dit maakt, in elk geval voor de korte termijn een integrale aanpak van verbeteringen op de woningmarkt onmogelijk. Immers, de fundamentele oorzaken van de onevenwichtige markt worden in tact gelaten.

De raad schetst zijn visie op de vraagondersteuning en het huurbeleid op de middellange termijn.

35

5.1 Vraagondersteuning algemeen

De overheid zou de vraagondersteuning effectiever in moeten zetten om het functioneren van de woningmarkt te verbeteren. De raad adviseert in dit verband:

- De huurtoeslag, de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait geleidelijk te transformeren in een meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning.
- De vraagondersteuning veel gericht in te zetten voor groepen die zwak staan op de woningmarkt, waaronder lage en (in bepaalde gevallen) middeninkomensgroepen en huishoudens met speciale behoeften. De hoogte van de vraagondersteuning zou mede af moeten hangen van de omstandigheden op de regionale woningmarkt.
- De overdrachtsbelasting stapsgewijs af te bouwen.
- Een gereguleerde huursector te behouden om de lage en middeninkomens een kwalitatief goede woning te kunnen bieden tegen een redelijke prijs.
- Binnen de gereguleerde sector toe te werken naar een meer marktgeoriënteerd huurbeleid.
- De geliberaliseerde huursector geleidelijk te vergroten.



Vraagondersteuning blijft van belang

Om betaalbare huisvesting van een bepaalde basiskwaliteit te kunnen garanderen is en blijft een vorm van vraagondersteuning voor huishoudens met een laag inkomen wenselijk. Dit is niet meer dan een kwestie van sociale rechtvaardigheid. De vraagondersteuning wordt ter discussie gesteld in tal van economische adviezen. Gesteld wordt dat afschaffing van alle vraagondersteuning wenselijk is. Dit leidt tot het meest optimale resultaat in direct economische zin. De raad wil deze direct economische kant van de medaille niet ontkennen, maar ziet ook de maatschappelijke effecten. Zonder vraagondersteuning zullen de verschillen in het wonen (kwaliteit, toegang, betaalbaarheid) sterk toenemen. Dit is een verlies, dat vermoedelijk ook maatschappelijk niet geaccepteerd zal worden. Veel mensen beschouwen goede huisvesting als een recht, niet alleen voor zichzelf maar ook voor anderen. De raad wenst hen geen ongelijk te geven. Het probleem van de huidige vraagondersteuning is niet het bestaan ervan, maar de forse en ongerichte toepassing ervan.

Eigendomsneutrale vraagondersteuning

De overheid dient het keuzeprocess van burgers op de woningmarkt zo min mogelijk te verstoren. Deze verstoring is er nu wel, omdat huren en kopen in financieel opzicht op verschillende wijzen worden behandeld. Huishoudens met een laag inkomen worden via de huurtoeslag in de richting van de sociale huursector geleid, waarbij ze minder subsidie ontvangen naar mate ze meer verdienen. Huishoudens met een midden- of hoger inkomen worden via de hypotheekrenteaftrek in de richting van de koopsector geleid, waarbij ze meer subsidie ontvangen naar mate ze meer verdienen.

De overheid moet volgens de raad huishoudens met een gelijk inkomen in de huur- en koopsector op een meer gelijkwaardige wijze ondersteunen. Het meer eigendomsneutraal maken van de financiële behandeling van huren en kopen is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Huur- en koopwoningen zijn namelijk verschillende producten met verschillende karakteristieken (consumptiegoed versus investeringsgoed) en verschillende kwaliteiten. Daarnaast zijn vele overheidsinterventies aan de vraag- en aanbodzijde van invloed op de woonkosten in de huur- en koopsector. Het is een omvangrijke operatie om al deze interventies zo eigendomsneutraal mogelijk in te kleden. Een eerste stap die de overheid in ieder geval kan zetten is het ontwerpen van een meer eigendomsneutrale en gerichtere vorm van vraagondersteuning.

Generieke versus specifieke vraagondersteuning

Een eigendomsneutrale vraagondersteuning kan generiek of meer specifiek worden ingevuld. Voorbeeld van een generieke maatregel is een belastingverlaging voor lage inkomensgroepen. Dit is een eenvoudige maatregel met lage uitvoeringskosten. Er wordt echter niet gedifferentieerd naar regio, huishoudensgrootte en woonuitgaven. Zo worden de middelen niet gericht op de groepen die het het hardst nodig hebben. Daarom is er naast een mogelijke generieke ondersteuning van de vraag, altijd een specifieke vorm van vraagondersteuning noodzakelijk. Dit vergt niet alleen een relatie met het inkomen, maar ook met de beleidsmatig wenselijk geachte kwaliteit van de woningen.

Vraagondersteuning en kwaliteit

Bij elke vorm van vraagondersteuning komt de vraag naar voren welk niveau van kwaliteit als ijkpunt wordt genomen. Reikt de vraagondersteuning tot een (maatschappelijk aanvaard) minimum? Dan wordt de vraagondersteuning een vangnet voor de meest kwetsbaren. Of reikt de vraagondersteuning tot het huidige, relatief hoge, kwaliteitsniveau in de sociale huursector? In dat geval is de insteek dat ook lagere inkomensgroepen moeten kunnen delen in de groei van de kwaliteit in het wonen.

De raad adviseert te kiezen voor het laatste. Een sterke deling op de woningmarkt tussen sociaal-economisch sterken en zwakken (welke zich ook uit in sociale segregatie) moet de overheid zien te voorkomen. De hoogte van de basiskwaliteit en de mate van stijging zijn zaak van de politiek.

37

5.2 Eigendomsneutrale woontoeslag***Uitwerking woontoeslag voor huursector***

Uiteraard zijn er vele varianten denkbaar van vraagondersteuning, met elk eigen voor- en nadelen. De raad heeft er een aantal verkend. Een systeem van vraagondersteuning dat het midden houdt tussen een vouchersysteem (een inkomensafhankelijk systeem) en het huidige huurtoeslagsysteem (een woonuitgavenafhankelijk systeem) sluit naar het oordeel van de raad het beste aan bij de wens tot doelmatigheid, rechtvaardigheid en meer keuze.

Een normering van woonkwaliteit en van woonuitgaven is nodig. De rijksoverheid moet aangeven over welke kwaliteit een woning moet beschikken om er acceptabel te kunnen wonen: het basiskwaliteitsniveau. Daarnaast moeten de woonuitgaven genormeerd worden: welke maximale woonuitgaven zijn acceptabel voor huishoudens (met een bepaald inkomen) die in een woning met de basiskwaliteit wonen (de zogenaamde referentiewoning)?



De hoogte van de vraagondersteuning dient afhankelijk te zijn van:

- de woonuitgaven: maar wel in mindere mate dan de huidige huurtoeslag, om huishoudens te stimuleren op zoek te gaan naar de voor hen ideale prijs-kwaliteitverhouding;
- het inkomen: vraagondersteuning alleen voor lagere inkomensgroepen;
- huishoudentype/-grootte: grotere huishoudens hebben meer kwaliteit nodig dan kleinere huishoudens;
- de woningmarktregio: in regio's met een gespannen woningmarkt liggen de woningprijzen hoger dan in regio's met een ontspannen woningmarkt, hetgeen betekent dat ook de woontoeslag op een hoger niveau moet komen te liggen.

Dat de raad het midden wil houden tussen een voucher- en een woonuitgavenafhankelijk systeem komt door de nadelen die aan een eenzijdige benadering verbonden zijn. In een vouchersysteem bepalen alleen het inkomen en de prijs van de referentiewoning hoe groot de woontoeslag is. Elke relatie met de werkelijke woonuitgaven ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat impulsen om beter te gaan wonen uitblijven. Men kan dit keuzevrijheid in optima forma noemen, maar de raad ziet risico's: ruimtelijke segregatie en belemmering van de stedelijke vernieuwing. Natuurlijk kan bij een vouchersysteem een hoge kwaliteitsnorm worden aangehouden. Dan zal een deel van de steun terecht komen bij huishoudens in een woning die qua prijs onder de referentiewoning ligt. Hierdoor krijgt de subsidie een veel grotere doelgroep, wat het systeem veel duurder maakt. Dit is niet bepaald een doelmatige inzet van middelen. Daarom is in de ogen van de raad een relatie met de werkelijke woonuitgaven te prefereren.



Een systeem dat is geënt op de werkelijke woonuitgaven heeft echter ook nadelen. Er moet ruimte zijn voor eigen afwegingen en bijdragen van burgers. Niet elke sprong in woonkwaliteit hoeft volledig gesubsidieerd te worden. Prijsopdriving moet vermeden worden.

Een goede balans tussen eigen keuze en steun voor kwalitatief goed wonen voor lagere inkomensgroepen kan op meerdere manieren gevonden worden. In bijlage 1 van dit advies werkt de raad indicatief een mogelijk systeem uit.

Vorbereiding en implementatie van de voorstellen rond de eigendomsneutrale woontoeslag vergen een lange adem. Thans kunnen voorbereidingen getroffen worden om de huurtoeslag geleidelijk om te vormen naar een woontoeslag. Nader onderzoek moet uitwijzen op welke wijze en volgens welk tijdpad de noodzakelijke aanpassingen het beste kunnen worden doorgevoerd.

Uitwerking woontoeslag in de koopsector

Vanuit het oogpunt van eigendomsneutraliteit vindt de raad het wenselijk dat de woontoeslag ook in de koopsector besteed kan worden. De woontoeslag voor kopers kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Een systematiek geënt op de woontoeslag in de huursector lijkt het meest realistisch. Kopers ontvangen dan een woontoeslag, die is berekend op basis van de referentiewoning, waarop ze in de huursector recht zouden hebben. Alleen wordt bij de woonuitgavencomponent niet gekeken naar de huurprijs, maar naar de werkelijke woonuitgaven van de eigenaar-bewoners (betaalde hypotheekrente, aflossing en eventueel ook lokale belastingen en onderhoudsuitgaven).





Het systeem kan via aftoppingsgrenzen zodanig ingericht worden dat de financiële ondersteuning vanuit de overheid nagenoeg gelijkwaardig is in de huur- en in de koopsector.

Er zijn echter ook andere varianten denkbaar. Zo zou de hoogte van de woon-toeslag gekoppeld kunnen worden aan de ontwikkeling van het woonuitgavenpatroon in de koopsector (de woonuitgaven voor kopers zijn in het begin betrekkelijk hoog en worden relatief steeds lager naarmate men langer in de woning woont). Ook kan eventueel worden overwogen om aansluiting te zoeken bij de gebruikskostenbenadering. De raad adviseert de mogelijkheden van het inzetten van de woontoeslag in de koopsector verder in studie te nemen.

Hoewel eigendomsneutraliteit het centrale principe achter de voorgestelde woontoeslag is, betekent dit nog niet dat de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden met een lager inkomen in beide eigendomssectoren ook even groot zijn. Het aanbod en de prijsniveaus in de koop- en huursector bepalen de daadwerkelijke keuzemogelijkheden voor woningzoekenden. In de praktijk zullen woningzoekenden met een lager inkomen vaak meer keuze hebben in de huursector dan in de koopsector. Dit komt omdat koopwoningen over het algemeen duurder zijn dan huurwoningen, ook vanwege een hogere kwaliteit.

Wel kan een gericht aanbodbeleid bijdragen aan het verkleinen van de prijs- en kwaliteitsverschillen tussen de huur- en koopsector. Ook kan de koopsector beter toegankelijk worden gemaakt voor lagere inkomensgroepen door beschermde koopvormen of tussenvormen tussen huur en koop verder te stimuleren.

Geleidelijke hervorming hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait

In samenhang met de introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag stelt de raad voor het stelsel van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait geleidelijk af te bouwen. De raad doet deze aanbeveling met het oog op een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt en een meer doelmatige en rechtvaardige inzet van de vraagondersteuning. Zo'n hervorming is, zo beseft de raad, een zaak van middellange termijn. Ook in eerdere adviezen heeft de raad zich voor afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait uitgesproken. Kort gezegd zijn de belangrijkste argumenten dat het huidige stelsel niet effectief en niet efficiënt is. Het leidt tot welvaartsverlies, tot hogere huizenprijzen en tot financiële risico's voor de overheid en huizenkopers. Het bevordert het lenen en stimuleert niet langer het eigenwoningbezit. Het stimuleert namelijk vooral de kwaliteitsvraag van doorstromers en veel minder de toegankelijkheid voor koopstarters. Ook wordt hierdoor de concurrentiepositie van de duurdere huursector verzwakt, omdat het in gespannen woningmarkten voor commerciële verhuurders aantrekkelijk en soms zelfs noodzakelijk is om woningen te verkopen, in plaats van deze woningen te verhuren. Dit leidt ertoe, dat bewoners hun kwali-

teitsambities alleen in de koopsector kunnen realiseren. In het tweede deel van dit advies wordt één en ander toegelicht.

Afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait betekent een wijziging in de belastingheffing. Een fiscaal zuivere benadering is om de eigen woning onder te brengen in box 3 van het belastingstelsel (inkomen uit sparen en beleggen). De raad ziet twee bezwaren: het volledig onderbrengen van de woning in box 3 is – vanwege de vermogensrendementsheffing – veel ingrijpender voor huishoudens dan alleen het afbouwen van hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting. Dit effect is te verzachten door te werken met vrijstellingen van deze heffing. Ten tweede roept het vragen op over de gelijke behandeling van de huur- en koopsector vanwege de vrijstelling van de vennootschapsbelasting in een groot deel van de huursector. Een andere mogelijke oplossing is om de eigen woning geheel uit het belastingstelsel te halen. Dit kan echter weer tot belastingarbitrage leiden.

Nader onderzoek moet uitwijzen hoe de behandeling van de eigen woning fiscaal-technisch het beste kan worden vormgegeven.

In eerste instantie wil de raad de middelen die vrijvallen door de geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait aanwenden om de overdrachtsbelasting af te schaffen. Vervolgens kunnen de vrijvallende middelen worden ingezet om de eigendomsneutrale woontoeslag te financieren, het locatiesubsidiebeleid te intensiveren en een gerichte belastingverlaging te bekostigen.

41

Stapsgewijze afschaffing overdrachtsbelasting

De raad adviseert de overdrachtsbelasting stapsgewijs af te bouwen. Hierdoor vallen de transactiekosten op de woningmarkt lager uit en dit komt de welvaart, de mobiliteit op de arbeidsmarkt en de doorstroming op de woningmarkt ten goede. Deze afbouw kan gefinancierd worden uit de opbrengsten van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait.

In principe kan de afbouw van de overdrachtsbelasting een prijsopdrijvend effect hebben. Immers, de leencapaciteit van huishoudens wordt vergroot. Dit ziet de raad niet als probleem, omdat de afbouw van de overdrachtsbelasting in de eerste periode een mogelijk negatief prijseffect door de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait kan ondervangen.

Geleidelijk en goed doordacht transitietraject wenselijk

De raad beklemtoont de noodzaak van timing en fasering bij de afbouw van de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting. Dit vergt een goed doordacht transitietraject. Uitgangspunten voor dit transitietraject zijn:



- bied een helder perspectief: bied vertrouwen via transparantie en geleidelijkheid;
- beperk forse inkomenseffecten: bied vertrouwen dat hier oog en beleid voor is;
- zorg voor een stabiele ontwikkeling van woningprijzen en bouwproductie: zorg dat de markt de transformatie kan absorberen;
- zorg voor kansen voor doorstroming: tijdens de transformatie gaan de verhuizingen verder;
- werk aan transparantie, eenvoud en afstemming: complexiteit is deels onvermijdelijk, maar werk volgens een aantal eenvoudige hoofdprincipes en maak het voor de burger zo eenvoudig en transparant mogelijk;
- denk na over herijking van de financiering van woningbouwlocaties: maak deze financiering minder afhankelijk van de fiscale steun aan eigenaar-bewoners.

Een geleidelijk transitietraject is op talloze wijzen uit te werken. Er zijn veel 'knopen' om aan te draaien. Men kan er voor kiezen de afbouw in tien jaar te realiseren of in twintig jaar of langer. Er kan gekozen worden voor een bepaalde bovengrens tot waar de belastingaftrek mogelijk is. Het marginaal tarief dat bij aftrek van toepassing is (van schijf 1, 2 of 3) kan anders worden ingericht. De fiscus kan bij de berekening van de aftrek uitgaan van forfaitaire aflossingsschema's (bijvoorbeeld lineair of annuïtair) in plaats van de werkelijke hypothecaire lening. Elk van deze varianten heeft eigen effecten op de welvaart, op de inkomensverdeling, de prijs van de woningen, de investeringen in woningbouw en woningverbetering en de doorstroming.

In dit advies presenteert de raad nadrukkelijk geen 'beste' variant. Uitgebreid onderzoek is nodig om de effecten van de verschillende opties op een juiste wijze tegen elkaar af te wegen. Wel heeft de raad indicatieve doorrekeningen van één voorbeeldvariant laten maken door het Centraal Planbureau (CPB, 2007) en het onderzoeksinstituut OTB (De Vries, 2007). Het gaat om een variant, waarbij de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait twintig jaar lang in stappen van steeds 5% worden afgebouwd ('lineaire afbouw'). De vrijvallende middelen worden in eerste instantie aangewend om de overdrachtsbelasting af te schaffen. Daarna worden deze teruggesluisd naar de burgers door middel van een verlaging van de belastingtarieven.

Uit deze doorrekeningen blijkt dat een geleidelijke en zorgvuldige afbouw van hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting zonder al te grote schokken voor de woningmarkt kan plaatsvinden. Naar het oordeel van de raad kunnen mogelijke effecten op het inkomen gecompenseerd worden en is er inzake de prijsvorming van woningen in de meeste varianten eerder sprake van een kleinere stijging dan van een daling. Het effect op de woningbouwproductie

en woningkwaliteit is eveneens beperkt. Wel is bij de voorgestelde verandering de financiering van woningbouwlocaties een voornaam aandachtspunt. De effecten lichten we in onderstaand kader toe.

Effecten geleidelijke afbouw hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait

- De afbouw zal naar verwachting een positief effect hebben op de welvaart. De vraag naar (meer) kwaliteit wordt over de gehele linie minder sterk gestimuleerd. Dit komt de welvaart ten goede, zeker wanneer ook de belastingen worden verlaagd.
- De berekeningen wijzen uit dat het met de gekozen geleidelijke afbouw van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait mogelijk is om de overdrachtsbelasting in circa zes jaar af te schaffen. Na deze zes jaar valt er elk jaar een bedrag vrij dat in de doorgerekende variant oploopt tot € 12,4 miljard in het twintigste jaar. In de doorrekeningen is dit bedrag aangewend om de belastingtarieven te verlagen.
- Dat er door de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait een dempend effect optreedt in de prijzen van de huizen, mag geen verwondering wekken. Echter, niet vergeten moet worden dat de waardeontwikkeling op de woningmarkt gewoon doorgaat. In bijna alle varianten zien we feitelijk geen nominale prijsdaling, maar eerder een verminderde prijsstijging. In de enige variant waar wel sprake is van een substantiële nominale prijsdaling is deze slechts van korte duur; de markt herstelt zich snel.
- Uiteraard zijn er ook effecten op het inkomen. Volgens de berekeningen gaan de huurders, de starters op de woningmarkt en de huiseigenaren boven de 65 jaar er (gemiddeld genomen) op vooruit. Zij ondervinden naar verwachting geen of weinig nadeel van de beperking van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, terwijl ze wel profiteren van lagere belastingtarieven en (indien ze naar de koopsector verhuizen) de lagere huizenprijzen en het afschaffen van de overdrachtsbelasting. Voor huiseigenaren onder de 65 jaar vallen de inkomenseffecten over het algemeen negatief uit, afhankelijk van de omvang van hun hypotheek. De raad stelt daarom voor de lagere en middeninkomensgroepen compensatie te bieden met de eigendomsneutrale woontoeslag en gerichte belastingverlaging, eventueel ook gekoppeld aan specifiek flankerend beleid.
- Ten slotte wordt niet verwacht dat de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait zal leiden tot een substantiële vermindering van de woningbouwproductie of een verlaging van de woningkwaliteit. Wel is de financiering van de woningproductie een voornaam aandachtspunt, omdat met een verminderde stijging van de huizenprijzen het lastiger kan worden om woningbouwprojecten financieel rond te krijgen.



In bijlage 2 en de betreffende onderzoeksrapporten wordt een en ander nader toegelicht.

5.3 Huurbeleid

Bescherming bieden versus een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt

In het huurbeleid is het zaak een goede balans te vinden tussen de bescherming van consumenten en een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt. Omwille van maatschappelijke doelstellingen (voldoende keuze voor lagere inkomensgroepen) is regulering van de huurprijzen gewenst, omwille van een goed functionerende woningmarkt en een goede doorstroming bestaat de noodzaak tot een meer marktgeoriënteerd beleid. Beide zaken zijn belangrijk om meer keuzemogelijkheden op de woningmarkt tot stand te brengen.

Vanuit het oogpunt van bescherming van consumenten, het tegengaan van segregatie en het binnen de perken houden van de woontoeslaguitgaven, is er volgens de VROM-raad een gereguleerde sector nodig. In de gereguleerde sector zijn de maximaal toegestane huurprijzen en de jaarlijkse huuraanpassingen aan grenzen gebonden. De vraag is nu hoe met behulp van meer marktprikkels binnen het gereguleerde gebied een betere afstemming kan plaatsvinden tussen prijs en kwaliteit. Dit is van belang voor een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt. In de niet-gereguleerde huursector en de koopsector worden de prijzen immers niet gereguleerd en gelden er marktprijzen. Om deze sectoren voldoende aantrekkelijk te houden voor woningzoekenden (eigendomsneutraliteit), ligt het voor hand om de huurprijzen in het gereguleerde gebied geleidelijk meer marktgeoriënteerd te maken, zeker als op termijn de fiscale steun in de koopsector wordt afgebouwd.

Meer marktprikkels binnen de gereguleerde sector

Woningprijzen in de gereguleerde huursector moeten de kwaliteit en de populariteit van woning en woonomgeving beter representeren. Het gaat om meer marktgeoriënteerde prijzen, maar binnen kaders. In het huidige woningwaarderingssysteem (WWS) spelen de kwaliteit en populariteit van de woonomgeving, de energieprestaties en het aspect luxe (bijvoorbeeld de aanwezigheid van inbouwapparatuur, een badkamer met een aparte douche naast een bad of thermostatische kranen) een beperkte rol. De raad adviseert het woningwaarderingssysteem op drie punten aan te passen:

1. meer differentiatie in huurprijsniveau *tussen* regio's
Dit kan door de maximaal toegestane huurprijs (maximaal redelijke huur) tussen woningmarktregio's te laten differentiëren. In regio's met relatief hoge

marktprijzen (koop en niet-gereguleerde huur) zou de maximaal redelijke huurprijs op een hoger niveau kunnen liggen dan in regio's met relatief lage marktprijzen. Dit komt de doorstroming tussen de verschillende segmenten van de woningmarkt ten goede. Deze differentiatie kan het beste verbonden worden aan het gemiddelde prijsniveau op de regionale woningmarkt. Hoe dit geoperationaliseerd kan worden, vraagt nader onderzoek. Omdat ook de woontoeslag regionaal gaat variëren, blijft de betaalbaarheid voor huurders met een laag inkomen gewaarborgd.

2. meer differentiatie in huurprijspatroon *binnen* regio's
Dit kan door een andere methodiek voor de waardering van de woonomgeving. Bij de waardering van de woonomgeving moet niet alleen de aanwezigheid van voorzieningen, maar ook de populariteit van de woonomgeving meewegen. Het is mogelijk hiervoor de WOZ-waarde te gebruiken. Daarnaast kan de woonomgeving zwaarder meetellen in de uiteindelijke waardering. Vanwege de basiskwaliteit die de overheid wil garanderen, moeten objectieve woningkenmerken echter ook in de toekomst de basis blijven vormen van het woningwaarderingstelsel.
3. meer differentiatie naar energieprestaties en wooncomfort
De verschillen in energieprestaties en wooncomfort tussen woningen kunnen in het woningwaarderingstelsel beter tot uitdrukking worden gebracht. Dit maakt het voor verhuurders interessanter om in deze zaken te investeren.

45

De bovengenoemde wijzigingen gelden bij de huurprijsvaststelling van nieuwe huurcontracten en werken voor zittende huurders door in de jaarlijkse huurprijsaanpassingen. Op korte termijn kan in het woningwaarderingstelsel al meer gewicht worden toegekend aan de populariteit van de woonomgeving, de energieprestaties en het wooncomfort. De regionalisering van de maximaal toegestane huurprijzen zal veel meer geleidelijk moeten worden doorgevoerd. Vanuit een meer eigendomsneutraal woonbeleid dient dit gekoppeld te zijn aan de afbouw van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Op deze wijze kan voorkomen worden dat huurders met een midden- en hoger inkomen marktgeoriënteerde prijzen betalen zonder dat zij vraagondersteuning ontvangen, terwijl kopers met een midden- en hoger inkomen marktprijzen betalen maar aanspraak kunnen maken op de (af te bouwen) hypotheekrenteaftrek.

Welvaartsvolgend huurbeleid

De raad adviseert om de maximaal toegestane jaarlijkse huurverhogingen te koppelen aan de welvaartsontwikkeling (ontwikkeling uitkeringen en lonen); een welvaartsvolgend huurbeleid zou uitgangspunt moeten zijn. Hiermee is de betaalbaarheid en zekerheid van zittende huurders gediend en blijft ook de vraagonder-



steuning beheersbaar. Aan de andere kant biedt een welvaartsvolgend huurbeleid ruimte om geleidelijk naar meer marktgeoriënteerde prijzen toe te groeien. Alleen voor woningen met een ten opzichte van de kwaliteit lage huurprijs zouden iets grotere huurverhogingen mogelijk moeten zijn.

Geleidelijke vergroting van de niet-gereguleerde sector

Op dit moment valt 95% van de Nederlandse huursector binnen het gereguleerde gebied. Dit hoge percentage betekent echter niet dat er geen vrijheidsgraden voor de verhuurders zijn. In de sociale huursector, maar soms ook in de particuliere huursector liggen de huurprijzen gemiddeld genomen onder de maximaal toegestane huurprijs. Bovendien kan naar schatting een kwart van de sociale huurwoningen bij mutatie geliberaliseerd worden. Met name sociale verhuurders benutten deze ruimte vanuit maatschappelijke overwegingen niet altijd. Voor een meer evenwichtige woningmarkt is een geleidelijke vergroting van het niet-gereguleerde gebied aan de orde. Door vergroting van het niet-gereguleerde segment kan de dure huursector beter tot ontwikkeling komen. De belangrijkste maatregel die in dit kader genomen dient te worden is echter de herijking van de fiscale steun aan eigenaar-bewoners.

De geleidelijke vergroting van de niet-gereguleerde sector kan het beste door huurliberalisatie bij mutatie worden doorgevoerd, zoals ook nu al het beleid is. Dit om de zittende huurders te beschermen tegen te grote huursprongen. Bij mutatie kunnen woningen met voldoende kwaliteitspunten van het gereguleerde naar het niet-gereguleerde gebied worden gebracht.

Daarnaast kan overwogen worden om in gebieden, waar 'huurliberalisatie bij mutatie' op termijn onvoldoende tot vergroting van de niet-gereguleerde sector leidt, na verloop van tijd ook hogere huurverhogingen voor zittende huurders toe te staan. Dit geldt alleen voor zittende huurders van woningen met een kwaliteit boven de liberalisatiegrens en een huurprijs daaronder. Voor deze woningen zou bijvoorbeeld voor de eerste vijf jaar een welvaartsvolgend huurbeleid kunnen gelden en daarna een welvaartsvolgend huurbeleid + X procent. Uiteraard geldt deze huurstijging dan zolang de zittende huurder er blijft wonen. Bij verhuizing van de zittende huurder kan de woning worden geliberaliseerd en is de huurregulering niet meer van toepassing.

Het Rijk bepaalt de liberalisatiegrens aan de hand van een bepaald aantal punten uit het woningwaarderingssysteem. Omdat de raad voorstelt de puntprijs regionaal te laten differentiëren (zie voorstellen rond huurprijsdifferentiatie), gaat ook de huurgrens van het gereguleerde gebied tussen regio's differentiëren. Over de precieze invulling van de gereguleerde sector op regionaal niveau besluiten

gemeenten en de verhuurders in overleg. Er blijft ruimte om om volkshuisvestelijke redenen woningen die geliberaliseerd kunnen worden toch in het gereguleerde gebied te houden.

Rijk bepaalt kaders huurprijsbeleid; invulling op lokaal/regionaal niveau

Het Rijk stelt de kaders voor het woningwaarderingstelsel en de grenzen van de jaarlijkse huuraanpassingen vast. De verhuurders, in samenspraak met hun huurders en de gemeente, vullen vervolgens het huurprijsbeleid in, gegeven de lokale en regionale omstandigheden. Er zal altijd maatwerk mogelijk blijven. Corporaties maken prestatieafspraken met de gemeenten over hun investeringen en hun voorraad- en huurbeleid. Daarbij zoeken beide partijen naar een goede balans tussen het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en het gebruik maken van marktwerking. Corporaties zullen ruimte moeten houden voor lagere huren ten behoeve van keuzemogelijkheden van, en betaalbaarheid voor, lagere inkomensgroepen.



6 Heldere regels en waarborgen voor de spelers

Om tot een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt te komen zijn heldere regels en waarborgen voor de spelers noodzakelijk. De raad werkt dit hierna beknopt uit.

Kaders op rijksniveau om publieke belangen te waarborgen

De rijksoverheid heeft een duidelijke rol op de woningmarkt en is verantwoordelijk voor een goede werking van deze markt. De minimale taken zijn informatie verstrekken, monitoren en visievorming; de verhoudingen op de markt ordenen en het woonbeleid met andere beleidsterreinen afstemmen. Maar er is meer. Het is zaak om als rijksoverheid de publieke belangen op de woningmarkt expliciet te benoemen. Vervolgens kan het Rijk waarborgen inbouwen via wettelijke kaders, afspraken met belanghebbenden en financiële stimulansen. Op deze wijze kan de rijksoverheid optreden als marktmeester. Binnen de rijkskaders moeten gemeenten, corporaties en marktpartijen echter wel zoveel mogelijk de ruimte krijgen om de opgaven op lokaal en regionaal niveau in te vullen. Daar waar andere overheden, corporaties en marktpartijen hun verantwoordelijkheid onvoldoende nemen, zal het Rijk zelf moeten ingrijpen. Zo is het bijvoorbeeld de rijksoverheid die duurzaamheid en toekomstgericht denken moet agenderen, en waar nodig zelf het lange termijnperspectief moet behartigen. Dit kan via regulering (kwaliteitsbeleid), als ook via financiële stimulansen, het verstrekken van informatie en overleg met belanghebbenden. Zo is bijvoorbeeld ook een intensivering en gerichtere inzet van de locatiesubsidies wenselijk. Dit om de continuïteit van de bouwproductie te waarborgen op locaties die maatschappelijk gezien het meest gewenst zijn.

Een gedegen woonvisie om publieke belangen op lokaal niveau te waarborgen

Ook op gemeentelijk en regionaal niveau moeten de publieke belangen rond het wonen en de woningmarkt expliciet gemaakt en gewaarborgd worden. Gemeenten moeten daartoe een gedegen woonvisie opstellen in overleg met burgers en het maatschappelijk middenveld. Deze woonvisie moet leidend zijn in de onderhandelingen en afspraken met corporaties en marktpartijen over aan het wonen gerelateerde doelstellingen en investeringen. De raad ondersteunt de ideeën van voormalig minister Dekker op dit punt (woonvisie - prestatieafspraken - investeringsdoelstelling).



Aandachtspunt in het gemeentelijk grondbeleid is dat gemeenten zich niet te rijk rekenen. Veel gemeentelijke vereveningsconstructies gaan uit van forse winsten op woningbouw. Een terughoudende inschatting van de grondopbrengsten vooraf, is noodzakelijk voor de continuïteit van de woningbouwproductie en de daadwerkelijke realisatie van niet-rendabele voorzieningen. Om meer flexibiliteit in de bouwprogrammering te realiseren is ook een verschuiving nodig van voorcalculatie naar nacalculatie van grondopbrengsten ('onbestemd bouwen'). Ook is het zaak dat gemeenten hun bouwplancapaciteit goed bewaken en tijdig maatregelen treffen als deze onvoldoende blijkt. Daarnaast is in veel gemeenten een kwaliteitsimpuls van het personeel aan de orde. De rijksoverheid kan hier ondersteuning bieden, via het uitlenen van kennis en deskundigheid en het faciliteren van kennis- en opleidingscentra.

Bijzondere positie woningcorporaties behouden en benutten

Woningcorporaties hebben als maatschappelijk middenvelder een bijzondere positie op de woningmarkt, die andere partijen niet op zich willen en kunnen nemen. Zo dragen ze bij aan de stabiliteit van de woningmarkt, aan het tegengaan van risicoselectie en aan het creëren van toegangs- en doorstromingsmogelijkheden. Ook spelen zij een grote rol in de leefbaarheid van wijken en buurten. Het is zaak om de bijzondere positie van corporaties te behouden en te benutten. Juist in een meer marktgeoriënteerd woonbeleid is het zeer waardevol, dat er een partij is die onder bepaalde omstandigheden ook marktcontrair kan investeren. Zo kunnen corporaties bijvoorbeeld in economisch mindere tijden zorgen dat de woningproductie op peil blijft.

Het Rijk en corporaties maken sectorbreed afspraken over de maatschappelijke opgaven en inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen (investeringen in kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad, in woningbouw en betaalbaarheid). Om te waarborgen dat de corporatiemiddelen op een doelmatige en doeltreffende wijze worden ingezet is een verplichtend arrangement van *matching* aan te bevelen, dat investeringen in de aandachtswijken activeert. De uitwerking op lokaal niveau moet worden vormgegeven in overleg tussen gemeenten en corporaties.

Gelijk speelveld en voldoende concurrentie tussen marktpartijen

Een heldere scheiding tussen commerciële en maatschappelijke activiteiten van woningcorporaties is noodzakelijk. Commerciële activiteiten van woningcorporaties moeten onder dezelfde condities worden verricht als activiteiten van marktpartijen (gelijk speelveld). Vanuit een gezonde marktwerking is het zaak dat monopolies van aanbieders (bouwers, commerciële verhuurders, corporaties, financiële dienstverleners, kapitaalverschaffers en grondeigenaren) worden

voorkomen. In dit licht is het belangrijk fusietrajecten van corporaties te beoordelen op concurrentieverhoudingen. Te grote marktmacht van corporaties op regionale woningmarkten moet vermeden worden. Hierin heeft de rijksoverheid ook een verantwoordelijkheid (VROM, EZ, AFM en NMa).

Meer keuze en meer marktmacht voor de consument

Met dit advies beoogt de raad de keuzemogelijkheden van de consument op de woningmarkt te vergroten. Een betere toegang en meer marktmacht voor de consument is hiervoor een vereiste. In de praktijk wordt de consument namelijk vaak gehinderd door een gebrek aan onafhankelijke informatie, aan overzicht, aan zeggenschap en aan alternatieven.

Om te beginnen kan meer keuze alleen bestaan bij onafhankelijke en gebruiksvriendelijke informatie over de woningmarkt. Er zijn verschillende initiatieven op dit vlak en internet maakt een beter overzicht en een betere vergelijking van alternatieven en aanbieders mogelijk. Tevens kan de beschikbare informatie over het woningaanbod op het internet nog aanmerkelijk worden verbeterd door meer objectieve en vergelijkbare kengetallen te hanteren.

Daarnaast is meer zeggenschap van de consument in het bouwproces wenselijk (particulier/collectief opdrachtgeverschap). Ook is meer zeggenschap van de burger *vooraf* over de inzet van gemeenten en corporaties op de lokale en regionale woningmarkt aan de orde (gebiedsgerichte ontwikkelingen). Maar zeggenschap alleen, lost niet alles op. Er moeten ook voldoende alternatieven en voldoende aanbieders op de woningmarkt zijn, zodat de consument eventueel met 'zijn voeten' kan stemmen. Omdat verhuizen altijd 'bedstro kost', is een goede huur- en consumentenbescherming noodzakelijk.



7 Conclusies en aanbevelingen

De raad adviseert het woonbeleid te hervormen. Bij ongewijzigd beleid neemt de spanning op de woningmarkt niet af, blijft de kloof tussen de huur- en de koopsector onverminderd groot en lijdt de rijksoverheid een steeds grotere mate van inkomstenderving. De raad acht een optreden van de overheid op de woningmarkt zeker nodig.

De raad werkt dit als volgt uit.

Conclusies

1. *Hervorming van het woonbeleid is noodzakelijk*

De woningmarkt werkt niet goed en het huidige beleid van de overheid op de woningmarkt is niet consistent en niet effectief. Het woningaanbod is beperkt, uitbreiding vergt tijd en de mogelijkheden hiertoe worden beïnvloed door het ruimtelijk beleid, het kwaliteitsbeleid en het grondbeleid. Tegelijk is er voor velen een (forse) ondersteuning van de vraag. Dit moet wel tot spanning en hoge prijzen leiden. Ongewijzigd beleid kent grote risico's. Voor de overheid liggen deze in een vastzittende markt met alle nadelen voor de woningvoorziening en de economische ontwikkeling. Ook komt de kwaliteit van stadswijken (van probleemwijk naar prachtwijk) onder druk te staan en wordt er een toenemend beslag gelegd op de rijksuitgaven. Voor de huishoudens zijn de hoge prijzen en de schuldvorming riskant. De moeizame toetreding van koopstarters en de lange wachtlijsten in de huursector zijn een probleem. Voor partijen in de woningbouw staat de continuïteit van de woningproductie en de werkgelegenheid op het spel. Voor woningcorporaties wordt het realiseren van de maatschappelijke opgave bemoeilijkt.

2. *Optreden van de overheid op de woningmarkt is en blijft nodig*

Als de woningmarkt niet goed werkt, is het de verantwoordelijkheid van de overheid om voor een betere werking van de markt zorg te dragen. Er is ruime legitimatie voor overheidsbeleid in het wonen. De raad ziet deze in het tegengaan van marktimperfecties en van zogeheten 'negatieve externe effecten' (onder andere wat betreft natuur, milieu en sociale segregatie). Maar er zijn ook andere argumenten. Het gaat dan om het belang van duurzaamheid en toekomstgerichtheid en – niet minder belangrijk – om sociale rechtvaardigheid. Ook lagere inkomensgroepen moeten kunnen delen in de groei van woningkwaliteit.



Aanbevelingen

De raad acht het wenselijk dat de rijksoverheid een wenkend perspectief biedt en dat de verantwoordelijkheid van de overheid wordt verhelderd. Leidraad bij de hervorming van het woonbeleid moet zijn het bieden van meer keuze aan de consument door een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt. Dit vergt een meer neutrale behandeling van huur en koop, een actief aanbodbeleid en een meer gerichte ondersteuning van de woningvraag van de lagere inkomensgroepen. Tevens dient de overheid de kwaliteit, betaalbaarheid en toegang van de woningmarkt te borgen door regulering van een deel van de markt. Daarnaast zijn heldere regels en goede waarborgen nodig voor alle betrokken partijen en een korte en (middel)lange termijnagenda, alsmede een transitietraject. De raad werkt dit als volgt uit.

1. ***Bied het perspectief van een goed werkende en toekomstbestendige woningmarkt***

Een goedwerkende en toekomstbestendige woningmarkt omvat:

- marktstabiliteit: voorkomen van prijsuitschieters (naar boven of beneden), van grote (financiële) risico's (overheid, marktpartijen en huishoudens) en van discontinuïteit van de woningbouwproductie;
- een goede afstemming tussen vraag en aanbod (kwantitatief en kwalitatief);
- een goede basiskwaliteit van wonen ook voor de niet-koopkrachtige vraag;
- eerlijke kansen voor zowel *insiders* als *outsiders*;
- flexibiliteit om in te kunnen spelen op onzekerheden en toekomstige ontwikkelingen.

2. ***Verhelder de verantwoordelijkheid van de overheid***

- maak de legitimatie van de overheidsrol in het wonen expliciet (tegengaan imperfecte werking van de woningmarkt, tegengaan negatieve externe effecten, toekomstgerichtheid, duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid);
- hanteer 'meer keuze' als leidend principe in het woonbeleid: meer keuze in aantal, in kwaliteit, in eigendomsvorm en in woonmilieu;
- zet in op een meer neutrale behandeling van huren en kopen: ondersteun huishoudens met een gelijk inkomen in de huur- en koopsector op een meer gelijkwaardige wijze.

3. ***Werk aan een passend woningaanbod door verruiming, differentiatie, kwaliteit en flexibiliteit***

- verruiming: leg bij de woningbouwproductie het accent in gespannen gebieden, verken de mogelijkheden net buiten deze gebieden, bouw zoveel mogelijk in

bestaand stedelijk gebied daarna pas op uitleglocaties, zet in op meer en kleinere woningbouwlocaties, intensiveer de (financiële) steun voor ‘moeilijke’ locaties in bestaand stedelijk gebied en in krimpgebieden, zet de vereenvoudiging van procedures en regelgeving voort;

- kwaliteit: verbeter de kwaliteit van de bestaande voorraad om tegemoet te komen aan de toenemende kwaliteitsvraag: investeer in de kwaliteitsopgave in stedelijke gebieden, krimpgebieden en groeikernen;
- differentiatie: werk aan een gedifferentieerd aanbod op lokaal en regionaal niveau, voeg toe dat wat er niet is en duurzaam is, benut de mogelijkheden in de bestaande voorraad, dicht gaten op de woonladder (onder andere goedkope koop, dure huur, tussenvormen);
- flexibiliteit: flexibiliseer het woningbouwprogramma qua proces (onder andere ruimte voor ‘onbestemd bouwen’) en qua producten (onder andere flexibel en aanpasbaar bouwen).

4. *Werk toe naar minder en een meer gerichte vorm van vraagondersteuning*

- zet de vraagondersteuning niet generiek, maar specifiek in voor de niet-koopkrachtige vraag;
- transformeer de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de huurtoeslag tot een meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning;
- baseer deze vraagondersteuning op inkomen, woonuitgaven, en huishoudentype/-grootte en differentieer naar regionale marktomstandigheden, kies voor een model dat het midden houdt tussen het huidige huurtoeslagsysteem en een vouchersysteem, normeer de basiskwaliteit en de maximale woonuitgaven;
- bouw in samenhang met de eigendomsneutrale woontoeslag de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait geleidelijk af. Wend de vrijvallende middelen in eerste instantie aan om de overdrachtsbelasting stapsgewijs af te bouwen. Zet de overige vrijvallende middelen in om de eigendomsneutrale woontoeslag te financieren, het locatiesubsidiebeleid te intensiveren en een gerichte belastingverlaging te bekostigen;
- richt voor de afbouw van hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting een zorgvuldig en goed doordacht transitietraject in. Werk met geleidelijkheid en tussenstappen.

5. *Borg de doelen van het woonbeleid door regulering van een deel van de markt*

- houd vast aan huurprijsregulering (normering jaarlijkse huuraanpassingen en maximale huurprijs op basis van kwaliteit) voor een deel van de huurmarkt om



keuze, betaalbaarheid en zekerheid voor huurders met een laag inkomen te kunnen borgen;

- organiseer binnen de gereguleerde huursector een betere afstemming tussen prijs en kwaliteit van de woning: maak meer differentiatie in huurprijsniveaus tussen regio's (regionale differentiatie van de maximaal toegestane huurprijs) en meer differentiatie in huurprijspatroon binnen regio's (meer aandacht voor de populariteit van de woonomgeving) mogelijk; laat verschillen in energieprestatie en wooncomfort tussen woningen beter tot uitdrukking komen in de maximaal toegestane huurprijs;
- houd in het beleid ook ruimte voor lagere huren ten behoeve van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid voor lagere inkomensgroepen;
- neem een welvaartsvolgend huurbeleid als uitgangspunt. Alleen daar waar prijs en kwaliteit verstoord zijn, moeten grotere maar ook kleinere huuraanpassingen mogelijk zijn;
- streef naar een geleidelijke vergroting van de niet-gereguleerde huursector, sta huurliberalisatie in principe alleen bij mutatie toe, laat de huurliberalisatiegrens regionaal differentiëren,
- overweeg om daar waar de vergroting van de niet-gereguleerde sector niet snel genoeg gaat op termijn een hogere huurprijsaanpassing toe te staan. Dit geldt alleen voor woningen met een kwaliteit boven de liberalisatiegrens, maar een huurprijs daaronder.

6. Organiseer heldere regels en adequate waarborgen voor de spelers

- rijksoverheid: treed op als marktmeester, benoem expliciet de publieke belangen op de woningmarkt en borg deze via wettelijke kaders, afspraken met belanghebbenden en financiële stimulansen, grijp in daar waar partijen onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen;
- gemeenten: stel een gedegen woonvisie op om de publieke belangen op de lokale/regionale woningmarkt expliciet te maken en te kunnen borgen, maak op basis hiervan afspraken met corporaties en marktpartijen, reken je in het grondbeleid niet te rijk, bewaak de bouwplancapaciteit en neem tijdig maatregelen als deze tekort schiet;
- woningcorporaties: behoud en benut de bijzondere positie van woningcorporaties, creëer adequate kaders op rijksniveau, maak sectorbrede afspraken over de maatschappelijke opgaven en de inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen (kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad, nieuwbouw en betaalbaarheid), laat op lokaal/regionaal niveau prestatieafspraken maken tussen gemeenten en corporaties;
- marktpartijen: organiseer in de huursector voor commerciële activiteiten een gelijk speelveld tussen commerciële en sociale verhuurders, voorkom

monopolies van aanbieders op de woningmarkt, beoordeel fusies van corporaties ook op concurrentieverhoudingen, maak meer gebruik van de woningmarktkennis van marktpartijen;

- consument: organiseer een betere toegang en meer marktmacht voor de consument: onafhankelijke informatie en gebruiksvriendelijke overzichten, voldoende alternatieven en aanbieders, meer zeggenschap in het bouwproces en in het benoemen van de maatschappelijke opgaven op lokaal niveau, een goede huur- en consumentenbescherming.

7. Werk met korte en middellange termijn en ontwerp een transitietraject

- agenda voor de korte termijn: zet sterk in op aanbodverruiming, neem belemmeringen aan de aanbodzijde weg, maak tevens werk van kwaliteit, differentiatie en flexibiliteit van het aanbod, hervorm het woningwaarderingstelsel, neem een welvaartsvolgend huurbeleid als uitgangspunt, doe onderzoek en tref voorbereidingen voor een fundamentele hervorming van de vraagondersteuning, maak regionale woningbouwafspraken, intensiveer de financiële steun voor 'moeilijke locaties' in binnenstedelijke gebieden en krimpgebieden, sluit een niet-vrijblijvend arrangement met woningcorporaties inzake investeringen in stedelijke vernieuwing en woningbouw, organiseer een gelijk speelveld tussen sociale en commerciële verhuurders;
- agenda voor de middellange termijn: werk aan een meer evenwichtige markt, vergroot de keuzemogelijkheden tussen huur en koop, zet de vraagondersteuning alleen in voor groepen die zwak staan op de woningmarkt, transformeer hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en huurtoeslag tot een eigendomsneutrale woontoeslag, werk tegelijk aan een stapsgewijze afbouw van de overdrachtsbelasting, werk toe naar meer marktgeoriënteerde huurprijzen binnen de gereguleerde huursector;
- ontwerp een goed doordacht transitietraject: werk met geleidelijkheid en tussenstappen, bied een helder perspectief, beperk forse effecten op het besteedbaar inkomen, zorg voor een stabiele ontwikkeling van de woningprijzen en bouwproductie, zorg voor kansen voor doorstroming, werk aan transparantie, eenvoud en afstemming, herijk de financiering van woningbouwlocaties.

57

De VROM-raad schetst in dit advies de contouren van een nieuw woonbeleid. Het betreft een brede visie, die op meerdere onderdelen nader onderzoek en uitwerking vraagt. Het is aan de politiek om de benodigde voorbereidingen te starten voor een integrale en geleidelijke hervorming van het woonbeleid.



Tijd voor keuzes ∞ *Perspectief op een woningmarkt in balans*

Deel II: analyse en onderbouwing

1 Inleiding

In Deel I van het advies is de zienswijze van de raad beknopt weergegeven. Deel II van het advies kan worden beschouwd als een verdere toelichting op, en uitwerking van, Deel I van het advies. Deel II is opgebouwd rondom de volgende aspecten:

- De bijzondere kenmerken van de woningmarkt en de rol van de overheid op deze markt (hoofdstuk 2)
- De problemen op de Nederlandse woningmarkt (hoofdstuk 3)
- De oorzaken van de problemen op de Nederlandse woningmarkt (hoofdstuk 4)
- De ontwikkelingen (2006-2020 met een doorkijk naar 2035) waarmee het toekomstige woonbeleid rekening dient te houden (hoofdstuk 5)
- De randvoorwaarden waaraan een goed woonbeleid volgens de raad zou moeten voldoen (hoofdstuk 6)
- Het door de raad gewenste aanbodbeleid (hoofdstuk 7)
- Het door de raad gewenste vraagondersteuningsbeleid, inclusief het transitie-traject dat nodig is om tot dit beleid te komen (hoofdstuk 8)
- Het door de raad gewenste huurbeleid (hoofdstuk 9)
- De door de raad gewenste marktordening (hoofdstuk 10)



2 Markt en overheid

Dit hoofdstuk beschrijft de bijzondere kenmerken van de woningmarkt (paragraaf 2.1) en geeft aan welke motieven de overheid kan hebben om te interveniëren op deze markt (paragraaf 2.2). Daarnaast wordt het overheidsingrijpen op de woningmarkt in historisch en internationaal perspectief gezet (paragrafen 2.3 en 2.4).

2.1 Het specifieke karakter van de woningmarkt

De woningmarkt is een complexe markt die bestaat uit diverse deelmarkten: de huizenmarkt, de woondienstenmarkt, de woningbouwmarkt en de grondmarkt (Priemus, 1983). De woningmarkt heeft bijzondere kenmerken die ervoor zorgen dat deze markt behept is met verschillende imperfecties en niet altijd efficiënt werkt.

De theorie: wat is efficiënte marktwerking?

Volgens de welvaartseconomie kunnen markten alleen efficiënt functioneren als aan de volgende criteria wordt voldaan (Barr, 1998; Boelhouwer en Haffner, 2002; Boelhouwer, 2003):

- Alle actoren beschikken over perfecte informatie, zowel nu als in de toekomst.
- Er bestaat perfecte competitie; er zijn veel vragers en aanbieders en alle actoren hebben een gelijke marktmacht.
- Er is sprake van complete markten waarop alle goederen waarvoor men de kostprijs wil betalen ook op relatief korte termijn geleverd worden.
- Er is sprake van perfecte mobiliteit.
- Er is geen sprake van externe effecten (marktfalen). Externe effecten kunnen in dit verband worden gedefinieerd als economisch en/of maatschappelijk gewenste of ongewenste effecten van productie en/of consumptie die niet tot uitdrukking komen in de prijs van een product of dienst.

Als niet aan deze standaardcriteria voor doelmatigheid wordt voldaan is er sprake van marktimperfecties. Volgens Barr (1998) opent dit de mogelijkheid voor de overheid om te interveniëren.

De praktijk: de woningmarkt kent vele imperfecties

Het is duidelijk dat veel markten niet aan de hiervoor genoemde standaardcriteria voldoen. Dit geldt in het bijzonder voor de woningmarkt. Priemus heeft al in 1978 beargumenteerd dat de woningbouw- en woningmarkt door hun specifieke karakter verschillende imperfecties kennen (Priemus, 1978; 2000). Ook de



woningmarktvisie 'Ruimte geven, bescherming bieden' (ministerie van VROM, 2006) onderkent dit. In navolging van deze visie onderscheidt de raad de volgende speciale kenmerken van de woningbouw- en woningmarkt, waarbij eveneens wordt aangegeven tot welke marktimperfecties deze kenmerken kunnen leiden:

- Een woning is een basisbehoefte; het is een onmisbaar goed dat moeilijk op een aanvaardbare manier te substitueren is (iedereen moet immers wonen). Hierdoor ligt de vraag naar woningen op een constant (hoog) niveau.
- De woningmarkt is een voorraadmarkt; niet meer dan 10 tot 20% van het vrijkomende Nederlandse woningaanbod bestaat uit nieuwbouwwoningen. Als percentage van de totale woningvoorraad bedraagt de nieuwbouw zelfs maar circa 1% per jaar. Daarnaast kost het veel tijd om nieuwe woningen te plannen en te bouwen, waardoor de nieuwbouw altijd met vertraging (en soms zelfs geheel niet) reageert op veranderingen in de woningvraag. Dit kan leiden tot woningtekorten. Ook zorgt het voorraadkarakter van de woningmarkt ervoor dat de prijsontwikkelingen in de bestaande voorraad in veel gevallen bepalend zijn voor de prijsontwikkelingen in de nieuwbouwsector (De Vries en Boelhouwer, 2004).
- Een woning is locatiegebonden; de kwaliteit van het wonen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de woonomgeving waarin de woning gelegen is.
- De woningmarkt is gesegmenteerd. Door de locatiegebondenheid van de woning en de beperkte mobiliteit van de vrager valt de woningmarkt uiteen in een groot aantal geografische deelmarkten. Binnen deze deelmarkten kunnen de aanbieders van woningen een oligopolistische positie innemen, waardoor ze hogere prijzen kunnen vragen dan ze op een volledig vrije markt zouden kunnen doen. Van perfecte competitie is dus geen sprake.
- Een woning neemt ruimte in en is hierdoor sterk verbonden met de grondmarkt. Omdat er grote positieve en negatieve externe effecten zijn verbonden aan grondgebruik, wordt de grondmarkt meestal door de overheid gereguleerd. Deze regulering is eveneens van invloed op de woningmarkt.
- Een woning is kapitaalintensief en heeft een lange levensduur. Het is niet alleen een consumptiegoed maar ook een investeringsgoed. Hierdoor is er veelal een omvangrijke en langlopende financiering nodig. Voor zowel woningaanbieders als huizenkopers geldt hierbij dat de benodigde investeringen op relatief korte termijn gepleegd dienen te worden, terwijl de rendementen veelal een lange termijnperspectief kennen. Dit kan leiden tot toetredingsdrempels met als gevolg imperfecte competitie.
- De woning is een zeer heterogeen goed; geen twee woningen zijn hetzelfde. Hierdoor is de woningmarkt niet volledig transparant (er is sprake van

imperfecte informatie). Dit kan het voor consumenten moeilijk maken om rationele afwegingen te maken.

- De woningmarkt kent hoge transactiekosten (zowel sociaal als financieel), waardoor de vragers minder mobiel en flexibel zijn dan op veel andere markten het geval is. Aan het criterium 'perfecte mobiliteit' wordt absoluut niet voldaan.
- De woning kent moeilijk te kwantificeren positieve en negatieve externe effecten (bijvoorbeeld effecten op de gezondheid) die in de regel niet in de woningprijs zijn verdisconteerd.

Marktimperfecties: een voorbeeld

Een treffend voorbeeld van een marktimperfectie, samenhangend met de hoge transactiekosten op de woningmarkt, betreft de machtsverhouding tussen verhuurders en huurders. Huurprijzen worden door verhuurders in de regel periodiek verhoogd, zodat ze kunnen worden aangepast aan wijzigingen in kostenstructuren en/of woningmarktverhoudingen. De verhuurder weet dat de huurder flinke kosten moet maken wanneer hij besluit een andere woning te betrekken (zoekkosten, verhuiskosten). De huurder kan bovendien aan de woning gehecht zijn geraakt. Daarom kan de verhuurder het moment van de periodieke huurverhoging aangrijpen om een hogere huurstijging te vragen dan de woningmarktomstandigheden feitelijk toelaten (Passenier, 2006). Deze marktimperfectie wordt vaak aangeduid met de term hold-up probleem. Door de jaarlijkse huurprijsstijging aan een maximum te binden, en vast te leggen dat huurcontracten een bepaalde geldigheidsduur moeten hebben, kan de overheid deze marktimperfectie tegengaan en de machtsverhoudingen tussen verhuurders en huurders meer in evenwicht brengen.

63

De eigenschappen van de woningbouw- en woningmarkt en de daar uit voortvloeiende marktimperfecties maken dat perfecte marktwerking op deze markten een illusie is. Algemene economische inzichten en theorieën kunnen daarom niet zonder meer op de woningmarkt worden toegepast. Wanneer de woningbouw- en woningmarkt volledig aan het vrije spel van vraag en aanbod worden overgelaten, kunnen de marktimperfecties leiden tot economisch suboptimale uitkomsten. Bovendien is de kans groot dat er dan allerlei negatieve externe effecten optreden, zoals vergroting van de *urban sprawl* (uitbreidende verstedelijking leidt tot het verdwijnen van groen), uitsluiting van lage inkomensgroepen (risicoselectie), woonlastenproblemen en een kwalitatief ondermaatse woonvoorziening (qua duurzaamheid, energiezuinigheid, gezondheid en veiligheid).



2.2 Legitimatie voor overheidsingrijpen op de woningmarkt

Het maatschappelijk belang van het wonen is groot; wonen is een primaire levensbehoefte voor burgers. Daarom is de zorg voor voldoende en goede huisvesting met grondwettelijke waarborgen omgeven. Volgens artikel 22, tweede lid, van de Grondwet is bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg voor de overheid (Ekkers, 2002: 38). Dat betekent dat de overheid de uitkomsten van de vrije markt niet in alle gevallen kan accepteren. Wanneer deze uitkomsten maatschappelijk ongewenst zijn, kan dit een reden zijn voor overheidsingrijpen. Het overheidsbeleid met betrekking tot het wonen kan door verschillende motieven worden gelegitimeerd. De welvaartseconomie onderscheidt de volgende redenen voor overheidsingrijpen.

1. Het verbeteren van de marktwerking. De woningmarkt is een imperfecte markt. De overheid kan daarom ingrijpen om de marktwerking te verbeteren: de overheid als marktmeester. Deze overheidsinterventies kunnen verschillende vormen aannemen (afhankelijk van de marktimperfectie die men wil tegengaan), variërend van informatieverschaffing en consumentenbescherming tot het creëren van een *level playing field* (marktordening) en het bevorderen van een stabiele marktontwikkeling (VROM-raad, 1999a). Uiteraard zijn dergelijke overheidsinterventies alleen zinvol wanneer de opbrengsten ervan (de welvaartswinst die wordt geboekt als gevolg van minder marktimperfecties) groter zijn dan de kosten (de kosten van het beleid).
2. Het tegengaan van negatieve externe effecten. Een voorbeeld van een negatief extern effect zijn slecht onderhouden woningen die een negatieve invloed



hebben op de leefbaarheid van een buurt (Winters *et al.*, 2004). Ook ruimtelijke segregatie wordt vaak als een negatief extern effect gezien.

3. Het ontwikkelingsmotief. Het gaat hierbij om overheidsinspanningen die ervoor moeten zorgen dat woningen en wijken die vandaag de dag worden gerealiseerd ook in de toekomst nog voldoende kwaliteit hebben (VROM-raad, 1999a). Een woning gaat immers vele decennia mee. De belangrijkste overheidsinterventie in het kader van het ontwikkelingsmotief is het bevorderen van de woningkwaliteit.
4. Het rechtvaardigheidsmotief. Het rechtvaardigheids- of herverdelingsmotief (ook wel gelijkheidsmotief genoemd) heeft betrekking op het door de overheid herverdelen van de uitkomsten van woningmarkt. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen horizontale rechtvaardigheid en verticale rechtvaardigheid. Horizontale rechtvaardigheid betekent dat aan specifieke behoeften van bepaalde groepen tegemoet wordt gekomen en dat discriminatie wordt tegengegaan. Dit vraagt bijvoorbeeld om specifiek beleid voor gehandicapten en antidiscriminatie wetgeving.

Verticale rechtvaardigheid impliceert dat iedereen toegang heeft tot huisvesting van een bepaalde basiskwaliteit, ongeacht het inkomen (Winters *et al.*, 2004). Enerzijds gaat het hier om een normatieve afweging (we vinden het onaanvaardbaar als mensen in een krot moeten wonen). Anderzijds kunnen positieve externe effecten in dit verband een rol spelen; goed wonen leidt tot een betere gezondheid, geeft een betere toegang tot voorzieningen en kan de leerprestaties van kinderen verhogen.





5. Het onderschattingsmotief (*merit good argument*). Indien er indicaties zijn dat burgers het belang van wonen onderschatten, kan de overheid interveniëren op de woningmarkt uit hoofde van het onderschattingsmotief. Het gaat hier dus om een vorm van paternalisme, waarbij de overheid beslissingen van burgers stuurt in de richting die zij het beste acht (Hof *et al.*, 2006). Volgens sommigen staat dit motief op gespannen voet met de grondslagen van de democratie, waarbij men uitgaat van mondige burgers en een goed ontwikkelde *civil society*.

De raad meent dat de meeste van de hierboven genoemde motieven voor overheidsingrijpen ook in de toekomst van toepassing zijn op de Nederlandse woningmarkt. Deze markt kent immers vele imperfecties die door middel van overheidsbeleid gemitigeerd kunnen worden (verbeteren marktwerking). Mede gezien de hoge bevolkingsdichtheid van Nederland spelen er bovendien al snel externe effecten, die ingrepen van de overheid rechtvaardigen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorkomen van inefficiënt ruimtegebruik, het beschermen van natuur en milieu, het terugdringen van onnodige mobiliteit en het tegengaan van ruimtelijke segregatie.

Het ontwikkelingsmotief is eveneens aan de orde. Omdat de context van het wonen en het woonbeleid in de komende decennia flink zal veranderen (zie ook hoofdstuk 5), is het van groot belang dat nieuw te realiseren woningen en woonmilieus voldoende toekomstwaarde hebben. De woningen die nu worden gebouwd moeten ook in de tweede helft van de 21^e eeuw nog van nut zijn op de woningmarkt.

Ook het rechtvaardigheidsmotief is nog steeds actueel. De raad is van mening dat iedere Nederlandse burger op een bepaald basiskwaliteitsniveau moet kunnen wonen en dat er geen groepen mogen worden uitgesloten op de woningmarkt. Om dit te kunnen bereiken is een bepaalde mate van overheidsingrijpen wenselijk. De raad kan moeilijk inschatten in hoeverre het onderschattingsmotief vandaag de dag nog relevant is.¹ Pas in een woningmarkt zonder vraagondersteuning en kwaliteitsregulering blijkt of burgers het belang van goede huisvesting voldoende onderkennen. De raad wil het hier echter niet op aan laten komen. Volgens de raad blijft het ook in de toekomst de taak van de overheid om te garanderen dat mensen tegen acceptabele woonlasten in een woning van een acceptabele kwaliteit kunnen wonen. Hier speelt overigens niet zozeer het onderschattingsmotief, als wel het rechtvaardigheidsmotief en het ontwikkelingsmotief.

De verschillende motieven voor overheidsingrijpen op de woningmarkt hangen op een complexe manier met elkaar samen. De kosten en baten van de verschil-

¹ Vermoedelijk is dit motief niet meer relevant voor de midden- en hogere inkomensgroepen, maar wellicht is het nog wel van toepassing op de lagere inkomensgroepen.

lende overheidsinterventies moeten daarom zorgvuldig worden afgewogen. Hierbij moet uiteraard zoveel mogelijk worden voorkomen dat interventies die vanuit het ene motief worden onderbouwd, negatieve consequenties hebben voor de doelen die ten grondslag liggen aan de andere motieven.

Woningbouw en ruimtelijke ordening: motieven voor overheidsingrijpen

Het gebruik van grond voor woningbouw gaat vaak gepaard met een vermindering van de maatschappelijk positief gewaardeerde open ruimte. Dit is een negatief extern effect. Krijgt de grond natuur of landbouw als nieuwe gebruiksfunctie, dan kan dit als positief extern effect hebben dat een voor derden aantrekkelijk landschap ontstaat. Bij transacties op de grondmarkt zullen de verschillende private partijen meestal echter geen rekening houden met deze negatieve dan wel positieve externe effecten. Daarom ligt hier een taak voor de overheid. Zonder overheidsingrijpen bestaat namelijk het gevaar dat er teveel grond wordt gebruikt voor wonen en bedrijventerreinen (gebruiksfuncties met negatieve externe effecten) en te weinig voor natuur en landbouw (gebruiksfuncties met positieve externe effecten) (Jókövi *et al.*, 2006).

2.3 Overheidsingrijpen in historisch perspectief

Sinds het begin van de twintigste eeuw heeft de Nederlandse overheid zich nadrukkelijk bemoeid met de Nederlandse woningmarkt. In eerste instantie lag de nadruk hierbij op de zorg voor de volksgezondheid (tegengaan van 'woontoestanden') en op een rationele uitbreiding ('uitleg') van stad en dorp. Daarnaast had het woonbeleid een sterk emancipatoir karakter; men ging ervan uit dat goed wonen ook in maatschappelijk opzicht een emancipatie van de burger zou inhouden. Een vooruitstrevende architectuur en stedenbouw waren onlosmakelijk met dit ideaal verbonden. De volkshuisvesting behoorde niet alleen kwaliteitsverbetering van het bestaande te zijn, maar ook een voorbeeldfunctie te hebben bij de ontwikkeling van het nieuwe. Hierbij was een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten en woningcorporaties.

Aanvankelijk was de rol van de rijksoverheid in het woonbeleid nog relatief beperkt. Pas na de Tweede Wereldoorlog, toen er sprake was van grote woningtekorten, ontstond een uitgebreid stelsel van planning, programmering en financiële sturing (huur- en subsidiebeleid). Dit stelsel bleef lange tijd in stand, omdat de groei van de woningbehoefte veel groter was dan aanvankelijk was voorzien, en de burgers een steeds hogere woningkwaliteit wensten. Bevordering van de woningkwaliteit werd opnieuw hoofdthema van beleid, waarbij wisselend werd



gedacht over de vraag of hiervoor veel of weinig overheidssturing nodig zou zijn. In de jaren zeventig verstoorden de twee oliecrises de woningmarkt echter dusdanig dat een terugtrekkende rol van de overheid in ieder geval voor een reeks van jaren niet wenselijk werd geacht (VROM-raad, 1999a).

De sterke overheidsinterventies op de woningmarkt drukten zwaar op de rijksbegroting maar leidden wel tot goede resultaten. Kwalitatief gezien behoort de Nederlandse woningvoorraad tot de top van Europa² (zie ook Hoekstra, 2002 en EIB, 2006) en de Nederlandse woonlasten lagen lange tijd (inmiddels overigens niet meer) onder het Europese gemiddelde. Bovendien zorgde het overheidsbeleid ervoor dat de bouwproductie ook in economisch moeilijke tijden hoog bleef.

Pas begin jaren negentig werd het oude stelsel van centraal geleid woonbeleid onder impuls van staatssecretaris Heerma herijkt. Deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging waren de kernwoorden van deze beleidswijziging. Het Rijk ging zich concentreren op de ondersteuning van lagere inkomensgroepen en het ontvlechten van de strakke banden tussen Rijk, gemeenten en woningcorporaties. De objectsubsidies werden vrijwel volledig afgeschaft, c.q. op voorhand aan de woningcorporaties afgedragen (brutering van 1995), en de nadruk in het woonbeleid kwam te liggen op de vraagondersteuning. Dit resulteerde in een nieuwe ordening voor het beleidsveld wonen, die ook vandaag de dag nog grotendeels van kracht is. Eind jaren negentig kwam onder staatssecretaris Remkes de nota 'Mensen, Wensen, Wonen' tot stand. Hierin werden de door Heerma uitgezette lijnen verder uitgewerkt. Op dat moment was de bijna algemeen heersende overtuiging dat het woningtekort voorbij was en dat alle aandacht moest uitgaan naar kwaliteit en zeggenschap. Vanwege het gunstige economisch gesternte werd de kwaliteitsopgave grotendeels vertaald in 'duur' en 'koop'. De afgelopen jaren is echter gebleken dat de woningschaarste allerminst over is. Dat er naast een kwalitatieve opgave toch ook nog steeds een kwantitatieve opgave ligt. Ook als de door de rijksoverheid geplande woningbouwproductie voor de periode 2005-2009 wordt gerealiseerd (hetgeen zeer twijfelachtig is), blijft er sprake van een gespannen woningmarkt en een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod (zie ook ministerie van VROM, 2007c).

Daarnaast wordt steeds meer duidelijk dat de woningmarkt verre van optimaal functioneert. Volgens de raad komt dit doordat het woonbeleid in de loop der tijd steeds meer inconsistenties is gaan vertonen. Enerzijds ligt het initiatief voor de woningbouw voor een groot deel bij de marktsector, maar anderzijds is er nog zoveel overheidsregulering dat de marktpartijen moeite hebben om goed op de

² Dit betekent echter zeker niet dat er in Nederland geen kwaliteitsopgave bestaat. Hoewel de Nederlandse woningvoorraad internationaal gezien in goede staat verkeert, zijn er ook in Nederland woningen die niet meer voldoen aan de kwaliteitseisen die er vandaag de dag aan woningen worden gesteld.

woningvraag in te spelen. Ook hebben de verschillende actoren (marktpartijen, gemeenten, woningcorporaties) tijd nodig gehad om aan de nieuwe beleidscontext te wennen, en leidt de huidige systematiek van vraagondersteuning (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek) tot forse marktverstoringen. Kortom, het overheidsbeleid is deel van het probleem (Smit en Kessels, 2005). De hoofdstukken 3 en 4 gaan hier uitgebreider op in.

2.4 Overheidsingrijpen in internationaal perspectief

Overall ter wereld is sprake van een bepaalde mate van overheidsinterventie op de woningmarkt. Zelfs in de Verenigde Staten, vaak gezien als het schoolvoorbeeld van een vrije markt, beïnvloedt de overheid de woningmarkt. Hoewel de ruimtelijke ordening in de VS minder stringent is dan in Europa en er maar in beperkte mate kwaliteitsbeleid wordt gevoerd, bemoeit de overheid zich toch op diverse terreinen met het wonen. Zo voorziet de overheid in vraagondersteuning, wordt er in de grote steden huurregulering toegepast en vindt er risicoreductie plaats via regulering en ondersteuning van hypotheekverstrekkers. De woningmarkt bevindt zich dan ook altijd in het overgangsgebied tussen markt en staat. Daarom wordt het beleidsveld ‘wonen’ in het internationaal vergelijkende woononderzoek vaak aangeduid als de ‘wankele pilaar onder de verzorgingsstaat’ (Boelhouwer, 2003). Het is uitermate lastig om de effectiviteit en efficiëntie van overheidsingrijpen tussen landen te vergelijken. Dit komt doordat het overheidsbeleid altijd is ingebed in een veel bredere economische en culturele context. De huisvestingssystemen van de verschillende landen zijn het resultaat van lange historische ontwikkelingsprocessen, waarbij ieder systeem zijn eigen contextspecifieke ‘eigenaardigheden’ opbouwt (padafhankelijkheid). Men kan dan ook niet zonder meer stellen dat het ene huisvestingssysteem beter functioneert dan het andere (zie kader). Dit neemt niet weg dat we wel degelijk kunnen leren van *best practices* uit andere landen. Bij de voorbereiding van dit advies heeft de raad dan ook veelvuldig gebruik gemaakt van relevante informatie uit het buitenland. Zo is er onder meer een expertmeeting met buitenlandse onderzoekers georganiseerd en is niet alleen Nederlandse maar ook Engelstalige literatuur geraadpleegd. Op verschillende plaatsen in dit rapport is deze internationale oriëntatie duidelijk zichtbaar. In paragraaf 8.6.3 wordt bijvoorbeeld ingegaan op de wijze waarop de hypotheekrenteaftrek in het Verenigd Koninkrijk en Zweden is afgebouwd. Deze buitenlandse ‘uitstapjes’ hebben mede tot doel om de Nederlandse discussie te ontpolitiseren en in een bredere context te plaatsen.



Een internationale vergelijking van de effectiviteit van woonbeleid

Eén van de weinige onderzoekers die geprobeerd heeft om de effectiviteit van woonbeleid internationaal te vergelijken is Shlomo Angel (2000). Aan de hand van een groot aantal indicatoren heeft Angel de invloed van het overheidsbeleid op de woningmarkt in 53 landen vergeleken. Nederland, en meer specifiek de gemeente Amsterdam, komt uit deze studie naar voren als een woningmarkt met relatief veel overheidsingrijpen. Volgens Angel is dit geen goed teken. Hij toont namelijk aan dat woningmarkten met relatief weinig overheidsingrijpen (zogenaamde *enabling housing policy regimes*) over het algemeen beter functioneren dan woningmarkten met relatief veel overheidsingrijpen (zogenaamde *non-enabling housing policy regimes*). Hierbij doet hij echter geen uitspraken over het specifieke functioneren van de Nederlandse woningmarkt.

Terwijl Angel pleit voor een beperking van de overheidsinvloed op de woningmarkt, zijn er ook auteurs die juist wijzen op de risico's die een dergelijke strategie met zich brengt. Barlow en Duncan (1992) stellen op basis van een theoretische onderbouwing, dat een sterke liberalisering van de woning- en woningbouwmarkt kan leiden tot ongewenste economische en maatschappelijke effecten. Om deze stelling empirisch te onderbouwen vergelijken ze de woningbouwmarkten van vier stedelijke groeiregio's in drie landen: het Verenigd Koninkrijk (relatief weinig overheidsinvloed op de woningbouwmarkt), Zweden (woningbouwmarkt sterk gereguleerd door overheid) en Frankrijk (neemt tussenpositie in). Op basis van deze vergelijking concluderen ze dat de liberaal georiënteerde woningbouwmarkt van het Verenigd Koninkrijk op verschillende fronten (bouwkosten, bouwproductie, woonlasten) minder goed presteert dan de meer geregleerde Zweedse (presteert het best) en Franse woningbouwmarkten (neemt tussenpositie in). Overigens worden zowel het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk als ook Zweden door Angel aangeduid als *enabling housing policy regimes*. Dit geeft aan dat Angel en Barlow en Duncan de problematiek vanuit verschillende invalshoeken beoordelen, waardoor de beide onderzoeken niet goed vergelijkbaar zijn.

Eén en ander maakt duidelijk hoe gecompliceerd het internationaal vergelijken van huisvestingssystemen kan zijn. Ieder land staat voor de lastige taak om een evenwicht te vinden tussen marktwerking enerzijds en overheidsregulering anderzijds. Hoe dit evenwicht uiteindelijk uitvalt hangt voor een deel af van de historisch gegroeide kenmerken van het huisvestingssysteem (padafhankelijkheid). Het is de context die meebepaalt wat de balans tussen markt en overheid is. Daarnaast spelen politieke en ideologische overwegingen natuurlijk eveneens een rol; hoe wordt de afweging tussen economische efficiëntie en sociale rechtvaardigheid in een bepaald land gemaakt?

2.5 Conclusie

De woningmarkt is een bijzondere markt. De producten op deze markt, de woningen, voorzien in een basisbehoefte en zijn daardoor moeilijk te substitueren. Verder hebben woningen een veel langere levensduur dan de meeste andere goederen, en zijn ze heterogeen (geen twee woningen zijn hetzelfde), locatiegebonden en kapitaalintensief. Door deze specifieke kenmerken functioneert de woningmarkt anders dan veel andere markten. De principes van vrije marktwerking zijn niet zonder meer op de woningmarkt toepasbaar. Zo reageert het woningaanbod op korte termijn bijvoorbeeld altijd traag op veranderingen in de woningvraag en is er vaak sprake van negatieve externe effecten.

Het is de taak van de overheid om de marktimperfecties en negatieve externe effecten op de woningmarkt zoveel mogelijk weg te nemen. Dat zijn echter niet de enige motieven voor overheidsingrijpen. De overheid kan eveneens besluiten om op de woningmarkt te interveniëren om redenen van sociale rechtvaardigheid, toekomstgerichtheid (ontwikkelingsmotief) of paternalisme (*merit good* motief). De specifieke maatschappelijke en politieke context waarbinnen een woningmarkt functioneert, bepaalt welke mix van overheidsinterventies tot de beste resultaten leidt. Hierbij dient echter wel bedacht te worden dat ook overheidsingrijpen imperfect kan zijn. Het kan bijvoorbeeld leiden tot bureaucratie, inefficiëntie, verkeerde timing en overcompensatie. Om te voorkomen dat de kosten groter zijn dan de baten vragen overheidsinterventies op de woningmarkt dan ook altijd om een zorgvuldige afweging.



3 Problemen op de Nederlandse woningmarkt

Dit hoofdstuk beschrijft en illustreert het slechte functioneren van de Nederlandse woningmarkt (paragraaf 3.1). De gevolgen van dit slechte functioneren komen eveneens aan de orde (paragraaf 3.2). De *oorzaken* van de problemen op de Nederlandse woningmarkt worden in hoofdstuk 4 behandeld.

3.1 Een slechte afstemming tussen vraag en aanbod

De Nederlandse woningmarkt kent een aantal structurele problemen. Starters komen moeilijk aan een woning en voor bepaalde groepen zijn de woonuitgaven lastig op te brengen. Met name in en rondom de Randstad zijn de knelpunten fors. De achtergrond van deze problemen is een slecht functionerende woningmarkt. Het woningaanbod reageert onvoldoende op de woningvraag. Een stijging van de woningvraag vertaalt zich vooral in prijsstijgingen in plaats van in extra aanbod. Er is sprake van een slechte afstemming tussen woningvraag en woningaanbod.

73

3.1.1 De relatie tussen vraag en aanbod: aanbodelasticiteit

Een woningmarkt functioneert goed als het aanbod van woningen op termijn in redelijke mate reageert op veranderingen in de vraag naar woningen: zowel kwantitatief (aantal nieuw te bouwen woningen) als ook kwalitatief (kwaliteit nieuw te bouwen woningen en mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering in de bestaande woningvoorraad). De relatie tussen woningvraag en woningaanbod drukt men uit in de prijselasticiteit van het aanbod, ofwel de aanbodelasticiteit. Een aanbodelasticiteit van 1 betekent dat wanneer de woningprijzen met 1% stijgen, het woningaanbod ook met 1% toeneemt.

In woningmarkten met een hoge aanbodelasticiteit is de nieuwbouwproductie leidend voor de prijsvorming. Variaties in vraag en aanbod leiden op korte termijn wel tot prijsschommelingen, maar door meer nieuwbouw worden de tekorten op langere termijn aangevuld en kunnen de prijzen terug naar een niveau dat grofweg overeenkomt met de productiekosten van een nieuwe woning. Wanneer de prijzen door schaarste (tijdelijk) stijgen zal de bouwsector reageren door extra nieuwbouwwoningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Deze nieuwbouwproductie heeft een prijsdrukkend effect, waardoor er een nieuw evenwicht op de woningmarkt ontstaat (De Wildt *et al.*, 2005). Hoge aanbodelasticiteiten zijn



vooral te vinden in gebieden met een ontspannen woningmarkt en weinig ruimtelijke beperkingen.

In woningmarkten met een lage aanbodelasticiteit bepalen de woningprijzen in de bestaande woningvoorraad in belangrijke mate de prijzen van nieuwe woningen. Door de geringe aanbodelasticiteit komen prijsstijgingen slechts in beperkte mate tot uiting in extra woningaanbod. Dergelijke woningmarkten zijn vooral te vinden in gebieden waar het ruimtelijk beleid van de overheid het woningaanbod beperkt en er sprake is van een woningtekort.

De aanbodelasticiteit op de Nederlandse woningmarkt

Uiteraard rijst de vraag hoe het op de Nederlandse woningmarkt zit met de aanbodelasticiteit. Onderzoek hiernaar is betrekkelijk schaars. Slechts vier studies zijn bij ons bekend (zie ook EIB, 2006).

Boelhouwer *et al.* (2001) hebben een model ontwikkeld dat de woningprijsontwikkeling in Nederland verklaart. In dit model blijkt de variabele 'aantal opgeleverde woningen' statistisch niet significant te zijn. Op basis hiervan concluderen Boelhouwer *et al.* dat het aanbod bijzonder inelastisch is.

Swank *et al.* (2002) werken met een statistisch model waarin het aantal afgegeven bouwvergunningen de verklaarde variabele is, terwijl de woningprijs als één van de verklarende variabelen fungeert. Op basis van dit model berekenen ze dat de aanbodelasticiteit in Nederland op 0,3 ligt, het laagste van de zes onderzochte landen (zie tabel 3.1).

In een in 2007 verschenen congrespaper hebben Vermeulen en Rouwendal de lange termijn aanbodelasticiteit op de Nederlandse woningmarkt berekend.

Bij het aanbod kijken ze hierbij naar zowel het aantal nieuwe woningen, als ook naar de kwaliteit van deze nieuwe woningen. Voor beide aspecten bleek de aanbodelasticiteit te liggen tussen de 0,1 en 0,2. Op basis hiervan concluderen Vermeulen en Rouwendal dan ook dat de totale aanbodelasticiteit op de Nederlandse woningmarkt tussen de 0,2 en 0,4 ligt, waarbij ze wel aantekenen dat er hierbij geen rekening gehouden wordt met investeringen in de bestaande woningvoorraad.³

³ Vermeulen en Rouwendal gaan er echter vanuit dat de prijselasticiteit van deze investeringen eveneens relatief beperkt is. Overigens komen beide auteurs in een latere publicatie (Vermeulen en Rouwendal, 2007b) op een aanbodelasticiteit van 0,04.

Tabel 3.1 De aanbodelasticiteit in zes Westerse landen volgens Swank *et al.* (2002)

Land	Aanbodelasticiteit
Denemarken (1980-1999)	0,66
Frankrijk (1981-1998)	1,09
Duitsland (1976-1999)	2,05
Nederland (1976-1998)	0,30
Verenigd Koninkrijk (1976-1999)	0,45
Verenigde Staten (1970-1999)	1,45

Bron: Swank *et al.*, 2002

De vierde studie naar de aanbodelasticiteit is vastgelegd in een tweetal publicaties van het Centraal Planbureau (Van Ewijk *et al.*, 2006a, Koning *et al.*, 2006). In deze publicaties worden de inkomens- en woningmarkteffecten van wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning ingeschat aan de hand van een rekenmodel. In dit rekenmodel is de aanbodelasticiteit één van de relevante parameters. Op basis van kalibratie (ijken van de modelparameters op basis van gegevens uit het verleden) stelt het CPB deze parameter op 0,65, hetgeen relatief hoog is in vergelijking met de andere drie genoemde studies. In internationaal perspectief is ook de door het CPB gevonden waarde echter bescheiden (zie ook tabel 3.1). Anders dan Boelhouwer *et al.*, Swank *et al.* en Vermeulen en Rouwendal, kijken de CPB-publicaties bij het aanbod echter niet alleen naar de nieuwbouw maar ook naar de bestaande woningvoorraad. Het gaat om het totale volume aan geconsumeerde woondiensten. Dit betekent dat ook kwalitatieve verbeteringen in de bestaande woningvoorraad worden meegenomen. Dit verklaart waarschijnlijk voor een belangrijk deel de wat hogere aanbodelasticiteit die het CPB vindt. Per saldo kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse woningmarkt een relatief inelastische relatie tussen vraag en aanbod kent, zeker wanneer het aanbod wordt geoperationaliseerd als de kwantitatieve nieuwbouwproductie. In de volgende paragraaf wordt dit geïllustreerd aan de hand van enkele figuren.

75

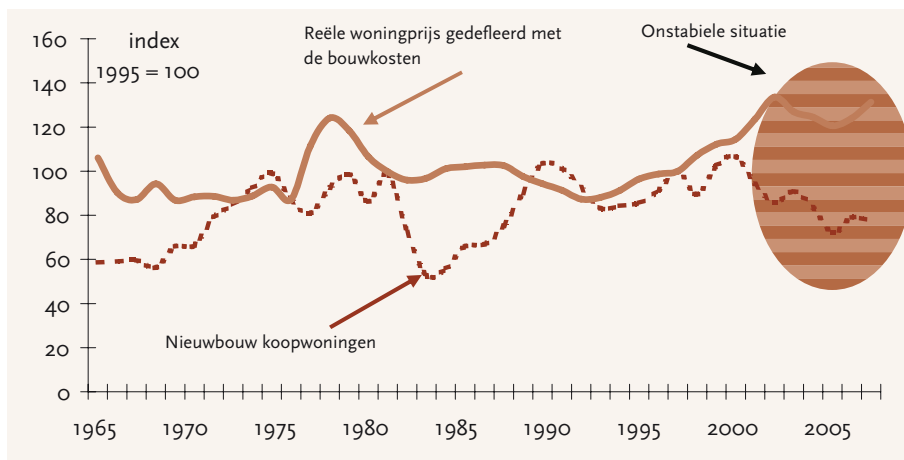
3.1.2 Vraag en aanbod op de Nederlandse woningmarkt

Tot en met begin jaren negentig bepaalde de overheid in sterke mate de omvang, de differentiatie en de eigendomsverhoudingen van de Nederlandse bouwproductie. Van een echte wisselwerking tussen prijs (vraag) en productie (aanbod) is in deze periode dan ook geen sprake. Pas vanaf midden jaren negentig begint het overheidsbeleid de marktwerking nadrukkelijk te stimuleren, waardoor de invloed van de prijsontwikkeling op de bouwproductie zichtbaar zou moeten worden. Figuur 3.1 laat echter zien dat de nieuwbouwmarkt niet reageerde op de sterk



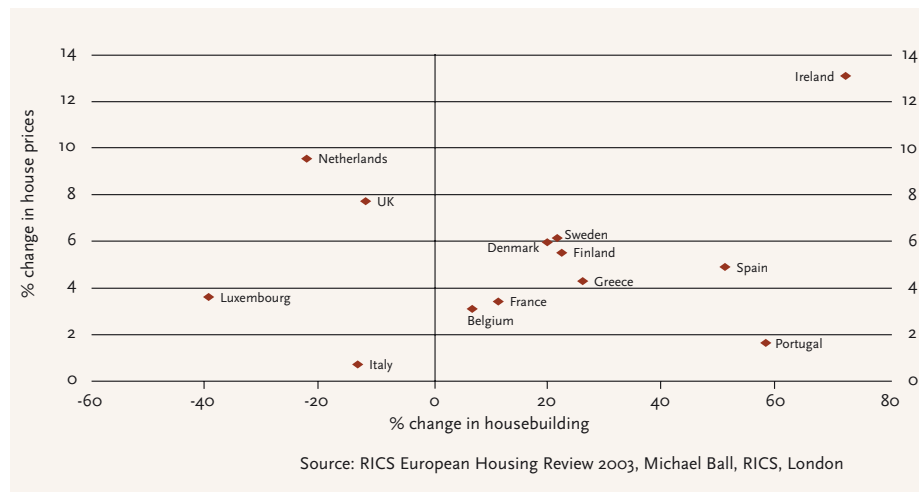
gestegen huizenprijzen aan het eind van de jaren negentig. Sterker nog: terwijl de woningprijzen stegen daalde de woningbouwproductie. Ook in Europees verband is dit een tamelijke unieke situatie, die verder alleen in het Verenigd Koninkrijk en, in mindere mate, Luxemburg voorkomt (zie figuur 3.2).

Figuur 3.1 De kooprijzontwikkeling en de productie van koopwoningen in de periode 1965-2005 (1990=100)



Bron: Boelhouwer, 2006a (op verzoek van VROM-raad geactualiseerd)

Figuur 3.2 Woningproductie en reële kooprijzontwikkeling in Europa, 1995-2001



Bron: Ball, 2004, p. 13

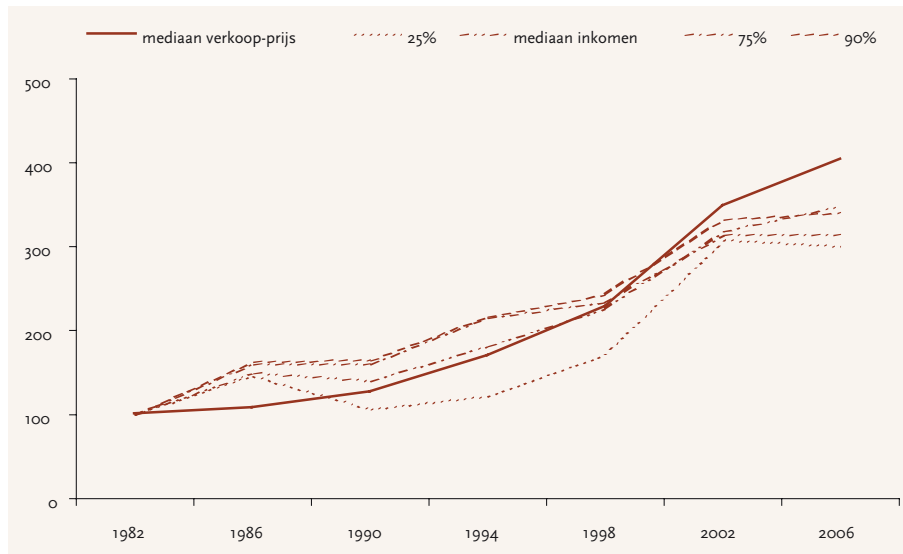
De woningvraag stuurt de prijsontwikkeling

Als gevolg van de lage aanbodelasticiteit op de Nederlandse woningmarkt leiden wijzigingen in de woningvraag op korte termijn niet tot wijzigingen in het woningaanbod, maar komen ze tot uitdrukking in de prijs en, tot op zekere hoogte, de kwaliteit van koopwoningen. In de verklaringsmodellen voor de kooprijsoontwikkeling in Nederland komen dan ook steeds vraaggerelateerde factoren naar voren. Met name de zogenaamde leencapaciteit speelt in dit verband een belangrijke rol. De leencapaciteit is een functie van het inkomen, de hypotheekrente en de door hypotheekverschaffers gehanteerde criteria. Dit begrip geeft aan hoeveel geld huishoudens maximaal kunnen lenen voor de aankoop van een woning. Figuur 3.3 geeft inzicht in de ontwikkeling van de maximale leencapaciteit voor de verschillende inkomensgroepen, en zet dit af tegen de ontwikkeling van de mediane verkoopprijs. Het is duidelijk zichtbaar dat de ontwikkeling van de leencapaciteit en de ontwikkeling van de huizenprijzen sterk met elkaar samenhangen; beide lijnen hebben een vergelijkbaar patroon.

Uit de figuur blijkt verder dat het maximale leenbedrag voor de midden- en hogere inkomensgroepen (50%, 75% en 90% van de inkomensverdeling) in de tweede helft van de jaren tachtig sneller is gestegen dan de verkoopprijs van koopwoningen. Dit betekent dat de bereikbaarheid van een koopwoning voor deze groepen verbeterde. In de periode 1989-1998 liepen de ontwikkelingen van verkoopprijs en maximale leencapaciteit vrijwel parallel en bleef de bereikbaarheidssituatie voor de genoemde groepen ongewijzigd (dit gold overigens niet voor de lage inkomensgroepen, zie de ontwikkeling van de 25%-inkomensgroep). Na 1998 stijgt de mediane verkoopprijs sterker dan het gemiddeld maximaal te verkrijgen leenbedrag, waardoor de koopsector moeilijker toegankelijk wordt voor startende huishoudens (zeker wanneer deze niet over eigen vermogen beschikken).



Figuur 3.3 Maximale leencapaciteit naar inkomensniveau (voor huishoudens met een huishoudinkomen van 25%, 50%, 75% en 90% van de inkomensverdeling) en het verloop van de mediane verkoopprijs in de bestaande woningvoorraad voor de periode 1982-2006 (index 1982=100)



Bron: Boelhouwer, 2005 (op verzoek van VROM-raad geactualiseerd tot en met het jaar 2006)

3.1.3 Differentiatie in de aanbodelasticiteit

Hiervoor is gesproken over *de* aanbodelasticiteit van *de* Nederlandse woningmarkt. De aanbodelasticiteit is echter niet overal gelijk. Hij verschilt tussen regio's, tussen de huur- en de koopsector en tussen opgaande en neergaande woningmarkten.

Regionale verschillen in aanbodelasticiteit

De Nederlandse woningmarkt valt uiteen in verschillende woningmarktgebieden. De relatie tussen vraag en aanbod is niet in al deze woningmarktgebieden gelijk. Zo is de woningvraag in bepaalde snelgroeiende delen van de Randstad (bijvoorbeeld de regio Amsterdam) in de afgelopen twintig jaar veel sterker toegenomen dan het woningaanbod. Hierdoor zijn de huizenprijzen sterk gestegen (Renes *et al.*, 2006). Dergelijke processen spelen veel minder in de meer perifere delen van Nederland, zoals de drie noordelijke provincies en Zeeland. In deze gebieden is de schaarste aan woningen duidelijk minder groot.⁴

⁴ Ook in deze regio's zorgt het ruimtelijke ordeningsbeleid echter voor een zeker gebrek aan bouwgrond, waardoor de woningprijzen toch behoorlijk gestegen zijn.

Soortgelijke verschillen tussen landsdelen zijn ook in veel andere Westerse landen zichtbaar. Zo heeft Meen (1996) aangetoond dat de aanbodelasticiteit in Zuid-Engeland veel minder groot is dan in de rest van het land. Dit komt doordat er in Zuid-Engeland sprake is van een grotere bevolkingsdruk, en daardoor van een meer beperkend ruimtelijke orderingsbeleid.

Ook op een wat lager schaalniveau, zoals bijvoorbeeld het niveau van de woningmarktgebieden, is de relatie tussen woningbouwproductie en kooprijsoontwikkeling (aanbodelasticiteit) in Nederland over het algemeen gering. Hierbij zijn er echter wel regionale verschillen. In regio's met een grote geplande bouwopgave, zoals bijvoorbeeld de VINEX-gebieden, is de aanbodelasticiteit over het algemeen iets groter dan in gebieden zonder een dergelijke opgave (De Vries en Boelhouwer, 2004). De relatief grote bouwproductie in VINEX-gebieden zorgt er voor een zekere demping van de kooprijsoontwikkeling. De gevonden verbanden blijven echter vrij zwak.⁵

Aanbodelasticiteit in de huursector

Onderzoek naar aanbodelasticiteiten heeft in de praktijk meestal betrekking op de koopsector. De raad kent geen studies naar de aanbodelasticiteit in de Nederlandse huursector. Dit komt waarschijnlijk doordat er binnen de huursector slechts in beperkte mate sprake is van marktwerking. In grote delen van de huursector worden zowel de prijzen (huurprijnsregulering) als ook het aanbod (afspraken tussen overheid en woningcorporaties) door de overheid beïnvloed en gereguleerd. Van een hoge aanbodelasticiteit zal waarschijnlijk dan ook geen sprake zijn.

79

Aanbodelasticiteit en conjunctuur

In de afgelopen decennia is het eigenwoningbezit in Nederland sterk gestegen en de verwachting is dat deze stijging in de toekomst zal doorzetten. Dit betekent dat de woningmarkt steeds afhankelijker wordt van de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt, en daarmee, van de stemming op de internationale kapitaalmarkt en de ontwikkelingen in de wereldeconomie. Bij een koopwoning werkt de rentestand immers rechtstreeks door in de prijs van het wonen. Hierbij dient bedacht te worden dat de effecten van conjuncturele schommelingen in tijden van economische voorspoed anders zijn dan in perioden van economische neergang. Bij economische voorspoed kan het aanbod de toename van de vraag vaak niet bijhouden, omdat er op korte termijn geen extra ruimte voor woningbouw beschikbaar is (lage aanbodelasticiteit). Als gevolg hiervan zullen de huizenprijzen stijgen en kan er een verwachtingspatroon van groei en positieve waardeontwikkeling ontstaan.

⁵ Bovendien blijken de verschillen na enkele jaren weer te zijn verdwenen.



In tijden van economische neergang neigen de risicodragende partijen daarentegen tot uitstel en wachtgedrag.⁶ De investeringen lopen terug en het aantal verhuizingen neemt af. Na verloop van tijd kan dit resulteren in een aanbodreactie (de woningbouw neemt af), hetgeen betekent dat er wel degelijk sprake kan zijn van een zekere mate van aanbodelasticiteit. Dit komt doordat de belemmeringen die de groei van het aanbod kunnen frustreren meestal in mindere mate van toepassing zijn op een teruglopend aanbod.⁷ Kortom, de aanbodelasticiteit is asymmetrisch van karakter. Ten tijde van economische neergang is de aanbodelasticiteit naar verwachting groter dan ten tijde van economische voorspoed (Barker, 2004, EIB, 2006). Deze constatering geldt overigens met name voor gebieden met een relatief ontspannen woningmarkt.

3.2 Gevolgen van de slechte afstemming tussen vraag en aanbod

Het slechte functioneren van de Nederlandse woningmarkt heeft een aantal negatieve maatschappelijke gevolgen. Het leidt tot zowel kwantitatieve als ook kwalitatieve woningtekorten. Daarnaast worden de verschillen tussen de *insiders* en de *outsiders* op de woningmarkt steeds groter, groeien de huur- en koopsector steeds verder uit elkaar en hebben bepaalde groepen te maken met woonlastenproblemen.

Een gespannen woningmarkt

Er is sprake van een kwantitatief woningtekort wanneer de woningbehoefte (aantal huishoudens dat op zoek is naar een zelfstandige woning) groter is dan het aanbod aan woningen. Mede door de slechte afstemming tussen vraag en aanbod is het kwantitatieve woningtekort tussen 1998 en 2002 opgelopen van 1,4% naar 2,5% van de (gewenste) woningvoorraad. Er zijn echter wel grote regionale verschillen. Zo varieerde het woningtekort in 2002 van 0,7% in de provincie Zeeland tot 3,9% in de provincie Utrecht (ministerie van VROM, 2005). Met name in delen van de Randstad zijn de woningtekorten fors.

In de publicaties die verschenen zijn naar aanleiding van het meest recente landelijke woningbehoefteonderzoek (WoON) wordt het kwantitatieve woningtekort niet meer expliciet berekend.⁸ Toch wordt ook in deze publicaties duidelijk gesteld

6 Dit geldt met name voor de koopsector. De investeringen in de huursector zijn minder conjunctuurgevoelig maar zijn, zeker voor wat betreft de sociale huursector, wel weer afhankelijk van de heersende beleidscontext.

7 Dit komt onder meer doordat er in een neergaande markt geen sprake is van een gebrek aan bouwgrond (Barker, 2004).

8 Wel wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe maat om de kwantitatieve spanning op de woningmarkt te meten: het zogenaamde gestabiliseerde woningtekort. De eerste resultaten hieromtrent komen naar verwachting in het najaar van 2007 beschikbaar (Buys en Kromhout, 2007).

dat de spanning op woningmarkt nog steeds groot is. De verwachting is zelfs dat de slaagkansen in zowel de huur- als de koopsector bij ongewijzigd beleid verder afnemen (ministerie van VROM, 2007b en 2007c).

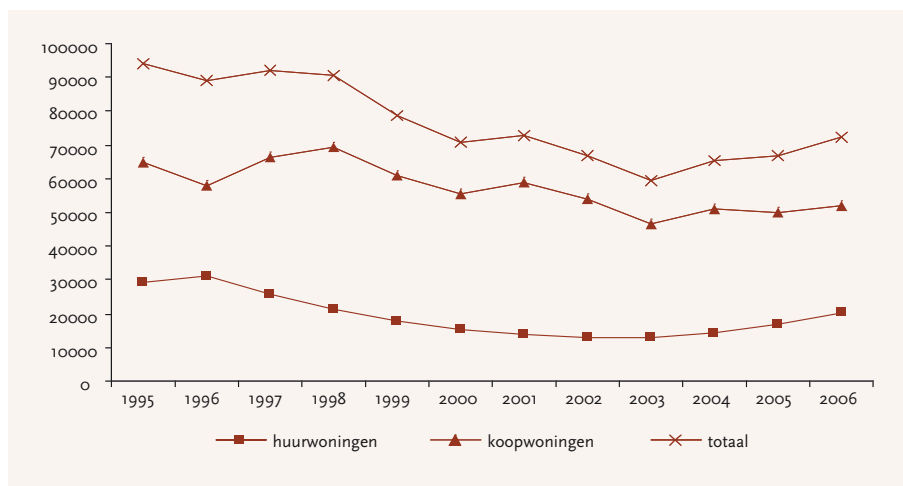
De kwantitatieve spanning op de woningmarkt is voor een belangrijk deel te wijten aan de stagnatie van de woningbouwproductie. De groei van de woningvoorraad was in de afgelopen jaren onvoldoende groot om volledig in de woningbehoefte te voorzien. Het aantal gereedgekomen nieuwe woningen is gedaald van 92.000 woningen in 1997 tot slechts 59.000 woningen in 2003 (zie figuur 3.4). De afgelopen jaren is er wel een bescheiden herstel ingezet met een productie van 65.000 nieuwe woningen in 2004, 67.000 nieuwe woningen in 2005 en 72.000 nieuwe woningen in 2006. De vraag is overigens of deze stijgende trend zal doorzetten als de huidige sterke economische groei aanhoudt en er mogelijk weer capaciteitstekorten in de bouwsector ontstaan. Daarnaast zijn er steeds meer signalen die aangeven dat er onvoldoende locatiecapaciteit beschikbaar is (zie ook hoofdstuk 7).

Kwalitatieve onevenwichtigheden

De problemen op de Nederlandse woningmarkt hebben niet alleen een kwantitatieve maar ook een kwalitatieve dimensie. Het gaat hier om twee kanten van dezelfde medaille. Een afgeleid effect van het kwantitatieve woningtekort is namelijk dat de doorstroming op de woningmarkt moeizaam verloopt. Doorstroming is noodzakelijk om het woningaanbod goed aan te laten sluiten op de woningvraag.

81

Figuur 3.4 Nieuwbouwproductie in Nederland 1995-2006, aantal gereedgekomen woningen, uitgesplitst naar huur en koop



Bron: CBS (www.cbs.nl)



De aard en omvang van de kwalitatieve onevenwichtigheden op de woningmarkt hangen sterk samen met de economische conjunctuur en de woningprijzen in respectievelijk de koop- en de huursector. Op dit moment zijn er vooral grote (theoretische) tekorten⁹ aan eengezinskoopwoningen in zowel de lagere als ook de hogere prijssegmenten (Buys *et al.*, 2007). Hierbij dient te worden aangetekend dat met name het tekort aan goedkopere koopwoningen (woningen met een koopprijs tot € 200.000) in de afgelopen jaren (tussen 2002 en 2006) flink is toegenomen.¹⁰

De theoretische tekorten aan huurwoningen zijn tussen 2002 en 2006 daarentegen juist afgenomen, hoewel de meeste segmenten van de huursector toch nog steeds met een theoretisch woningtekort kampen. De raad betwijfelt echter of deze relatieve verschuiving van huur naar koop zich onverkort zal doorzetten omdat de koopprijzen en de hypotheekrente recent zijn gestegen, waardoor de bereikbaarheid van de koopsector kleiner geworden is. Tegelijkertijd is er in de gereguleerde huursector juist sprake van een gematigde prijsontwikkeling als gevolg van het inflatievolgende huurbeleid dat het huidige kabinet voert.

- 9 Er is sprake van een theoretisch woningtekort wanneer de vraag naar een bepaald woningtype groter is dan het aanbod aan dit type. De tekorten worden theoretisch genoemd omdat ze uitgaan van een situatie waarin alle huishoudens hun verhuishwensen kunnen realiseren. In de praktijk zal dit echter niet snel voorkomen en is er sprake van substitutiegedrag (mensen kunnen hun woning van eerste voorkeur niet vinden en kijken daarom uit naar een ander woningtype).
- 10 Dit geldt overigens niet alleen voor de eengezinswoningen maar ook voor de appartementen.



Steeds grotere verschillen tussen insiders en outsiders

Op de Nederlandse woningmarkt zijn de verschillen tussen huishoudens die al enige tijd in een zelfstandige woning wonen (de zogenaamde *insiders*) en huishoudens die hun eerste zelfstandige woning nog moeten betrekken (starters op de woningmarkt,¹¹ de zogenaamde *outsiders*) in het afgelopen decennium steeds groter geworden (Oosterwijk, 2006). De *insiders* op de koopwoningenmarkt hebben geprofiteerd van de grote koopprijsstijgingen in de afgelopen jaren, waardoor ze veel overwaarde in hun woning hebben opgebouwd. Wanneer ze doorverhuizen kunnen ze deze overwaarde inzetten voor de financiering van hun nieuwe woning, waardoor ze meer voor deze woning kunnen betalen dan ze op basis van hun inkomen alleen zouden kunnen doen. Dit resulteert in een opwaartse druk op de huizenprijzen.

Er ontstaat dus een soort vicieuze cirkel waarin stijgende huizenprijzen leiden tot een grotere financieringscapaciteit voor bestaande huizenbezitters, hetgeen zich vervolgens weer vertaalt in verder stijgende huizenprijzen. Vooral de huiseigenaren die 'vroeg zijn ingestapt' profiteren optimaal van deze ontwikkeling.

Voor de *outsiders* heeft dit proces echter negatieve gevolgen. Een koopwoning is voor deze groep moeilijker bereikbaar geworden (zie ook Renes *et al.*, 2006).

Om een gemiddelde koopwoning te kunnen kopen heeft een koopstarter vandaag de dag een huishoudensinkomen van anderhalf tot twee keer modaal nodig (afhankelijk van de regio en de gekozen hypotheekvorm). Voor starters met een

83

¹¹ Ook huishoudens die vanuit het buitenland naar Nederland verhuizen kunnen worden gezien als starters op de (Nederlandse) woningmarkt.





modaal inkomen of lager zijn grondgebonden koopwoningen met name in de Randstad praktisch onbereikbaar geworden. Starters die geen koopwoning kunnen bemachtigen betrekken onzelfstandige woonruimte, blijven langer thuis wonen of zoeken een huurwoning. Ook in de huursector is het voor starters echter vaak lastig om een woning te vinden. Hier zijn soms lange wachttijden. Overigens is de startersproblematiek niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief van aard. Enerzijds worden er te weinig voor starters geschikte en betaalbare woningen aangeboden. Anderzijds wordt ook het aspiratieniveau van de starters steeds hoger. Startende huishoudens accepteren niet elke betaalbare woning die op hun pad komt, maar stellen eisen aan woninggrootte, woningkwaliteit en woonlocatie (WoonQuestmonitor, 2006). Dit blijkt ook wel uit het feit dat sommige woningcorporaties, ondanks de woningnood onder starters, problemen hebben om bepaalde goedkope sociale huurwoningen snel te verhuren.

Onvoldoende doorstroming: een grote kloof tussen kopen en huren

Sinds midden jaren negentig zijn de prijzen in de koopsector sterker gestegen dan de grotendeels gereguleerde prijzen in de huursector (zie figuur 3.5). Hierdoor is het voor zittende huurders, die anders dan eigenaar-bewoners geen vermogen in de woning kunnen opbouwen, moeilijker geworden om de overstap te maken naar de koopsector. Met name in gebieden met een gespannen woningmarkt is de kloof tussen de ongereguleerde kooprijzen en de grotendeels gereguleerde huurprijzen voor veel huishoudens onoverbrugbaar groot geworden, zoals bijvoorbeeld in grote delen van de Randstad. Dit beperkt de doorstroming tussen de huur- en de koopsector en zorgt voor wachttijden in de sociale huursector (Brounen, 2006).

Overigens stagneert de doorstroming niet alleen tussen de huur- en de koopsector, maar ook binnen elk van deze eigendomssectoren. Zo is de verhuisgeneigdheid onder huurders (aandeel huurders dat binnen twee jaar wil verhuizen) gedaald van 11% in 1999 tot slechts 6% in 2007 (USP Marketing Consultancy, 2007).

Woonlastenproblemen voor bepaalde groepen

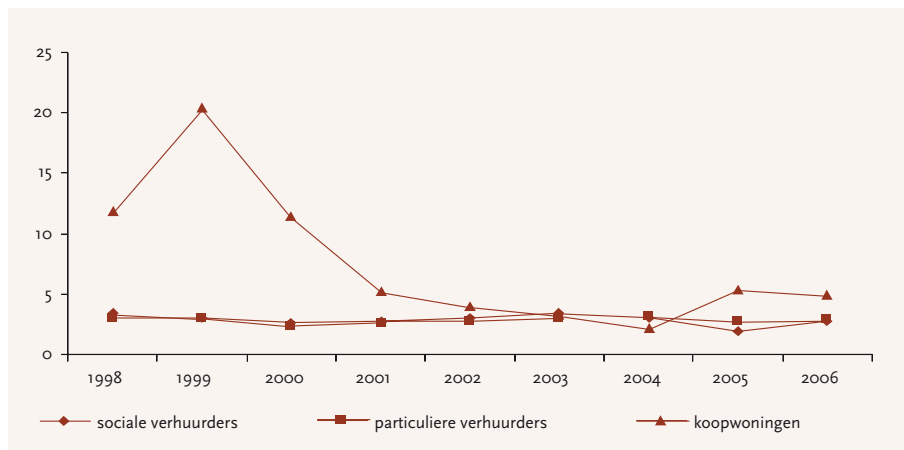
Zowel in de koop- als de huursector zijn de woonlasten¹² tussen 2002 en 2006 gestegen (zie figuur 3.6).¹³ Dit geldt zowel voor de netto huur- en koopquoten (netto huur of netto hypotheekbetalingen als percentage van het netto besteedbaar jaarinkomen) als ook voor de totale woonquote (netto woonuitgaven plus uitgaven aan energie, water en lokale belastingen als percentage van het netto

¹² Het percentage van het huishoudensinkomen dat aan wonen wordt besteed.

¹³ Een goede vergelijking over een langere termijn is helaas niet mogelijk omdat de wijze waarop het inkomen in het WoOn-onderzoek wordt gemeten recent is veranderd. Woonuitgavencijfers op basis van de nieuwe inkomensmeting zijn alleen beschikbaar voor de jaren 2002 en 2006.

besteedbaar inkomen). In internationaal perspectief behoorden de Nederlandse woonlasten rond de eeuwwisseling tot de middenmoot van Europa (zie tabel 3.2).¹⁴ Voor sommige groepen zijn de woonlasten zo hoog dat er betaalbaarheidsproblemen ontstaan. Met name de lagere inkomensgroepen zijn vaak een fors deel van hun inkomen kwijt aan woonuitgaven. Toch is het niet alleen deze groep die problemen ondervindt. Ook huishoudens met een middeninkomen die net een woning hebben gekocht, of huurders met een middeninkomen zonder huurtoeslag, hebben vaak te maken met relatief hoge woonlasten. Tegelijkertijd zijn er echter ook huishoudens die juist zeer lage woonlasten hebben. Hierbij kan worden gedacht aan huishoudens met een midden of hoger inkomen die een huurwoning met een relatief lage huur bewonen. Of aan huizenbezitters die hun hypotheek al grotendeels hebben afgelost.

Figuur 3.5 Jaarlijkse prijsstijging (in %) in de koop- en huursector (inclusief huurharmonisatie), 1997 t/m 2006



Bron: Companen 2006 en NVM (www.nvm.nl)

¹⁴ Deze cijfers betreffen het jaar 2001. Meer recente cijfers over de Nederlandse woonlasten in Europees perspectief hebben we niet kunnen vinden.

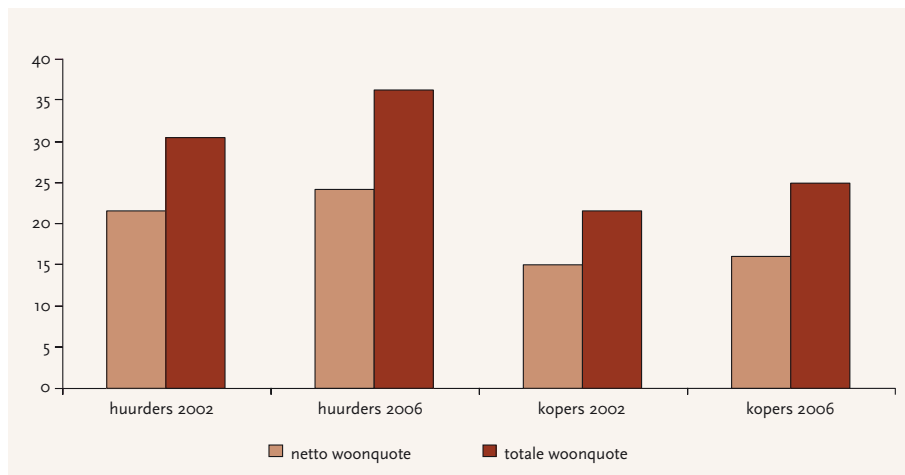


Tabel 3.2 *Macro netto huur- en koopquoten van huurders en kopers (met hypotheek) in een aantal EU-landen, cijfers op huishoudensniveau voor 2001*

Land	Gemiddeld maandelijks netto inkomen huurders	Gemiddeld maandelijks netto inkomen kopers met hypotheek	Gemiddelde maandelijkse netto woonuitgaven huurders	Gemiddelde maandelijkse netto woonuitgaven kopers met hypotheek	Gemiddelde netto huurquote in %	Gemiddelde netto koopquote kopers met hypotheek in %
België	1730	3280	331	289	19	9
Denemarken	1990	3525	433	429	22	12
Finland	1420	2835	311	479	22	17
Duitsland	2014	3168	440	612	22	19
Griekenland	1206	1728	226	189	19	11
Spanje	1313	1894	203	288	15	15
Frankrijk	1920	3149	347	508	18	16
Ierland	1823	3244	194	389	11	12
Italië	2219	2508	261	354	12	14
Nederland	1668	2795	318	308	19	11
Verenigd Koninkrijk	2399	3728	256	561	11	15

Bron: Neuteboom en Dol, 2005 (op basis van het European Community Household Panel: ECHP)

Figuur 3.6 De gemiddelde netto en totale woonquote voor huurders en kopers, 2002 en 2006



Bron: Buys et al., 2007

3.3 Conclusie

De Nederlandse woningmarkt wordt gekenmerkt door een aantal specifieke knelpunten, zoals woningtekorten, toegankelijkheidsproblemen bij starters, een slechte doorstroming tussen huur- en koopsector en woonlastenproblemen voor bepaalde groepen huishoudens. Deze knelpunten vloeien voor een belangrijk deel voort uit een verstoorde relatie tussen vraag en aanbod, zowel in kwantitatieve als ook in kwalitatieve zin. De vraag is hoe het zover heeft kunnen komen. Op deze vraag wordt in hoofdstuk 4 dieper ingegaan.



4 Oorzaken van de problemen op de woningmarkt

4.1 Inleiding

De woningmarkt is een bijzonder complexe markt. Enerzijds is er sprake van een markt die wordt gestuurd door demografische en economische parameters zoals de groei van het aantal huishoudens, de inkomensontwikkeling, de rentevoet en de bouwkostenontwikkeling. Anderzijds is de woningmarkt ook een door de overheid geconditioneerde markt. De overheid grijpt op vele plekken en op verschillende manieren in, waardoor er in grote delen van de woningmarkt geen sprake is van vrije marktwerking. Toch is de overheid zeker niet de enige relevante actor. De woningmarkt bestaat uit een complex netwerk van burgers, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, financiële instellingen, hogere en lagere overheden, woningcorporaties en toezichthouders, die ieder hun eigen belangen hebben. Aan de slecht functionerende woningmarkt ligt een complex geheel van factoren ten grondslag, waarbij het niet mogelijk is om de 'schuld' bij één bepaalde partij of bij één bepaalde factor te leggen. Dat neemt niet weg dat de raad wel van mening is dat de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid draagt. Het huidige overheidsbeleid inzake het wonen is niet effectief en consistent. Dit hoofdstuk licht dit nader toe.

89

Opbouw van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de volgende aspecten behandeld:

- De oorzaken voor de stagnatie in de woningbouwproductie (paragraaf 4.2)
- De fiscale behandeling van de eigen woning: hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting (paragraaf 4.3)
- De huurtoeslag (paragraaf 4.4)
- Het huurbeleid (paragraaf 4.5)
- De scheefheid (paragraaf 4.6)
- De positie van woningcorporaties (paragraaf 4.7)

4.2 Oorzaken voor de stagnatie in de woningbouwproductie

In de afgelopen jaren zijn er te weinig woningen gebouwd om aan de woningvraag te kunnen voldoen. Hieraan liggen diverse factoren ten grondslag. In deze paragraaf komen deze aan de orde, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de rol



van de rijksoverheid (paragraaf 4.2.1), het gemeentelijk grondbeleid (paragraaf 4.2.2) en de rol van de overige bij de woningbouw betrokken partijen (paragraaf 4.2.3). Tevens gaan we in op de relatie tussen bouwproductie en economische ontwikkelingen (paragraaf 4.2.4).

4.2.1 Beleid en regelgeving van de rijksoverheid

De rijksoverheid beïnvloedt de aanbodzijde van de woningmarkt via onder meer het ruimtelijke ordeningsbeleid, het kwaliteitsbeleid en het beleid ten aanzien van de sociale huursector. Deze overheidsinterventies kunnen worden onderbouwd vanuit verschillende motieven zoals het tegengaan van negatieve externe effecten, het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en het rechtvaardigheidsmotief (zie ook paragraaf 2.2). Op zichzelf gaat het dan ook om vormen van overheidsingrijpen die goed te verdedigen zijn. Dat neemt niet weg dat de genoemde overheidsinterventies wel een aanbodbelemmerende werking kunnen hebben. Het woningmarktbelang loopt niet altijd parallel met de overige maatschappelijke belangen.

Regelgeving en procedures

Uit praktisch elk onderzoek naar de stagnatie in de woningbouwproductie komt naar voren dat de regels en procedures een belangrijke belemmerende factor vormen. Dit komt doordat er bij de productie van woningen regels van verschillende beleidsterreinen samenkomen: het gaat om ruimtelijke ordening, bouwregelgeving, milieuregelgeving, arbeidsomstandigheden, luchtkwaliteit, welstand, waterhuishouding, geluidscontouren, archeologie en wat al niet meer. Overigens komen deze regels niet alleen uit de koker van het Rijk. Ook de gemeenten doen soms een duit in het zakje door in aanvulling op de door de centrale overheid vastgestelde wet- en regelgeving nog extra regels te hanteren. Daarnaast speelt ook de Europese regelgeving een steeds belangrijker rol, bijvoorbeeld door de regels op het gebied van luchtkwaliteit. Zo vormden de strenge EU-normen op het gebied van fijn stof een grote verrassing voor bouwend en ontwikkelend Nederland. Al deze regels leiden tot lange en complexe planprocessen en daardoor tot een grotere kans op stagnatie en vertraging. Inmiddels heeft de overheid al wel verschillende stappen gezet om de regeldruk te verminderen en de procedures te stroomlijnen (zie ook paragraaf 7.5). Langzaam maar zeker lijkt dit knelpunt daarom minder groot te worden.

Ruimtelijk beleid

Beperkt aanbod aan bouwlocaties

In veel economische studies naar de werking van de Nederlandse woningmarkt, zoals bijvoorbeeld de rapporten van de REA en de SEO (REA, 2006; Hof *et al.*, 2006),

wordt de relatief strikte Nederlandse ruimtelijke ordening gezien als een belangrijke oorzaak van de woningtekorten in grote delen van Nederland. Omdat er (te) weinig bouwlocaties beschikbaar zijn (onvoldoende ruimtelijke plancapaciteit), is bouwgrond schaars en duur. Hierdoor worden er niet genoeg woningen gerealiseerd om aan de woningvraag te kunnen voldoen.

Tot nu toe was het in Nederland de gewoonte om alleen ruimte te reserveren voor de woningen die ook daadwerkelijk op relatief korte termijn gepland zijn. De woningbouwcapaciteit is ruimtelijk gezien dus aan een maximum gebonden. Dit maakt de woningbouwproductie weinig flexibel, omdat er slecht geanticipeerd kan worden op plotselinge stijgingen van de woningvraag. Er is simpelweg te weinig ruimte om deze extra woningvraag op korte termijn te accommoderen. Bovendien maakt de beperkte ruimtelijke plancapaciteit het lastig om de eventuele uitval van bepaalde bouwlocaties te compenseren door op korte termijn alternatieve bouwlocaties in gebruik te nemen. Recent hebben er wel enkele belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid. Er is een verschuiving zichtbaar van sectorale plannen naar meer integrale gebiedsontwikkeling. In de Nota Ruimte zijn de planningscontingenten voor woningbouw losgelaten en mogen de landelijke gemeenten voor hun eigen bevolkingsaanwas bouwen. Daarnaast krijgen de gemeenten mogelijkheden om, in het geval dat marktpartijen voor de grondexploitatie zorg dragen, voldoende percelen te bestemmen voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap (Grondexploitatiewet).

Grote uitleglocaties leiden tot een complex planproces en weinig bouwfronten

Het VINEX-beleid wordt door verschillende partijen, zoals bijvoorbeeld het Ruimtelijk Planbureau (Jókövi *et al.*, 2006), gezien als ‘medeschuldige’ aan de stagnatie in de woningbouwproductie. Dit beleid, dat begin jaren negentig van kracht is geworden, beoogde de woningbouwproductie voor een belangrijk deel te concentreren op grote bouwlocaties in en rondom de bestaande steden. Met name de uitleglocaties die in het kader van het VINEX-beleid werden ontwikkeld hadden vaak een grote omvang. Hierdoor was er sprake van een complex ontwikkelings- en bouwproces. Er waren veel partijen bij betrokken (gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars en bouwbedrijven) en de risico's en onzekerheden waren relatief groot. Ook was er in de beginfase soms onduidelijkheid over de rolverdeling; de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen waren dikwijls niet helder. Dit alles leidde vaak tot een afwachtende houding en een lang proces van onderhandelingen. Hierdoor liepen bouwprojecten vaak al vertraging op voordat er überhaupt een spade in de grond werd gestoken. Als gevolg van de grote uitleglocaties uit het VINEX-beleid waren er bovendien relatief weinig bouwfronten (plaatsen waar ook daadwerkelijk woningen werden



gebouwd). Wanneer er op één van de bouwfronten stagnatie ontstond, leidde dit dan ook al snel tot vertragingen in de algehele woningbouwproductie. Overigens speelden de bovenstaande problemen met name aan het eind van de jaren negentig. Vanaf 2000 komen ook de grotere VINEX-locaties geleidelijk aan beter op gang (Jókövi *et al.*, 2006). In de komende jaren worden de VINEX-locaties verder afgebouwd.

Stagnatie in het binnenstedelijk bouwen

Het VINEX-beleid voorzag in woningbouw op zowel uitleglocaties als binnenstedelijke locaties. Op de binnenstedelijke woningbouwlocaties is de vertraging in de bouwproductie over het algemeen nog groter geweest dan op de uitleglocaties. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken worden aangedragen.

Allereerst is het vaak moeilijk en tijdrovend om draagvlak te vinden onder de reeds aanwezige bewoners, vastgoedeigenaren en andere belanghebbenden in het gebied (De Vries *et al.*, 2003). Ten tweede zijn herstructureringsprojecten inhoudelijk meestal erg complex en gaan ze gepaard met hoge kosten. Ten derde zorgt het woningtekort ervoor dat het lastig kan zijn om de bewoners van de te herstructureren wijken te herhuisvesten.

Tot slot leken het Rijk en de gemeenten in de eerste jaren van de 21^e eeuw minder belang aan herstructurering te hechten. Waarschijnlijk had dit te maken met de toegenomen spanning op de woningmarkt. Wanneer er nog voldoende vraag is naar goedkopere woningen (dit zijn vaak de woningen die bij herstructurering worden gesloopt), is er immers geen *sense of urgency* om tot herstructurering over te gaan (zie ook VROM-raad, 2002b). Inmiddels staat het herstructureringsbeleid overigens weer hoog op de politieke agenda.

Kwaliteitsbeleid bij nieuwbouw

Kwaliteitsbeleid bij nieuwbouw: hoe hoger de eisen, des te hoger de bouwkosten
Nederlandse nieuwbouwwoningen moeten aan relatief strenge kwaliteits- en milieuvoorschriften voldoen. Vooral de introductie van het nieuwe Bouwbesluit in 2003, en de recente verlaging van de vereiste energieprestatiecoëfficiënt (EPC),¹⁵ hebben de kwaliteitseisen opgeschroefd. Dit heeft ook gevolgen voor de bouwkosten. Zo blijkt uit een onderzoek van PRC Bouwcentrum (Bouwned, 2002) dat het per 1 januari 2003 in werking getreden Bouwbesluit de bouwkosten van nieuwe woningen gemiddeld 6% hoger maakt. Meer recent (in 2006) heeft de NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers vastgesteld dat het totaalpakket van door de overheid opgelegde kwaliteitseisen de bouwkosten van

¹⁵ Hoe lager de EPC des te beter de energie-efficiëntie. Bij een EPC van 0 is een gebouw energieneutraal.

een nieuwe modale koopwoning (stichtingskosten rond de € 300.000) met ongeveer € 20.000 vergroot (NVB, 2006).

Zolang de door de overheid opgelegde kwaliteitseisen parallel lopen met het aspiratieniveau van de woningzoekenden, en dus marktconform zijn, kan de overheid haar kwaliteitsambities zonder enig probleem realiseren. In de praktijk is er echter niet altijd sprake van marktconforme eisen. In het nieuwe Bouwbesluit is de standaardhoogte voor het plafond van de woonkamer bijvoorbeeld verhoogd van 2,40 meter naar 2,60 meter, terwijl slechts 30% van de huizenkopers bereid blijkt om een hogere prijs te betalen voor een dergelijk hoger plafond (Boelhouwer en Rietdijk, 2002).

Niet-marktconforme kwaliteitseisen leiden tot hogere bouwkosten die bouwers (projectontwikkelaars en bouwbedrijven) vanuit marktoverwegingen (men wil voorkomen dat de nieuwe woningen zichzelf uit de markt prijzen) niet volledig in de woningprijs kunnen doorberekenen. Bij een correcte toepassing van de residuele grondwaardemethode (zie kader in paragraaf 4.2.2) betekent dit dat de grondopbrengsten voor de gemeenten lager worden.¹⁶ De bouwkosten worden immers hoger terwijl de verkoopprijs van de woningen niet navenant verhoogd kan worden, omdat de gestelde eisen niet marktconform zijn. Dit heeft directe gevolgen voor het budget dat gemeenten kunnen uitgeven aan financieel minder rendabele vormen van grondgebruik zoals openbaar groen, speelplaatsen voor kinderen, publieke voorzieningen en sociale woningbouw (verlaagde grondprijzen). Wanneer de woningmarkt tegenzit kan dit zelfs betekenen dat de opbrengsten van bouwprojecten onder de kostprijs van de locatieontwikkeling komen te liggen, waardoor de projecten moeten worden afgeblazen.

In sommige gevallen zullen gemeenten de bouwondernemers daarom pushen om de niet-marktconforme kwaliteitseisen toch door te berekenen in de woningprijs (of om genoeg te nemen met een kleinere winstmarge). Wanneer de bouwondernemers er in zo'n situatie inderdaad voor kiezen om de niet-marktconforme kwaliteitseisen te verdisconteren in de woningprijs, wordt de door de woonconsument ervaren prijs-kwaliteitverhouding van de betreffende nieuwbouwwoningen echter minder gunstig. Hierdoor kan de concurrentiepositie van deze woningen ten opzichte van de vrijkomende woningen in de bestaande woningvoorraad verslechteren, waardoor woningen minder snel verkocht zullen worden. Dit kan leiden tot het afblazen van nieuwbouwprojecten en dientengevolge tot stagnatie in de nieuwbouwproductie.

¹⁶ Uitgaande van een situatie waarin er sprake is van gemeentelijke gronduitgifte.



4.2.2 Grondbeleid en locatieontwikkeling: de rol van de gemeente

Ook binnen het proces van gemeentelijke locatieontwikkeling zijn verschillende factoren te onderscheiden die bijdragen aan de stagnatie in de nieuwbouwproductie. De veranderende rol van de gemeente binnen het grondbeleid en de locatieontwikkeling spelen hierbij een cruciale rol. Binnen het grondbeleid zijn verschillende knelpunten zoals gebrek aan concurrentie, sterk gestegen grondprijzen, onenigheid over de verdeling van de kosten en speculatie met grond aan de orde. De mate waarin deze problemen optreden hangt mede af van het grondexploitatiemodel waarvoor op een bepaalde locatie is gekozen (grondexploitatie door de overheid, publiek-private samenwerking of private grondexploitatie). Dit advies heeft niet de ambitie om de verschillende grondexploitatiemodellen en de specifieke knelpunten die hiermee samenhangen tot in detail te bespreken. De raad beperkt zich tot een aantal meer algemene observaties. Wel is hij voornemens om in een toekomstig adviesproject dieper in te gaan op de grondmarkt.

Een andere verhouding tussen gemeenten en marktpartijen

In de jaren negentig is de institutionele context waarbinnen de gemeenten opereren flink veranderd. Tot en met eind jaren tachtig had de gemeente een sterk sturende invloed op de grondmarkt. De meeste gemeenten pasten een anticiperend aankoopbeleid toe en zorgden ervoor dat zij grondeigenaar waren van het gebied waarvan de bestemming zou veranderen. Voor private partijen was het indertijd niet aantrekkelijk om grondposities te verwerven, omdat de woningbouwprogramma's werden gedomineerd door gesubsidieerde woningbouw (Priemus, 2007a).

In de jaren negentig komt daar verandering in. Dit komt enerzijds doordat de gesubsidieerde woningbouw minder belangrijk werd (voor de VINEX-locaties gold een maximum van dertig procent sociale woningbouw), en anderzijds doordat de schaarste op de woningmarkt de investeringsrisico's voor marktpartijen reduceert (Priemus, 2007a). Tussen 1990 en 1995 gaan de projectontwikkelaars daarom op grote schaal grondposities innemen op uitleglocaties, met name in de door het Rijk aangewezen VINEX-gebieden. Andere partijen, zoals beleggers, bouwbedrijven en woningcorporaties, volgen dit voorbeeld (Segeren, 2007).

Door het innemen van grondposities hopen de betrokken partijen een gunstige positie op de woningbouwmarkt te verwerven. Omdat grondeigendom en bouwrechten in Nederland (maar ook in veel andere landen) aan elkaar gekoppeld zijn (zelfrealisatiebeginsel) zijn grondbezittende marktpartijen immers vrijwel zeker van deelname aan de gemeentelijke woningbouwplannen. Ze kunnen ofwel hun eigen grond bebouwen, ofwel deze grond verkopen aan de gemeente in ruil voor

bouwrechten op een andere locatie (bouwclaimmodel). Dit kan leiden tot gebrek aan concurrentie op de bouwmarkt, omdat de gemeenten worden ‘gedwongen’ om samen te werken met de partijen die grond bezitten. Per saldo zijn de gemeenten bij het ontwikkelen van nieuwbouwlocaties veel afhankelijker geworden van projectontwikkelaars en andere marktpartijen (Segeren, 2007). De gemeentelijke overheden hebben steeds meer de functie van regisseur gekregen. De manier waarop de gemeente invulling geeft aan deze regierol hangt af van de grondposities die men bezit, de complexiteit van de bouwopgave en de onzekerheden en risico’s rondom het bouwproces. Duidelijk is in ieder geval wel dat de taak van de gemeente complexer is geworden. In eerste instantie leidden onwennigheid en gebrek aan ervaring bij de gemeenten dan ook dikwijls tot vertragingen in de woningbouwproductie. Dit komt doordat de gemeenten tijd nodig hadden om aan hun nieuwe rol te wennen (Jókövi *et al.*, 2006).

Een kwantitatief en kwalitatief tekort bij het gemeentelijke apparaat

De gemeenten beschikken niet altijd over voldoende personeel dat in staat is om effectief binnen deze nieuwe verhoudingen te functioneren (Jókövi *et al.*, 2006). Met name de marktpartijen klagen vaak over gebrek aan deskundig personeel bij de gemeenten (Van der Heijden *et al.*, 2005). Als gevolg van de verschuiving naar een meer coördinerende rol hebben veel gemeenten flink bezuinigd op de afdelingen die zich bezighouden met wonen en stadsontwikkeling. Veel kennis en kunde is hier verloren gegaan. Van een coherent opgezette dienst stedelijke ontwikkeling en wonen is in veel gemeenten geen sprake meer (zie ook VROM-raad, 2006a). De consequentie is dat de gemeente te weinig in staat is tot integrale sturing op projecten en een goede invulling van haar regisseursrol respectievelijk toezichtsrol.

De residuele grondwaardemethode

In 2001 hebben de diverse bij de woningbouw betrokken partijen het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid vastgesteld. In dit convenant is afgesproken dat de gemeentelijke grondprijzen gebaseerd dienen te worden op de zogenaamde residuele grondwaardemethode. De hoogte van de grondprijs wordt bij deze methode afgestemd op de verkoopprijs van de nieuw te bouwen woning:

$$\text{gemeentelijke grondprijs} = \text{prijs woning} - \text{realisatiekosten} - \text{winst en risico van de realisator}$$

Uit een onlangs verrichte evaluatie van de uitvoering van het convenant komt naar voren dat ruim de helft van alle Nederlandse gemeenten deze methode inmiddels toepast (ECORYS, 2006).



Sterk gestegen grondprijzen

De grondprijzen zijn de afgelopen tien jaar sterk gestegen. Dit komt doordat deze kosten in veel gevallen worden berekend volgens de residuele grondwaarde-methodiek (zie kader). De hoogte van de verkoopprijs van de nieuwbouwwoning wordt hierbij afgestemd op de verkoopprijzen die voor vergelijkbare bestaande koopwoningen worden betaald. De sterke stijging van de huizenprijzen eind jaren negentig zorgde dan ook voor een forse stijging van de gemeentelijke grondopbrengsten (de huizenprijzen stegen veel sterker dan de realisatiekosten van bouwers). Dit proces werd nog verder aangewakkerd door de hypotheekrente-af trek (zie navolgend kader over de relatie tussen grondbeleid en hypotheekrente-af trek).

In dit verband dient bedacht te worden dat de grondopbrengsten zeer gevoelig zijn voor fluctuaties in de woningprijzen. Aangezien ongeveer zeventig procent¹⁷ van de woningprijs kan worden toegeschreven aan de bouwkosten van een woning, ligt zeventig procent van de productiekosten vast. Dit betekent dat prijsveranderingen volledig geabsorbeerd moeten worden in de grondexploitatie. De grondopbrengsten zijn goed voor dertig procent van de totale opbrengsten. Dit zorgt voor een hefboomeffect. Een verandering van de woningprijzen met bijvoorbeeld 13,5% zorgt zo voor een verandering van de grondopbrengsten – na aftrek van de bouwkosten van een woning – met ruim veertig procent (EIB, 2006: 5).

Het grondbeleid is een belangrijke inkomstenbron voor de gemeenten. Nu de overheidssubsidies voor woningbouw grotendeels zijn weggefallen, wordt het grondbeleid vaak gebruikt om opbrengsten te genereren voor investeringen in infrastructuur, voorzieningen, herstructurering en sociale woningbouw, zowel binnen als in bepaalde gevallen ook buiten het plangebied. Daarnaast zijn er indicaties dat een deel van de gemeentelijke overhead (plankosten) uit de grondopbrengsten gefinancierd wordt.

In een markt met stijgende koopprijzen zijn dergelijke constructies over het algemeen goed mogelijk. Sinds 2001 stijgen de koopprijzen echter minder snel dan voorheen (zie ook figuur 3.5), waardoor de ruimte voor grondprijsstijgingen wordt ingeperkt. Dit wordt echter niet altijd tijdig onderkend door de gemeenten die daardoor soms 'te hoge' grondprijzen berekenen¹⁸ (De Greef, 2005). Hierdoor kan de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen ongunstig uitvallen ten opzichte van de prijs-kwaliteitverhouding van bestaande woningen. Dit leidt tot een tragere

¹⁷ Het gaat hier om een gemiddeld percentage. In de praktijk kan de verhouding tussen grondkosten en productiekosten nogal variëren.

¹⁸ De verkoopprijzen van de nieuw te bouwen woningen worden hoger ingeschat dan de woningmarktomstandigheden feitelijk toelaten.

verkoop van woningen (en soms zelfs tot herontwikkeling en uitstel van bouwprojecten), wat weer kan resulteren in een vertraging van de woningbouwproductie. De bouw van koopwoningen wordt over het algemeen namelijk pas gestart wanneer zestig tot zeventig procent van de te realiseren woningen is verkocht.

Wanneer de koopprijzen stagneren ontstaat er druk op de gemeenten (vanuit de marktpartijen) om de grondkosten te verlagen, of het bouwprogramma zodanig aan te passen dat de geplande grondopbrengsten toch behaald worden. Om financiële redenen kiezen gemeenten vaak voor de laatste optie, hoewel dit ten koste kan gaan van de plankwaliteit (men bouwt bijvoorbeeld woningen op een plek waar eigenlijk een park is gepland, omdat de planexploitatie anders financieel niet rond komt).

De relatie tussen grondbeleid en hypotheekrenteaftrek

De fiscale behandeling van de eigen woning, en meer in het bijzonder de hypotheekrenteaftrek, heeft een veel grotere invloed op het grondbeleid en de grondopbrengsten dan vaak wordt gedacht. Dit wordt duidelijk aangetoond in de oratie van Johan Conijn, hoogleraar woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam. Conijn (2006a en 2006b) stelt dat de nagenoeg ontbrekende elasticiteit van het aanbod ervoor zorgt dat het fiscale voordeel voor huizenkopers wordt gekapitaliseerd in de prijs van koopwoningen. Als gevolg van de residuele grondwaardemethode leiden deze hogere koopprijzen vervolgens weer tot hogere grondprijzen. Kortom, de grondmarkt absorbeert via de grondprijzen de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner.

In principe kan de residuele grondwaardemethode eveneens worden toegepast in de (sociale) huursector. Steeds vaker wordt gesteld dat ook verhuurders 'marktprijzen' zouden moeten betalen voor hun bouwgrond. De stichtingskosten van huurwoningen worden hierdoor echter hoger en daardoor ook het huurniveau. De huurder betaalt dan dus via de grondmarkt voor de gevolgen van de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner, terwijl hij/zij zelf niet van deze fiscale bevoordeling gebruik kan maken.

97

Onenigheid over de verdeling van de kosten

Binnen het grondbeleid spelen dikwijls problemen met betrekking tot de verdeling van de kosten en opbrengsten van bouwprojecten. Veel gemeenten financieren (een deel van) de kosten van publieke voorzieningen, infrastructuur en openbaar groen namelijk door middel van verevening. Hierbij worden de kosten en opbrengsten van een bouwproject volgens gemaakte afspraken verdeeld onder de in het project deelnemende publieke en private partijen. Het uitgangspunt hierbij



is dat de opbrengsten van rendabele voorzieningen worden gebruikt om niet-rendabele voorzieningen te financieren. In de praktijk zijn er echter soms marktpartijen die zich geheel of gedeeltelijk aan deze afspraken onttrekken (met name wanneer er sprake is van private grondexploitatie). Dergelijke *free riders* betalen slechts in beperkte mate mee aan de locatieontwikkeling, maar profiteren wel van alle voordelen die deze locatieontwikkeling biedt (bijvoorbeeld de infrastructuur). *Free rider* gedrag kon tot op heden moeilijk worden voorkomen, omdat marktpartijen nu eenmaal niet verplicht zijn om mee te betalen aan niet-rendabele functies. Gemeenten hebben weliswaar de mogelijkheid om een zogenaamde baatbelasting te heffen, maar de reikwijdte van dit instrument is in de praktijk beperkt (Jókövi *et al.*, 2006).

Mede als gevolg van het gebrek aan goede instrumenten voor het kostenverhaal nemen de onderhandelingen over de grondexploitatie en het bouwprogramma vaak veel tijd in beslag, wat de kans op vertragingen in de bouwproductie vergroot. De langjarige contracten die uiteindelijk worden gesloten maken het bovendien lastig om het bouwprogramma te herijken wanneer de economische conjunctuur verandert. Om de bovenstaande problemen het hoofd te bieden is de zogenaamde Grondexploitatiewet ontwikkeld. Deze wet wordt naar verwachting in 2008 van kracht.

Speculatie met grond

De bestemming van grond is van grote invloed op de waarde ervan. Wanneer grond een andere bestemming krijgt (bijvoorbeeld wanneer een agrarische bestemming wordt veranderd in een woonbestemming) neemt de grondprijs



sterk toe. De waardevermeerdering komt dan ten goede aan de grondeigenaar. Door deze sterke relatie tussen de bestemming van de grond en de grondprijs, kan er een winstgevende handel in grond ontstaan waarbij in grond handelende bedrijven¹⁹ land kopen van boeren omdat ze hopen (of weten?) dat dit land in de toekomst een woonbestemming krijgt. Landbouwgrond waarvan bekend is of verwacht wordt dat deze een bestemmingswijziging zal ondergaan, stijgt daarom vaak sterk in prijs. Hierdoor kunnen zowel de grondbezittende agrariërs als ook de in grond handelende bedrijven flinke winsten maken, en nemen de grondverwervingskosten voor gemeenten en/of marktpartijen die geen grondposities hebben, toe. Uiteindelijk moeten deze hogere grondverwervingskosten echter wel worden terugverdiend in de planexploitatie. Het gevolg is dan ook dat er minder geld overblijft voor investeringen in stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, sociale woningbouw, groen of voorzieningen (Segeren, 2007).

4.2.3 De rol van de overige partijen

De stagnatie in de woningbouwproductie kan zeker niet alleen op het conto van het Rijks- en gemeentelijk beleid worden geschreven. Het gedrag van private partijen speelt eveneens een rol. Zo is er dikwijls sprake van complexe onderhandelingsituaties. De belangen van de gemeente, de marktpartijen en de woningcorporaties raken elkaar op het gebied van de grondexploitatie en het

¹⁹ Het kan hierbij gaan om bedrijven die zich specifiek op de grondmarkt richten, maar ook om bouwbedrijven en projectontwikkelaars die zich door grondaankopen een gunstige positie op de woningbouwmarkt willen verwerven.





inhoudelijk programma voor een bouwlocatie, maar ze lopen slechts gedeeltelijk parallel. Zo zullen de gemeenten er naar streven om een bepaald bouwprogramma tegen zo hoog mogelijke grondopbrengsten te realiseren, terwijl de marktpartijen en de woningcorporaties de grondprijzen binnen dit programma juist zo laag mogelijk willen houden. Als gevolg hiervan ontstaan er dikwijls verschillen van inzicht die de voortgang in het planproces, en daarmee de woningproductie, kunnen remmen.

Overigens kunnen deze tegenstrijdige belangen ook binnen het gemeentelijk apparaat zelf spelen. Zo is het voor gemeenten financieel gunstig om duurdere woningen te bouwen, omdat dit veelal tot hogere grondopbrengsten leidt. Een nadeel van dit beleid kan echter zijn dat de nieuw te bouwen woningen niet bereikbaar zijn voor de lokale bevolking. Het financiële belang botst dan dus met het belang van de lokale woningbehoefte. Daarnaast botsen ook de groene belangen (behouden van natuur en landschap; kost geld) en de rode belangen (bouw van woningen en bedrijventerreinen; levert geld op) regelmatig op het gemeentelijke niveau.

Strategisch gedrag van gemeenten en marktpartijen?

Hoewel de belangen van gemeenten en private partijen soms botsen voor wat betreft de verdeling van de kosten, lopen ze parallel waar het gaat om de woningprijzen. Daarom wordt wel beweerd dat gemeenten en/of marktpartijen de woningbouwproductie soms bewust temporiseren, omdat ze baat hebben bij schaarste op de woningmarkt. Schaarste leidt namelijk tot hogere woningprijzen en zodoende tot hogere grondopbrengsten voor de gemeenten, en hogere winsten voor de marktpartijen. Met name op grote bouwlocaties zouden nieuwe woningen vaak 'gedoseerd' op de markt worden gebracht. Dit is mogelijk omdat er sprake is van een oligopolistische marktstructuur. Omdat nieuwbouw op grote bouwlocaties hoge investeringen vergt, zijn er vaak slechts enkele grote projectontwikkelaars actief, die bovendien dikwijls samenwerken in consortia (De Wildt *et al.*, 2005). Deze partijen hebben hun sterke positie mede te danken aan het feit dat ze vaak al vroegtijdig grondposities hebben ingenomen.

In Nederland is nooit echt onderzocht of marktpartijen en/of gemeenten inderdaad dergelijk strategisch gedrag vertonen (dit is ook zeer lastig na te gaan), waardoor het niet duidelijk is of de bovenstaande verklaring al dan niet hout snijdt. Overigens hoeft strategisch gedrag niet altijd te worden ingegeven door louter economische motieven. Er is bijvoorbeeld ook sprake van strategisch handelen wanneer kleine gemeenten nieuwbouwwoningen gedoseerd op de markt brengen om op die manier optimaal in te spelen op de woningvraag van de lokale bevolking, en zo grootschalige instroom van 'buiten' te voorkomen.

Minder nieuwbouw door woningcorporaties

Lange tijd werd een aanzienlijk deel van de woningbouwproductie verzorgd door de woningcorporaties. Zeker in tijden van een tegenzittende woningmarkt, zoals bijvoorbeeld begin jaren tachtig, zorgden de woningcorporaties ervoor dat de bouwproductie toch op peil bleef (zogenaamd anticyclisch bouwen). Hierbij werden ze geholpen door forse rijkssubsidies.

In de afgelopen jaren bouwden de woningcorporaties gemiddeld echter niet meer dan 10.000 tot 15.000 woningen per jaar. Aan deze relatief lage woningbouwproductie liggen verschillende factoren ten grondslag. In de eerste plaats zijn de algemene knelpunten aan de aanbodzijde van de woningmarkt (regelgeving, lange procedures, complexe planvorming, etc.) ook van toepassing op de corporatiesector. Ten tweede zijn de rijkssubsidies voor sociale woningbouw weggefallen, hetgeen betekent dat woningcorporaties de bouw van sociale huurwoningen voortaan volledig zelf moeten financieren (overigens hebben ze hier ook de financiële middelen voor). Ten derde hechtten de rijksoverheid en de gemeenten lange tijd weinig belang aan de bouw van sociale huurwoningen. Zo mag op de VINEX-locaties maximaal dertig procent sociale woningbouw gerealiseerd worden. Ook de nota 'Mensen, Wensen, Wonen' (ministerie van VROM, 2000) legde sterk de nadruk op de bouw van (duurdere) koopwoningen en stelde dat er nog slechts een beperkte behoefte was aan sociale huurwoningen. Ten vierde wordt ook naar de woningcorporaties zelf gewezen. Deze zouden te weinig ondernemerschap tonen en kansen laten liggen (Van Leuvensteijn en Shestalova, 2006). De laatste jaren vertoont de nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen overigens wel weer een stijgende lijn.

101

4.2.4 Economische factoren: de invloed van de conjunctuur

Capaciteitstekorten tijdens hoogconjunctuur

Na een grote bloeiperiode eind jaren negentig raakte de Nederlandse economie na het jaar 2000 in het slop. Deze vrij plotselinge conjuncturele omwenteling heeft bijgedragen aan de stagnatie van de woningbouwproductie. In eerste instantie leidde de hoogconjunctuur tot een tekort aan bouwpersoneel. Deze tekorten ontstonden, doordat de vraag naar nieuwe kantoor- en bedrijfsgebouwen en naar grond- weg- en waterwerken (GWW) onder invloed van de gunstige economie sterk groeide. Er waren echter onvoldoende werknemers beschikbaar om aan deze toegenomen vraag te voldoen, waardoor het aantal vacatures steeg. Met name de woningbouw had hier sterk onder te lijden, omdat de bouw van kantoren en bedrijven de beschikbare capaciteit sterker naar zich toetrok dan de woningbouw (De Wildt *et al.*, 2005). In de woningbouw ontstond dan ook een gebrek aan personeel hetgeen de bouwproductie belemmerde (Van der Heijden



et al., 2004). Toen na 2001 de economie stagneerde en de werkloosheid begon op te lopen, losten deze kwantitatieve capaciteitstekorten snel weer op. Nu de economie weer aantrekt verschijnen er in de pers echter berichten die aangeven dat de kwantitatieve capaciteitstekorten opnieuw de kop op steken (Cobouw, 2006). Dit gaat gepaard met een flinke stijging van de bouwkosten.

Verminderde vraag naar dure woningen tijdens laagconjunctuur

De economische groei en de toegenomen vraag naar woningen vertaalden zich in de periode 1998-2001 niet zozeer in meer woningproductie (dit was niet mogelijk vanwege de lange bouwtijden, de beperkte bouwcapaciteit en de beperkende invloed van de ruimtelijke ordening), als wel in duurdere en grotere woningen in de koopsector. Bouwprogramma's werden aangepast zodat er meer woningen in het duurdere segment gerealiseerd konden worden. Toen de conjunctuur in Nederland na 2001 verslechterde, liep de vraag naar duurdere koopwoningen echter weer snel terug. Deze vraagdaling had directe gevolgen voor de koopwoningproductie. In sommige gevallen durfden de marktpartijen het niet meer aan om duurdere koopwoningen te bouwen. Een deel van de woningbouwplannen moest herontwikkeld worden, terwijl de woningen uit de niet herontwikkelde bouwprojecten veel langzamer werden verkocht. Beide processen zorgden voor een vertraging van de nieuwbouwproductie na 2001.

4.3 Vraagondersteuning in de koopsector

Aan de vraagzijde intervenueert de rijksoverheid op de woningmarkt middels vraagondersteuning in de koop- en huursector. We belichten allereerst de vraagondersteuning in de koopsector, die voornamelijk uit fiscaal beleid bestaat. Anders dan de vraagondersteuning in de huursector (het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de huurtoeslag) valt dit beleid onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. Alleen via de zogenaamde koopsubsidie (aangepaste Wet Bevordering Eigenwoningbezit: BEW) en de zogenaamde startersleningen (te verstrekken door de gemeenten) biedt het ministerie van VROM specifieke ondersteuning aan lage inkomensgroepen en starters die een woning willen kopen. Het aantal mensen dat van deze regelingen gebruikmaakt is voornamelijk echter zo klein dat de betreffende beleidsinstrumenten in onze analyse verder buiten beschouwing blijven.

Opbouw van de paragraaf

Allereerst besteedt paragraaf 4.3.1 aandacht aan het uitgebreide debat over de fiscale behandeling van de eigen woning dat in de afgelopen jaren is ontstaan. Vervolgens zet paragraaf 4.3.2 enkele feiten en cijfers hieromtrent op een rij.

De raad is van mening dat hervormingen in de fiscale behandeling van de eigen woning wenselijk zijn. De argumentatie hiervoor wordt in paragraaf 4.3.3 gegeven. Tot slot geeft de raad in paragraaf 4.3.4 een reactie op de wijze waarop de woningmarktvisie ‘Ruimte geven, bescherming bieden’ (ministerie van VROM, 2006) omgaat met de fiscale behandeling van de eigen woning.

4.3.1 De fiscale behandeling van de eigen woning: het debat

De fiscale behandeling van de eigen woning staat de laatste jaren in het brandpunt van de maatschappelijke en politieke discussie. Dat was vroeger anders. In 2000 heeft de VROM-raad in het advies ‘Betrokken Burger, Betrokken Overheid’ (VROM-raad, 2000) geadviseerd om de hypotheekrenteaftrek geleidelijk te hervormen, maar dit advies legden de vakwereld en de politiek toentertijd snel terzijde. Spreken over het ‘H-woord’ was nog een groot taboe. Inmiddels lijkt dit taboe doorbroken. De stapel rapporten over de hypotheekrenteaftrek groeit bijna wekelijks. Zelfs partijen die op het eerste oog belang hebben bij het voortbestaan van de regeling, zoals de Vereniging Eigen Huis (VEH), oriënteren zich inmiddels op mogelijke aanpassingen. Ook nationale en internationale instituten zoals De Nederlandsche Bank, het IMF, de OESO, en de Europese Commissie hebben herhaaldelijk gewezen op de nadelen van het huidige Nederlandse systeem. En hoewel Nederland zeker niet het enige Europese land is met een hypotheekrenteaftrek, is de Nederlandse regeling in Europees perspectief gezien inderdaad royaal (Neuteboom, 2006; OECD, 2004). Tabel 4.1 vergelijkt de Nederlandse fiscale behandeling van de eigen woning met de regelingen in een aantal andere Europese landen.

103

Fiscale behandeling eigen woning: de mening van de burgers

Burgers hebben moeite met de onzekerheid rond de fiscale behandeling van de eigen woning. Uit onderzoek van de Vereniging Eigen Huis (VEH, 2003, geciteerd in Elsinga en Hoekstra, 2004) blijkt dat eigenaar-bewoners – na het onderhoud van de woningen – de afhankelijkheid van de politiek als het belangrijkste nadeel van eigenwoningbezit beschouwen. Door een kwart van de respondenten (het gaat hierbij zowel om kopers, huurders als ook inwonenden) wordt dit nadeel genoemd. De politieke afhankelijkheid maakt dat mensen onzeker zijn over de toekomst en kunnen afzien van investeren.

Maar deze onzekerheid betekent niet dat consumenten aanpassing dan wel afschaffing van de hypotheekrenteaftrek niet zouden zien zitten. Integendeel, bijna de helft van de respondenten is voorstander van enige vorm van wijziging van de hypotheekrenteaftrek: 4% is voor volledige afschaffing, 25% is voor beperking en 20% is voor wijziging op onderdelen (Intomart/OTB in opdracht



van Vereniging Eigen Huis, <http://renteafrek.eigenhuis.nl>). Volgens hetzelfde onderzoek verwacht 61% van de woningeigenaren dat over vijf jaar de hypotheekrenteafrek in de huidige vorm zal zijn beperkt.

Tegelijkertijd zijn de meeste deskundigen het er over eens dat een mogelijke hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning niet in isolatie zou moeten plaatsvinden. De SER (2006) benadrukt dat eventuele hervormingen op dit gebied deel dienen uit te maken van een brede, evenwichtige en toekomstgerichte visie, waarbij de voor de woningmarkt relevante instrumenten in onderlinge samenhang worden bekeken. en er sprake is van een evenwichtig transitiepad. Omdat zo'n visie op dit moment nog ontbreekt, adviseerde de SER in 2006 om de hypotheekrenteafrek in de nieuwe kabinetsperiode niet te wijzigen (SER, 2006).

De visie van het kabinet

Het nieuwe kabinet heeft inderdaad besloten om de fiscale behandeling van de eigen woning de komende vier jaar ongemoeid te laten. Bovendien worden ook geen wijzigingen onderzocht of voorbereid voor de periode daarna. Op die manier hoopt men de onzekerheid bij de burgers weg te nemen. Volgens de raad kunnen de huidige problemen op de woningmarkt echter alleen op een adequate wijze worden opgelost door de vraagondersteuning integraal en ingrijpend te hervormen (in combinatie met een intensiever aanbodbeleid en hervormingen in het huurbeleid). Zolang dit niet is gebeurd, en de problemen op de woningmarkt voortduren, zal de discussie over de fiscale behandeling van de eigen woning naar verwachting niet verstommen.

4.3.2 De fiscale behandeling van de eigen woning: feiten en cijfers

In totaal zijn er in Nederland 3,7 miljoen huishoudens met een eigen woning. Met name in de wat hogere inkomensgroepen, en onder de huishoudens jonger dan 65 jaar, is het eigenwoningbezit wijd verbreid. In totaal heeft 88% van de woningbezitters een hypotheek. Vanzelfsprekend hebben de jongere huishoudens (< 65 jaar) vaker een hypotheek dan de oudere huishoudens (> 65 jaar), omdat de laatstgenoemde groep de hypotheek vaak al heeft afbetaald. De huishoudens met een hypotheek kunnen in totaal bijna € 26 miljard per jaar aan hypotheekrente van de inkomstenbelasting aftrekken. Daar staat tegenover dat het eigenwoningforfait zorgt voor een bijtelling bij het inkomen van ongeveer € 4,5 miljard op jaarbasis. Per saldo komt het van de inkomstenbelasting af te trekken bedrag dus uit op € 21,4 miljard. Dit bedrag kan tegen het marginale tarief van het verzamelinkomen worden afgetrokken, waarna een netto voordeel voor de burgers

Tabel 4.1 Fiscale behandeling van de eigen woning in enkele Europese landen

Land	Eigenwoningforfait	Renteaftrek
Duitsland	In 1987 afgeschaft	Gedefiscaliseerd in 1996, afgeschaft in 2006
Frankrijk ²⁰	In 1965 afgeschaft	Afgeschaft in 1998, sinds 2001 wel onderhoudsaftrek
Verenigd Koninkrijk	In 1963 afgeschaft	In 2000 afgeschaft
België	Alleen in gemeentelijke belasting	Vast aftrekbedrag van € 1870 belast tegen progressief tarief van maximaal 55%
Nederland	Ja	Ja, tegen progressief tarief van maximaal 52%
Denemarken	In 2000 omgezet in gemeentelijke onroerend zaakbelasting	Proportioneel tarief van 31%
Finland	In 1993 omgezet in gemeentelijke onroerend zaakbelasting	Proportioneel tarief van 29%
Noorwegen	Ja	Proportioneel tarief van 28%
Zweden	In 1991 omgezet in nationale onroerend zaakbelasting	Proportioneel tarief van 30%

Bron: Haffner, 2007

resulteert van € 9,93 miljard. Dit is dus het bedrag dat de rijksoverheid jaarlijks aan hypotheekrenteaftrek uitgeeft (ministerie van Financiën, 2006). Tabel 4.2 geeft weer hoe het netto voordeel van de hypotheekrenteaftrek is verdeeld over de verschillende inkomensgroepen. Uit de tabel blijkt dat een aanzienlijk deel van het netto voordeel terecht komt bij de lagere en middeninkomensgroepen (verzamelinkomen tot € 60.000). Dit betekent echter niet dat deze groepen absoluut gezien ook het meest profiteren van de hypotheekrenteaftrek. Om het netto voordeel per huishouden te kunnen berekenen, moet er namelijk gecorrigeerd worden voor de omvang van de verschillende inkomensgroepen (zie tabel 4.3). Na deze correctie blijkt duidelijk dat de hogere inkomensgroepen absoluut gezien (netto voordeel per huishouden) meer overhouden aan de hypotheekrenteaftrek dan de lagere inkomensgroepen. Zo hebben huishoudens

²⁰ De nieuwe Franse president Sarkozy is echter van plan om de hypotheekrenteaftrek gedeeltelijk weer in te voeren.



Tabel 4.2 Kwantificering hypotheekrenteaftrek, cijfers voor 2005

Verzamelinkomen	Aantal huishoudens	Aantal huishoudens met eigen woning	% egw-bezit	% eigenaars met hypotheek	Aftrek h-rente (€ mln)	Bijtelling egw-forfait (€ mln)	Saldo (€ mln)	Netto voordeel (€ mln)
< 65 jaar								
< 30.000	2.358.489	788.575	33	92	4.911	767	4.144	1.621
30.000-45.000	1.421.214	995.932	70	95	7.015	1.149	5.866	2.620
45.000-60.000	844.030	682.713	81	95	5.352	894	4.458	2.159
60.000-90.000	579.047	509.975	88	94	4.690	807	3.884	2.020
> 90.000	228.524	202.256	89	92	2.771	438	2.333	1.219
Tot < 65	5.431.304	3.179.452	59	94	24.740	4.056	20.684	9.639
> 65 jaar								
< 20.000	873.685	149.322	17	44	213	89	124	26
20.000-40.000	512.678	220.447	43	54	456	177	279	103
> 40.000	214.983	148.266	69	54	494	171	322	167
Tot > 65	1.601.436	518.034	32	51	1.163	438	725	295
Totaal	7.032.740	3.697.486	53	88	25.903	4.494	21.409	9.934

Bron: Ministerie van Financiën, 2006

met een verzamelinkomen boven de € 90.000 bijna drie keer zoveel netto voordeel van de hypotheekrenteaftrek als huishoudens met een verzamelinkomen onder de € 30.000.

Wanneer we kijken naar het relatieve voordeel (voordeel van de hypotheekrenteaftrek als percentage van het besteedbaar inkomen) ontstaat er weer een ander beeld (zie figuur 4.1). Relatief gezien zijn het juist de jongere huishoudens en de lage inkomensgroepen die het meest gebaat zijn bij de hypotheekrenteaftrek. Dit komt doordat deze groepen een relatief groot deel van hun besteedbaar inkomen kwijt zijn aan het wonen. Bij de door de raad voorgestelde hervorming van de vraagondersteuning in de koopsector verdient de ontwikkeling van de woonlasten van jongeren en lagere inkomensgroepen dan ook speciale aandacht.

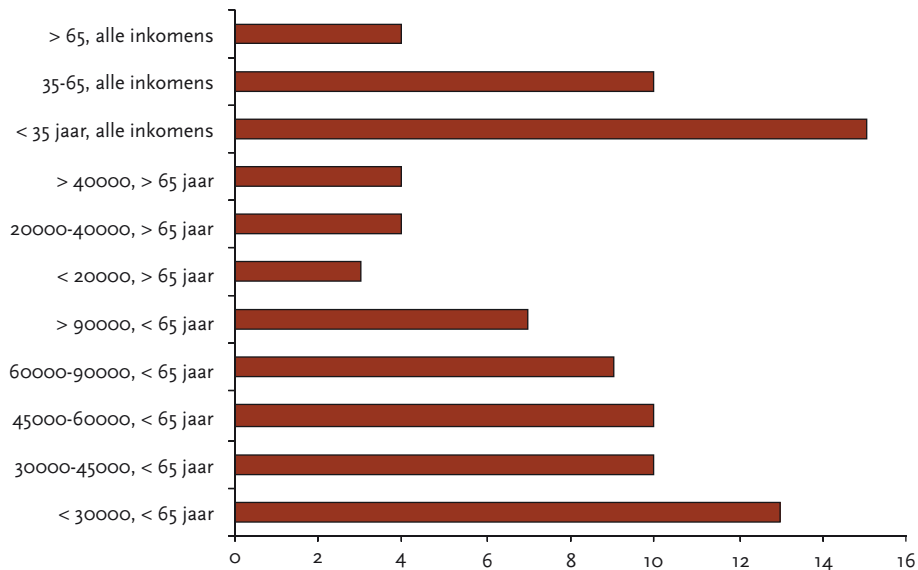
Tabel 4.3 *Netto jaarlijks voordeel van de hypotheekrenteaftrek voor de verschillende inkomensgroepen*

Verzamelinkomen	Aantal huishoudens met hypotheek	Netto voordeel (€ mln)	Gemiddeld netto voordeel per huishouden (€ per jaar)
< 65 jaar			
< 30.000	725.489	1.621	2.234
30.000-45.000	946.135	2.620	2.769
45.000-60.000	648.577	2.159	3.329
60.000-90.000	479.376	2.020	4.214
> 90.000	186.075	1.219	6.551
Totaal < 65	2.988.684	9.639	3.225
> 65 jaar			
< 20.000	65.701	26	396
20.000-40.000	119.041	103	865
> 40.000	80.063	167	2.086
Totaal > 65	264.197	295	1.117
Totaal	3.253.787	9.934	3.053

Bron: Ministerie van Financiën, 2006



Figuur 4.1 Netto voordeel van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait per leeftijds- en inkomensgroep, in % van het besteedbaar inkomen, 2005

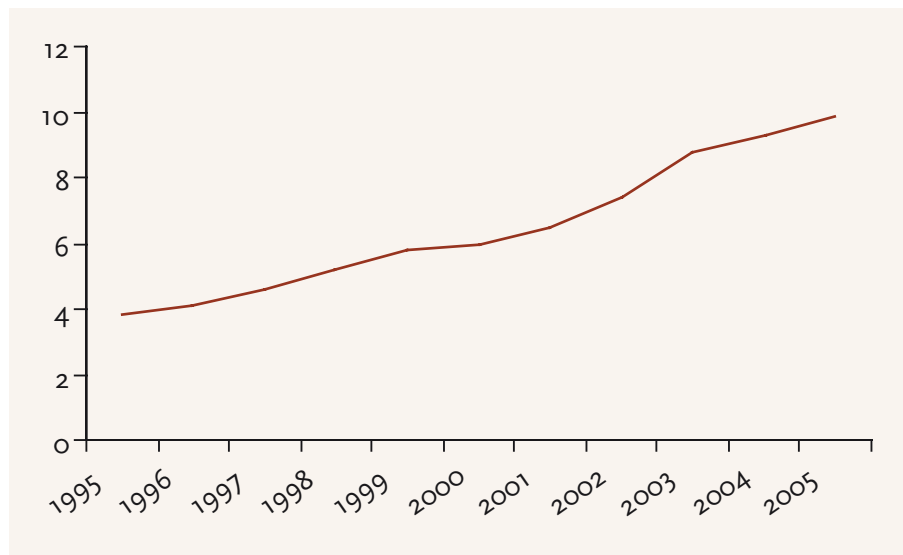


Bron: Kuipers *et al.*, 2006

Ontwikkeling in de tijd

Figuur 4.2 laat zien hoe de uitgaven aan hypotheekrenteaftrek (gecorrigeerd voor de baten van het eigenwoningforfait) zich tussen 1995 en 2005 hebben ontwikkeld. Voor 2002 en de jaren daarna gaat het hierbij om ramingen. De figuur laat duidelijk zien dat de uitgaven aan hypotheekrenteaftrek, ondanks een sterke rentedaling, in tien jaar tijd bijna verdrievoudigd zijn: van € 3,8 miljard in 1995 naar € 9,9 miljard in 2005. Deze explosieve stijging van de uitgaven is hoofdzakelijk te wijten aan de sterke stijging van de huizenprijzen, de toename van het eigenwoningbezit en de ontwikkeling van fiscaal aantrekkelijke hypotheekvormen. Niet alleen absoluut, maar ook als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) legt de hypotheekrenteaftrek een steeds groter beslag op de overheidsfinanciën. In 1995 bedroegen de overheidsuitgaven aan hypotheekrenteaftrek 1,2% van het BBP, maar in 2005 was dit beslag al gestegen tot 2,0% van het BBP. Als we de trend uit figuur 4.2 doortrekken naar de toekomst, dan lijkt een verdere stijging van de overheidsuitgaven aan vraagondersteuning in de koopsector zeer waarschijnlijk. Volgens het CPB (2007) zullen de uitgaven aan hypotheekrenteaftrek doorstijgen tot bijna € 12 miljard in 2011. Hierbij wordt uitgegaan van een gelijkblijvende rente. Een toename van de rente met 1%-punt zou de

Figuur 4.2 Ontwikkeling van de uitgaven aan hypotheekrenteaftrek (kosten aan hypotheekrenteaftrek min baten eigenwoningforfait), 1995-2005



Bron: Ministerie van Financiën, 2006

109

belastingderving (saldo hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait) doen toenemen tot € 13,8 miljard in 2011.²¹

Overige belastingen met betrekking tot de eigen woning

De voorgaande tabellen hebben alleen betrekking op de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. Er zijn echter nog meer fiscale regelingen die relevant zijn voor eigenaar-bewoners. In tabel 4.4 wordt het budgettair belang van alle op de eigen woning van toepassing zijnde belastingen weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de fiscus per jaar € 3 miljard meer aan de eigenaar-bewoners betaalt, dan dat deze groep aan belasting oplevert.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat niet alle in tabel 4.4 opgenomen belastingmaatregelen specifiek zijn voor de eigenwoningsector. De onderste vijf in tabel 4.4 genoemde belastingen dienen in principe ook door verhuurders (die de belasting vervolgens vaak gedeeltelijk kunnen doorberekenen in de huurprijs) en/of huurders betaald te worden. Indien deze belastingen niet worden meegerekend, bedraagt de belastingsubsidie voor eigenaar-bewoners in totaal € 7,2 miljard per jaar (cijfers voor 2004).

²¹ Hierbij is overigens geen rekening gehouden met het drukkende effect dat rentestijgingen op de huizenprijzen kunnen hebben (CPB, 2007).



Tabel 4.4 Budgettair belang belastingen op de eigen woning in miljarden €, 2004 (afgeronde bedragen)

Belastingmaatregel	Budgettair belang
Hypotheekrenteaftrek	-11,3
Vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	-0,4
Eigenwoningforfait	2,0
Overdrachtsbelasting eigen woningen	2,5
OZB op eigen woningen	1,3
BTW op nieuwbouw eigen woningen	1,7
BTW op onderhoud en reparatie eigen woningen	0,3
Rioolrechten eigen woningen	0,6
Waterschapsheffing	0,2
Totaal	-3,0
Als % van BBP	-0,6%

Bron: Ministerie van Financiën, 2006

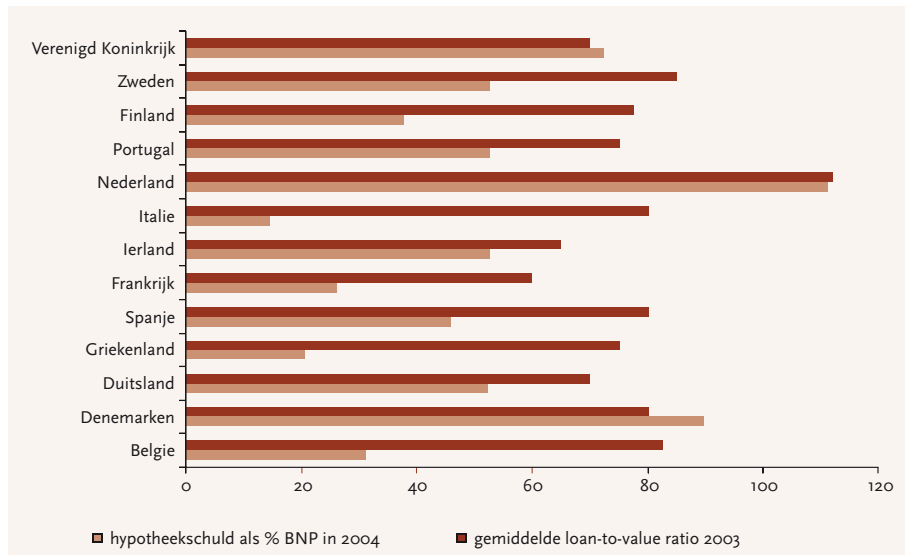
Verder wordt in tabel 4.4 geen rekening gehouden met het feit dat het eigen vermogen dat is opgebouwd in de eigen woning is vrijgesteld van de vermogensrendementheffing (box 3 van het belastingstelsel). Volgens Van Ewijk *et al.* (2006b) leidt dit tot een inkomstenderving voor het Rijk van maar liefst € 7,5 miljard op jaarbasis. Wanneer we dit bedrag ook in de beschouwing betrekken dan is de (impliciete) subsidie voor eigenaar-bewoners dus nog veel groter (name-lijk € 7,2 miljard + € 7,5 miljard = € 14,7 miljard). Welke berekeningswijze men ook hanteert, duidelijk is in ieder geval dat er sprake is van een flinke belasting-subsidie voor eigenaar-bewoners.

Nederlandse hypotheke in Europees perspectief

In Europees perspectief gezien is Nederland het land met de grootste hypotheek-schuld; deze schuld bedraagt maar liefst 111% van het Bruto Binnenlands Product (zie figuur 4.3, cijfers voor 2004).²² Daarnaast worden nergens in Europa zoveel hypotheke met een *loan-to-value* ratio van boven de 100% (hetgeen wil zeggen dat de hypotheekschuld groter is dan de waarde van de woning) verstrekt. Nieuw afgesloten hypotheke in Nederland hadden in 2003 een gemiddelde *loan-to-value* ratio van 112%, terwijl dit gemiddelde percentage in de overige Europese

22 Hierbij hoort nog wel de kanttekening dat de omvang van de Nederlandse hypothecaire schuld niet is gecorrigeerd voor het vermogen dat eigenaar-bewoners opbouwen via spaar- en beleggingspremies binnen hun hypotheek (Conijn, 2006b).

Figuur 4.3 Nederlandse hypotheeken in Europees perspectief



Bron: ECB, 2003 (loan-to-value ratios); IMF, 2006 (hypotheekschuld als % BNP), VROM-raad-bewerking

111

landen ver onder de 100 ligt.²³ De Nederlandse hypotheekrenteaftrek levert een belangrijke bijdrage aan deze in Europees verband uitzonderlijke cijfers. Het Nederlandse fiscale systeem stimuleert huizenbezitters namelijk om zoveel mogelijk te lenen en de hypotheeklening zo laat mogelijk af te lossen.

4.3.3 Nadelen van het huidige systeem

In het debat dat de afgelopen jaren over de fiscale behandeling van de eigen woning is losgebarsten, wordt een veelheid aan argumenten en invalshoeken gebruikt. Sommigen bekijken het thema vooral vanuit de woningmarkt, anderen vanuit de economie, en weer anderen vanuit het fiscale systeem.

Voorstanders van het huidige systeem prijzen de vraagondersteunende, eigenwoningbezitbevorderende en kwaliteitsstimulerende invloed ervan. Dankzij de hypotheekrenteaftrek kunnen starters zich makkelijker een koopwoning veroorloven, wordt het eigenwoningbezit gestimuleerd, en krijgt de woningkwaliteit in Nederland een impuls.

Tegenstanders van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning stellen deze argumenten ter discussie. Zij wijzen er onder meer op dat bevordering van het eigenwoningbezit geen overheidsdoel zou moeten zijn en dat de vraagonder-

²³ Als gevolg van de bijleenregeling zal de Nederlandse loan-to-value ratio sinds 2004 (het jaar waarin deze regeling van kracht werd) waarschijnlijk wel zijn gedaald.



steunende, eigenwoningbezitbevorderende, en kwaliteitsstimulerende werking van de huidige belastingsubsidie in de praktijk erg tegen valt. Door de lage aanbodelasticiteit op de Nederlandse woningmarkt leidt de fiscale vraagstimulering vooral tot hogere woningprijzen en veel minder tot een betere betaalbaarheid en/of een hogere woningkwaliteit.

Binnen de VROM-raad is de discussie over de fiscale behandeling van de eigen woning in 2004 gevoerd. De raad heeft toen geconcludeerd dat de huidige fiscale behandeling van de eigen woning niet doeltreffend is en leidt tot tegendraadse effecten. De argumenten die de raad hiervoor aandraagt worden hierna uiteengezet.

Fiscale inconsistenties

De fiscale behandeling van de eigen woning is niet consistent. Hoewel de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait impliceren dat de woning als een investeringsgoed wordt gezien,²⁴ worden de opbrengsten uit de eigen woning fiscaal anders belast dan vermogen dat buiten de woning wordt opgebouwd. De woning zit in box 1 (inkomen uit werk en woning) van het belastingstelsel in plaats van in box 3 (inkomen uit sparen en beleggen). Dit betekent dat over de opbrengsten uit de eigen woning geen vermogensrendementsheffing betaald hoeft te worden. Tegelijkertijd is het eigenwoningforfait (de belasting op de opbrengsten uit de eigen woning in box 1 van het belastingstelsel) veel lager dan het puur economisch gezien zou moeten zijn (Haffner, 2000; Ter Rele en Van Steen, 2001; Van Ewijk *et al.*, 2006a). Het gevolg hiervan is dat het eigenwoningbezit fiscaal gesubsidieerd wordt (zie ook paragraaf 4.3.2). Ook kunnen er vanuit fiscaal perspectief vraagtekens worden gezet bij de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning (zie tabel 4.4). Feitelijk gaat het hierbij om een vorm van belastingvrij sparen die de beslissing tussen sparen en consumptie verstoort.

Hypotheekrenteaftrek leidt tot welvaartsverlies

In macro-economisch opzicht is de hypotheekrenteaftrek een ongunstige regeling. Het leidt tot een inefficiënt consumptiepatroon (de overheid stimuleert burgers om meer woonkwaliteit te consumeren dan ze eigenlijk wensen) en resulteert in hogere belastingtarieven (als gevolg van de belastingderving die de overheid lijdt). Dit heeft een negatief effect op de werking van de arbeidsmarkt (relatief hoge loonkosten en daardoor minder werkgelegenheid). Economen hebben becijferd dat Nederland als gevolg van de hypotheekrenteaftrek een jaarlijks welvaartsverlies lijdt dat ligt tussen de € 800 miljoen en € 2 miljard. De precieze welvaartseffecten van afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, zowel qua aard als

²⁴ Verwervingskosten zijn fiscaal aftrekbaar, opbrengsten worden als vermogensopbrengsten belast.

ook qua omvang, hangen af van de hoogte van aanbodelasticiteit (zie Van Ewijk *et al.*, 2006b voor een verdere toelichting).

Fiscale stimulering van eigenwoningbezit is niet effectief en onnodig

Het is onduidelijk in hoeverre de fiscale behandeling van de eigen woning vandaag de dag nog bijdraagt aan de bevordering van het eigenwoningbezit. De hypotheekrenteaftrek is namelijk voor een belangrijk deel verdisconteerd in de woningprijzen. Hierdoor maakt het voor de woonlasten van woningzoekenden niet zo gek veel uit of er wel of niet sprake is van hypotheekrenteaftrek. Wanneer de hypotheekrenteaftrek niet zou bestaan, dan zou de financieringscapaciteit van starters op de koopwoningmarkt weliswaar minder groot zijn, maar zouden de huizenprijzen eveneens op een lager niveau liggen. Het SCP (Ras *et al.*, 2006) verwacht zelfs dat de vraag naar koopwoningen gaat toenemen als de hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft.²⁵

Bovendien is het de vraag of het überhaupt wel nodig is om het eigenwoningbezit te stimuleren. In een eerder advies (VROM-raad, 2004) heeft de raad gesteld dat er voor hem geen gegronde redenen zijn om het eigenwoningbezit te bevorderen. Barrières die het eigenwoningbezit belemmeren moeten daarentegen wel worden weggenomen. Eigendomsneutraliteit in het woonbeleid zou het uitgangspunt moeten zijn (zie verder paragraaf 6.2).

113

Stelsel leidt tot hogere huizenprijzen

De fiscale behandeling van de eigen woning heeft grote effecten op het functioneren van de woningmarkt. Dit heeft te maken met de geringe aanbodelasticiteit in de Nederlandse koopsector (zie ook paragraaf 3.1). De nieuwbouwproductie van koopwoningen wordt slechts in beperkte mate beïnvloed door de kooprijsoontwikkeling. Ruimere financieringsmogelijkheden voor huizenkopers als gevolg van een gunstige fiscale behandeling worden vooral vertaald in hogere huizenprijzen, en voor een deel ook in een hogere woningkwaliteit en niet zozeer in meer aanbod. In de huidige woningmarktcontext is de hypotheekrenteaftrek dan ook geen effectief instrument om de woonlasten van huizenkopers te verlagen (Conijn, 2006b).

Omdat de hypotheekrenteaftrek al zo lang bestaat zijn de effecten ervan feitelijk al in de huizenprijzen verdisconteerd. Alleen bij een verruiming van de kredietmogelijkheden voor hypotheeknemers, zoals die bijvoorbeeld in de jaren negentig plaatsvond, zorgt de hypotheekrenteaftrek nog voor een extra opwaartse druk op de huizenprijzen (zie ook paragraaf 4.3.4). Anderzijds zouden de huizenprijzen extra snel kunnen dalen wanneer de kredietmogelijkheden voor hypotheeknemers

²⁵ Men doet deze voorspelling op basis van een door het SCP zelf ontwikkeld rekenmodel.



plotseling beperkt zouden worden. Fluctuaties in de kooprijsoontwikkeling als gevolg van wijzigingen in de hypotheekvoorwaarden van banken kunnen worden versterkt door de hypotheekrenteaftrek. De combinatie van een lage aanbodelasticiteit en een gunstige fiscale behandeling van de eigen woning zorgt daarom voor een relatief hoge volatiliteit van de kooprijzen in Nederland (Van den Noord, 2003). Dit is een macro-economisch risico.

Stelsel is niet eigendomsneutraal en marginaliseert de dure huursector

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning leidt tot een verslechtering van de concurrentiepositie van de dure (particuliere) huursector en daardoor tot minder investeringen in dit segment. Mede daarom heeft de dure huursector in Nederland slechts een beperkt marktaandeel. Hierbij spelen zowel vraag- als ook aanbodgerelateerde factoren een rol.

Aan de vraagzijde is de huidige systematiek van vraagondersteuning verre van eigendomsneutraal. Huishoudens met een midden- of hoger inkomen hebben wel recht op vraagondersteuning als ze een woning kopen (hypotheekrenteaftrek), maar niet als ze een woning huren (hogere inkomensgroepen kunnen geen aanspraak maken op huurtoeslag). Hierdoor is het voor huishoudens met een hoger inkomen financieel weinig aantrekkelijk om een woning te huren. Het fiscale beleid dirigeert deze huishoudens dus als het ware naar de koopsector (Ter Rele en Van Steen, 2001).

Aan de aanbodzijde zorgt de hypotheekrenteaftrek voor hogere prijzen in de koopsector. Dit kan het aantrekkelijk maken voor eigenaren van duurdere huurwoningen om deze woningen te verkopen in plaats van te verhuren (het zogenaamde uitponden). Dergelijke woningverkoop verkleinen de omvang van de dure huursector (Van Ommeren, 2006). Daarbij komt nog, dat investeren in de nieuwbouw van dure huurwoningen financieel niet altijd even aantrekkelijk is als gevolg van de hoge, door de hypotheekrenteaftrek opgestuwde, grondprijzen (zie paragraaf 4.2.2 en Conijn, 2006a en 2006b).²⁶

Als gevolg van deze processen vertoont de huursector een kleinere bandbreedte in prijs en kwaliteit dan uit het oogpunt van keuzemogelijkheden wenselijk is. Kwaliteitsambities van woningvragers met een hoger inkomen kunnen hierdoor praktisch alleen in de koopsector gerealiseerd worden. De raad vindt dit een ongewenste ontwikkeling. Hij meent dat de Nederlandse woningmarkt gebaat is bij een substantiële huursector in zowel het middensegment (als alternatief voor

²⁶ Anderzijds maken kooprijfstijgingen het aantrekkelijk voor particuliere verhuurders om te investeren in nieuwbouw, omdat de nieuw te bouwen woningen op een later tijdstip weer verkocht kunnen worden. Kortom, de relatie tussen kooprijsoontwikkelingen en investeringen door particuliere verhuurders is complex.

de koopsector) alsook in het hogere segment (huisvesting expats en andere mobiele groepen).

Stelsel subsidieert luxueus wonen

Eerder is aangegeven dat de hypotheekrenteaftrek weliswaar leidt tot hogere huizenprijzen, maar niet of nauwelijks tot een hogere bouwproductie (als gevolg van de lage aanbodelasticiteit). Wel leiden de hogere woningprijzen waarin de hypotheekrenteaftrek resulteert tot op zekere hoogte tot een hogere woningkwaliteit. Ook wat dit betreft is er in Nederland echter sprake van een relatief lage aanbodelasticiteit; hogere woningprijzen leiden slechts in betrekkelijk beperkte mate tot extra woningkwaliteit (zie paragraaf 3.1.1.). Het kwaliteitsbevorderende effect van de hypotheekrenteaftrek is het grootst in de duurdere segmenten (Hof *et al.*, 2006). Dit laatste komt doordat de hogere inkomensgroepen het meeste netto voordeel van de hypotheekrenteaftrek hebben (zie ook tabel 4.3). Hoewel de raad de kwaliteitsbevorderende invloed van de hypotheekrenteaftrek erkent, vindt hij het instrument in zijn uitwerking niet erg effectief. De raad meent dat de overheid er primair voor moet zorgen dat iedereen op een bepaald basisniveau kan wonen. Het stimuleren van luxueus wonen voor hogere inkomensgroepen zou daarentegen geen overheidstaak moeten zijn.

115

Systeem vergroot financiële risico's voor de overheid en de huizenkopers

De relatie tussen de hypotheekrenteaftrek en de risico's voor respectievelijk de overheid en de huizenbezitters is complex. Voor de overheid betekent de hypotheekrenteaftrek voornamelijk een budgettair risico. Figuur 4.2 laat zien dat de overheidsuitgaven aan hypotheekrenteaftrek de laatste jaren explosief gestegen zijn. En dat bovendien bij een historisch lage rentestand. Mocht de rente in de toekomst gaan stijgen, dan zal het budgettair beslag van de regeling alleen nog maar groter worden.

Voor de huizenbezitters zorgt de hypotheekrenteaftrek enerzijds voor een demping van de financiële risico's. Bij een stijging van de rente wordt een aanzienlijk deel van de extra rentekosten namelijk door de overheid afgedekt in de vorm van extra hypotheekrenteaftrek. Anderzijds zorgt de hypotheekrenteaftrek er ook voor dat huizenkopers financiële risico's nemen om optimaal van de regeling te kunnen profiteren. Het systeem heeft geleid tot een fiscaal gedreven vlucht in hypothecaire financiering, waarbij steeds meer gebruik gemaakt wordt van hypotheekconstructies waarin het aflossingsdeel om fiscale redenen is geminimaliseerd (aflossingsvrije hypotheek, spaarhypotheek). Kortom, de hypotheekrenteaftrek bevordert lenen ten opzichte van sparen. De aftrek op eigenwoningleningen is immers hoger dan de belasting die op vermogen wordt geheven. In feite vindt er arbitrage plaats tussen hypothecaire schuldfinanciering enerzijds en financiële



investeringen anderzijds (Conijn, 2006b; Van Ewijk *et al.*, 2006b). Huizenkopers worden hierdoor gestimuleerd om hun eigen vermogen niet te gebruiken voor de financiering van hun woning, en in plaats daarvan een hypotheeklening af te sluiten (Hof *et al.*, 2006).

De hoge hypotheekschulden in Nederland brengen echter financiële risico's met zich mee (Ter Rele en Van Steen, 2001). De gevoeligheid van huizenbezitters voor de rentestand en de conjunctuur wordt steeds groter en ontwikkelingen op de beurs raken huishoudens met beleggingshypotheken. Waardedalingen op de woningmarkt en/of rentestijgingen kunnen ervoor zorgen dat bepaalde eigenaar-bewoners in de problemen komen. Vooral bij huishoudens die recent een woning hebben gekocht, en een gering eigen vermogen en een hoge hypotheek hebben, is er sprake van een verhoogd risico. De afspraken die het ministerie van Financiën met de financiële instellingen heeft gemaakt om al te grote risico's bij het afsluiten van hypotheken te beperken (gedragscode voor hypotheekverstrekkers), zijn volgens de raad weliswaar een stap in de goede richting, maar onvoldoende om de risico's volledig weg te nemen.

Hypotheekrenteaftrek belemmert de werking van de arbeidsmarkt

De hypotheekrenteaftrek hangt samen met de belastingtarieven: als de aftrek niet zou bestaan kan de overheid dezelfde belastingopbrengst realiseren met aanzienlijk lagere tarieven (Van Ewijk *et al.*, 2006a). De hoogte van de belastingtarieven heeft invloed op de werking van arbeidsmarkt. Hoge belastingtarieven verkleinen zowel de werkgelegenheid (hogere loonkosten) als de neiging tot werken, waardoor de internationale concurrentiepositie negatief wordt beïnvloed (Hof *et al.*, 2006). Voor de OECD vormt dit een belangrijk argument om voor een geleidelijke afschaffing van de Nederlandse hypotheekrenteaftrek te pleiten (OECD, 2004).

Hypotheekrenteaftrek is weinig specifiek gericht en werkt onevenwichtig uit

De fiscale behandeling van de eigen woning is vooral gunstig voor de huidige woningeigenaren. Een groot deel van de hypotheekrenteaftrek komt terecht bij zittende eigenaar-bewoners, voor een belangrijk deel in de hogere inkomensgroepen (zie ook tabel 4.2). Het is zelfs zo dat stijgende inkomens kunnen leiden tot extra hypotheekrenteaftrek, omdat men in een hogere belastingschijf terecht komt (uitgaande van een spaar-, beleggings- of aflossingsvrije hypotheek). Eén van de onevenwichtigheden van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning wordt veroorzaakt door hypotheekvormen waarbij de hypotheek niet wordt afgelost. Zo kan gedurende de gehele looptijd van de hypotheek geprofitteerd worden van maximale hypotheekrenteaftrek. Dit is niet effectief omdat huizenkopers in de praktijk vooral aan het begin van de looptijd van een hypotheek behoefte hebben aan ondersteuning. Naarmate een hypotheek langer loopt

zorgen inflatie en inkomensstijgingen er namelijk voor dat de woonlasten over het algemeen vanzelf lager worden.

Per saldo vindt de raad de neerslag van de hypotheekrenteaf trek weinig gericht en daardoor ineffectief. Hij meent dat de vraagondersteuning zich meer specifiek zou moeten richten op de groepen die deze steun het hardst nodig hebben, zoals bijvoorbeeld starters op de koopwoningenmarkt en lage inkomensgroepen. Dat betekent overigens niet dat de raad van mening is dat een hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning per definitie dient te resulteren in een inkomensherverdeling. Het gaat er primair om de woningmarkt beter te laten functioneren en de woonsubsidies gericht in te zetten, waardoor de algehele welvaart groter wordt en de overheid minder geld kwijt is aan vraagondersteuning. Het is vervolgens aan de politiek om te bepalen of, en zo ja hoe, de inkomenseffecten van een dergelijke ingreep gemitigeerd moeten worden.

Overdrachtsbelasting beperkt de arbeidsmobiliteit

De overdrachtsbelasting vormt een specifiek element van de fiscale behandeling van de eigen woning. Net als de hypotheekrenteaf trek heeft ook de overdrachtsbelasting forse consequenties voor de woningmarkt. Overdrachtsbelasting houdt in dat huizenkopers bij de aankoop van een bestaande woning zes procent van de aankoopprijs aan belasting dienen te betalen. Transactiekosten zoals de overdrachtsbelasting vormen een belemmering om te verhuizen en hebben daardoor een negatieve invloed op de bereidheid van werknemers om van baan te veranderen. Als banen minder vaak vrijkomen is het voor werklozen moeilijker om een passende baan te vinden, hetgeen de werkloosheid verhoogt. De Graaff en Van Leuvensteijn (2007) hebben berekend dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5%.

Van Ommeren (2006) geeft aan dat de negatieve welvaartseffecten van de overdrachtsbelasting vele malen groter zijn dan die van belastingen op de waarde van de woning (WOZ, eigenwoningforfait). Door de hoge kosten die de overdrachtsbelasting met zich meebrengt worden gewenste verhuizingen uit- of afgesteld, waardoor huishoudens niet tot de optimale woningkeuze kunnen komen en er een misallocatie van woningen over huishoudens ontstaat. Behalve tot een hogere werkloosheid leidt dit tot kwalitatieve onevenwichtigheden op de woningmarkt. Bij belastingen op de waarde van de woning speelt dit veel minder, omdat dergelijke belastingen de keuzes van huishoudens niet of nauwelijks beïnvloeden. Van Ewijk *et al.* (2006a) schatten dat de overdrachtsbelasting leidt tot een welvaartsverlies van ongeveer € 700 miljoen op jaarbasis. De negatieve effecten van de overdrachtsbelasting treffen vooral jongere huishoudens, omdat deze huishoudens relatief vaak verhuizen als gevolg van verandering van baan, trouwen/samenwonen en het krijgen van kinderen.



Gezien de genoemde negatieve effecten adviseert de raad om de overdrachtsbelasting geleidelijk af te schaffen, waarbij er een 'uitruil' met de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait zou kunnen plaatsvinden (zie verder hoofdstuk 8). Door deze maatregelen zal de doorstroming binnen de koopsector, maar waarschijnlijk ook de doorstroming tussen huur en koop, toenemen. Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2005) verwachten dat een verlaging van de overdrachtsbelasting met 1 procentpunt de mobiliteit binnen de koopsector met 8% verhoogt. Doorstroming binnen de koopsector is van belang om de kwalitatieve woningtekorten te kunnen verminderen.

4.3.4 Fiscale behandeling van de eigen woning: de visie van de raad

Per saldo meent de raad dat er diverse zwaarwegende redenen zijn om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen. Niets veranderen is geen wenselijke optie omdat de in paragraaf 4.3.3 geconstateerde problemen in de toekomst waarschijnlijk alleen nog maar groter worden. Tegelijkertijd is de raad van mening dat wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning alleen geleidelijk doorgevoerd kunnen worden. Op die manier kunnen grote inkomens- en prijseffecten worden voorkomen. Een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek is ook logisch in relatie tot de maximale duur van de aftrek (dertig jaar), waartoe in 2001 is besloten. Dit voorkomt een grote trendbreuk in 2031. Daarnaast zouden de hervormingen deel uit moeten maken van een integrale beleidsherziening waarin ook de huurtoeslag, het huurbeleid en het aanbodbeleid worden betrokken. De raad stelt voor om de generieke fiscale ondersteuning voor eigenaar-bewoners te vervangen door een woontoeslag, waarvan zowel kopers als huurders met een lager inkomen gebruik kunnen maken.



Hoewel de noodzaak van hervormingen in de fiscale behandeling van de eigen woning door veel ‘partijen uit het veld’, alsmede door diverse wetenschappelijke en economische instituten wordt onderschreven, wil de politiek er voorlopig nog niet aan beginnen. In de woningmarktvisie ‘Ruimte geven, bescherming bieden’ (ministerie van VROM, 2006) wordt gepleit voor het instandhouden van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning. Het huidige kabinet stelt in zijn regeerakkoord eveneens dat wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning niet aan de orde zijn. Hierna geeft de raad zijn reactie op de argumenten voor handhaving van de hypotheekrenteaftrek zoals die in de woningmarktvisie ‘Ruimte geven, bescherming bieden’ (ministerie van VROM, 2006) zijn geformuleerd.

Een reactie op de woningmarktvisie ‘Ruimte geven, bescherming bieden’

Volgens de woningmarktvisie ‘Ruimte geven, bescherming bieden’ heeft de hypotheekrenteaftrek niet bijgedragen aan de stijging van de huizenprijzen.²⁷ Omdat het instrument al meer dan een eeuw bestaat, zouden de effecten van de hypotheekrenteaftrek al lang in de huizenprijzen zijn verdisconteerd. De raad is het eens met de constatering dat de hypotheekrenteaftrek direct van invloed is op de financieringscapaciteit van huishoudens en daarmee op de huizenprijzen. Toch wil dit niet zeggen dat de invloed van de hypotheekrenteaftrek op de huizenprijzen al een eeuw lang onveranderd is. Deze stelling is alleen juist

119

²⁷ Deze nota is geschreven door het vorige kabinet. Het is dan ook onduidelijk in hoeverre de argumenten pro-hypotheekrenteaftrek die deze nota geeft een rol hebben gespeeld bij het besluit van het huidige kabinet om de fiscale behandeling van de eigen woning tijdens de komende kabinetsperiode ongewijzigd te laten.





wanneer ook de context waarbinnen de hypotheekrenteaftrek wordt toegepast onveranderd zou zijn gebleven.

Dit is echter niet het geval. In de afgelopen vijftien jaar hebben de banken hun kredietvoorwaarden flink verruimd (tweede inkomen mag volledig meetellen bij hypothecaire lening, tophypotheeken zijn makkelijker te verkrijgen) en zijn er steeds meer hypotheekvormen geïntroduceerd die de mogelijkheden van de hypotheekrenteaftrek optimaal benutten (aflossingsvrije hypotheeken, spaarhypotheeken). Als gevolg hiervan is de gemiddelde leencapaciteit flink toegenomen waardoor de huizenprijzen konden stijgen (zie ook figuur 3.3). Dit alles wordt in de kabinetsvisie weliswaar onderkend, maar beschouwd als losstaand van de hypotheekrenteaftrek.

Volgens de raad is dit een nogal naïef standpunt. De leencapaciteit kon immers alleen zo sterk toenemen, omdat een substantieel deel van de extra rentelasten die dit voor de woonconsument oplevert, betaald wordt door de overheid in de vorm van hypotheekrenteaftrek. Van iedere euro aan extra rentelasten als gevolg van een grotere leencapaciteit hoeft de woonconsument slechts ongeveer vijftig tot zestig cent zelf te betalen (afhankelijk van het marginale belastingtarief).

De hypotheekrenteaftrek heeft er dan ook voor gezorgd dat de leencapaciteit veel sterker is toegenomen dan zonder hypotheekrenteaftrek mogelijk zou zijn geweest. De regeling werkt dus als een soort van vliegwiel. Daar komt nog bij dat hypotheekvormen als spaarhypotheeken en aflossingsvrije hypotheeken (voorzien in een hoge financieringscapaciteit bij relatief lage maandlasten) alleen maar zo'n vlucht hebben kunnen nemen dankzij de hypotheekrenteaftrek. Indirect heeft de hypotheekrenteaftrek dan ook zeker bijgedragen aan de forse stijging van de huizenprijzen in de afgelopen periode.

Mede hierdoor liggen de huizenprijzen in Nederland veel hoger dan in België en Duitsland, waar de fiscale behandeling van de eigen woning minder genereus is. De grensstreken van deze landen worden sinds 2001 (vanaf dat jaar is het mogelijk om de Nederlandse hypotheekrenteaftrek 'mee te nemen' naar het buitenland) dan ook overspoeld door Nederlandse woningzoekenden die daar, profiterend van de Nederlandse fiscale regelgeving, een relatief goedkope woning kopen.

De woningmarktvisie stelt verder dat de woningmarkt een vertrouwensmarkt is en dat wijzigingen in de hypotheekrenteaftrek het vertrouwen in de woningmarkt, en daarmee de stabiliteit van deze markt, zullen ondermijnen. De raad erkent dat vertrouwen in de woningmarkt van groot belang is, maar vindt dit geen reden om de fiscale behandeling van de eigen woning ongewijzigd te laten. Daarvoor zijn de nadelen van het huidige stelsel te groot. Bovendien denkt de raad dat de nu bestaande kloof tussen de huur- en de koopsector alleen overbrugd kan worden wanneer het woonbeleid integraal wordt herzien. Dit betekent dat er zowel in de koop- alsook in de huursector wijzigingen in het overheidsbeleid plaats dienen te vinden.

De raad is overigens van mening dat wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning, mits ze geleidelijk en evenwichtig worden doorgevoerd waardoor grote prijs- en inkomenseffecten uitblijven, helemaal niet hoeven te leiden tot een afname van het vertrouwen in de woningmarkt. Ervaringen uit het buitenland (Verenigd Koninkrijk) tonen dit ook aan. Bovendien is de Nederlandse hypotheek-renteaftrek in het verleden ook al gradueel aangepast (beperking tot 30 jaar, bijleenregeling) en hebben deze wijzigingen niet geleid tot een afname van het vertrouwen in de woningmarkt. Het vertrouwensaspect zou volgens de raad niet defensief (we doen niets om zo het huidige vertrouwen in stand te houden) maar offensief benaderd moeten worden. De raad meent dat het vertrouwen van burgers meer gebaat is bij een helder toekomstperspectief dan bij het instandhouden van een systeem dat door velen als onhoudbaar wordt beschouwd. De nadelen van het huidige systeem zijn zo evident dat discussies over systeem-aanpassingen ook bij ongewijzigd beleid boven de markt zullen blijven hangen. Veel burgers verwachten dat er wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning zullen plaatsvinden, maar ze weten niet hoe en wanneer deze worden doorgevoerd. Juist dit zorgt voor onzekerheid.

Wonen in de grensstreek

In 2006 woonden meer dan 100.000 Nederlanders vlak over de grens met België of Duitsland. Jaarlijks verhuizen ongeveer 5.000 Nederlanders naar het grensgebied in de buurlanden. Fiscale overwegingen en goedkopere huizen zijn hiervoor de belangrijkste redenen. Het feit dat het sinds 2001 mogelijk is om met behoud van hypotheekrenteaftrek in de grensstreek te gaan wonen, heeft de verhuizingen naar België en Duitsland nog een extra impuls gegeven.

De meeste Nederlanders die in de buitenlandse grensstreek wonen, ongeveer 59.000, wonen in België, met name over de grens van Noord-Brabant en Limburg. Voor Nederlanders ligt de aantrekkingskracht van de Belgische grensstreek in de gunstige ligging ten opzichte van de Randstad, gecombineerd met een gunstig belastingklimaat en goedkopere huizen.

De Duitse grensstreek wordt ook steeds populairder en herbergt 41.000 Nederlanders. Deze mensen wonen vooral over de grens nabij Twente, Arnhem/Nijmegen en Zuid-Limburg. De gunstige prijs-kwaliteitverhouding van woningen en kavels is de voornaamste reden waarom Nederlanders zich in de Duitse grensstreek vestigen.

Het aantal Belgen en Duitsers dat in de Nederlandse grensstreek woont is veel geringer: 10.000 Belgen en 18.000 Duitsers. De relatief hoge Nederlandse huizenprijzen vormen waarschijnlijk een belangrijke reden voor de relatief beperkte grensmigratie vanuit België en Duitsland.



4.4 Vraagondersteuning in de huursector: de huurtoeslag

De vraagondersteuning in de huursector loopt voornamelijk via de huurtoeslag. De huurtoeslag is al geruime tijd één van de kerninstrumenten van het Nederlandse woonbeleid. In 2005 maakten ruim 1 miljoen huurders (33% van alle huurders) gebruik van de huurtoeslag en bedroeg het door de overheid uitgekende subsidiebedrag in totaal € 1,8 miljard.

De huurtoeslag voorziet in vraagondersteuning voor huurders met een laag inkomen, waardoor voorkomen wordt dat deze groepen in financiële problemen komen. Wat dit betreft bevindt de huurtoeslag zich feitelijk op het grensvlak van woonbeleid en sociale zekerheid.²⁸ Tegelijkertijd maakt de huurtoeslag duurdere woningen beter bereikbaar voor huishoudens met een lager inkomen. Dit vergroot de algehele kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad en voorkomt mogelijk ruimtelijke segregatie. Vanuit het perspectief van marktwerking en sociale activering zijn er echter ook minder gunstige aspecten aan de huurtoeslag verbonden.

In paragraaf 4.4.1 worden de nadelen van de huurtoeslag besproken. Vervolgens geeft de raad in paragraaf 4.4.2 zijn eigen visie op dit vraagondersteuningsinstrument.

4.4.1 Nadelen van de huurtoeslag

Huurtoeslag leidt tot opwaartse druk op huurprijzen

De huurtoeslag kan leiden tot een opwaartse druk op de huurprijzen en een toename van het woningtekort. De toeslag zorgt er immers voor dat de vraag naar huurtoeslagontvangers geschikte huurwoningen wordt vergroot. Met name woningen met huurprijzen die net onder de huurgrenzen uit de huurtoeslag liggen, zijn relatief gewild. Het aanbod aan dergelijke woningen is echter gelimiteerd. Dit komt doordat deze woningen praktisch alleen worden gebouwd door woningcorporaties, die om allerlei redenen onvoldoende op de vraag naar huurwoningen (kunnen) inspelen. Het gevolg is dan ook dat er een vraagoverschot kan ontstaan. Enerzijds zal dit vraagoverschot leiden tot een opwaartse druk op de huurprijzen (hoewel de huurregulering ervoor zorgt dat de ruimte voor huurstijgingen wordt ingeperkt) en anderzijds tot een toename van het woningtekort. Daar komt nog bij dat ook strategisch gedrag van verhuurders in huurstijgingen kan resulteren. Verhuurders kunnen immers redelijk ongestraft de huren verhogen omdat huurstijgingen voor een belangrijk deel gecompenseerd worden door de huurtoeslag.²⁹ Per saldo kan dit leiden tot minder efficiënt werkende verhuurders.

²⁸ Sommigen pleiten er daarom voor om de huurtoeslag, al dan niet gedeeltelijk, te verplaatsen van het Ministerie van VROM naar het Ministerie van Sociale Zaken.

²⁹ Ook voor dit effect geldt echter dat het wordt ingeperkt door de huurregulering.

Huurtoeslag verstoort de relatie tussen prijs en kwaliteit

De huurtoeslag verstoort de relatie tussen prijs en kwaliteit, omdat huurtoeslagontvangers die duurder gaan wonen slechts een deel van de extra kosten (namelijk de kwaliteitskorting van 25% of 50%) zelf hoeven bij te dragen. De rest van de kosten vergoedt de overheid in de vorm van extra huurtoeslag (dit geldt overigens alleen voor het deel van de huurprijs dat ligt tussen de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrenzen). Ontvangers van de huurtoeslag worden hierdoor gestimuleerd om extra woonkwaliteit te consumeren. Vanuit het oogpunt van kwaliteitsbeleid en duurzaamheid (ontwikkelingsmotief) is dit een gunstige ontwikkeling. Vanuit economisch perspectief leidt de koppeling tussen de huurprijs enerzijds, en de hoogte van de huurtoeslag anderzijds, echter tot welvaartsverlies omdat mensen niet volledig vrij zijn om de ontvangen subsidie naar eigen inzicht te besteden (Hof *et al.*, 2006). In economische termen: er is geen *shopping incentive* (stimulus) om op zoek te gaan naar de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Huurtoeslag leidt tot armoede- en werkgelegenheidsval

Een derde complicatie van de huurtoeslag betreft de armoedeval. Als huurtoeslagontvangers meer gaan verdienen ontvangen ze minder huurtoeslag, waardoor slechts een deel van de inkomensstijging vertaald wordt in extra koopkracht. Een soortgelijk effect kan werklozen ervan weerhouden om aan de slag te gaan, omdat ze er door de verminderde huurtoeslag financieel niet veel op vooruit gaan; de zogenaamde werkgelegenheidsval. Uiteraard zijn de armoede- en werkgelegenheidsval alleen van toepassing op huurtoeslagontvangers die tot de potentiële beroepsbevolking behoren. Voor gepensioneerden en arbeidsongeschikten zijn deze 'vallen' niet relevant. Een flink deel van de huurtoeslagontvangers behoort tot deze laatste twee groepen (Boelhouwer en Haffner, 2002).

123

Huurtoeslag leidt tot financiële risico's voor de overheid

De huurtoeslag brengt financiële risico's voor de rijksoverheid met zich mee. Omdat het een open-einde-regeling is, zullen de huurtoeslaguitgaven van de rijksoverheid flink toenemen in tijden van economische crisis.

4.4.2 De huurtoeslag: de visie van de raad

Per saldo is de raad gematigd positief over de huidige Nederlandse huurtoeslag. Het instrument vermindert de woonlasten van lage inkomensgroepen (in combinatie met het huurbeleid) en maakt kwalitatief goede woningen beter bereikbaar, waardoor ruimtelijke segregatie kan worden voorkomen. Ook is de huurtoeslag relatief doelmatig omdat de subsidie zich alleen richt op de groepen die ook daadwerkelijk ondersteuning nodig hebben (e.g. de lage inkomensgroepen).



Dat neemt niet weg dat er wel een aantal aspecten zijn die de raad aan de huurtoeslag zou willen veranderen:

1. De regeling zou verbreed moeten worden naar de koopsector zodat er één integraal inkomensafhankelijk systeem van vraagondersteuning ontstaat, waarvan zowel kopers als huurders gebruik kunnen maken. Deze nieuwe vorm van vraagondersteuning duidt de raad aan met de term woontoeslag.
2. De hoogte van de woontoeslag zou nadrukkelijk gekoppeld moeten worden aan de kwaliteit van de woning en de kenmerken van het subsidieontvange-nde huishouden.
3. De woontoeslag zou minder woonuitgavenafhankelijk moeten zijn dan de huidige huurtoeslag, zodat de prijs-kwaliteitverhouding van woningen er minder door verstoord wordt, en de prijsopdrijvende werking van de vraagondersteuning wordt getemperd.
4. De woontoeslag zou regionaal gedifferentieerd moeten worden, zodat het instrument beter kan worden afgestemd op de regionale woningmarkt-omstandigheden.

In hoofdstuk 8 worden de voorstellen van de raad op het gebied van de vraagondersteuning verder uitgewerkt.

Problemen die inherent zijn aan vraagondersteuning

De voorstellen van de raad kunnen niet alle nadelen van de huurtoeslag wegnemen, omdat sommige van deze nadelen inherent zijn aan iedere vorm van vraagondersteuning.

In de eerste plaats leiden inkomensafhankelijke regelingen per definitie tot een zekere mate van armoede- en werkgelegenheidsval. Technische maatregelen, zoals bijvoorbeeld fiscalisering, het hanteren van zogenaamde staffels of het werken met een overgangsregime, kunnen deze 'vallen' weliswaar verminderen maar nooit volledig wegnemen.

Ten tweede is ook de geconstateerde opwaartse druk op de woningprijzen niet specifiek voor de huurtoeslag. Dergelijke effecten zijn van toepassing op elke vorm van vraagondersteuning binnen de context van een gespannen woningmarkt. De oplossing voor dit probleem moet dan ook vooral aan de aanbodzijde worden gevonden. Het vergroten van de aanbodelasticiteit van de woningmarkt, en het verkleinen van het woningtekort, heeft volgens de raad de hoogste prioriteit. Een meer elastisch woningaanbod heeft bovendien een dempende werking op de huizenprijzen, waardoor de behoefte aan vraagondersteuning vanzelf kleiner wordt.

Het financiële risico dat de overheid bij vraagondersteuning in de huursector loopt, hangt vooral af van de mate waarin er plotselinge wijzigingen in de inkomenspositie

van huishoudens (bijvoorbeeld als gevolg van een recessie) of de woningprijzen plaatsvinden. Op het eerstgenoemde aspect heeft het woonbeleid weinig directe invloed. De ontwikkeling van de woningprijzen in de huursector (niet in de koopsector) kan daarentegen wel door de overheid worden beïnvloed, namelijk via de huurregulering en het maken van afspraken met woningcorporaties.

4.5 Huurbeleid

De huursector was de afgelopen jaren het onderwerp van een breed politiek en maatschappelijk debat. Het huurbeleid en de positie van de woningcorporaties vormden hierbij de belangrijkste discussiethema's. De huurbeleidsplannen van oud-minister Dekker riepen veel protest op in de maatschappij en de politiek en zijn onder druk hiervan meerdere malen gewijzigd. Uiteindelijk heeft het nieuwe kabinet besloten om het huurbeleid voorlopig ongewijzigd te laten. De raad verwacht dat het hier gaat om een adempauze. Na verloop van tijd steekt de discussie over het huurbeleid waarschijnlijk toch weer de kop op. Tegen deze achtergrond geeft de raad in deze paragraaf zijn visie op dit thema.

Een belangrijke aanleiding voor het debat over het huurbeleid dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, schuilt in het feit dat de Nederlandse huurmarkt niet goed functioneert. In diverse Nederlandse regio's, met name in de Randstad, zijn er lange wachttijden voor huurwoningen. Verder is de productie van nieuwe huurwoningen sinds eind jaren negentig sterk teruggelopen (zie ook figuur 3.4) en opereren de huur- en koopsector steeds meer als gescheiden markten. Er zijn relatief weinig verhuisbewegingen tussen beide sectoren. De vraag is welke rol de huurregulering hierbij speelt. Om hier meer inzicht in te krijgen geeft deze paragraaf allereerst een economische analyse van de effecten van huurregulering. Vervolgens nuanceert de raad deze economische analyse vanuit een meer institutionele optiek. Op basis van de beide analyses wordt vervolgens een perspectief voor het toekomstig huurbeleid geschetst. In hoofdstuk 9 wordt dit perspectief verder uitgewerkt.

125

Huurregulering: een economische analyse

In economische woningmarktanalyses wordt de huurregulering vaak gezien als een belangrijke oorzaak van de stagnatie op de Nederlandse woningmarkt. Op dit moment wordt de huurprijs van ongeveer 95% van de huurwoningen in Nederland gereguleerd. Dit betekent dat de maximaal toegestane huurprijs bij verhuur van een nieuwe of vrijkomende woning wordt bepaald door het woningwaarderingssysteem, en dat de jaarlijkse huurstijgingen voor de huurders aan door de overheid vastgestelde regels zijn gebonden. In economische termen kan deze regelgeving de marktwerking op de huurmarkt verstoren. Op een niet-gereguleerde vrije huurmarkt ontstaat een evenwichtsprijs, waarbij de vraag gelijk is aan



het aanbod. De huurregulering zorgt er echter voor dat de werkelijke huurprijzen in sommige gevallen lager liggen dan deze evenwichtsprijs,³⁰ waardoor de regulering dus feitelijk resulteert in een indirecte subsidie voor de huurder (Ter Rele en Van Steen, 2001). Bij deze lagere prijs is de vraag naar huurwoningen groter dan het aanbod en ontstaat er een woningtekort. Dit woningtekort kan leiden tot wachtlijsten, lagere slaagkansen voor woningzoekenden, en weinig mobiliteit onder de huurders die reeds in een gereguleerde huurwoning wonen. Uiteindelijk resulteert dit in een verminderde arbeidsmobiliteit en welvaartsverlies (Hof *et al.*, 2006). In dit verband constateert Van Ommeren (2006) dat de mobiliteit in de Nederlandse huursector kleiner is dan in andere Europese landen. Hij vermoedt dat dit te maken heeft met de relatief strikte Nederlandse huurregulering. Een tweede nadeel van het Nederlandse systeem van huurregulering schuilt in het feit dat het woningwaarderingssysteem (WWS), het systeem dat als basis dient voor de vaststelling van de maximaal toegestane huurprijs (de zogenaamde maximaal redelijke huur), met name gebaseerd is op objectieve woningkenmerken. Woonomgevingsaspecten spelen slechts een beperkte rol in dit stelsel, terwijl deze aspecten wel erg belangrijk zijn voor woningzoekenden. Als gevolg hiervan komt de prijs-kwaliteitverhouding van gereguleerde huurwoningen niet altijd overeen met de prijs-kwaliteitverhouding zoals die door de woonconsumenten wordt gepercipieerd. Zo is het moeilijk aan burgers uit te leggen dat een huurwoning in het centrum van Amsterdam net zoveel kost als een qua objectieve kenmerken vergelijkbare huurwoning in de Westelijke Tuinsteden. Kortom, het huidige Nederlandse systeem van huurregulering verstoort de relatie tussen prijs en kwaliteit (gedefinieerd vanuit het perspectief van de woonconsumenten) in de gereguleerde huursector.

Huurregulering: een institutionele analyse

Hoewel de bovenstaande analyse zeker hout snijdt, wil de raad de geconstateerde negatieve effecten van de huurregulering toch enigszins nuanceren. In het debat wordt namelijk vaak ten onrechte de indruk gewekt dat binnen het huurbeleid van de afgelopen jaren alles is 'dichtgeregeld', en dat er voor verhuurders geen enkele vrijheid is om de huren te verhogen. Dit is niet het geval. Het huurbeleid zoals dat de afgelopen jaren is gevoerd, biedt redelijk wat vrijheidsgraden. Omdat de maximaal toegestane jaarlijkse huurstijgingen steeds boven het niveau van de inflatie lagen, waren er behoorlijke mogelijkheden om de huurprijzen voor zittende huurders aan te passen aan kostenstijgingen en (tot op zekere hoogte) wijzigingen in de marktomstandigheden. Het huidige inflatievolgende huurbeleid, dat vanaf 2007 van kracht is, maakt deze mogelijkheden overigens wel een stuk kleiner.

³⁰ De condities op de regionale woningmarkt bepalen hoe groot dit verschil is.

Ook de volgens het woningwaarderingstelsel maximaal toegestane huurprijs zorgt lang niet altijd een vermindering van het rendement voor de verhuurder bij nieuwe verhuringen. Zo ligt de gemiddelde huurprijs van een corporatiewoning rond zeventig procent van de maximaal redelijke huur (CFV, 2006), terwijl dit percentage voor de particuliere huurwoningen op 83 ligt.

De gematigde huurprijzen in de corporatiesector passen binnen de doelstelling van sociale verhuurders om voor betaalbare woningen te zorgen. Particuliere verhuurders hoeven niet aan deze doelstelling te voldoen en vragen daarom gemiddeld genomen aanvangshuurprijzen die dicht bij de maximaal redelijke huur liggen dan de aanvangshuurprijzen die sociale verhuurders vragen. Toch vragen ook deze verhuurders niet altijd 100% van de maximaal redelijke huur. Dit hangt af van de omstandigheden op de regionale woningmarkt. In regio's met een ontspannen woningmarkt ligt de maximaal redelijke huur vaak boven de 'markthuur'³¹ en is het dus markttechnisch onmogelijk om op 100% maximaal redelijk te gaan zitten. De maximaal toegestane huurprijzen vormen dan ook alleen een belemmering voor particuliere verhuurders die actief zijn in regio's met een gespannen woningmarkt.

Per saldo kunnen we dan ook stellen dat de hoogte van de huidige huurniveaus op de Nederlandse woningmarkt zeker niet alleen worden gedetermineerd door de huurregulering. Het gedrag van de verhuurders en de omstandigheden op de (regionale) woningmarkt spelen hierbij eveneens een belangrijke rol.

De stelling dat de huurniveaus in Nederland veel lager liggen dan de huurprijzen die in een vrije woningmarkt gevraagd kunnen worden onderschrijft de raad dan ook maar ten dele. Alleen in de dichtstbevolkte delen van Nederland, zoals de Randstad, lijkt dit duidelijk het geval te zijn. Zo kost een niet-gereguleerde huurwoning in Amsterdam soms wel twee- tot driemaal zoveel als een gereguleerde huurwoning van min of meer vergelijkbare kwaliteit. Hierbij dient echter wel bedacht te worden dat de huurprijzen in de niet-gereguleerde huursector worden beïnvloed door de hoge prijzen in de koopsector (zie Conijn 2006a en 2006b). En zoals ook in paragraaf 4.3.3 is aangegeven worden deze hoge koopprijzen mede veroorzaakt door de sterke vraagstimulering via de hypotheekrenteaftrek. Tot slot meent de raad dat de huurregulering, anders dan vaak beweerd wordt, betrekkelijk weinig directe invloed heeft op de productie van nieuwe huurwoningen. Particuliere investeerders en woningcorporaties hebben ook binnen het huidige huurbeleid voldoende mogelijkheden om niet-gereguleerde huurwoningen te bouwen, die vervolgens tegen marktprijzen verhuurd kunnen worden. Verder beschikken woningcorporaties die gereguleerde huurwoningen willen

³¹ Markthuren worden in dit verband gedefinieerd als huurprijzen waartegen bepaalde typen woningen verhuurd kunnen worden zonder dat er leegstand ontstaat (vraag en aanbod zijn grosso modo in evenwicht).



bouwen ook nu al over voldoende financiële middelen om deze ambitie te realiseren. Het geringe aanbod aan nieuwe huurwoningen wordt volgens de raad slechts in beperkte mate veroorzaakt door de huurregulering. Andere factoren (bouw huurwoningen werd lange tijd ontmoedigd door Rijk, ingewikkelde regelgeving en lange procedures, hoge grondprijzen voor commerciële verhuurders als gevolg van hoge koopprijzen, gebrek aan ondernemerschap bij een deel van de woningcorporaties, zware concurrentie voor dure huursector door hypotheekrenteaftrek in koopsector), spelen wat dit betreft een grotere rol (zie ook paragraaf 4.2).

Huurregulering: de visie van de raad

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de huidige Nederlandse huurregulering tot op zekere hoogte bijdraagt aan het disfunctioneren van de woningmarkt, hoewel de negatieve invloed ervan op een aantal punten genuanceerd dient te worden. Desalniettemin meent de raad dat enkele substantiële wijzigingen in het huurbeleid wenselijk zijn. Zo zou de prijs-kwaliteitverhouding in de gereguleerde huursector beter afgestemd moeten worden op de prijs-kwaliteitverhouding in de niet-gereguleerde huursector en de koopsector. Op die manier ontstaat er binnen de huursector meer marktwerking, komt de prijs-kwaliteitverhouding van gereguleerde huurwoningen meer in overeenstemming met de prijs-kwaliteitverhouding zoals die door de burgers ervaren wordt, en wordt het woonbeleid meer eigendomsneutraal (ook in de koopsector is er immers geen prijsregulering). Daarnaast wil de raad het niet-gereguleerde segment van de huurmarkt geleidelijk vergroten. De overgang naar een meer marktgeoriënteerd huurbeleid is volgens de raad echter alleen mogelijk indien er ook hervormingen plaatsvinden in het beleid ten aanzien van de koopsector, zodat de kloof tussen de koop- en de huursector vanaf twee kanten wordt verkleind. Hervormingen in de huurregulering zouden daarom deel uit moeten maken van een breder transitietraject in de richting van een meer eigendomsneutraal woonbeleid. De hoofdstukken 8 en 9 werken deze gedachtegang verder uit.

4.6 Scheefheid

De kwestie van de scheefheid heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen in de beleidsdiscussies over de woningmarkt. Ook in de woningmarktvisie 'Ruimte geven, bescherming bieden' (ministerie van VROM, 2006) wordt uitgebreid ingegaan op dit thema. Voor de raad was dit reden om het fenomeen 'scheefheid' nog eens nader onder de loep te nemen, en het RIGO opdracht te geven om een aantal cijfers op een rij te zetten. De resultaten van het RIGO-onderzoek zijn gepubliceerd in een apart rapport (Buys en Kromhout, 2007). In deze paragraaf worden alleen de hoofdlijnen uit dit rapport weergegeven.

4.6.1 Scheefheid: feiten en cijfers

Wat is scheefheid?

Scheefheid is een begrip dat in de praktijk vooral wordt gebruikt in relatie tot de huursector. Er kan sprake zijn van zowel goedkope als dure scheefheid. Bij goedkope scheefheid gaat het om huishoudens met relatief hoge inkomens die wonen in relatief goedkope huurwoningen. Dure scheefheid heeft betrekking op huishoudens met relatief lage inkomens die wonen in relatief dure huurwoningen. In de praktijk wordt met name de goedkope scheefheid als een probleem gezien. Omdat de woningen die goedkoop scheefwonenden bewonen vaak een lagere huurprijs hebben dan de prijzen die op de vrije markt gevraagd kunnen worden (als gevolg van de huurregulering en het huurbeleid van woningcorporaties), wordt soms gesteld dat goedkoop scheefwonenden profiteren van financiële ondersteuning waar ze op basis van hun inkomen geen recht op zouden hebben. Volgens de woningmarktvisie 'Ruimte geven, bescherming bieden' staat dit op gespannen voet met principes als draagkracht en solidariteit en leidt de goedkope scheefheid tot een inefficiënte inzet van overheidsmiddelen (ministerie van VROM, 2006: 114).³²

129

Scheefheid 'oude stijl'

In het verleden (tot en met 2002) hanteerde het ministerie van VROM een duidelijke definitie van het begrip scheefheid. De segmentering die hierbij werd gebruikt gaat terug naar de rijksnota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'. In deze nota werd een zogeheten aandachtsgroep onderscheiden (ook wel primaire doelgroep genoemd) en werd de voorraad huurwoningen in drie prijsklassen verdeeld: goedkoop, middelduur (ook wel betaalbaar genoemd) en duur. Wie niet tot de aandachtsgroep behoorde en een goedkope huurwoning bewoonde (huur < € 358 in 2002), woonde 'goedkoop scheef'. Huishoudens uit de aandachtsgroep in dure huurwoningen (huur > € 479 in 2002) woonden 'duur scheef'. Volgens deze definitie waren er in 2002 720.000 goedkoop scheefwonende huishoudens en 127.000 gevallen van dure scheefheid op een totaal van 3,04 miljoen huurwoningen.

Scheefheid 'nieuwe stijl'

Inmiddels is de definitie van de scheefheid 'oude stijl' niet meer bruikbaar. Dit komt doordat de definitie van het begrip 'aandachtsgroep' is veranderd, en het ministerie van VROM het bij de scheefheid 'oude stijl' behorende onderscheid in huurprijsklassen (goedkoop-middelduur-duur) niet meer hanteert.

³² Eigenlijk gaat het hier niet zozeer om overheidsmiddelen als wel om corporatiemiddelen.



Sinds 2002 wordt de aandachtsgroep gedefinieerd aan de hand van de systematiek van de huurtoeslag. Huishoudens behoren tot de aandachtsgroep indien ze op basis van hun inkomen recht hebben op huurtoeslag.³³ De op deze manier gedefinieerde aandachtsgroep is groter dan de aandachtsgroep 'oude stijl'. Ook bij de indeling naar huurprijsklassen wordt tegenwoordig gebruikt gemaakt van elementen uit de huurtoeslagregeling. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen de kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens. Een geactualiseerde definitie van het begrip 'scheefheid' is tot op heden echter niet beschikbaar. Door inkomensgroepen en huurprijsklassen met elkaar te kruisen (zie tabel 4.5 voor de gebruikte definities) kan tentatief echter wel inzicht worden verkregen in de scheefheid 'nieuwe stijl' (zie tabel 4.6). Het ligt voor de hand om bij de bepaling van de goedkope scheefheid 'nieuwe stijl' alleen te kijken naar de hogere middengroepen en de hogere inkomens. De lage middengroep (inkomens tot aan de voormalige ziekenfondsgrens) heeft weliswaar geen recht op huurtoeslag, maar dient volgens de raad toch tot de primaire doelgroep van de gereguleerde huursector gerekend te worden.³⁴ De woonlasten van deze groep zijn namelijk zo fors (zie tabel 4.7) dat de raad het niet logisch vindt om deze huishoudens als goedkope scheefwoners te beschouwen, ook al wonen ze in een goedkopere gereguleerde huurwoning. In 2002 woonden er 844.300 huishoudens uit de hogere middengroep en de groep hogere inkomens in een niet-geliberaliseerde (gereguleerde) huurwoning. Van deze huishoudens woonden er 663.000 in een woning met een huur onder de aftoppingsgrens, terwijl 187.600 huishoudens een woning met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens bewoonden. In 2006 lagen deze cijfers op respectievelijk 716.700, 556.100 en 128.700. Kortom, het aantal huishoudens met een hoger inkomen dat in de gereguleerde huursector woont is in de afgelopen jaren behoorlijk gedaald. De goedkope scheefheid (op welke manier dan ook gedefinieerd) nam dus af.

33 In de praktijk hangt het al dan niet ontvangen van huurtoeslag echter niet alleen af van het inkomen maar ook van de te betalen huurprijs, waardoor niet alle huishoudens uit de aandachtsgroep ook daadwerkelijk huurtoeslag ontvangen.

34 Ook voormalig minister Dekker was voornemens om de doelgroep voor de sociale huursector te definiëren op basis van de voormalige ziekenfondsgrens.

Tabel 4.5 Gebruikte definities bij de bepaling van de scheefheid 'nieuwe stijl'

	WBO 2002	WoON 2006
Huurprijs:		
Tot kwaliteitskortingsgrens	< € 299	< € 331
Tot aftoppingsgrens	< € 458	< € 508
Tot liberalisatiegrens	< € 542	< € 604
Boven liberalisatiegrens	> € 542	> € 604
Aandachtsgroep 'nieuwe stijl': max. belastbaar jaarinkomen, tevens vermogenstoets		
Eenpersoons < 65 jaar	€ 16.949	€ 18.925
Eenpersoons > 65 jaar	€ 15.043	€ 16.825
Meerpersoons < 65 jaar	€ 22.712	€ 25.375
Meerpersoons > 65 jaar	€ 19.626	€ 21.925
Huishoudens die niet tot de aandachtsgroep 'nieuwe stijl' behoren: maximaal bruto jaarinkomen		
Lagere middengroep	< € 30.700	< € 33.000
Hogere middengroep	< € 41.250	< € 43.500
Hogere inkomens	> € 41.250	> € 43.500

Bron: Buys en Kromhout, 2007



Tabel 4.6 Huisvesting van verschillende inkomensgroepen naar huurprijsklasse, 2002 en 2006³⁵

WBO 2002	< kwaliteits- kortings- grens	< aftop- pings- grens	< liberali- satie- grens	> liberali- satie- grens	Totaal
Aandachtsgroep	395.300	547.600	130.400	53.500	1.126.800
Lagere middengroep	301.300	478.400	127.300	48.100	955.100
Hogere middengroep	96.500	224.500	73.200	36.200	430.400
Hogere inkomens	91.100	250.900	108.100	72.600	522.700
Totaal	884.200	1.501.400	438.900	210.400	3.034.900

WoON 2006					
Aandachtsgroep	425.200	703.600	153.100	49.000	1.330.900
Lagere middengroep	241.800	440.400	123.800	46.700	852.700
Hogere middengroep	68.500	204.000	73.700	29.800	376.000
Hogere inkomens	60.200	223.400	86.900	73.800	444.300
Totaal	795.600	1.571.400	437.500	199.400	3.003.900

Bron: Buys en Kromhout, 2007

Woonlasten van de verschillende inkomensgroepen

Buys en Kromhout (2007) hebben ook gekeken naar de woonlasten van de verschillende inkomensgroepen (zie tabel 4.7), uitgedrukt in de mediane netto huurquote (te betalen huurprijs na aftrek van huurtoeslag als percentage van het netto huishoudinkomen). Zoals valt te verwachten, wordt de mediane netto huurquote groter naarmate het huishoudensinkomen lager wordt en de huurprijs hoger (van linksonder naar rechtsboven in de tabel). Daarnaast valt op dat de netto huurquotes tussen 2002 en 2006 over de gehele linie gestegen zijn. Ook onder de hogere inkomensgroepen liggen de netto huurquoten lang niet altijd op een echt laag niveau. Alleen de groep hogere inkomens die woonachtig is in een huurwoning met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens (60.200 huishoudens) had in 2006 een mediane netto huurquote onder de tien procent.

35 Voor het bepalen van de huishoudensinkomens is zowel voor 2002 alsook voor 2006 gebruik gemaakt van gegevens van de Belastingdienst. Voor 2006 gaat het hierbij om gegevens uit de belastingaangifte 2005 omdat gegevens over de belastingaangifte 2006 nog niet bekend waren ten tijde van het vrijgeven van het WoON-onderzoek. Mogelijk wordt de goedkope scheefheid in 2006 hierdoor licht onderschat.

Tabel 4.7 Mediane netto huurquote³⁶ van verschillende inkomensgroepen naar huurprijsklasse, 2002 en 2006

WBO 2002	< kwaliteits- kortings- grens	< aftoppings- grens	< liberalisatie- grens	> liberali- satie- grens	Totaal
Aandachtsgroep	20%	23%	30%	43%	23%
Lagere middengroep	16%	23%	27%	38%	22%
Hogere middengroep	11%	17%	19%	28%	17%
Hogere inkomens	8%	12%	14%	20%	12%
Totaal	16%	20%	25%	29%	20%

WoON 2006					
Aandachtsgroep	22%	25%	31%	50%	25%
Lagere middengroep	18%	25%	29%	43%	24%
Hogere middengroep	13%	18%	21%	30%	19%
Hogere inkomens	9%	14%	16%	22%	14%
Totaal	19%	22%	28%	33%	22%

Bron: Buys en Kromhout, 2007

133

4.6.2 Scheefheid: de visie van de raad

De raad erkent dat een deel van de gereguleerde huursector wordt bewoond door huishoudens die niet tot de primaire doelgroep van deze sector behoren (de hogere middengroep en de hogere inkomens). Toch wil hij niet al deze huishoudens bij voorbaat als goedkope scheefwoners aanduiden, omdat slechts een deel van de desbetreffende groep te maken heeft met echt lage huurquoten (zie tabel 4.7). Huishoudens met een hoger inkomen die in een gereguleerde huurwoning wonen kunnen hiervoor verschillende redenen hebben. Dikwijls zijn ze gehecht geraakt aan hun woning en/of woonbuurt en willen ze daarom niet verhuizen. Daarnaast kunnen financiële overwegingen een rol spelen. Met name in woningmarkten met grote prijsverschillen tussen gereguleerde huurwoningen enerzijds, en niet-gereguleerde huurwoningen en koopwoningen anderzijds, kan het voor hogere inkomensgroepen aantrekkelijk zijn om in een gereguleerde huurwoning te blijven wonen. Soms gaat het hierbij om een positieve keuze (men kan wel een duurdere woning betalen maar verhuist niet vanwege de relatief lage huur), maar even zo

³⁶ De gepresenteerde netto huurquoten in de categorie 'totaal' wijken licht af van de cijfers die in tabel 3.6 gepresenteerd zijn. Dit komt omdat het in tabel 4.7 gaat om mediane netto huurquoten terwijl tabel 3.6 betrekking heeft op gemiddelde netto huurquoten.



vaak hebben de betrokken huishoudens geen echte alternatieven. Met name voor huishoudens uit de hogere middengroep zijn de keuzemogelijkheden in de koopsector en de geliberaliseerde huursector beperkt, zeker in gespannen woningmarktregio's zoals bijvoorbeeld de regio's Utrecht en Amsterdam.

Overigens vindt de raad het merkwaardig dat de verontwaardiging over de goedkope scheefheid zich alleen richt op de huursector. In de koopsector is er namelijk eveneens sprake van ondersteuning (namelijk hypotheekrenteaftrek) voor huishoudens met een hoger inkomen. Het debat over de effectiviteit en rechtvaardigheid van de huidige overheidsondersteuning in het wonen zou volgens de raad dan ook veel breder gevoerd moeten worden.

De voorstellen die de raad op het gebied van vraagondersteuning en huurbeleid doet (zie hoofdstuk 7 en 8) passen in zo'n brede benadering. De raad wil de huurprijzen in het gereguleerde gebied geleidelijk naar een meer marktgeoriënteerd niveau brengen. Hierdoor valt de impliciete ondersteuning voor goedkoop scheefwonenden langzaam maar zeker weg, terwijl huishoudens met een lager inkomen beschermd worden tegen woonlastenstijgingen door middel van een nieuw te introduceren woontoeslag. Op die manier wordt de goedkope scheefheid dus vanzelf minder groot.

Ook in de koopsector zou de overheidsondersteuning zich op termijn alleen nog moeten richten op huishoudens met een lager inkomen. Dit kan worden gerealiseerd door de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait af te bouwen, en te vervangen door een woontoeslag die zowel in de huur- als in ook de koopsector gebruikt kan worden. Daarnaast zijn er ook hervormingen aan de aanbodzijde van de woningmarkt nodig. Het woningaanbod moet ruimer en gedifferentieerder worden, zodat goedkoop scheefwonenden meer keuzemogelijkheden buiten de gereguleerde huursector krijgen.

4.7 De positie van woningcorporaties

Over de positie van woningcorporaties bestaat al enkele jaren veel discussie. Dit komt doordat woningcorporaties hybride organisaties zijn die zich in een overgangszone tussen markt en overheid bevinden. Hierbij rijst de vraag welke activiteiten woningcorporaties wel en niet zouden moeten verrichten en wie er toezicht houdt op hun prestaties. Inmiddels zijn er verschillende rapporten verschenen die voorstellen doen om de positie van de woningcorporaties te verduidelijken en beter in te kaderen (waaronder een advies van de VROM-raad, zie VROM-raad, 2005b). Daarnaast schenkt ook het regeerakkoord van het nieuwe kabinet veel aandacht aan de taken en verplichtingen van de woningcorporaties.

Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke organisaties met een publieke taak. Hun belangrijkste activiteit bestaat uit het bouwen, verhuren en beheren van

sociale huurwoningen en het leefbaar houden van wijken. Sociale huurwoningen kunnen worden gedefinieerd als woningen die primair bestemd zijn voor de doelgroep van het woonbeleid.

Om aan hun publieke taakstelling te voldoen, dienen de woningcorporaties op bepaalde terreinen onrendabel te investeren. Dit kunnen ze ook doen, omdat ze over het algemeen over een gunstige vermogenspositie beschikken. De waarde van de door de woningcorporaties beheerde woningvoorraad is de afgelopen decennia enorm gestegen. Vandaag de dag is deze waarde veel groter dan het bedrag waarvan in de oorspronkelijke boekhoudingen werd uitgegaan. Het feit dat corporatiewoningen meestal langer mee gaan dan de vijftig jaar waarvoor ze over het algemeen in de boeken staan speelt hierbij eveneens een rol.

Als gevolg van de goede vermogenspositie beschikt de Nederlandse corporatiesector over een grote investeringscapaciteit. Uit onderzoek van Conijn (2005) is gebleken dat de woningcorporaties in 2004 een bedrag van maar liefst € 4,6 miljard ter beschikking hadden voor het doen van onrendabele investeringen. Hiervan is slechts € 1,7 miljard ook daadwerkelijk geïnvesteerd. De vermogenspositie van de Nederlandse corporatiesector wordt dan ook steeds sterker en er is sprake van een 'overmaat' aan vermogen.

135

Volgens de REA (2006) en de SEO (Hof *et al.*, 2006) leidt de goede vermogenspositie van woningcorporaties, in combinatie met een gebrek aan goed toezicht, mogelijk tot inefficiënte werkwijzen en 'gold plating' (hoge salarissen, dure kantoren en dergelijke). De woningcorporaties zouden onvoldoende worden geprikkeld om efficiënt te opereren.

Daarnaast vormt de concurrentie tussen de sociale huursector en de particuliere huursector een aandachtspunt. Door hun goede financiële positie kunnen woningcorporaties huurprijzen vragen die lager zijn dan de huurprijzen van particuliere huurwoningen. Ook ontvangen de woningcorporaties diverse vormen van overheidsondersteuning. Zo zijn ze grotendeels vrijgesteld van de vennootschapsbelasting en betalen ze soms lagere grondprijzen aan de gemeenten. Daarnaast fungeert het Rijk als 'achtervang' voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat op zijn beurt borg staat voor financiële tekorten bij corporaties. Deze borging stelt de corporaties in staat om tegen een relatief lage rente geld te lenen (Hof *et al.*, 2006). Andere vormen van impliciete overheidsondersteuning betreffen de mogelijkheid tot sanerings- en projectsteun door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en de mogelijkheid tot het afsluiten van leningen bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

De bovenstaande vormen van overheidsondersteuning zijn op zichzelf legitiem, mits ze worden aangewend voor het uitvoeren van maatschappelijke taken.



Wordt de overheidsondersteuning eveneens gebruikt voor het uitvoeren van commerciële activiteiten, dan kan er oneerlijke concurrentie met commerciële verhuurders ontstaan. De commerciële verhuurders kunnen daardoor minder rendement halen en zullen wellicht minder vaak besluiten om woningen te bouwen (Hilverink, 2004). Vooral nog is niet duidelijk gedefinieerd welke corporatieactiviteiten tot de maatschappelijke taken behoren, en welke activiteiten als commercieel gezien moeten worden. Vanuit Brussel (Europese regelgeving op het gebied van staatssteun en mededinging) wordt echter wel sterk aangedrongen op een duidelijke scheiding tussen de beide typen activiteiten.

De visie van de raad

De raad is van mening dat de rapporten van SEO en REA eenzijdig negatief zijn over de woningcorporaties. Beide rapporten kijken alleen naar mogelijke economische inefficiënties binnen de corporatiesector, en hebben weinig oog voor de belangrijke functie die de woningcorporaties binnen de Nederlandse woningmarkt vervullen. Woningcorporaties leveren volgens de raad een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse woonsector. Ze bieden kwalitatief goede huisvesting aan groepen huishoudens die niet zelfredzaam zijn op de woningmarkt. Ook kunnen ze door goed wijkbeheer en gericht bouw- en verkoopbeleid bijdragen aan de leefbaarheid van wijken. Op institutioneel niveau is de *efficiency* van de woningcorporaties bovendien groot: welk ander type instelling is in staat goede woningen tegen een matige prijs te leveren en tegelijk een vermogensgroei te realiseren die ook voor de toekomst investeringscapaciteit biedt, terwijl de voordelen die zij genieten in vergelijking met de institutionele beleggers en eigenaar-bewoners helemaal zo groot niet zijn (Van der Schaar, 2006).

Bij een grootschalige afslanking en liberalisering van de corporatiesector, zoals voorgesteld door zowel REA als SEO, komen de maatschappelijke doelen die deze sector realiseert mogelijk op de tocht te staan. Het gevaar bestaat dat het kind dan met het badwater wordt weggegooid. De raad vindt het dan ook onjuist om de sociale huursector alleen op basis van economische argumenten te analyseren. Er moet eveneens worden gekeken naar het maatschappelijk rendement dat door de woningcorporaties wordt geleverd, en naar de historisch gegroeide institutionele context waarbinnen de Nederlandse woningmarkt functioneert.³⁷ In paragraaf 10.2 gaat de raad uitgebreider in op de Nederlandse woningcorporaties.

³⁷ Dat neemt overigens niet weg dat oneerlijke concurrentie tussen sociale verhuurders en commerciële verhuurders moet worden voorkomen, zie verder ook hoofdstuk 10.

4.8 Conclusie: herijking overheidsbeleid is wenselijk

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de overheid een grote invloed heeft op de woningmarkt. Op zichzelf is dit niet per se negatief. De raad meent dat de woningmarkt niet goed kan functioneren zonder een bepaalde mate van overheidsingrijpen (zie ook hoofdstuk 2). Het overheidsbeleid dient echter wel afgewogen en consistent te zijn. Juist op deze punten laat het huidige Nederlandse woonbeleid te wensen over. Hoewel de verschillende overheidsinterventies allemaal met de beste bedoelingen zijn ontworpen, is de onderlinge afstemming verre van optimaal. Dit uit zich vooral op twee terreinen: de afstemming tussen vraagstimulering en aanbodbeleid en de afstemming tussen vraagondersteuning voor huurders en vraagondersteuning voor kopers.

Slechte afstemming tussen vraagstimulering en aanbodbeleid

De huurtoeslag maar vooral de hypotheekrenteaftrek zorgen voor een forse stimulering van de woningvraag. Aan de aanbodzijde van de woningmarkt werpt de overheid echter verschillende belemmeringen op, onder meer via het ruimtelijk beleid, het grondbeleid, de bouw- en milieuregelgeving en het kwaliteitsbeleid. Mede als gevolg hiervan kan het aanbod van woningen niet goed reageren op de woningvraag, en resulteert de vraagondersteuning vooral in een prijsreactie in plaats van een aanbodreactie.

Tot op zekere hoogte is een dergelijke spanning tussen vraagondersteunings- en aanbodbeleid overigens onvermijdelijk. Zo werkt ruimtelijke ordeningsbeleid vaak aanbodbeperkend en leidt vraagondersteuning voor lagere inkomensgroepen bijna altijd tot wat hogere prijzen in de lagere segmenten van de woningmarkt.³⁸ Vanuit motieven van sociale rechtvaardigheid (inkomenssteun lagere inkomensgroepen) en duurzaamheid (tegengaan negatieve externe effecten door middel van milieubeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid) kunnen dergelijke interventies echter wel wenselijk zijn. De raad wil hiermee aangeven dat de voor de woningmarkt relevante overheidsinstrumenten niet alleen vanuit het perspectief van marktwerking beoordeeld moeten worden, maar dat een breder afwegingskader vereist is (zie ook hoofdstuk 2).

Dat laat onverlet dat de overheid wel moet proberen om de voor de woningmarkt relevante beleidsinstrumenten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In het huidige woonbeleid is deze afstemming onvoldoende. De raad wil hier verbetering in brengen door de overheidsbelemmeringen aan de aanbodzijde waar mogelijk weg te nemen en de vraagondersteuning meer specifiek te richten op de groepen die deze ondersteuning ook daadwerkelijk nodig hebben.

³⁸ Tenzij er sprake is van een hoge aanbodelasticiteit. In Nederland is dit echter niet het geval.



Slechte afstemming tussen de huur- en koopsector

Een tweede inconsistentie in het huidige woonbeleid betreft de gebrekkige afstemming tussen de huur- en de koopsector. Dit heeft te maken met het feit dat de vraagondersteuning verre van eigendomsneutraal is. Voor lage inkomensgroepen is het financieel het meest aantrekkelijk om een woning te huren (vanwege het recht op huurtoeslag) terwijl het voor hogere inkomensgroepen financieel juist gunstig is om een woning te kopen (vanwege de hypotheekrenteaftrek). Door de gematigde prijzen in de gereguleerde huursector (als gevolg van de huurregulering en het beleid van corporaties) en de hoge prijzen in de koopsector (mede als gevolg van de hypotheekrenteaftrek) is het voor huurders, maar ook voor starters, moeilijk om toe te treden tot de koopsector. Kortom, het overheidsbeleid beïnvloedt de keuze van huishoudens tussen huren en kopen en heeft een negatieve invloed op de verhuisc bewegingen tussen de verschillende eigendomssectoren. Hierdoor worden de keuzemogelijkheden van huishoudens beperkt en ontstaat er een onevenwichtig samengestelde woningvoorraad: de huurwoningen bevinden zich vooral in het goedkopere segment, terwijl de koopwoningen met name in de duurdere segmenten te vinden zijn. De raad adviseert om deze onevenwichtigheid te verminderen door de vraagondersteuning meer eigendomsneutraal te maken. Kopers en huurders met een gelijk inkomen zouden in de toekomst grosso modo dezelfde mate van ondersteuning moeten krijgen. Daarnaast moeten ook huurbeleid en aanbodbeleid een rol spelen bij het verkleinen van de kloof tussen huren en kopen. De raad adviseert om het huurbeleid geleidelijk meer marktgeoriënteerd te maken en de tussenvormen tussen huur en koop te stimuleren. In de hoofdstukken 7, 8 en 9 werken we deze voorstellen verder uit.





5 Inspelen op de toekomst

Het wonen en de woningmarkt zijn ingebed in een brede maatschappelijke context. Deze context is niet statisch maar dynamisch. Onder invloed van demografische, economische, sociaal-culturele, technische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen verandert de maatschappij en daarmee ook het wonen. Bij het formuleren van een langere termijnvisie op het wonen en het woonbeleid, zoals dit advies beoogt, moet hier rekening mee worden gehouden. Dit hoofdstuk geeft daarom een beknopt overzicht van enkele voor het wonen relevante ontwikkelingen die in de komende vijftien jaar verwacht kunnen worden.

5.1 Demografische ontwikkelingen

Stagnerende bevolkingsgroei en verdergaande gezinsverduunning

De groei van de Nederlandse bevolking neemt af. Dit zal zich de komende decennia verder doorzetten. Rond 2035 zal naar verwachting een bevolkingsdaling gaan inzetten (zie figuur 5.1). Nederland telt dan ruim zeventien miljoen inwoners.

De demografische ontwikkelingen verschillen tussen de verschillende provincies en regio's. Terwijl de bevolking in Flevoland, Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Groningen zal blijven groeien, stagneert de bevolkingsontwikkeling in Noord-Brabant, Gelderland, Friesland en Drenthe. Limburg en Zeeland krijgen in de komende twintig jaar zelfs te maken met een absolute bevolkingsdaling. In Limburg is deze ontwikkeling vandaag de dag al zichtbaar.

Voor alle provincies geldt verder dat de verwachte bevolkingsontwikkeling sterk verschilt tussen gemeenten. Over het algemeen vindt de bevolkingsgroei vooral plaats in de steden en de rondom de steden gelegen gemeenten, terwijl de meer perifeer gelegen gemeenten in veel gevallen te maken zullen krijgen met bevolkingskrimp (Van Duin *et al.*, 2006).

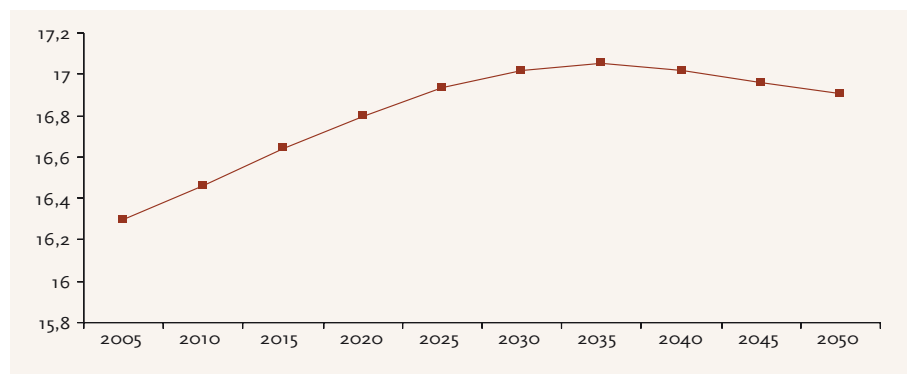
Een afname van de bevolking betekent overigens niet dat de kwantitatieve woningbehoefte ook afneemt en uitbreiding van de woningvoorraad niet meer aan de orde is. Voor de kwantitatieve woningbehoefte is niet de bevolkingsontwikkeling maar de huishoudensontwikkeling leidend. De komende drie decennia zal het aantal huishoudens in Nederland nog groeien door verdere gezinsverduunning. De Primos prognose, de huishoudensprognose die het ministerie van VROM gebruikt voor het berekenen van de woningbehoefte, gaat er vanuit dat het aantal huishoudens stijgt van 7,1 miljoen in 2005 tot 7,85 miljoen in 2020 en tot 8,1 miljoen in 2030 (ministerie van VROM, 2005). Dit betekent dat er voor het opvangen van de huishoudensgroei in de komende 25 jaar nog een miljoen



nieuwe woningen nodig zijn. In werkelijkheid ligt de benodigde nieuwbouwproductie echter nog hoger, omdat er ook een woningtekort moet worden ingelopen, en er eveneens sprake is van sloop en vervangende nieuwbouw. Zelfs in regio's met huishoudenskrimp zal een zekere mate van nieuwbouw nodig blijven, omdat de kenmerken van de woningvoorraad vaak niet goed zijn afgestemd op de woonwensen van huishoudens.

De bevolkings- en huishoudensprognoses zijn met grote onzekerheden omgeven. Met name de immigratie en emigratie zijn moeilijk in te schatten. De internationale migratiebewegingen hangen af van moeilijk te voorspellen factoren zoals economische en politieke ontwikkelingen in het buitenland en het migratiebeleid en de leefsituatie in Nederland. Voor het Rijk is het dan ook zaak om de demografische ontwikkelingen nauwkeurig te monitoren en de woningproductiedoelstellingen te wijzigen wanneer de demografische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Figuur 5.1 De verwachte bevolkingsontwikkeling van Nederland (in miljoenen inwoners)



Bron: De Jong, 2005

Naar een grotere regionale differentiatie van de woningmarkt

Door de regionale verschillen in demografische ontwikkeling worden de ruimtelijke tegenstellingen op de woningmarkt geprononceerder. Gespannen en ontspannen woningmarkten zullen naast elkaar bestaan. In een land als Japan, waar de bevolkingsdaling al heeft ingezet, is dit al duidelijk zichtbaar (Hirayama, 2005). In Nederland zal de woningschaarste in delen van de Randstad voorlopig nog aanhouden. In veel andere delen van Nederland zal de woningmarkt daarentegen meer ontspannen worden. Dit zou plaatselijk kunnen leiden tot dalende prijzen en leegstand in bepaalde minder aantrekkelijke segmenten van de woningmarkt. Vanzelfsprekend kunnen dergelijke ontwikkelingen gevolgen

hebben voor het investeringsvermogen en de investeringsbereidheid van particulieren, overheden, woningcorporaties en commerciële partijen. Investeringszullen worden uitgesteld of afgeblazen. Er zijn echter niet alleen bedreigingen maar ook kansen; vanuit een gezamenlijk belang van waardebehoud kunnen er nieuwe coalities op de woningmarkt ontstaan. Daarnaast biedt een ontspannen woningmarkt goede mogelijkheden voor herstructurering, kwaliteitsverbetering en nieuwe vormen van ruimtegebruik.

Op tal van plaatsen in Europa wordt momenteel beleid ontwikkeld dat inspeelt op de gevolgen van demografische krimp. Ook in Nederland is het verschijnsel bevolkingskrimp inmiddels duidelijk op de politieke agenda gezet (Derks *et al.*, 2006).

Vergrijzing wordt een steeds belangrijkere factor

De Nederlandse bevolking vergrijst; het aantal oudere huishoudens neemt toe. Dit heeft gevolgen voor de woonvoorkeuren (zie ook VROM-raad, 2005a). De meeste ouderen blijven het liefst zo lang mogelijk in hun huidige woning wonen. Om de vergrijzing op te kunnen vangen moet een deel van de bestaande woningvoorraad geschikt gemaakt worden voor senioren. Toch is er ook een substantiële groep senioren die overweegt nog een keer te verhuizen. Deze mensen zijn vaak op zoek naar een niet al te grote comfortabele woning, dichtbij voorzieningen en/of gelegen in een mooie omgeving. Huren is onder de groep verhuisgeneigde ouderen relatief populair (zie ook Brouwer *et al.*, 2004), onder meer omdat het eigenaar-bewoners de mogelijkheid biedt om het in de eigen woning opgebouwde vermogen vrij te spelen.

De raad vermoedt dat er als gevolg van de vergrijzing, maar ook door de migratie van jongere huishoudens, een geleidelijke verschuiving in de richting van meer stedelijk wonen zal gaan plaatsvinden. Per saldo gaan de stedelijke gebieden naar verwachting inwoners winnen, terwijl de meer landelijke gebieden inwoners zullen gaan verliezen (met uitzondering van bepaalde landschappelijk aantrekkelijke gebieden). Met name bepaalde kleine en middelgrote steden, zoals bijvoorbeeld Ommen, Middelburg, Arnhem, Maastricht en Haarlem zullen aantrekkelijk zijn voor verhuisgeneigde senioren (Stichting Atlas voor gemeenten/RIGO, 2006). Overigens is de toenemende belangstelling voor meer stedelijk wonen ook vandaag de dag al zichtbaar. Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal inwoners dat woont in een stedelijke omgeving is toegenomen van bijna 6,3 miljoen in 1998 tot ruim 6,8 miljoen in 2005. Het aantal inwoners dat woont in een landelijke



omgeving is in dezelfde periode daarentegen afgenomen van ruim 6,6 miljoen tot ruim 6,5 miljoen.³⁹

Toch zullen de stedelijke gebieden ook in de toekomst een jongere bevolking hebben dan de landelijke gebieden. Het grootste deel van de (toekomstige) ouderen zal namelijk niet meer verhuizen, hetgeen betekent dat de vergrijzing het sterkst gaat toeslaan in gebieden waar nu al veel mensen van middelbare leeftijd en ouder wonen. Dit betreft bijvoorbeeld grote delen van Zeeland en Limburg, Zuidwest-Friesland en het platteland van Drenthe en Overijssel. Vaak worden deze gebieden gekenmerkt door een combinatie van vergrijzing en een stagnerende bevolkingsomvang (Stichting Atlas voor gemeenten/RIGO, 2006).

De ouderen van de toekomst zullen op verschillende fronten afwijken van de ouderen van nu. Ze zijn gemiddeld genomen beter opgeleid, hebben meer materiële welvaart gekend, komen uit minder grote families en hebben ervaring met het zelf richting geven aan hun leven. Ook neemt de diversiteit binnen de groep ouderen naar verwachting toe, zowel sociaal-economisch als ook sociaal-cultureel gezien.

Vanwege de sterk gestegen huizenprijzen beschikken ouderen met een eigen woning over het algemeen over veel meer vermogen, waardoor ze meer mogelijkheden op de woningmarkt hebben, dan ouderen zonder eigen woning. Via schenkingen aan kinderen en vererving kunnen deze verschillen zich vertalen naar volgende generaties.

Een groter aandeel niet-westerse migranten

Het aantal niet-westerse allochtonen in Nederland zal de komende jaren flink stijgen: van 1,6 miljoen in 2004 tot 2,4 miljoen in 2020 (SCP, 2004). Globaal gezien wijken de woonvoorkeuren van niet-westerse allochtonen niet zo gek veel af van die van autochtonen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de allochtone middenklasse steeds meer naar de suburbane gebieden trekt (Stichting Atlas voor gemeenten/RIGO, 2006). Desalniettemin zijn er op bepaalde punten wel verschillen. Zo stellen niet-westerse allochtonen soms andere eisen aan de woningplattegrond en zijn ze meer dan Nederlanders gewend om in de directe nabijheid van hun familie te wonen (zie ook VROM-raad, 2002a).

³⁹ Stedelijke gebieden worden hierbij gedefinieerd als gebieden met meer dan 1500 adressen per vierkante kilometer, terwijl landelijke gebieden minder dan 1000 adressen per vierkante kilometer hebben. Gebieden met tussen de 1000 en 1500 adressen per vierkante kilometer worden aangeduid als overgangsgebieden (in totaal wonen er 2,9 miljoen mensen in dergelijke overgangsgebieden).

5.2 Economische ontwikkelingen

Omdat economische ontwikkelingen nog moeilijker te voorspellen zijn dan demografische ontwikkelingen, wordt er vaak gebruik gemaakt van scenario's. In 2004 heeft het Centraal Planbureau (Huizinga en Smid, 2004) vier scenario's ontwikkeld voor wat betreft de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse economie. In deze scenario's hangen de voorspelde economische ontwikkelingen af van de ontwikkelingen in de wereldeconomie, de mate van Europese integratie, en de wijze waarop de Nederlandse verzorgingsstaat hervormd wordt. De raad wil geen uitspraken doen over de plausibiliteit van de diverse scenario's, maar onderscheidt wel een aantal brede economische trends.

In de eerste plaats is het duidelijk dat we steeds meer in een geglobaliseerde wereldeconomie leven. De opkomst van onder meer Azië en Oost-Europa zorgt voor nieuwe mondiale concurrentieverhoudingen, waarbij bedrijven steeds meer activiteiten verplaatsen naar landen met lagere loonkosten. Dit hoeft echter niet per se te leiden tot een oplopende werkloosheid. In bepaalde segmenten van de economie (land- en tuinbouw, verzorgende beroepen, kennisintensieve sectoren) zal juist een tekort aan arbeidskrachten ontstaan. Vermoedelijk zullen deze tekorten worden opgevuld door werknemers uit het buitenland en krijgt Nederland in de toekomst dus te maken met een nieuwe golf van arbeidsmigratie. Het huisvestingsbeleid dient hierop in te spelen. In de afgelopen decennia is de koopkracht in Nederland flink gestegen en de verwachting is dat deze trend, zij het wellicht in wat mindere mate, zal doorzetten. Alle CPB-scenario's gaan uit van een groei van het bruto beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking, variërend van 0,7% per jaar in het economisch gezien meest 'sombere' scenario tot 2,1% per jaar in het economisch gezien meest gunstige scenario. Op de woningmarkt zal de toename van de koopkracht resulteren in een toenemende kwantitatieve (als gevolg van extra gezinsverdunning) en kwalitatieve woningvraag. In combinatie met de veroudering van de huidige Nederlandse woningvoorraad kan dit resulteren in discrepanties tussen vraag en aanbod, waardoor er een nieuwe herstructureringsopgave ontstaat. Dit zal met name consequenties hebben voor het grote aantal woningen dat in de periode 1950-1970 gebouwd is, en waarvan de kwaliteit niet altijd even goed is. Nog meer dan vandaag de dag het geval is, zal de herstructurering in de toekomst een continu proces zijn, waarbij er kwalitatief hoogwaardige woningen aan de voorraad worden toegevoegd, terwijl de minst aantrekkelijke woningen worden gesloopt.



5.3 Sociaal-culturele ontwikkelingen

Het palet aan voor het wonen relevante sociaal-culturele ontwikkelingen is breed en veelkleurig. Zonder uitpuittend te willen zijn, benoemt de raad in de rest van deze paragraaf een aantal belangrijke trends.⁴⁰ In 2008 wil de raad een apart advies uitbrengen waarin dieper wordt ingegaan op de betekenis die deze trends voor het wonen en het woonbeleid kunnen hebben.

De overgang naar een keuzemaatschappij

In de Nederlandse samenleving is een steeds grotere nadruk komen te liggen op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. We leven steeds meer in een keuzemaatschappij, waarin het individu sterker wordt aangesproken dan het collectief. Als gevolg hiervan is solidariteit tussen mensen minder vanzelfsprekend dan in het verleden het geval was. Door alle mogelijkheden die worden geboden, nemen echter niet alleen de keuzes maar ook de onzekerheden toe. Als reactie hierop lijken zekerheid en geborgenheid belangrijkere waarden te worden, zeker in het wonen. In een onzekere en flexibele maatschappij is het van groot belang om terug te kunnen vallen op een stabiele en zekere woonsituatie. De raad verwacht dan ook dat er in de toekomst een toenemende behoefte ontstaat aan woonproducten die zekerheid bieden, zoals bijvoorbeeld huurvastcontracten (huurprijs wordt voor een lange tijd vastgelegd) of hypotheek met een langjarig vaste rente. Daarnaast is er een groeiende vraag naar het wonen met gelijkgestemden in een veilige, geborgen omgeving.

Een toenemend belang van leefstijlen en identiteit

In het woonwensenonderzoek worden de huishoudenssamenstelling, de sociaal-economische situatie en de levensfase traditioneel beschouwd als de belangrijkste determinanten van woonvoorkeuren. Inmiddels wordt echter steeds meer duidelijk dat ook activiteitenpatronen, waarden en levensovertuigingen in dit verband een belangrijke rol spelen (Coolen en Hoekstra, 2001). Deze drie aspecten worden vaak gemeten aan de hand van het begrip 'leefstijl'.⁴¹ Huishoudens met dezelfde sociaal-economische en demografische kenmerken kunnen sterk verschillende leefstijlen hebben, waardoor ook hun woonvoorkeuren sterk kunnen afwijken.

Het wonen wordt steeds vaker gebruikt om uiting te geven aan een bepaalde leefstijl of identiteit (SCP, 2004). Soms gaat het hierbij om individuele expressie

⁴⁰ Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op het hoofdstuk over wonen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2004 (SCP, 2004).

⁴¹ Leefstijlen kunnen de traditionele determinanten van woonvoorkeuren overigens niet geheel vervangen maar vormen eerder een aanvulling hierop.

(mensen willen met hun woning een statement afgeven), maar soms ook wordt de woning juist gebruikt om te laten zien dat men 'erbij hoort' en dat men deel wil uitmaken van een gemeenschap (Van der Horst *et al.*, 2001). Beide vormen van expressie zijn uiteraard alleen mogelijk wanneer de bewoner voldoende zeggenschap over de woning heeft.

Grotere vraag naar tweede woningen

Een voor het wonen relevante ontwikkeling die is ingegeven door zowel economische als ook sociaal-culturele processen betreft het toenemende belang van het tweede woningbezit. Nu al zijn er steeds meer mensen die op twee plekken verblijven. Denk aan de Polen die vanwege het werk een aantal maanden per jaar in Nederland wonen, aan Nederlanders die via snelle internetverbindingen een deel van het jaar 'thuiswerken vanuit het buitenland', of aan gepensioneerden die meer tijd doorbrengen in hun recreatiewoning dan in hun eerste woning. Daarnaast zijn er ook steeds meer mensen die er vanwege hun grote woon-werkafstanden een *pied-à-terre* op nahouden.

Digitalisering en informatisering van de maatschappij

Technologische ontwikkelingen hebben invloed op de woonvoorkeuren van huishoudens. Omdat veel mensen thuis de beschikking hebben over een werkplek met personal computer, wordt het bijvoorbeeld veel makkelijker om thuis te werken. Naarmate deze tendens tot thuiswerken doorzet, wordt de locatie van de werkplek minder van belang en kan men de keuze van de woonlocatie meer laten bepalen door factoren die met de kwaliteit van het huis en de woonomgeving te maken hebben.

Verder hebben nieuwe technieken de woningmarkt transparanter gemaakt. Dankzij digitale marktplaatsen zoals Funda (voor koopwoningen) en Woningnet (voor sociale huurwoningen) kunnen woningzoekenden zich veel beter oriënteren op het woningaanbod, zonder tussenkomst van makelaars of verhuurders. Selectiemogelijkheden naar onder meer regio, woningtype, buurt en prijsklasse maken het bovendien mogelijk om zeer gericht te zoeken (SCP, 2004). Ook doen domoticatoepassingen langzaam hun intrede in de Nederlandse woningvoorraad. Zo is het al mogelijk om met behulp van een huiscomputer of een mobiele telefoon huishoudelijke apparaten, verlichting en verwarming aan te sturen, of boodschappen te bestellen. Ook kunnen er sensoren in de woning worden geplaatst die zo nodig de brandweer, de politie of een zorgverlener alarmeren (SCP, 2004). Dergelijke toepassingen verhogen het wooncomfort van huishoudens en zorgen ervoor dat ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen.



Grote regionale verschillen in de woonvoorkeuren

Er zijn grote regionale verschillen in woonvoorkeuren. Deze verschillen hangen niet alleen samen met verschillen in huishoudenskenmerken, maar vooral ook met verschillen in de samenstelling van de regionale woningvoorraad (mensen vragen vooral wat ze gewend zijn). Uit een recent woonwensen- en woonbelevingsonderzoek onder scholieren blijkt bijvoorbeeld dat jongeren in Ommen een sterke voorkeur hebben voor een vrijstaande woning met een tuin, terwijl veel jongeren uit Rotterdam ook al heel tevreden zouden zijn met een appartement (ministerie van VROM, 2007a).

Een steeds grotere ruimtelijke onbalans

De toegenomen welvaart en automobilititeit hebben geleid tot een groeiende ruimtelijke onbalans op de Nederlandse woningmarkt. Nederlanders hebben meer te besteden dan voorheen en eisen dienovereenkomstig ook meer kwaliteit en woongenot. Omdat het lokale woningaanbod niet altijd aansluit op deze veel-eisende vraag, zeker in de Randstad waar de meeste werkgelegenheid is geconcentreerd, is de kans op het vinden van een passende woning in de nabijheid van het werk afgenomen (SCP, 2004). De kwaliteit van woning en woonomgeving vindt men echter vaak belangrijker dan de nabijheid van werk. Als gevolg van het autobezit en de mogelijkheid tot thuiswerken is het ook mogelijk om verder van het werk te gaan wonen.

Hierdoor is er sprake van een toename van het pendelverkeer en de woon-werkafstanden. In de vier grootstedelijke gebieden is zowel de uitgaande als inkomende pendel in de loop der jaren aanzienlijk gegroeid. Inmiddels geldt voor alle vier de



stedelijke gebieden dat ten minste de helft van de werkzame bevolking woonachtig is buiten de desbetreffende stad (Harms en Van der Wouden, 2002). Met name voor huishoudens met een drukke agenda zoals tweeverdieners is de keuze voor de ideale woonlocatie een lastige puzzel. Deze huishoudens moeten bij de keuze van de woonlocatie immers rekening houden met de ligging ten opzichte van twee werkplekken (SCP, 2004; Van Ham, 2003).

5.4 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Fundamentele veranderingen in de verzorgingstaat

De verzorgingsstaat staat sinds de jaren zeventig praktisch permanent ter discussie. In een recent verschenen WRR-rapport (WRR, 2006) worden de veranderingen in de verzorgingsstaat geanalyseerd aan de hand van de vier functies die de verzorgingsstaat vervult: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.

De balans tussen deze vier functies verandert in de loop van de tijd.

Bij verzorgen gaat het om de zorg voor mensen die door fysieke of cognitieve beperkingen onvoldoende meekomen. Verzekeren betreft het zorgdragen dat mensen zich onder condities en tot op zekere hoogte beschermd weten tegen inkomensverlies. De verzekeringsfunctie heeft voor een belangrijk gedeelte gestalte gekregen via het stelsel van sociale zekerheid. Verzorgen en verzekeren zijn traditionele functies van de verzorgingsstaat en blijven ook in de toekomst van belang.

Toch verwacht de raad, in navolging van de WRR, dat de accenten binnen de verzorgingsstaat geleidelijk verlegd zullen worden. De functies verheffen en





verbinden worden belangrijker. Verheffen betreft het ervoor zorgdragen dat mensen zich onder condities en tot op zekere hoogte weten te ontwikkelen en te ontplooiën. De verheffingsfunctie van de verzorgingsstaat wordt gerealiseerd via onderwijs en gezinsbeleid (bijvoorbeeld kinderopvang), maar ook via emancipatie- en antidiscriminatiebeleid. Bij verbinden gaat het om het slaan van bruggen tussen groepen in de steeds heterogener en individueler wordende samenleving. Hierbij kan worden gedacht aan verbindingen tussen arm en rijk, tussen jong en oud en tussen autochtoon en allochtoon. De verbindingsfunctie kan niet worden gereduceerd tot een bepaald beleidsterrein, maar is van belang op alle velden waarop de overheid actief is. Bovendien is het niet alleen een taak van de overheid maar ook van het maatschappelijk middenveld.

Naar een multi-level governance

De afgelopen decennia is de Europese Unie steeds meer een geïntegreerd geheel geworden. Dit integratieproces heeft ook grote gevolgen voor het wonen in Nederland. Zo besluiten steeds meer Nederlanders om net over de grens te gaan wonen (in verband met de veel lagere huizenprijzen), zorgen Europese richtlijnen inzake luchtkwaliteit voor het stilleggen van bouwprojecten, en krijgt ook de discussie over de toekomst van de Nederlandse corporatiesector steeds meer een Europese dimensie. Het is immers nog steeds niet duidelijk of de Nederlandse corporatiesector al dan niet *Europa-proof* is (Hessel, 2006; Boelhouwer *et al.*, 2006). De raad verwacht dat de invloed van Europa in de toekomst alleen nog maar groter wordt, en dat de financiële markten (hypotheekmarkt), de arbeidsmarkten en ook de woningmarkten verder zullen integreren. Tegelijkertijd verliest de nationale overheid steeds meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan lokale overheden (provincies en gemeenten) en private partijen zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars. Er ontstaat steeds meer een *multi-level governance setting*, waarbij de nationale overheid slechts één van de spelers is in een complex veld van actoren (zie ook VROM-raad, 2006a).

5.5 Klimaatverandering

Dat het klimaat verandert staat nauwelijks nog ter discussie. De vraag is vooral hoe snel dit proces gaat, en wat de gevolgen voor Nederland zullen zijn. Er zijn steeds meer indicaties dat de klimaatverandering sneller gaat dan oorspronkelijk werd aangenomen. Het is niet alleen een probleem van de toekomst maar speelt ook in het hier en nu. Dat betekent dat er bij de keuze van bouwlocaties en bouwmethoden (bouwen op water) nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de huidige en toekomstige effecten van klimaatverandering. Woningen die vandaag de dag worden gebouwd moeten ook over vijftig jaar nog droge voeten

hebben. De VROM-raad heeft onlangs een advies uitgebracht over klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk (VROM-raad, 2007).

5.6 Conclusie: toekomstige opgaven op de woningmarkt

In dit hoofdstuk is een aantal voor het wonen relevante toekomstige ontwikkelingen geschetst. Gebleken is dat de groei van de woningvoorraad in Nederland voorlopig nog niet ten einde is. Om de huishoudensgroei te kunnen opvangen, en te compenseren voor de woningen die in het kader van de herstructurering worden gesloopt, zijn er de komende twintig jaar naar verwachting nog tussen de 1 en de 1,5 miljoen nieuwe woningen nodig. Deze woningen moeten worden gebouwd in een context waarin de politiek-bestuurlijke verhoudingen veranderen en globalisering, digitalisering en klimaatverandering belangrijke thema's zijn. Daarnaast zullen de regionale verschillen op de woningmarkt groter worden. Enerzijds zullen er gebieden zijn, met name in de Randstad, waar de krapte op de woningmarkt voorlopig nog blijft bestaan. In deze gebieden blijven traditionele woonkwesties zoals toegankelijkheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid belangrijke thema's. Anderzijds zullen er echter ook regio's zijn waar de bevolking gaat teruglopen en de woningmarkt ontspannen raakt. Voor deze regio's dienen nieuwe vormen van woonbeleid ontwikkeld te worden.

6 Naar een nieuw woonbeleid

Hervorming van het woonbeleid is wenselijk. In dit hoofdstuk formuleert de raad enkele algemene uitgangspunten waaraan het toekomstig woonbeleid volgens hem zou moeten voldoen. Zoals in de vorige hoofdstukken is geschetst, zijn er twee belangrijke opgaven waar het toekomstige woonbeleid van de overheid op in dient te spelen. Ten eerste moet er een oplossing worden gevonden voor de huidige knelpunten op de woningmarkt (kwantitatieve en kwalitatieve woningtekorten, kloof tussen huren en kopen, onvoldoende mogelijkheden voor starters). Ten tweede staat de overheid voor de opgave om te anticiperen op de voor het wonen relevante toekomstige ontwikkelingen.

6.1 Naar een andere rol voor de overheid

In de afgelopen decennia hebben er flinke wijzigingen plaatsgevonden in de Nederlandse verzorgingsstaat. De overheid is teruggetreden en legt steeds meer verantwoordelijkheid bij de burgers (de *civil society*). Er is in toenemende mate sprake van een voorwaardenscheppende in plaats van een sturende overheid (Gilbert, 1995). In het woonbeleid is deze overgang echter slechts beperkt zichtbaar en is de overheidssturing nog steeds groot (zie hoofdstuk 4). Zo stuurt de vraagondersteuning van de overheid burgers in de richting van een bepaalde eigendomssector. De raad vindt een dergelijke vorm van overheidssturing onwenselijk en meent dat het woonbeleid de burgers in staat zou moeten stellen om naar eigen inzicht invulling te geven aan hun woonsituatie; het woonbeleid dient zo min mogelijk in dit keuzeproces te interveniëren (zie ook paragraaf 8.2). Dit betekent overigens niet dat de overheid alles aan de markt moet overlaten. Een zekere mate van overheidsingrijpen blijft nodig om de woningmarkt beter te laten functioneren, ongewenste externe effecten tegen te gaan, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en bepaalde maatschappelijke doelstellingen te bereiken (zie ook paragraaf 2.2). De raad pleit dan ook niet zozeer voor minder overheid (op onderdelen overigens wel) als wel voor een andere overheid.



6.2 Uitgangspunten voor een nieuw woonbeleid

Volgens de raad zou een succesvol woonbeleid moeten voldoen aan de volgende zes criteria.

Meer keuze voor burgers

Het begrip keuze is complex en heeft meerdere dimensies. In de eerste plaats is er een kwantitatieve dimensie. Bij een gelijkblijvend aanbod van woningen betekent meer keuze voor het ene huishouden, minder keuze voor een ander huishouden (*zero sum game*). Om de keuzemogelijkheden van huishoudens te vergroten is verruiming van het woningaanbod dan ook geboden (zie ook hoofdstuk 7). Ten tweede refereert het begrip keuze aan variatie. Binnen het zoekgebied van woningzoekenden⁴² moet er voldoende te kiezen zijn voor wat betreft woningkwaliteit en woonmilieu. Dat betekent dat er op het niveau van stad en wijk sprake dient te zijn van een bepaalde mate van differentiatie in de woningvoorraad. Op die manier krijgen huishoudens de mogelijkheid om binnen hun eigen woongebied wooncarrière te maken, en worden zowel stad als ommeland voor alle inkomensgroepen toegankelijk. Hoofdstuk 7 gaat hier dieper op in.

Ten derde verwijst het begrip keuze naar de mate waarin huishoudens onafhankelijk van overheidsinvloed beslissingen kunnen nemen. Deze dimensie van het begrip keuze is ook aan te duiden met de term 'keuzevrijheid'. In het huidige woonbeleid is deze dimensie van keuze slecht ontwikkeld en stuurt de overheid met name sterk in de eigendomskeuze van huishoudens. Door het woonbeleid meer eigendomsneutraal te maken (zie kader) wordt deze sturing verminderd. Overigens zijn de keuzemogelijkheden op de woningmarkt nooit onbegrensd. Afhankelijk van hun inkomenssituatie hebben woningzoekenden altijd te maken met bepaalde financiële beperkingen. De financiële mogelijkheden van mensen bepalen uiteindelijk uit welk aanbod aan woningen en woonmilieus zij kunnen kiezen.

42 Sommige huishoudens zullen een woning zoeken op het niveau van de stad, anderen op het niveau van de wijk.

Naar een meer eigendomsneutraal woonbeleid

Kopen en huren hebben beide specifieke voor- en nadelen, zowel voor de burgers als voor de maatschappij als geheel. Per saldo zijn er volgens de raad echter geen redenen om aan te nemen dat kopen beter is dan huren of vice versa. Ook zijn er geen aanwijzingen dat er een natuurlijke voorkeur voor eigenwoningbezit zou bestaan, of dat de burger de voordelen van eigenwoningbezit zou onderschatten (voor een uitgebreidere toelichting, zie VROM-raad, 2004). Een generieke bevordering van het eigenwoningbezit ligt volgens de raad dan ook niet voor de hand.

Dit laat overigens onverlet dat de vraag naar koopwoningen die er is, gefaciliteerd moet worden. Dit kan aanleiding zijn voor specifieke vormen van aanbodbeleid (koopwoningen toevoegen in de segmenten waarin een tekort aan dergelijke woningen bestaat) en vraagondersteuning (maatregelen die bijdragen aan het overbruggen van de hoge aanvangslasten in de koopsector). Bij dergelijke interventies is het bevorderen van het eigenwoningbezit echter geen doel in zichzelf,⁴³ maar een middel om andere doelstellingen van het woonbeleid te bereiken (vergroten keuzemogelijkheden, verbeteren toegang tot deelmarkten). Per saldo pleit de raad voor een meer eigendomsneutraal woonbeleid; een beleid waarin huurders en kopers met een gelijk inkomen grosso modo dezelfde mate van overheidsondersteuning ontvangen. Op dit moment is er in het vraagondersteuningsbeleid absoluut geen sprake van een dergelijke eigendomsneutraliteit. Voor de lage inkomensgroepen is het huren van een woning financieel het meest aantrekkelijk (vanwege het recht op huurtoeslag en de gematigde huurprijzen in de gereguleerde huursector), terwijl het voor hogere inkomensgroepen financieel juist gunstig is om een woning te kopen (vanwege de hypotheekrenteaftrek). De enige groep die geen vraagondersteuning ontvangt zijn de huishoudens met een midden- en hoger inkomen in de huursector.

Deze ongelijke verdeling van de vraagondersteuning heeft ook gevolgen voor de kenmerken van de woningvoorraad. De huurwoningen bevinden zich vooral in het relatief goedkope en kwalitatief wat lagere segment, terwijl de koopwoningen voor een belangrijk deel in de relatief dure en kwalitatief betere segmenten te vinden zijn. Hierdoor komen de duurdere huursector en de goedkopere koopsector slecht tot ontwikkeling. Kortom, de huidige systematiek van vraagondersteuning stuurt in de eigendomskeuze van woningzoekenden en vergroot de kloof tussen de huur- en de koopsector. De raad vindt dit onwenselijk en wil daarom dat de vraagondersteuning meer eigendomsneutraal wordt ingericht.

43 Ook in de huursector kan er sprake zijn van dit soort specifieke interventies.

**Duurzaamheid**

De raad is van mening dat mogelijke negatieve externe effecten van wonen op milieu, natuur en landschap zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Concreet betekent dit dat de hoofddoelstellingen van het Nederlandse ruimtelijke ordenings- en milieubeleid in dit advies niet ter discussie worden gesteld. Dit neemt overigens niet weg dat er op onderdelen wel wijzigingen worden voorgesteld in de uitwerking en instrumentering van dit beleid.

Toekomstgerichtheid

De woonsector moet tijdig inspelen op de voor het wonen relevante toekomstige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld veranderingen in de woonvoorkeuren of de effecten van klimaatverandering. Daarnaast moet worden voorkomen dat woningen en woonmilieus een snelle functionele veroudering doormaken.

Recht doen aan regionale en culturele differentiatie

Het woonbeleid dient recht te doen aan de differentiatie in Nederland, waarbij het zowel gaat om de differentiatie tussen bevolkingsgroepen (culturele differentiatie, differentiatie naar leefstijlen) alsook om de regionale differentiatie. Het woonbeleid moet faciliteren dat de verschillende bevolkingsgroepen uitdrukking kunnen geven aan hun eigen leefstijl en identiteit. Hierbij is het wel van belang dat deze individuele expressie niet ten koste gaat van de eenheid en de identiteit op een hoger schaalniveau (buurt, stad, regio). Er dient een balans gevonden te worden tussen het individuele niveau en het collectieve niveau.

Ten tweede moet er rekening worden gehouden met de verschillen tussen de diverse Nederlandse woningmarktregio's. Omdat deze verschillen groter worden, ontstaat steeds meer behoefte aan een regiospecifiek in plaats van een generiek woonbeleid (zie ook hoofdstuk 5).

Doelmatigheid

De woningmarkt is een schoolvoorbeeld van een imperfecte markt (zie ook hoofdstuk 2). Het is de taak van de overheid om de marktimperfecties zoveel mogelijk weg te nemen, waardoor de woningmarkt beter gaat functioneren. Een doelmatig woonbeleid betekent ook dat er een goede afstemming is tussen de verschillende voor het wonen relevante beleidsterreinen, zoals ruimtelijk beleid, grondbeleid, inkomensbeleid, fiscaal beleid, arbeidsmarktbeleid, verkeers- en vervoerbeleid en milieu- en veiligheidsbeleid.

Sociale rechtvaardigheid

Sociale rechtvaardigheid in het woonbeleid betekent dat iedereen op een bepaald basisniveau kan wonen, en ook de lage inkomensgroepen een zekere mate van

keuze hebben (al zijn de keuzemogelijkheden voor deze huishoudens altijd minder groot dan de keuzemogelijkheden voor hogere inkomensgroepen). Ook draagt de overheid zorg voor huishoudens die over onvoldoende sociaal, cultureel en/of economisch kapitaal beschikken om op eigen kracht in acceptabele huisvesting te voorzien. Voor deze groepen zal de overheid in samenwerking met het maatschappelijk middenveld voldoende betaalbare woonvormen moeten creëren.

Tot slot dient de overheid te zorgen voor een bepaalde mate van zekerheid voor wat betreft woonrechten en woonlasten, en mogen de kansen van mensen niet worden bepaald door de wijk waarin ze wonen (sociale rechtvaardigheid in ruimtelijke zin, tegengaan ruimtelijke segregatie).

Overheidsinterventies die zich richten op sociale rechtvaardigheid moeten doelmatig en proportioneel zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vraagondersteuning zich alleen zou moeten richten op huishoudens die zonder dergelijke ondersteuning geen woning op het door de overheid vastgestelde basiskwaliteitsniveau kunnen betalen.

Van uitgangspunten naar beleid

Tegen de achtergrond van deze algemene uitgangspunten werken we de contouren van een nieuw woonbeleid hierna verder uit. Hoofdstuk 7 gaat in op het aanbodbeleid, hoofdstuk 8 op het vraagondersteuningsbeleid en hoofdstuk 9 op het huurbeleid. Tot slot behandelt hoofdstuk 10 kort de rol en de positie van de belangrijkste partijen op de woningmarkt.



Tijd voor keuzes

Perspectief op een woningmarkt in balans

7 Aanbodbeleid

7.1 Inleiding

In de komende periode moet er in veel regio's flink geïnvesteerd worden in het opvoeren van de woningbouwproductie. Dit is de snelste manier om het woningtekort terug te dringen en daardoor de woningmarkt meer in evenwicht te brengen. Het vergroten van de bouwproductie is echter niet iets wat de overheid zomaar even kan opleggen. Woningen worden niet gebouwd door de overheid, maar door de markt en de woningcorporaties. En zoals in hoofdstuk vier is gebleken zijn er veel factoren, waaronder ook overheidsbeleid, die de woningbouw door deze partijen kunnen belemmeren. Een woonbeleid dat zich richt op het vergroten van de woningbouwproductie moet zich dan ook vooral concentreren op het scheppen van condities die een hoge woningbouwproductie mogelijk maken. Een aantal zaken is hiervoor relevant:

- de ruimtelijke ordening (paragraaf 7.2)
- de samenstelling van de nieuwbouwproductie (paragraaf 7.3)
- de toekomstbestendigheid van het aanbodbeleid (paragraaf 7.4)
- de regelgeving en het kwaliteitsbeleid (paragraaf 7.5)
- het ontwikkelingsproces op lokaal niveau en het grondbeleid (paragraaf 7.6)
- het bevorderen van een meer gevarieerd woningaanbod (paragraaf 7.7)

159

Daarnaast geeft de raad in paragraaf 7.8 een korte reactie op het aanbodbeleid uit de woningmarktvisie 'Ruimte geven, bescherming bieden'. Het hoofdstuk eindigt met een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste voorstellen die de raad doet (paragraaf 7.9).

7.2 Nieuwbouwproductie en ruimtelijke ordening

Woningbouwproductie concentreren in en rondom regio's met grootste woningtekorten

Kwantitatieve woningtekorten zijn vooral een probleem in bepaalde delen van de Randstad en Noord-Brabant. Dit komt doordat er in deze gebieden niet genoeg woningen zijn gebouwd om aan de groeiende woningvraag te kunnen voldoen. Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau (Renes *et al.*, 2006) blijkt dat de relatie tussen vraag en aanbod op de Nederlandse woningmarkt ruimtelijk gezien sterk verstoord is. Zo zijn er in het recente verleden relatief veel woningen gebouwd in gebieden waar de economie weinig groeide en de huizenprijzen



betrekkelijk laag waren, terwijl de woningbouwproductie in de sterk groeiende en dichtbevolkte delen van de Randstad juist achterbleef bij de woningvraag.

Als gevolg hiervan zijn de kooprijksverschillen tussen de Randstad enerzijds en de meer perifere regio's van Nederland anderzijds verder toegenomen. Dit is onwenselijk: de nieuwbouwproductie zou juist moeten fungeren als een stabilisator van de huizenprijzen op de koopwoningmarkt. Dit betekent dat nieuwe woningbouw voor een belangrijk deel geconcentreerd zou moeten worden in de regio's waar het tekort aan woningen het grootst is. De rijksoverheid kan hierin sturen door op regionaal niveau gerichte woningbouwafspraken te maken en de locatiesubsidies gericht in te zetten.

In het verlengde hiervan is het zaak te verkennen welke mogelijkheden voor nieuwbouw de kustzone en de gebieden net buiten de Randstad zouden kunnen bieden, in combinatie met een adequaat infrastructuurbeleid. Vanuit klimaatontwikkeling en duurzaamheid moet bezien worden of mensen te verleiden zijn om net buiten de meest krappe woningmarkten te gaan wonen. Dit is ook aantrekkelijk, omdat regionaal bezien het werken vaak het wonen volgt.

Donkere wolken boven de woningbouwproductie?

De afgelopen jaren zit de woningbouwproductie weer wat in de lift. De productie (toevoegingen door nieuwbouw en overige toevoegingen) steeg van 65.000 woningen in 2003 tot 80.000 woningen in 2006. Toch is dit nog steeds minder dan de 80.000 tot 100.000 woningen die er volgens planning toegevoegd zouden moeten worden. Om het woningtekort terug te kunnen dringen heeft voormalig minister Dekker afspraken met de regio's gemaakt, die voorzagen in de toevoeging van 445.000 woningen in de periode 2005 t/m 2009. Nu twee jaar van deze periode zijn verstreken (2005 en 2006) staat de teller op 159.000 toegevoegde woningen, hetgeen betekent dat er de komende drie jaar (2007, 2008 en 2009) jaarlijks bijna 100.000 woningen toegevoegd moeten worden om de doelstelling te halen. Dat lijkt een onmogelijke opgave, te meer omdat er ook meer woningen worden gesloopt dan is gepland. Als gevolg hiervan zal het woningtekort in de komende jaren waarschijnlijk dan ook groter uitpakken dan door de beleidsmakers is voorzien (Boelhouwer, 2007, interview in Bouwend Nederland Podium).

Daarbij komt nog dat er steeds meer signalen zijn die aangeven dat de woningbouwproductie in de toekomst wel eens opnieuw zou kunnen teruglopen. Zo komen de bouwgrenzen van de VINEX-locaties steeds meer in zicht (driekwart van de VINEX-locaties is reeds bebouwd) en zijn er nog onvoldoende nieuwe bouwlocaties aangewezen. Ook is het de vraag of de woningbouw op de buiten- en binnenstedelijke locaties die al wel zijn aangewezen, snel genoeg van de

grond zal komen (Noordanus, 2007, interview in PropertyNL Magazine). Tot slot zijn de bouwkosten in het afgelopen jaar sterk gestegen, waardoor het voor marktpartijen lastiger wordt om rendabel woningen te bouwen.

De eerste tekenen van een mogelijke terugval van de woningproductie zijn overigens al zichtbaar. Zo zijn er in het eerste kwartaal van 2007 minder woningen opgeleverd dan in het eerste kwartaal van 2006 (10.000 woningen in plaats van 12.000 woningen), terwijl het aantal verleende bouwvergunningen daalde van 23.000 naar 18.000 (www.cbs.nl).

Per saldo zijn er dus veel bedreigingen voor de toekomstige woningbouwproductie. De raad adviseert de minister van VROM daarom om de woningbouwproductie tot speerpunt van beleid uit te roepen en op zoek te gaan naar manieren die deze productie kunnen vergroten.

Meer en kleinere bouwlocaties

In hoofdstuk 4 is aangetoond dat de stagnatie in de woningbouwproductie die eind jaren negentig is ingezet voor een deel samenhangt met het ruimtelijke ordeningsbeleid. In het kader van het VINEX-beleid werd de bouwproductie geconcentreerd op een beperkt aantal grote bouwlocaties. Dit maakte het lastig om eventuele uitval van, of vertraging op, bepaalde bouwlocaties te compenseren door op korte termijn alternatieve locaties in gebruik te nemen. Daarnaast zorgde de forse omvang van de VINEX-locaties voor complexe planprocessen, hetgeen de kans op vertraging eveneens groter maakte. Met meer en kleinere bouwlocaties, zowel in de uitleg als ook in het bestaand stedelijk gebied, kunnen deze problemen in de toekomst worden voorkomen. Het beleid uit de Nota Ruimte, dat gemeenten de kans geeft om voor hun eigen bevolkingsaanwas te bouwen, past hierin en wordt door de raad gesteund. Om de continuïteit in de woningbouwproductie te waarborgen is het verder van belang dat de bestemmingsplancapaciteit op gemeentelijk niveau zorgvuldig wordt gemonitord.

De regering pleit in zijn beleidsprogramma (ministerie van Algemene Zaken, 2007) voor een overmaat aan plancapaciteit in de streekplannen van circa 130%, zodat vertragingen en planuitval beter kunnen worden opgevangen. De raad ondersteunt dit streven, maar meent wel dat de overcapaciteit evenwichtig over uitleglocaties en binnenstedelijke locaties verdeeld zou moeten worden.

Vertraging of planuitval op binnenstedelijke locaties mag niet zonder meer leiden tot het in ontwikkeling nemen van 'extra' uitleglocaties.

De raad wil niet meegaan in het pleidooi van onder meer SEO (Hof *et al.*, 2006) en REA (2006) om de ruimtelijke ordening grotendeels los te laten. Zonder een doordacht ruimtelijke ordeningsbeleid kunnen er allerlei negatieve externe



effecten optreden (verlies aan open ruimte, verrommeling van het landschap, minder efficiënt verkeer en vervoer). Dit is weinig duurzaam en daarom onwenselijk. Woningmarktbelangen moeten volgens de raad altijd zorgvuldig worden afgewogen tegen belangen van natuur en milieu, landschap, recreatie en landbouw.

Beperkt aantal nieuwe uitleglocaties in ontwikkeling nemen

Hoewel de raad duidelijk de nadruk wil leggen op woningbouw in het bestaand stedelijk gebied (zie verderop in deze paragraaf) en op kleinere uitleglocaties, is de behoefte aan woningen in de Randstad en delen van Noord-Brabant zo groot dat nieuwbouw op een beperkt aantal wat grotere uitleglocaties eveneens noodzakelijk is. Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan de buitenstedelijke locaties die ook in de Nota Ruimte worden genoemd (onder andere Almere, Bloemendalerpolder, Haarlemmermeer). Deze locaties vragen een lange voorbereidingstijd en zijn met de nodige risico's omgeven. Om toekomstige vertragingen in de nieuwbouwproductie te voorkomen, moet de planvoorbereiding (voor zover nog niet gereed) en ontwikkeling van deze locaties daarom spoedig ter hand worden genomen. Een deugdelijke financiële onderbouwing van de plannen (al dan niet met de inzet van locatiesubsidies van de rijksoverheid) is hierbij van groot belang.

Woningbouw concentreren in en rondom bestaand bebouwd gebied

Hierboven is aangegeven dat de raad voorstander is van meer en van kleinere bouwlocaties. Tegelijkertijd wil hij echter voorkomen dat ongebreidelde woningbouw leidt tot negatieve externe effecten. Tegen deze achtergrond pleit de raad ervoor om de toekomstige woningbouw voor een belangrijk deel te concentreren in en rondom de bestaande bebouwde gebieden. Ook vanuit het oogpunt van duurzaamheid en mobiliteit is dit de meest wenselijke optie.

In het beleidsprogramma van de regering (ministerie van Algemene Zaken, 2007) wordt er naar gestreefd 25 tot 40% van de woningbouw in het bestaand bebouwd gebied te realiseren. Dit is minder dan de norm van 40% binnenstedelijk bouwen die in de Nota Ruimte wordt genoemd. De raad vindt het naar beneden bijstellen van de doelstellingen op het gebied van binnenstedelijk bouwen geen gelukkige keuze. Gezien het belang van open ruimte, natuur, milieu en klimaatverandering zou de regering op dit vlak meer ambitie moeten uitstralen. Deze hogere ambities zouden gekoppeld moeten worden aan een intensivering van het locatiesubsidie-beleid.

Bij het invullen van binnenstedelijke bouwlocaties vormt de woonmilieudifferentiatie een belangrijk aandachtspunt. De raad signaleert een grote vraag naar grondgebonden woningen in een stedelijke omgeving. Binnenstedelijk bouwen is volgens de raad dan ook niet synoniem aan het bouwen van appartementen in

hoge dichtheden. Ook binnen de stad is het zaak om te zorgen voor voldoende differentiatie.

Zoeken naar creatieve oplossingen in de Randstad

De raad wil een aanzienlijk deel van de toekomstige woningbouwproductie concentreren in de Randstad, omdat de woningbehoefte en de woningtekorten daar het grootst zijn. Tegelijkertijd is de Randstad ook het gebied met de grootste druk op natuur en landschap. Het zal in deze regio dan ook een hele klus worden om de belangen van natuur en milieu, landbouw, landschap en woningbouw met elkaar te verenigen. Toch hoeft dit geen onmogelijke opgave te zijn. Binnen de bestaande steden zijn er nog heel wat potentiële bouwlocaties beschikbaar, bijvoorbeeld op in onbruik geraakte haven- en industriegebieden. Dergelijke locaties bieden goede mogelijkheden voor het creëren van kwalitatief hoogwaardige woonmilieus. Hier ligt een interessante ontwerp-opgave voor stedenbouwkundigen en architecten, waarbij voorbeelden uit binnen- en buitenland (Barcelona, Londen, Parijs, Maastricht) als inspiratiebron kunnen dienen. Ook de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik moeten hierbij nadrukkelijk onderzocht worden. Bij de zoektocht naar binnenstedelijke locaties moeten groene, aantrekkelijke plekken in de stad (groenstroken, parken, aantrekkelijke openbare ruimtes) zoveel mogelijk worden gekoesterd.

163

Bouwen op inbreidingslocaties beleidsmatig bevorderen

Bouwen op binnenstedelijke locaties is meestal duurder en complexer dan het bouwen op uitleglocaties. Om de nieuwbouw op dergelijke locaties toch goed van de grond te laten komen, stelt de raad een viertal maatregelen voor.

In de eerste plaats zou nagegaan moeten worden in hoeverre het bouwen op inbreidingslocaties wettelijk en/of juridisch kan worden afgedwongen. Overwogen kan worden om projectontwikkelaars en bouwbedrijven alleen toestemming voor het bouwen op uitleglocaties te geven als ze ook een deel van de binnenstedelijke bouwproductie voor hun rekening nemen. In het Verenigd Koninkrijk, waar het bouwen op binnenstedelijke locaties (zogenaamde *brown fields*) al geruime tijd speerpunt van beleid is, zijn inmiddels methoden ontwikkeld waarmee de economische haalbaarheid van het bouwen op binnenstedelijke bouwlocaties goed kan worden ingeschat (Oxley *et al.*, 2005). Mogelijk zijn deze methoden ook in Nederland toepasbaar.

Ten tweede zou er gebruik gemaakt kunnen worden van regionale vereveningsconstructies, al dan niet gekoppeld aan een regionale grondbank. De opbrengsten van de nieuwbouw op uitleglocaties worden hierbij gedeeltelijk



gebruikt om de herstructurering van het stedelijk gebied te financieren. Hierbij dient wel bedacht te worden dat dergelijke vereveningsconstructies alleen goed mogelijk zijn, wanneer het grond- en woningbouwbeleid op regionaal niveau wordt afgestemd en/of vormgegeven en er voldoende mogelijkheden zijn voor *value capturing*.⁴⁴ Vereveningsconstructies moeten overigens zeker niet als een panacee worden gezien, omdat de opbrengsten ervan sterk afhankelijk zijn van de heersende conjunctuur op de woningmarkt (zie ook paragraaf 7.6). Zo is het maken van winst ook op uitleglocaties lang niet altijd vanzelfsprekend, zeker nu de bouwkosten duidelijk aan het stijgen zijn.

Ten derde kunnen de woningcorporaties een belangrijke rol spelen bij de financiering van woningbouw en herstructurering in stedelijke gebieden. Van de corporaties mag gevraagd worden (meer) te investeren in het bestaand stedelijk gebied, met name in de naoorlogse wijken.

Tot slot zou de rijksoverheid haar locatiesubsidiebeleid kunnen afstemmen op de kenmerken van bouwlocaties: relatief veel subsidie verstrekken aan bouwprojecten op complexe herstructureringslocaties en géén of relatief weinig subsidie verstrekken aan bouwprojecten op minder complexe uitleglocaties (zie verder volgende alinea).

Meer locatiesubsidies voor 'lastige' gebieden

Door de gestegen prijzen van agrarische grond (soms als gevolg van speculatie), de toegenomen bouwkosten en het feit dat steeds meer onrendabele voorzieningen uit de planexploitatie betaald moeten worden, is het soms moeilijk om bouwprojecten financieel van de grond te krijgen. Op binnenstedelijke locaties, maar ook in gebieden die te maken hebben met bevolkingskrimp, zijn de kosten vaak groter dan de opbrengsten.⁴⁵ Ofwel: er moet geld bij.

Om ervoor te zorgen dat er op dergelijke locaties toch gebouwd kan worden, stelt de raad voor om het locatiesubsidiebeleid te intensiveren. De locatiesubsidies zouden zich primair moeten richten op 'lastige' maar maatschappelijk wel gewenste bouwlocaties, die zonder overheidssteun niet ontwikkeld kunnen worden. Overigens hoeft het bij deze locatiesubsidies niet per se te gaan om rijksbijdragen à fonds perdu. Er zijn ook constructies denkbaar waarbij het Rijk participeert in de risico's van locatieontwikkeling, maar eveneens meedeelt in de eventuele winsten die deze locatieontwikkeling na verloop van tijd oplevert.

44 Value capturing betekent dat winsten uit de planexploitatie worden gebruikt voor het doen van onrendabele investeringen.

45 Ook zijn de opbrengsten soms onzeker, waardoor private partijen de investering niet aandurven.

7.3 Samenstelling van de nieuwbouwproductie

Het vaststellen van de differentiatie van de nieuwbouwproductie gebeurt in overleg tussen lokale overheden, woningcorporaties en private partijen. De rijksoverheid heeft in deze vooral een toezichthoudende en coördinerende rol. Het betreft hier een thema dat veel discussie oproept. Hoe zorgen we ervoor dat de nieuwgebouwde woningen aan de woonwensen van de burgers voldoen? Hoe brengen we de doorstroming op gang? En in welke wijken en steden kunnen de nieuw te bouwen woningen het beste worden gerealiseerd?

Bouwen voor de woonwensen of bouwen voor de financiën?

Het lijkt voor de hand liggend dat er, voordat nieuwbouwprogramma's worden geformuleerd, allereerst wordt vastgesteld aan welk type woningen er in het desbetreffende woningmarktgebied behoefte is. In een ideaaltypische beleids-cyclus wordt de formulering van een nieuwbouwprogramma vooraf gegaan door een gedegen kwantitatief en/of kwalitatief woningmarktonderzoek. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd. Sommige gemeentelijke nieuwbouwprogramma's lijken vooral te worden ingegeven door financiële motieven. Men bouwt de woningen die qua gemeentelijke grondopbrengsten of winstmarge voor de projectontwikkelaar het meeste opleveren, in plaats van de woningen waar de meeste vraag naar is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de *overshoot* aan appartementen zoals die in veel gemeenten gesignaleerd kan worden (Noordanus, 2006).

Op korte termijn is dit 'bouwen voor de financiën' wellicht een lucratieve strategie (door de woningtekorten worden de nieuwgebouwde woningen vaak toch wel verkocht of verhuurd), maar op de langere termijn kan het leiden tot een structurele kwalitatieve mismatch op de lokale woningmarkt en dientengevolge tot leegstand en kapitaalvernietiging. Om dit te voorkomen meent de raad dat de rijksoverheid beleid zou moeten ontwikkelen dat waarborgt, dat de gemeentelijke nieuwbouwprogramma's primair gebaseerd worden op de woonwensen van burgers en de toekomstwaarde van de te bouwen woningen. Omdat een dergelijke vorm van bouwen in sommige gevallen kan leiden tot lagere grondopbrengsten voor de gemeenten, kan eventueel overwogen worden om binnen dit beleid ook financiële prikkels in te bouwen.

Hoe de doorstroming te bevorderen?

Doorstroming draagt bij aan het verminderen van de kwalitatieve mismatch op de woningmarkt, omdat het ervoor zorgt dat huishoudens hun verhuiscriteria kunnen realiseren. De zogenaamde verhuisketens spelen hierbij een cruciale rol. Verhuisketens ontstaan wanneer een nieuwe of vrijkomende woning zorgt voor het in gang zetten van een proces van verhuizingen. Dit proces stopt pas wanneer



een vrijkomende woning wordt betrokken door een huishouden dat geen woning achterlaat (starter, vestiger). Hierbij geldt, hoe langer de verhuisketen, des te meer doorstromers erin slagen om hun verhuiswensen te realiseren. Het is dus zaak om nieuwbouwwoningen te bouwen die zo lang mogelijke verhuisketens opleveren. In dit verband wordt er vaak vanuit gegaan dat dure en kwalitatief hoogwaardige woningen de langste verhuisketens opleveren.⁴⁶

Omwille van het bevorderen van de doorstroming bouwt men vaak voor de bovenkant van de woningmarkt. Een bijkomend voordeel van zo'n strategie is bovendien dat dure en kwalitatief goede woningen over het algemeen de hoogste toekomstwaarde hebben.

Het bouwen voor de bovenkant werkt echter alleen als de dure nieuwbouwwoningen ook afgezet kunnen worden. In de eerste jaren van de 21^e eeuw kon dit onvoldoende en richtte de woningvraag zich voor een belangrijk deel op het goedkopere en middeldure segment. Bouwprojecten met veel dure woningen moesten hierdoor soms herontwikkeld worden. Inmiddels lijkt de vraag naar duurdere koopwoningen overigens weer te zijn aangetrokken (ministerie van VROM, 2007a).

Bouwen voor de bovenkant van de woningmarkt is niet de enige manier waarop de doorstroming bevorderd kan worden. Een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad is in dit verband evenzeer van belang. Een evenwichtig opgebouwde woningvoorraad impliceert dat er voldoende woningen in de verschillende prijssegmenten van de woningmarkt aanwezig zijn, zodat huishoudens (zowel starters als doorstromers) in kleine stapjes wooncarrière kunnen maken. Een woonbeleid dat de doorstroming wil bevorderen dient zich te richten op het dichteren van gaten op de woonladder (zie ook VROM-raad, 2006b). Dit kan door bij nieuwbouw en herstructurering op slimme wijze woningen toe te voegen en/of te renoveren. In de gemeente Den Haag blijken er bijvoorbeeld weinig koopwoningen in bepaalde middenprijssegmenten te zijn (ministerie van VROM, 2007b). Vanuit het oogpunt van doorstroming is het dan ook wenselijk om juist dergelijke woningen toe te voegen.⁴⁷

Samengevat pleit de raad voor een tweesporenbeleid. Voor zover de woningvraag dit toelaat zou een deel van de nieuwbouwproductie zich moeten richten op het duurdere en kwalitatief hoogwaardige segment. Anders gezegd: de woonladder moet aan de bovenkant worden verlengd. Het gaat er dan om toekomstbestendige en duurzame toevoegingen aan de voorraad te realiseren. Een ander deel van de nieuwbouwproductie zou moeten inzetten op het dichteren van gaten op de woonladder om zo een gedifferentieerder woningaanbod tot stand te brengen.

⁴⁶ Dit is overigens geen wet van Meden en Perzen. Eén en ander is afhankelijk van de lokale woningmarktsituatie.

⁴⁷ Er vanuit gaande dat er voldoende vraag naar dergelijke woningen is.

Hierdoor krijgen huishoudens met lage en middeninkomens meer kansen om wooncarrière te maken en krijgen (koop)starters meer mogelijkheden om iets van hun gading te vinden tegen een betaalbare prijs. De precieze verhouding tussen het ene spoor (dure prijssegmenten) en het andere spoor (goedkope en middeldure prijssegmenten) is afhankelijk van de specifieke marktomstandigheden in een bepaald woningmarktgebied.

Ruimtelijke keuzemogelijkheden bevorderen door gespiegeld te bouwen

Bij de invulling van nieuwbouw- en herstructureringsprogramma's zouden ruimtelijke aspecten volgens de raad een belangrijke rol moeten spelen. Mensen moeten de mogelijkheid hebben om binnen hun eigen wijk of woonplaats wooncarrière te maken, maar ze moeten ook een passende woning kunnen vinden wanneer ze juist naar een ander gebied willen verhuizen. Vergroten van de ruimtelijke keuzemogelijkheden vergt zogenaamd 'gespiegeld bouwen'. Dit behelst het toevoegen van woningen die nog maar weinig in een gebied aanwezig zijn, waardoor het aanbod aan woonmilieus gedifferentieerder wordt. Voor zover de woningvraag dit toelaat kunnen er in de steden veelal wat duurere woningen worden gerealiseerd, terwijl er in de regiogemeenten en dorpen juist vooral betaalbare woningen aan de woningvoorraad zouden moeten worden toegevoegd. Op die manier worden de keuzemogelijkheden voor woonconsumenten in ruimtelijk opzicht vergroot. Een dergelijke manier van bouwen betekent een duidelijke breuk met het verleden.

167

7.4 Anticiperen op de toekomst

Woningen hebben een lange levensduur; ze gaan minstens vijftig jaar mee (in de praktijk vaak nog langer). Daarom is het van groot belang dat nieuw te bouwen of te renoveren woningen voldoende toekomstwaarde hebben. De woningen die vandaag de dag worden gebouwd (of ingrijpend worden gerenoveerd) moeten ook in 2050 nog een goede positie op de woningmarkt hebben. Dit betekent dat nieuwbouw- en herstructureringsprogramma's niet alleen gebaseerd moeten worden op de huidige woningmarktomstandigheden. Ze dienen eveneens voort te vloeien uit een duidelijke toekomstvisie die rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen.

Overheidsbeleid dat anticipeert op de toekomst

In hoofdstuk 5 zijn verschillende voor het wonen relevante toekomstige ontwikkelingen geschetst. Er is geconstateerd dat de vergrijzing gevolgen zal hebben voor de woonvoorkeuren, dat de verschillen tussen ontspannen en gespannen woningmarktgebieden naar verwachting gaan toenemen, en dat met name de meer

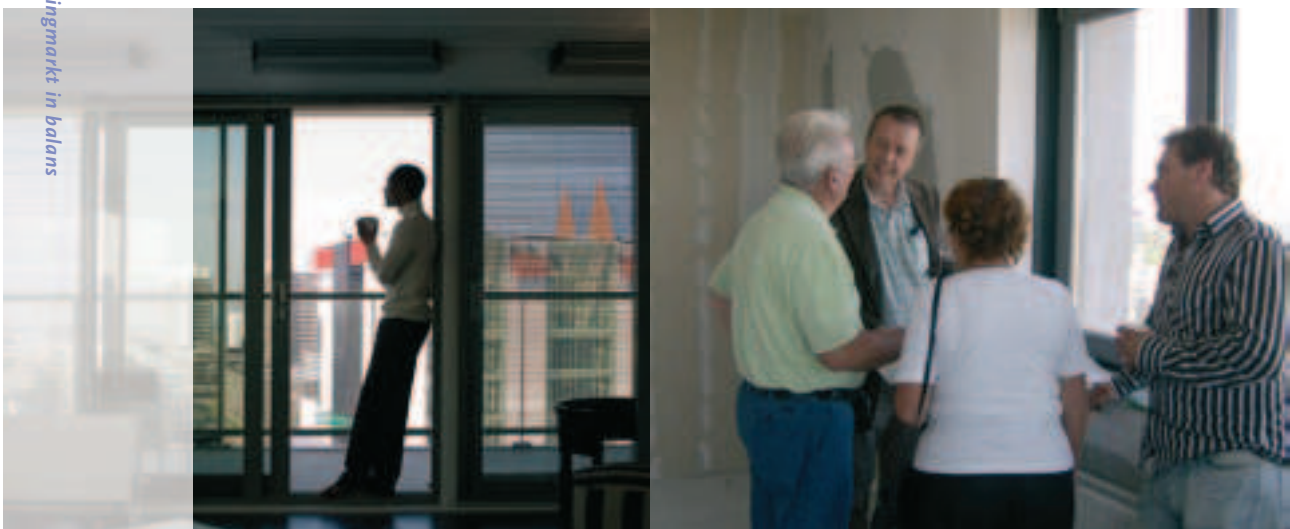


perifere Nederlandse regio's te maken zullen krijgen met bevolkingskrimp. Ook zal de welvaart verder stijgen waardoor de kwaliteitsambities van woningzoekenden groter worden. Tegelijkertijd ligt er een enorme opgave op het gebied van de duurzaamheid; om de uitstoot van broeikasgassen te kunnen verminderen, is het van groot belang dat nieuw te bouwen of te renoveren woningen voldoen aan hoge eisen voor wat betreft energiezuinigheid en milieubelasting van de gebruikte bouwmaterialen.

Inspelen op de hierboven beschreven ontwikkelingen kan niet volledig aan de lokale partijen worden overgelaten. Veel marktpartijen, en ook sommige decentrale overheden, opereren namelijk vanuit een kort of middellang termijnperspectief, waarbij de heersende economische conjunctuur hun activiteiten sterk beïnvloed. Daarom is een zekere mate van rijkssturing uit hoofde van het ontwikkelingsmotief gewenst (zie ook paragraaf 2.2). Hierbij kan het gaan om zowel regulering als ook om overleg en informatieverschaffing.

Vanuit een reguleringperspectief kan de rijksoverheid gerichte kwaliteitseisen stellen aan nieuwbouwwoningen. Hierbij is het overigens wel van belang dat deze eisen de marktwerking niet onnodig verstoren, zie ook paragraaf 7.5. Daarnaast kan overwogen worden om specifieke subsidies of stimuleringsprogramma's voor transformatieprojecten in krimpgebieden in het leven te roepen.

Vanuit het perspectief van informatieverschaffing zou de overheid de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het monitoren en naar buiten toe communiceren van de voor het wonen relevante trends. De raad meent dat de rijksoverheid het anticyclisch en toekomstgericht denken moet agenderen, en waar nodig zelf het lange termijnperspectief moet behartigen (zie ook VROM-raad, 2006a). Het Rijk dient niet alleen inzicht te geven in de woningbehoefte op korte en middellange



termijn (WoOn-onderzoek), maar moet ook regelmatig lange termijnverkenningen op het gebied van het wonen uitbrengen. Woningbouwafspraken tussen het Rijk enerzijds, en lagere overheden en private partijen anderzijds, zouden mede op deze lange termijnverkenningen gebaseerd moeten worden. Dit neemt echter niet weg dat toekomstverkenningen altijd door een bepaalde mate van onzekerheid zijn omgeven. Daarom is het belangrijk om te zorgen voor voldoende flexibiliteit in de woningvoorraad (aanpasbaar bouwen), de woonmilieus (wijken zo inrichten dat verdunning of verdichting mogelijk is), en de woningbouwprogrammering (stimuleren van onbestemd bouwen). Nieuwe bouwen woonconcepten zoals *solids* (zie Building Business, 2006), industrieel, flexibel en demontabel bouwen (zie www.ifd.nl) en 'wonen op water' worden door de raad toegejuicht.

Toekomstgericht investeren door woningcorporaties

De woningcorporaties zouden volgens de raad een bijzondere rol kunnen vervullen bij het anticiperen op de toekomstige opgaven (zie ook Diekerhof, 2006). Omdat huurwoningen over het algemeen voor een langere periode verhuurd moeten worden, hebben woningcorporaties namelijk veel meer een lange termijnperspectief dan ontwikkelaars die bijna alleen koopwoningen realiseren. Bovendien beschikken de woningcorporaties over het algemeen over een goede vermogenspositie. Een deel van dit vermogen zou volgens de raad moeten worden ingezet voor het doen van toekomstgerichte investeringen (al dan niet onrendabel). Zo zouden de woningcorporaties een belangrijke rol kunnen spelen bij het opvangen van de negatieve effecten van bevolkingskrimp.





Daarnaast kunnen de woningcorporaties een belangrijke taak vervullen bij het op niveau houden van de nieuwbouwproductie. In tijden van economische stagnatie zouden woningcorporaties kwalitatief goede woningen kunnen bouwen (met inzet van onrendabele toppen) die in eerste instantie als huurwoning dienst kunnen doen, maar in economisch betere tijden verkocht kunnen worden.

De onrendabele investeringen vloeien dan terug naar de woningcorporatie, waarbij er wellicht mogelijkheden zijn om winst te maken. Deze winst kan vervolgens weer in het belang van de volkshuisvesting worden ingezet. Op die manier ademt de verhouding huur/koop in de nieuwbouw dus als ware mee met het economisch tij en voeren de corporaties in zekere zin een anticyclisch nieuwbouwbeleid.

De kwaliteitsopgave in stedelijke gebieden, krimpgebieden en groeikernen

De komende decennia zal een deel van de woningvoorraad economisch verouderen. De welvaartstoename zal leiden tot een grotere vraag naar kwaliteit en hierdoor zullen sommige woningen niet of niet goed meer voldoen aan de eisen van de consument. Dit leidt tot een nieuwe kwaliteitsopgave die zich in verschillende vormen kan manifesteren. In de middelgrote en grote steden is nu al een transformatie gaande in veel vooroorlogse en vroeg naoorlogse wijken, waarin kwaliteit en differentiatie leidend zijn. Het is een omvangrijke investeringsopgave die breder is dan alleen het wonen; ook werken, onderwijs, veiligheid en integratie zijn aan de orde. De kwaliteitsopgave manifesteert zich niet alleen in het bezit van de corporaties, maar eveneens in het bezit van particuliere verhuurders en eigenaar-bewoners. Ook laat de kwaliteit van de openbare ruimte soms te wensen over.

Daarnaast zijn er gebieden, waar de gevolgen van de bevolkingskrimp (en op termijn ook huishoudenskrimp) zich zullen aandienen. Kwalitatief mindere woningen kunnen hier uit de markt vallen. Dalende prijzen, lange verkooptijden, leegstand en wegtrekkende voorzieningen kunnen de leefkwaliteit en de investeringsbereidheid van partijen onder druk zetten. Strategische renovaties in de bestaande voorraad, maar ook strategische sloop/nieuwbouw zullen hier aan de orde zijn. Ook valt te verwachten dat in de voormalige groeikernen (zoals Nieuwegein, Spijkenisse, Purmerend) een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad nodig is om aan de wensen van de consument te blijven voldoen. In deze gebieden zijn eind jaren zeventig en in de jaren tachtig – mede vanwege de economische recessie – relatief kleine woningen neergezet, vaak ook in hoge dichtheden. De komende jaren dient zich hier naar verwachting een significante kwaliteitsopgave aan.

De rol van het Rijk in de stedelijke vernieuwing

De rijksoverheid heeft tien jaar geleden een stedelijke vernieuwingsaanpak ontwikkeld, waarin de kwaliteitsopgave en de leefbaarheid in de steden centraal

staan. Na 2002 richtte de rijksbemoeyenis zich op een verzameling van 56 wijken en inmiddels is de minister van Wonen, Wijken en Integratie bezig een nieuwe wijkaanpak voor veertig wijken vorm te geven.

De stedelijke vernieuwingsaanpak is in eerste instantie een regionale en lokale zaak en zal door gemeenten, marktpartijen, corporaties en andere maatschappelijke instellingen moeten worden vormgegeven. De raad vindt het verstandig dat het Rijk de aandacht wil concentreren op een scherpe selectie van wijken. Dit betekent uiteraard niet dat de niet-geselecteerde wijken aan hun lot moeten worden overgelaten. Ook in deze wijken kan het Rijk een rol hebben als aanjager van innovatie en verschaffer van kennis en kunde.

Voor de kwaliteitsopgave in de krimpgebieden zijn strategische ingrepen nodig in de woningvoorraad en de woonomgeving. Deze ingrepen brengen vaak hoge kosten met zich mee, terwijl de investeringsbereidheid van private partijen vanwege de grote risico's onder druk staat. Ook voor deze gebieden moet daarom nagedacht worden over eventuele financiële steun door het Rijk, bijvoorbeeld in de vorm van locatiesubsidies (zie ook paragraaf 7.2).

Regionale differentiatie in het woonbeleid

De regionale verschillen op de Nederlandse woningmarkt zullen in de toekomst naar verwachting steeds groter worden. Enerzijds zijn er gebieden, met name in de Randstad, waar de krapte op de woningmarkt voorlopig nog blijft bestaan. Anderzijds zullen er ook gebieden zijn waar de bevolking gaat teruglopen en de woningmarkt ontspannen raakt. In een dergelijke context komt er steeds meer behoefte aan een regionaal gedifferentieerd woonbeleid.

Dit roept een aantal fundamentele vragen op. Wat betekent een regionalisering van het woonbeleid voor de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen? Moet een regionaal gedifferentieerd woonbeleid ook primair op regionaal niveau (rol van provincies en regio's) worden gemaakt, of is het juist de taak van het Rijk om de regionale verschillen te monitoren en hier door middel van maatwerk op in te spelen? In hoeverre leidt een regionale differentiatie van de woonsubsidies (zoals wordt voorgesteld in paragraaf 8.3) tot rechtsongelijkheid? En hoe kan worden voorkomen dat een dergelijke differentiatie resulteert in meer regels en een grotere complexiteit van beleidsinstrumenten? Kunnen de termen 'maatwerk' en 'eenvoud' met elkaar worden verenigd?

De bovenstaande vragen zijn dermate complex en omvattend dat ze in dit advies slechts ten dele beantwoord kunnen worden. De raad is echter wel van plan om in toekomstige adviezen dieper in te gaan op de regionale differentiatie van woningmarkten en de implicaties hiervan voor het woonbeleid.



7.5 Regelgeving en kwaliteitsbeleid

Vermindering van de regelgeving

Op het gebied van de regelgeving zijn er de afgelopen jaren al verschillende stappen gezet die tot doel hebben de regeldruk te verminderen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de nog in te voeren omgevingsvergunning, de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Interimwet Stad en Milieu en de vereenvoudiging van de VROM-regelgeving. Dit zijn goede initiatieven die ook de komende periode voortgezet moeten worden.

Daarnaast is het van belang dat gemeenten hun regelzucht zoveel mogelijk beperken en tijdig anticiperen op nationale en Europese wet- en regelgeving. Vermeden moet worden dat regels die op rijksniveau worden afgeschaft vervolgens op gemeentelijk niveau weer worden ingesteld. Tot slot constateert de raad dat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden in Nederland ruimer zijn dan in de ons omringende landen. Een onderzoek hiernaar ligt voor de hand.

Kwaliteitsbeleid bij nieuwbouwwoningen

Vanuit het oogpunt van duurzaamheid en toekomstgerichtheid is het van belang dat nieuw te bouwen woningen van goede kwaliteit zijn. In de nieuwbouw moet als het ware al worden voorgesorteerd op de kwaliteits- en duurzaamheidsbehoeften van de toekomst. Omdat de markt niet altijd voor voldoende woonkwaliteit zorgt, dient de overheid te interveniëren uit hoofde van het zogenaamde ontwikkelingsmotief. Tegen deze achtergrond is het stellen van hoge kwaliteitseisen aan nieuwbouwwoningen een logische overheidsinterventie. De raad is dan ook zeker geen voorstander van afschaffing of verlaging van deze kwaliteitseisen. Wel dient regelmatig geëvalueerd te worden of de gestelde kwaliteitseisen nog wel actueel en effectief zijn (worden de juiste eisen gesteld?), en of de handhaving van deze eisen in orde is.

Zolang de gestelde kwaliteitseisen parallel lopen met het aspiratieniveau van de woningzoekenden, en dus marktconform zijn, zorgen ze niet voor een verstoring van de woningmarkt.

In paragraaf 4.2.1 is echter gebleken dat de eisen die vandaag de dag aan nieuwbouwwoningen worden gesteld niet altijd voldoen aan de voorwaarde van marktconformiteit. Woningzoekenden zijn slechts in beperkte mate bereid om te betalen voor de extra kosten die de gestelde kwaliteitseisen met zich meebrengen. Dit kan leiden tot lagere grondopbrengsten voor de grondeigenaar (en daardoor mogelijk tot een lagere plankwaliteit), of tot een verslechtering van de door de woonconsumenten ervaren prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen, waardoor deze woningen moeilijker af te zetten zijn. In het verlengde hiervan

speelt ook een normatieve vraag. In hoeverre is het terecht om de kosten van de niet-marktconforme, maar maatschappelijk wel gewenste, kwaliteitseisen af te wentelen op de kopers van nieuwbouwwoningen? Zouden deze kosten niet door de maatschappij als geheel (e.g. de nationale of de gemeentelijke overheid) gedragen moeten worden?

Gezien het voorgaande vindt de raad het van groot belang dat nieuwbouwwoningen op een marktconforme wijze worden geprijsd, en dat de residuele grondprijsberekeningsmethode op een correcte wijze wordt gehanteerd. Niet-marktconforme kwaliteitseisen leiden weliswaar tot hogere bouwkosten, maar zouden idealiter niet mogen leiden tot een hogere woningprijs. Bij een correcte toepassing van de residuele grondprijsberekeningsmethode betekent dit dus dat de grondopbrengsten omlaag gaan. Op die manier worden de kosten voor de niet-marktconforme kwaliteitseisen dus betaald door de gemeente of een eventuele andere grondeigenaar (in de vorm van lagere grondopbrengsten), en niet door de woonconsument.⁴⁸ Zo blijven verstoringen van de marktwerking beperkt. Uiteraard moet wel worden voorkomen dat de lagere grondopbrengsten voor gemeenten ertoe leiden, dat de planexploitatie financieel niet meer rond komt, of dat de plankwaliteit sterk achteruit gaat. Met name in een woningmarkt met stagnerende huizenprijzen is dit een risico. Daarom zou het Rijk de gemeentelijke grondexploitaties zorgvuldig moeten monitoren. Wanneer blijkt dat bepaalde gemeenten als gevolg van een tegenzittende woningmarkt in de problemen komen, dan dient nagedacht te worden over een eventuele financiële inzet van rijkswege, bijvoorbeeld in de vorm van locatiesubsidies.

173

7.6 Het ontwikkelingsproces op lokaal niveau

De gemeentelijke praktijk van woningbouw- en locatieontwikkeling en grondbeleid wordt gekenmerkt door een aantal structurele problemen (zie ook paragraaf 4.2.2). De raad geeft aan hoe hij tegen deze problemen aankijkt en formuleert een aantal mogelijke oplossingen.

Een realistischer en transparanter gemeentelijk grondbeleid

Over het algemeen zit er een flinke tijdsspanne tussen het moment waarop de gemeente de grondprijzen vaststelt, en het moment waarop de te bouwen woningen uiteindelijk worden verkocht. De gemeentelijke grondprijzen zijn meestal dan

⁴⁸ Bij bepaalde niet-conforme kwaliteitseisen kan overwogen worden om de kosten van deze eisen te verdelen tussen de gemeente enerzijds en de bewoners anderzijds. Dit geldt met name voor niet-marktconforme kwaliteitseisen waarvan verwacht kan worden dat ze op termijn wel marktconform zullen worden, zoals bijvoorbeeld kwaliteitseisen op het gebied van energiebesparing.



ook gebaseerd op een inschatting van de toekomstige verkoopprijzen van de nieuw te realiseren woningen. De raad heeft de indruk dat de gemeenten deze toekomstige verkoopprijzen in sommige gevallen (al dan niet bewust) erg rooskleurig inschatten. Door hoge grondprijzen te vragen hoopt men de grondopbrengsten te maximaliseren om deze opbrengsten vervolgens te kunnen gebruiken voor het doen van onrendabele investeringen, zowel binnen als buiten het plangebied.⁴⁹ Er ontstaan procyclische effecten waarbij de gemeenten zichzelf als het ware rijk rekenen.

Dit is geen wenselijke praktijk, omdat het kan leiden tot een opwaartse druk op de huizenprijzen, een vermindering van de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen en een groter risico op stagnatie van bouwprojecten (grotere kans op herontwikkeling). Een meer realistische grondprijsvaststelling door de gemeenten is daarom nodig. Een eerste stap in deze richting betreft het transparanter maken van het grondbeleid. Gemeenten zouden duidelijk in hun plannen moeten aangeven welke aannamen gebruikt zijn bij het vaststellen van de gemeentelijke grondprijzen. Tevens zouden ze inzichtelijk moeten maken voor welke investeringen de grondopbrengsten gebruikt worden. Op die manier kunnen lokale politici, burgers, woningcorporaties en marktpartijen het realiteitsgehalte en de wenselijkheid van het gemeentelijke grondbeleid en de investeringen die er met behulp van de grondopbrengsten gedaan worden beter beoordelen.

Gemeentelijk grondbeleid; geef de nieuwe beleidsinstrumenten een kans

In paragraaf 4.2.2 is aandacht besteed aan de verschillende knelpunten op de grondmarkt, zoals *free rider* gedrag, speculatie en gebrek aan concurrentie op de woningbouwmarkt door vroeg ingenomen grondposities. Inmiddels zijn er verschillende wetsinitiatieven ontwikkeld die tot doel hebben om deze problemen het hoofd te bieden. Zo is de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) recent gewijzigd, waardoor gemeenten meer juridische en beleidsmatige mogelijkheden hebben gekregen om speculatief gedrag en toekomstige monopolieposities van marktpartijen tegen te gaan.

Een ander belangrijk beleidsinstrument is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, met daaraan gekoppeld de Grondexploitatiewet en de gewijzigde Ontheffingswet. Deze wetten worden in 2008 van kracht. Dankzij de Grondexploitatiewet krijgen de gemeenten meer mogelijkheden om kosten te verhalen en de gewenste plankwaliteit te realiseren. Gemeenten kunnen private partijen namelijk een bouwvergunning weigeren, wanneer er niet wordt voldaan aan de door de wet gestelde voorwaarden.⁵⁰ In die zin voorziet de wet in een 'stok achter de deur'

⁴⁹ Soms 'lekker' deze opbrengsten ook weg naar de algemene middelen van een gemeente.

⁵⁰ De zogenaamde kostensoortlijst geeft aan welke kosten de gemeente publiekrechtelijk op de private partijen mag verhalen.

voor het geval de gemeente er in overleg met de marktpartijen en/of woningcorporaties niet uitkomt.

De raad meent dat deze nieuwe wetsinitiatieven de kans moeten krijgen om zich te bewijzen. Pas als de genoemde wetten enige tijd van kracht zijn, zal blijken of ze daadwerkelijk in staat zijn om de knelpunten op de grondmarkt op te lossen. Dit betekent dat een zorgvuldige monitoring van de effecten van de nieuwe wetgeving vereist is. Mochten deze effecten in de praktijk tegenvallen, dan dient te worden nagedacht over meer fundamentele wijzigingen van het grondbeleid, zoals bijvoorbeeld een loskoppeling van eigendomsrecht en bouwrecht.

Vereveningsconstructies: mogelijkheden en grenzen

Vandaag de dag worden niet-rendabele voorzieningen op nieuwbouwlocaties vaak deels gefinancierd uit de winsten die worden behaald op commerciële investeringen. De raad staat positief tegenover dergelijke vereveningsconstructies en wil ze ook graag inzetten om de stedelijke vernieuwing verder van de grond te krijgen. Dit vereist bovenplanse verevening waarbij de winsten uit woningbouw op uitleglocaties gebruikt worden om onrendabel te investeren in stedelijke vernieuwingsgebieden.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de mogelijkheden voor verevening sterk afhankelijk zijn van de heersende conjunctuur op de woningmarkt. In een opgaande woningmarkt zijn deze mogelijkheden een stuk groter dan in een stagnerende woningmarkt. Gemeenten en Rijk moeten zich dan ook realiseren dat woningbouw geen oneindige inkomstenbron is. Men dient na te denken over alternatieve manieren om niet-rendabele voorzieningen te financieren ten tijde van een tegenzittende woningmarkt.

175

Een kwaliteitsimpuls voor de gemeentelijke diensten

Gemeenten kampen dikwijls met een kwantitatief en kwalitatief personeelstekort (zie paragraaf 4.2.2). Ze hebben soms onvoldoende personeel dat deskundig genoeg is om effectief te functioneren binnen het complexe netwerk waarin bouwlocaties worden ontwikkeld. Dit is geen verwijt aan het gemeentepersoneel. Van een gemeenteamtenaar in een kleinere gemeente, die zich vaak met veel meer onderwerpen bezighoudt dan locatieontwikkeling alleen, kan niet worden verwacht dat hij/zij zich op alle fronten kan meten met de meer gespecialiseerde (en beter betaalde) medewerkers van de grote projectontwikkelaars en woningcorporaties. Dit is een probleem, omdat het kan leiden tot ongelijke machtsverhoudingen tussen gemeenten enerzijds en de bouwende partijen anderzijds. Daarom meent de raad dat het deel van het gemeentelijke ambtenarenapparaat dat zich bezig houdt met locatieontwikkeling en/of wonen een impuls zou moeten krijgen, met name in de wat kleinere gemeenten. Het Rijk kan hier op



velerlei wijzen bij assisteren, bijvoorbeeld door het uitlenen van project- en procesmanagers, het opzetten en/of ondersteunen van kennis- en opleidingscentra en het belonen van goed opdrachtgeverschap.

Uit de reactie van voormalig minister Dekker op het VROM-raadsadvies 'Ruimte geven, ruimte nemen' (VROM-raad, 2006a) blijkt overigens dat het ministerie de geconstateerde knelpunten onderkent en in overleg met IPO (Interprovinciaal Overleg) en VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) zoekt naar mogelijkheden om de kennis en kunde op gemeentelijk niveau te verbeteren.

Meer flexibiliteit in het ontwikkelingsproces

Het gebrek aan flexibiliteit is één van de oorzaken van de stagnatie in de bouwproductie. Bij veranderingen in de economische conjunctuur moeten er nieuwe afspraken over de planexploitatie worden gemaakt, wat vertraging kan opleveren. Om deze problemen het hoofd te bieden pleit de raad voor meer flexibiliteit in het proces van locatieontwikkeling. Het concept van het 'onbestemd bouwen' (zie kader) biedt hiervoor goede mogelijkheden.

Onbestemd bouwen

Onbestemd bouwen maakt het planvormingsproces flexibel, waardoor er goed kan worden ingesprongen op veranderingen in de economische conjunctuur. De kans op herontwikkeling wordt kleiner. Dit garandeert een continue bouwproductie. Bij onbestemd bouwen worden bouwplannen zo lang mogelijk 'onbestemd' gehouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om nieuwbouwprogramma's waarvan zolang mogelijk onduidelijk blijft of de op te leveren woningen huur- of koopwoningen zullen zijn. Ook kan worden gedacht aan het bouwen van woningen met een variabele kwaliteit; in eerste instantie wordt er alleen uitgegaan van een bepaalde basiskwaliteit, maar indien de omstandigheden op de woningmarkt hiertoe aanleiding geven, kan er makkelijk en snel extra kwaliteit worden toegevoegd. Door dergelijke 'onbestemdheden' in te bouwen in het woningbouwprogramma kan optimaal worden ingespeeld op eventuele veranderingen in de woningvraag (zie ook Winsemius et al., 2004).

Onbestemd bouwen is binnen de huidige ordening prima mogelijk en op diverse plaatsen gebeurt het al. Het vergt alleen wel een andere manier van werken van de betrokken projectontwikkelaars, bouwondernemingen en gemeenten. Bij onbestemd bouwen is het niet meer mogelijk om alles op voorhand vast te leggen en op basis van voorcalculaties kosten en opbrengsten te verdelen. In plaats daarvan is er sprake van een verdeling van winst of verlies op basis van nacalculaties van de gebiedsexploitatie. Dit maakt de financiële risico's voor gemeenten en marktpartijen wel groter.

7.7 Meer differentiatie in het woningaanbod

Om de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden te vergroten dient er meer variatie in het woningaanbod te komen. Dit kan door tussenvormen tussen huren en kopen en particulier opdrachtgeverschap meer te stimuleren.

Meer tussenvormen tussen huur en koop

Eén van de grootste problemen op de huidige woningmarkt betreft de grote kloof (voor wat betreft prijs en kwaliteit) tussen de huur- en de koopsector. Volgens de raad zou deze kloof verkleind moeten worden door zowel hervormingen in de vraagondersteuning en het huurbeleid (zie de hoofdstukken 8 en 9) alsook door specifiek aanbodbeleid. Aan de aanbodzijde van de woningmarkt zou er meer aandacht moeten komen voor zogenaamde tussenvormen tussen huur en koop (zoals bijvoorbeeld Koopgarant, zie kader). Deze concepten combineren elementen van huur en koop en zijn met name gericht op het vergroten van de betaalbaarheid, en het verminderen van het financiële risico dat de bewoners lopen (Elsinga, 2004).

Tot op heden zijn de tussenvormen nog niet op grote schaal voorhanden. Enkele grote woningcorporaties lopen voor de troepen uit en bieden al geruime tijd tussenvormen aan. Veel andere verhuurders laten nog een afwachtende houding zien. De raad vindt dit jammer en hoopt dat de tussenvormen tussen huur en koop in de toekomst beter tot ontwikkeling zullen komen. Zowel in de nieuwbouw als ook in de bestaande woningvoorraad kunnen huurkoopconstructies namelijk bijdragen aan een meer graduele overgang tussen huren en kopen, waardoor gemakkelijker aan de vraag van burgers tegemoet kan worden gekomen.



Koopgarant

Een voorbeeld van een concept dat koopwoningen beter betaalbaar maakt is Koopgarant. Deze koopvorm passen diverse corporaties (Woonbron, Woondrecht, de Alliantie en Parteon) toe. Het houdt in dat een woning met 25 tot 30% korting op de marktwaarde wordt verkocht aan de koper. Wanneer de koper vertrekt worden zowel winst als verlies *fifty-fifty* gedeeld. De koper moet de woning altijd aan de corporatie te koop aanbieden maar heeft ook de garantie dat de woning binnen drie maanden wordt gekocht. De investeringen die de bewoner in de woning heeft gedaan blijven bij de winstdeling buiten beschouwing en komen dus volledig ten goede aan de bewoner zelf. Dit is mogelijk omdat men het 'binnenpakket' van de woning afzonderlijk taxeert.

Rekenvoorbeeld

Marktwaarde bij aankoop	€ 120.000
Aankoopprijs (25% korting)	€ 90.000
Marktwaarde bij verkoop	€ 150.000
Waardestijging	€ 30.000
Terugkoopprijs: aankoopprijs + 50% waardestijging	€ 90.000 + € 15.000 = € 105.000

Particulier opdrachtgeverschap

Particulier opdrachtgeverschap kan worden gezien als de ultieme vorm van keuzevrijheid in het wonen, omdat het burgers de kans geeft om naar eigen inzicht invulling te geven aan hun woningsituatie. Het kan echter ook leiden tot meer concurrentie aan de aanbodzijde van de woningmarkt, omdat burgers een alternatief krijgen voor het kopen van een door een projectontwikkelaar ontwikkelde woning. Sinds het verschijnen van de nota 'Mensen, wensen, wonen' (ministerie van VROM, 2000) is het stimuleren van het particulier opdrachtgeverschap een belangrijke doelstelling van het woonbeleid.

Door verschillende factoren, zoals bijvoorbeeld hoge grondprijzen, moeilijkheden bij de voorfinanciering van grond, ingewikkelde procedures voor zowel particuliere opdrachtgevers als gemeenten en gebrek aan grond door reeds eerder door marktpartijen ingenomen grondposities, komt het particulier opdrachtgeverschap in de praktijk echter nog niet goed van de grond. Slechts 11% van de nieuwbouwwoningen wordt in particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat ongeveer veertig procent van de verhuiscapaciteit huishoudens interesse heeft in het in eigen beheer bouwen van een woning (SEV, 2006). Hier ligt dus een opgave.

Daarom meent de raad dat de rijksoverheid het particulier opdrachtgeverschap actiever zou moeten stimuleren. Wat dit betreft steunt hij het advies van de SEV (2006) om een Ontwikkelfonds Particuliere Bouw in het leven te roepen, te vullen met geld vanuit het Rijk en de provincies. Dit fonds zou onder bepaalde voorwaarden startkredieten kunnen verstrekken aan initiatieven voor particuliere bouw. Deze kredieten zouden na een paar jaar weer terug moeten vloeien in het Ontwikkelfonds, waardoor een soort van *revolving fund* ontstaat. Het zijn echter vooral de gemeenten die een sleutelrol zouden moeten spelen bij het faciliteren en stimuleren van particulier opdrachtgeverschap. Gemeenten kunnen het particulier opdrachtgeverschap volgens de SEV (2006) op de volgende manieren stimuleren:

- door de formulering van een particulier-opdrachtgeversbeleid dat duurzaam verankerd wordt binnen de eigen organisatie;
- door een gericht en actief grondbeleid: reserveren van grond voor particulier opdrachtgeverschap;
- door in de bestemmingsplannen zones aan te wijzen voor particulier opdrachtgeverschap;
- door actieve steun te verlenen aan collectief particulier opdrachtgeverschap, onder andere door goede ambtelijke begeleiding en professionele bouwbegeleiding.

179

De raad kan zich goed vinden in deze aanbevelingen van de SEV en hoopt dat de gemeenten ze overnemen. Tegelijkertijd moeten gemeenten niet alleen het belang van individuele particuliere opdrachtgevers dienen, maar ook het algemeen belang behartigen. Dit betekent dat ze best randvoorwaarden mogen stellen aan de wijze waarop het particulier opdrachtgeverschap wordt ingevuld. De raad ziet ook veel mogelijkheden voor collectief particulier opdrachtgeverschap (zie kader). Door collectief particulier opdrachtgeverschap (waarvan de kosten over het algemeen lager zijn dan van individueel particulier opdrachtgeverschap) kunnen de groepen die het meest last hebben van het woningtekort (starters, ouderen, lage en middeninkomensgroepen) namelijk in staat worden gesteld om betaalbare en op maat gesneden woningen te bouwen.



Vrijburcht: een voorbeeld van collectief particulier opdrachtgeverschap

De gemeente Amsterdam heeft zich tot doel gesteld het particulier opdrachtgeverschap te stimuleren en stelt hiervoor geld en bouwgrond ter beschikking. Met name op het Steigerland, één van de kunstmatige eilanden in de nieuwe wijk IJburg, vindt een aanzienlijk deel van de woningbouw plaats op zogenaamde vrije kavels. De meeste van deze kavels worden bebouwd door individuele particuliere opdrachtgevers. Daarnaast is een grote kavel op de hoek van het eiland bestemd voor collectief particulier opdrachtgeverschap. De collectieve opdrachtgevers die deze kavel mogen bebouwen zijn geselecteerd met behulp van een prijsvraag. De animo voor deze prijsvraag was groot; maar liefst veertig groepen tekenden op het project in. Uiteindelijk werden er vier groepen geselecteerd, waaronder drie kleine groepen en een grote groep rondom architect Hein de Haan van architectenbureau Casa.

Om het project verder van de grond te krijgen werd de Stichting Vrijburcht opgericht. Deze stichting ontwikkelde een voorstel voor een complex, genaamd Vrijburcht, waar wonen en werken wordt gecombineerd, dat geschikt is voor mensen uit verschillende sociale groepen, en dat tegelijkertijd iets zou betekenen voor de buurt. Begin 2003 stond het project voor een vuurproef, omdat toen de eerste stortingen gedaan moesten worden. De benodigde voorfinanciering, die uiteindelijk op ongeveer acht procent van de vrij op naam prijs van de woningen zou uitkomen, bleek voor veel belangstellenden een probleem te zijn. Van de tachtig oorspronkelijke belangstellenden vielen er maar liefst zestig af. De resterende deelnemers maakten voor de voorfinanciering gebruik van een persoonlijke lening van de Rabobank. Omdat het aantal deelnemers in het project kleiner was dan het aantal geplande woningen diende er een derde risicodragende partij gevonden te worden. Woonstichting De Key bleek bereid als achtervang te fungeren en stond garant voor 22 nog onverkochte woningen. Hoewel de in Vrijburcht te bouwen woningtypen op een gegeven moment wel vastlagen, hadden de deelnemers in het project veel zeggenschap over de indeling van de woning. Iedere deelnemer kreeg de mogelijkheid om drie keer individueel met de architect te spreken en zijn/haar eigen wensen met betrekking tot de indeling van de woning op tafel te leggen. Hierdoor is geen woning in Vrijburcht hetzelfde.

Een ander onderscheidend kenmerk van Vrijburcht is de aanwezigheid van verschillende gemeenschappelijke voorzieningen. Zo kunnen alle bewoners gebruik maken van de gemeenschappelijke binnentuin, van het theater, van de vergaderruimte en van de logeerkamer.

Vrijburcht is ontworpen door Hein de Haan van Casa Architecten, die zelf ook deelnemer in het project is. Het complex heeft een multifunctioneel karakter en

bestaat uit 29 'gewone' koopwoningen, 10 koopwoningen voor ontvangers van de zogenaamde Amsterdamse Middensegment Hypotheek, 12 woonwerkwoon-ingen en vier bedrijfsruimten. Daarnaast herbergt Vrijburcht een woongroep voor licht verstandelijk gehandicapten, een kinderdagverblijf, een café-restaurant, twee parkeergarages en de eerder genoemde gemeenschappelijke voorzienin- gen. De groepswoningen voor de verstandelijk gehandicapten, het kinderdag- verblijf en het café-restaurant zijn eigendom van De Key.

7.8 Aanbodbeleid in 'Ruimte geven, bescherming bieden'

In de woningmarktvisie 'Ruimte geven, bescherming bieden' (ministerie van VROM, 2006) neemt het bevorderen van het woningaanbod een zeer belangrijke plaats in. Het motto is 'bouwen, bouwen, bouwen'. De uitwerking van dit motto resulteert in een omvangrijk pakket aan beleidsmaatregelen en voorstellen. De voorstellen uit de woningmarktvisie en het door de raad voorgestelde aanbod- beleid komen in redelijke mate overeen. Toch zijn er ook enkele belangrijke verschillen. Zo besteedt de visie bijvoorbeeld geen aandacht aan het kwaliteits- beleid bij nieuwbouw en de kwaliteit van het gemeentelijke ambtenarenapparaat. Verder zijn opvallend veel beleidsambities geagendeerd in termen van 'onder- zoek' en 'overleg'. De nota houdt daarom het midden tussen een beleidsnota en een onderzoeksagenda.

181

7.9 Samenvatting en conclusie

Hieronder vatten we de belangrijkste voorstellen uit dit hoofdstuk puntsgewijs samen:

- Concentreer de nieuwbouwproductie in en rondom de regio's met de grootste druk op de woningmarkt.
- Kies voor meer en voor kleinere bouwlocaties en geef gemeenten de mogelijk- heid om te bouwen voor hun eigen bevolkingsaanwas.
- Intensiveer de locatiesubsidies en richt deze subsidies vooral op maatschappe- lijk gewenste, maar lastig te ontwikkelen locaties.
- Concentreer nieuwe woningbouw voor een belangrijk deel in en rondom het bestaand stedelijk gebied en stem het subsidie- en vereveningsbeleid hierop af.
- Laat gemeenten hun woningbouwprogramma's meer baseren op de woon- wensen van burgers en minder op de potentiële grondopbrengsten.
- Zorg voor een gerichte differentiatie van de nieuwbouwproductie, zodat huis- houdens die dit willen kunnen stijgen op de woonladder.



- Vergroot de ruimtelijke keuzevrijheid van burgers door gespiegeld te bouwen: duurdere woningen in de steden en goedkopere woningen in de regio-gemeenten.
- Agendeer als rijksoverheid het anticyclisch en toekomstgericht denken en behartig waar nodig zelf het lange termijnperspectief.
- Maak gebruik van de rol die de woningcorporaties kunnen vervullen bij het doen van anticyclische en toekomstgerichte investeringen.
- Zorg dat gemeenten een realistisch en transparant grondbeleid voeren, waarbij ze zichzelf niet rijk rekenen.
- Geef de nieuwe grondbeleidsinstrumenten een kans.
- Gemeenten moeten zich realiseren dat woningbouw geen oneindige inkomstenbron is, maar dat er grenzen zijn aan de grondopbrengsten en de mogelijkheden voor verevening.
- Vergroot de kennis en kunde van gemeenten op het gebied van locatieontwikkeling, zodat gemeentelijke overheden een beter tegenwicht kunnen bieden aan marktpartijen en woningcorporaties.
- Draag zorg voor meer flexibiliteit in het locatieontwikkelingsproces, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van het concept 'onbestemd bouwen'.
- Stimuleer tussenvormen tussen huren en kopen om zo de kloof tussen de huur- en de koopsector te verkleinen, en de keuzemogelijkheden van huishoudens te vergroten.
- Stimuleer het particulier opdrachtgeverschap, en met name het collectief particulier opdrachtgeverschap, meer en actiever.



JAAR.NL
vindt in december 837 resultaten

MIJN JAAR

TERUG

Tijds verloop
 Woonhuis (625)
 Appartement (1.900)
 Overig (0)
 Recreatie (3)

Woningoppervlakte
 < 50 (19)
 > 50 (5.95)
 > 100 (3.65)
 > 200 (28)

Perceeloppervlakte
 < 150 (208)
 > 150 (1.99)
 > 500 (26)
 > 1000 (7)

Aankelstichting
 Sinds 3 dagen (27)
 Sinds 1 week (41)
 Sinds 1 maand (154)
 Oudler (693)

Bouwperiode
 Voor 1930 (59)
 1930-1960 (84)
 1960-1980 (108)
 1980-2000 (122)
 Vanaf 2000 (92)

Financie aflopend

€ 259.000,-
 Woning: 120 m²
 Perceeloppervlakte: 308 m²

€ 91.500,-
 Woning: 70 m²
 Perceeloppervlakte: Onbekend

€ 141.500,-
 Woning: 85 m²
 Perceeloppervlakte: 111 m²

€ 96.500,-

William Kloosterlaan 29
 7417 EP DE WENSTER
 Amsterdam, Noord-Holland
 Recreatieve Woning

Amsterdam, Noord-Holland
 Appartement

Wijk 10, 7413 AP DE WENSTER
 Amsterdam, Noord-Holland
 Appartement

Kilstraat 60/60A
 7413 AP DE WENSTER
 Amsterdam, Noord-Holland
 Appartement

Map showing location in De Wijk, Amsterdam.

Tijd voor keuzes

2.07 koopwoningen gevonden

Keep voor nieuwbouwprojecten Algemene Europe

Projectnaam	Woningtype	Perceelopp.	Vraagprijs
Willemsgraven 4-5a 1055 HR Amsterdam	Woning	80 m²	€ 264.500 k.k.
Goeden Leeuw 1024 1103 KZ Amsterdam, Zuidboord	Woning	110 m²	€ 162.500 k.k.
Van Hoogerhede 24 C 1013 BE Amsterdam	Woning	110 m²	€ 389.000 k.k.

Soort object
 Woning (80)
 Appartement (20)
 Overig (0)
 Bouwgrond (0)

Soort bouw
 Bestaande bouw (102)
 Nieuwbouw (10)

Bouwperiode
 Voor 1930 (56)
 1930 - 1939 (25)
 1940 - 1944 (19)
 1945 - 1949 (10)
 1950 - 1959 (28)

Binnen 15 minuten een online hypotheek-offerte
 Fragel zelf het bestje voor jezelf met de voordelige hypotheek van Monitoor

Perspectief op een woningmarkt in balans

8 Vraagondersteuningsbeleid

8.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is uitgebreid over de vraagondersteuning gediscussieerd, zowel in de maatschappij alsook in de politiek. Inmiddels is de politieke discussie over de vraagondersteuning enigszins geluwd, mede doordat het regeerakkoord weinig ruimte biedt voor nieuwe beleidsinitiatieven op dit vlak. De raad verwacht echter dat het debat over vraagondersteuning op termijn ook in de politiek weer in volle hevigheid de kop op steekt. Al was het maar omdat de maatschappelijke discussie hierover nog steeds volop gevoerd wordt en de problemen op de woningmarkt nog onverminderd groot zijn.

Naar de mening van de raad is een ingrijpende hervorming van de vraagondersteuning dringend gewenst. In dit hoofdstuk schetsen we de hoofdlijnen van een ander vraagondersteuningsstelsel. De raad wil hiermee de volgende twee doelstellingen verwezenlijken:

1. de vraagondersteuning meer specifiek richten op de groepen die ook daadwerkelijk ondersteuning nodig hebben;
2. de bestaande kloof tussen de koop- en de huursector verkleinen en zo de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden vergroten.

185

Deze voorstellen van de raad moeten leiden tot een systeem dat effectiever en minder kostbaar is dan het huidige systeem, maar dat tegelijkertijd voldoende bescherming biedt aan lage inkomensgroepen.

Opbouw van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk komen de volgende zaken aan de orde:

- De uitgangspunten voor een nieuw systeem van vraagondersteuning (paragraaf 8.2)
- De principes van de door de raad voorgestelde eigendomsneutrale woontoeslag (paragraaf 8.3)
- De vraagondersteuning in de huursector (paragraaf 8.4)
- De vraagondersteuning in de koopsector (paragraaf 8.5)
- Het transitietraject voor de vraagondersteuning in de koopsector (paragraaf 8.6)
- Voor- en nadelen van het door de raad voorgestelde systeem (paragraaf 8.7)
- Een reactie op het vraagondersteuningsbeleid in de nota 'Ruimte geven, bescherming bieden' (paragraaf 8.8)



- Een puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen (paragraaf 8.9)

8.2 Uitgangspunten voor een nieuw systeem van vraagondersteuning

De raad vindt het de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat iedereen zonder betaalbaarheidsproblemen op een bepaald door de politiek vastgesteld basisniveau kan wonen. Als de uitkomsten van de markt ervoor zorgen dat dit voor bepaalde groepen niet mogelijk is, dan dient de overheid te interveniëren door middel van vraagondersteuning en/of prijsregulering. De legitimatie voor deze vorm van overheidsingrijpen kan worden gevonden in het sociale rechtvaardigheidsmotief en het ontwikkelingsmotief (zie ook paragraaf 2.2). Hierbij is het uiteraard wel van groot belang dat de vraagondersteuning en de regulering gericht en doelmatig worden ingezet. De instrumenten zouden zich daarom alleen moeten richten op de huishoudens die ook echt ondersteuning nodig hebben. Daarnaast mag de vraagondersteuning het keuzeproces van burgers zo min mogelijk verstoren. Dit doet recht aan het zelfbeschikkingsrecht van burgers en leidt tot een optimale welvaart. Het vraagondersteuningsbeleid zou daarom geen onderscheid moeten maken tussen kopen en huren (zie ook paragraaf 6.2). De raad pleit voor een meer eigendomsneutraal woonbeleid, waarin de woonsubsidies niet worden gebruikt om een bepaalde eigendoms categorie te stimuleren. Kopers en huurders met dezelfde kenmerken (inkomen, huishoudensgrootte) zouden grosso modo dezelfde mate van overheidssteuning moeten ontvangen. Op die manier hebben burgers maximale vrijheid om zelf te beslissen of ze in een huur- of een koopwoning willen wonen, en wordt voorkomen dat één van de beide eigendomssectoren gestigmatiseerd raakt (zie ook Gurney, 1999).

Eigendomsneutraliteit in theorie

Het begrip eigendomsneutraliteit, of sectorneutraliteit, is complex. Volgens de theorie is er sprake van volledige eigendomsneutraliteit als aan de volgende vijf voorwaarden wordt voldaan (Haffner, 2003):

1. een huurwoning biedt een even goede kwaliteit als een koopwoning;
2. een huurwoning biedt evenveel vrijheid als een koopwoning bij veranderingen van en investeringen in de woning;
3. een huurwoning biedt dezelfde mate van rechtszekerheid als een koopwoning;
4. een koopwoning biedt evenveel mobiliteit als een huurwoning;
5. koopwoningen en huurwoningen komen in financieel opzicht op hetzelfde neer.

Het is duidelijk dat er op de Nederlandse woningmarkt momenteel absoluut niet aan deze vijf voorwaarden wordt voldaan. Gezien de intrinsieke verschillen tussen huren en kopen is eigendomsneutraliteit volgens de bovenstaande definitie in de praktijk volstrekt onhaalbaar. Dat is maar goed ook, omdat er bij volledige eigendomsneutraliteit feitelijk slechts één eigendoms categorie is. Er valt voor de woonconsumenten dan weinig te kiezen. Wanneer de raad in dit rapport spreekt over eigendomsneutraliteit, refereert hij dan ook niet aan eigendomsneutraliteit in theoretische zin, maar aan eigendomsneutraliteit in het woonbeleid van de overheid.

Eigendomsneutraliteit in het woonbeleid

De raad is van mening dat het woonbeleid huren en kopen zoveel mogelijk op dezelfde wijze zou moeten behandelen. Juist omdat kopen en huren intrinsiek van elkaar verschillen, is het van belang dat woningzoekenden in de verschillende segmenten van de woningmarkt (zowel het lage segment, het middensegment als ook het hoge segment) kunnen kiezen tussen huren, kopen of een tussenvorm van deze beide eigendomssectoren.

De kwaliteitsverschillen tussen de huur- en de koopsector kunnen bijvoorbeeld worden verkleind door meer dure huurwoningen toe te voegen en sociale huurwoningen gericht te verkopen.⁵¹ Ter overbrugging van de financiële verschillen tussen huren en kopen zijn de zogenaamde tussenvormen zeer geschikt (zie ook paragraaf 7.7). Ook kunnen de specifieke nadelen die aan de beide eigendomssectoren kleven worden verminderd. Zo kan de zeggenschap in de huursector worden vergroot door huurders meer vrijheid te geven bij het aanbrengen van verbeteringen en aanpassingen in de woning, en hen financieel te compenseren voor deze investeringen wanneer ze de woning verlaten (het zogenaamde ZAV-beleid). Ook kan de huurder meer zekerheid krijgen over de toekomstige huurontwikkeling, bijvoorbeeld via huurvastcontracten.

In de koopsector kan het financiële risico bij waardedaling, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden verkleind via collectieve en eventueel door de overheid ondersteunde garantiefondsen en woonlastenverzekeringen. Aan huishoudens die vanwege hun inkomen/achtergrond of de plek waar hun woning is gesitueerd lastig een hypothecaire lening kunnen bemachtigen, kan de overheid bovendien specifieke steun verlenen (Boelhouwer, 2006b). Door al deze interventies komen er specifieke eigendomsvormen die de kloof tussen huurder en koper verkleinen en daarmee de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden vergroten. De belangrijkste hervormingen zijn echter nodig op het gebied van de vraagondersteuning. In het huidige woonbeleid worden huren en kopen op totaal

⁵¹ Vanzelfsprekend is een dergelijk aanbodbeleid alleen zinvol en wenselijk als het overeenkomt met de woningvraag van woonconsumenten.



verschillende wijze behandeld (zie ook hoofdstuk 4). Dit heeft negatieve effecten voor het functioneren van de woningmarkt; de kloof tussen de huur- en de koopsector wordt erdoor versterkt, hetgeen de keuzemogelijkheden voor woonconsumenten beperkt. Om dit te voorkomen moet de vraagondersteuning meer eigendomsneutraal gemaakt worden. Kopers en huurders met een gelijk inkomen en gelijke huishoudenskenmerken zouden grosso modo dezelfde mate van overheidssteun moeten ontvangen.

Concreet betekent dit dat de overheidsmaatregelen die de woonkosten van respectievelijk huurders en kopers beïnvloeden niet mogen leiden tot bevoordeling van één van deze beide eigendomssectoren. Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Zowel in de koop- als de huursector gaat het namelijk om een breed scala van overheidsinterventies, die zowel betrekking hebben op de aanbodzijde alsook op de vraagzijde van de woningmarkt (zie hieronder voor een globaal overzicht). Idealiter zouden al deze interventies op elkaar afgestemd of afgeschaft moeten worden. In eerste instantie wil de raad zich echter richten op twee specifieke overheidsinterventies: de vraagondersteuning en de huurregulering.

Overheidsinterventies die de woonkosten in de huur- en de koopsector beïnvloeden

Koopsector:

- Aftrek hypotheekrente
- Bijtelling eigenwoningforfait
- Overdrachtsbelasting
- Belastingvrijstelling kapitaalverzekering eigen woning
- BLS-subsidies
- Onroerend zaakbelasting
- Wet bevordering eigenwoningbezit en startersleningen

Huursector:

- Huurtoeslag
- Prijsregulering voor groot deel huurwoningenvoorraad
- Voordelen voor woningcorporaties (BLS-subsidies, lagere grondkosten bij sociale woningbouw, Rijk als achtervang bij WSW, *revolving fund* principe, steun van Centraal Fonds Volkshuisvesting, leningen van de Bank Nederlandse Gemeenten)
- Vennootschapsbelasting (VPB) voor bepaalde typen commerciële verhuur, VPB-vrijstelling voor overige verhuringen
- Onroerend zaakbelasting
- Verkoop van huurwoningen met korting

Generieke belastingverlaging of specifieke subsidies?

De raad is van mening dat een zekere mate van vraagondersteuning op de Nederlandse woningmarkt onontbeerlijk is. Als gevolg van de spanning op de woningmarkt liggen de woonkosten in de meeste Nederlandse regio's namelijk zo hoog dat lage inkomensgroepen er zonder vraagondersteuning niet in zullen slagen om tegen redelijke woonlasten op een acceptabel niveau te wonen. De vraag is hoe de vraagondersteuning het best kan worden ingevuld: in de vorm van een belastingverlaging voor lage inkomensgroepen, zoals bijvoorbeeld voorgesteld door de REA (2006), of in de vorm van een meer specifieke op het wonen gerichte subsidie.

Een generieke belastingverlaging voor lage inkomensgroepen, te realiseren door de tarieven van de laagste schijf te verlagen, heeft als groot voordeel dat het een simpele ingreep is. Hierdoor zijn de uitvoeringskosten laag en is de maatregel eenvoudig aan de burgers uit te leggen. Een nadeel van een dergelijke maatregel is echter dat er niet gedifferentieerd kan worden naar bijvoorbeeld regio, huishoudensgrootte, hoogte van de woonuitgaven of eigendomssector. Alle huishoudens met een laag inkomen krijgen dezelfde mate van belastingverlaging en maatwerk is niet mogelijk.

Daarom meent de raad dat een generieke belastingverlaging *alleen* de vraagondersteuning nooit volledig kan vervangen. Ook in de toekomst blijft een specifiek vraagondersteuningsbeleid nodig, eventueel gekoppeld aan een generieke belastingverlaging. Dit betekent overigens niet per definitie, dat de vraagondersteuning buiten het fiscale systeem wordt gelaten. Indien mogelijk wil de raad de door hem voorgestelde woontoeslag graag integreren in het fiscale stelsel. Dit beperkt de uitvoeringskosten en zorgt ervoor dat de inkomenseffecten van de woontoeslag (onder andere armoedeval) goed worden afgestemd op de effecten van andere inkomensmaatregelen.

189

8.3 Naar een eigendomsneutrale woontoeslag

De raad vindt dat de vraagondersteuning gebaseerd zou moeten zijn op duidelijke normen ten aanzien van zowel woonlasten alsook woonkwaliteit. In de huidige huurtoeslag zijn dergelijke normeringen vooral impliciet aanwezig, terwijl er bij de fiscale behandeling van de eigen woning zelfs helemaal geen sprake is van woonlasten- en woonkwaliteitsnormeringen. Volgens de raad zou de hoogte van de vraagondersteuning afhankelijk moeten zijn van de volgende factoren:

- De woonuitgaven. In de huursector gaat het hierbij primair om de maandelijks te betalen huur, in de koopsector om de uitgaven aan hypotheekrente en hypotheekaflossing en de onderhoudskosten. Overigens is de raad wel van mening dat de woonuitgavenafhankelijkheid op een andere wijze vormgegeven zou



moeten worden dan in de huidige huurtoeslag. Huishoudens zouden meer gestimuleerd moeten worden om op zoek te gaan naar de voor hen ideale prijs-kwaliteitverhouding.

- Het huishoudensinkomen. De woontoeslag zou zich alleen moeten richten op de lagere inkomensgroepen.
- Het huishoudenstype/de huishoudensgrootte. Omdat grotere huishoudens meer woonkwaliteit nodig hebben dan kleinere huishoudens ligt het voor de hand dat ze ook een hogere woontoeslag ontvangen (uitgaande van een gelijk huishoudensinkomen).
- De woningmarktregio. In regio's met een gespannen woningmarkt liggen de woningprijzen hoger dan in regio's met een ontspannen woningmarkt, hetgeen betekent dat ook de woontoeslag op een hoger niveau moet komen te liggen.

In bijlage 1 werken we één en ander indicatief nader uit. We schetsen een mogelijke uitwerking van de voorgestelde eigendomsneutrale woontoeslag. Ook illustreren we de werking van deze toeslag aan de hand van enkele rekenvoorbeelden.

Doelgroep van de vraagondersteuning

In het huidige woonbeleid ontvangt een meerderheid van de bewoners een vorm van vraagondersteuning. Zo kunnen alle huizenkopers profiteren van de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning en kunnen huurders met een lager inkomen aanspraak maken op huurtoeslag. Daarnaast heeft een deel van de huurders te maken met gematigde huurprijzen. De geliberaliseerde huursector is eigenlijk het enige segment van de woningmarkt dat geen vraagondersteuning kent. De raad vindt dit geen effectieve wijze van subsidiering. Hij pleit er dan ook voor om de vraagondersteuning meer te richten op de groepen die deze steun echt nodig hebben, zoals huishoudens met een lager inkomen en/of speciale behoeften.

De vraag is vervolgens met welke inkomensgrenzen (en eventueel ook vermogensgrenzen) de doelgroep voor de vraagondersteuning moet worden afgebakend. In het door de raad voorgestelde vraagondersteuningsstelsel hangt dit af van de omstandigheden op de regionale woningmarkt. In een gespannen woningmarkt, met relatief dure referentiewoningen, komt de inkomensgrens voor de vraagondersteuning automatisch hoger te liggen dan in een meer ontspannen woningmarkt. Uiteraard is de omvang van de doelgroep geen statisch gegeven. Het aantal huishoudens dat tot de doelgroep van de woontoeslag behoort, hangt voor een belangrijk deel af van de ontwikkeling van de huishoudensinkomens en de regionale woningprijzen. In regio's waar de huishoudensinkomens sterker stijgen dan de woningprijzen zal de omvang van de doelgroep afnemen, terwijl in regio's waar de woningprijzen sterker stijgen dan de inkomens juist een omgekeerde trend zichtbaar zal zijn. Het doel van de raad is echter om gespannen woningmarkten

meer ontspannen te maken, zodat de doelgroep voor de vraagondersteuning na verloop van tijd kleiner kan worden.

Naar een regionale differentiatie in vraagondersteuning

In de voorstellen die de raad doet op het gebied van vraagondersteuning neemt het regionale niveau een belangrijke plaats in. De raad wil de maximaal toegestane huurprijzen en de hoogte van de vraagondersteuning laten verschillen tussen regio's. Hierbij rijst natuurlijk de vraag hoe groot de betreffende regio's moeten zijn, hoe ze worden afgebakend, en in hoeverre ze samenvallen met reeds bestaande administratieve grenzen. De raad kan op dit moment geen pasklaar antwoord op deze vragen geven. Hij wil echter wel benadrukken dat het voor de hand ligt om bij de afbakening van de regio's zoveel mogelijk uit te gaan van de feitelijke woningmarktsituatie (onder andere prijsniveaus), zodat de woningmarktregio's een zo groot mogelijke interne consistentie kennen. Tegelijkertijd is het zaak om niet teveel woningmarktregio's te onderscheiden, omdat dit kan leiden tot onoverzichtelijke situaties voor woningzoekenden en hoge uitvoeringskosten voor de overheid.

191

8.4 Vraagondersteuning in de huursector

Het door de raad voorgestelde vraagondersteuningsysteem richt zich net als de huidige huurtoeslag alleen op huishoudens met een wat lager inkomen. Toch zijn er ook enkele belangrijke verschillen tussen beide systemen. Zo biedt de huurtoeslag minder prikkels aan huishoudens om op zoek te gaan naar de optimale woonkwaliteit (minder *shopping incentives*), is de huurtoeslag minder expliciet gekoppeld aan een bepaalde woonkwaliteit, en kent de huurtoeslag geen regionale differentiatie. Om de huurtoeslag te kunnen omvormen tot het door de raad gewenste vraagondersteuningsysteem zijn de volgende aanpassingen nodig:

1. De kwaliteitskortingsgrens zou meer expliciet aan een bepaalde woonkwaliteit (referentiewoning met een bepaalde referentieprijs) gekoppeld moeten worden.
2. De kwaliteitskortingsgrens⁵² zou regionaal gedifferentieerd moeten worden.
3. Huurtoeslagontvangers zouden een sterkere prikkel moeten krijgen om op zoek te gaan naar de voor hen ideale prijs-kwaliteitverhouding. Dit kan door de kwaliteitskorting te vergroten en ervoor te zorgen dat huurders met vraagondersteuning die goedkoper gaan wonen, een zekere mate van financieel voordeel krijgen door deze beslissing.

⁵² De raad wil in dit rapport geen uitspraken doen over de gewenste hoogte van de kwaliteitskortingsgrens.



Nader onderzoek zal moeten uitwijzen op welke wijze, en met welk bijbehorend tijdpad, de drie voorgestelde aanpassingen in de huurtoeslag het meest effectief zijn door te voeren.

8.5 Vraagondersteuning in de koopsector

De raad is voorstander van een eigendomsneutraal georiënteerd woonbeleid. Daarom zou de woontoeslag ook op de koopsector van toepassing moeten zijn. Op die manier ontstaat een systeem van vraagondersteuning dat sterk lijkt op de vraagondersteuningsystemen zoals die ook in Duitsland, Frankrijk, en enkele Scandinavische landen bestaan (Hoekstra, te verschijnen).

De woontoeslag voor de koopsector is op verschillende manieren uit te werken. Een systematiek die is geënt op de woontoeslag in de huursector (zie ook bijlage 1) lijkt vooralsnog het meest realistisch. In een dergelijk vraagondersteuningssysteem ontvangen huizenkopers een woontoeslag die is berekend op basis van de referentiewoning, met bijbehorende referentieprijis, waarop ze in de huursector 'recht zouden hebben'. Het enige verschil is dat er bij de woonuitgaven niet wordt gekeken naar de betaalde huurprijs maar naar de voor eigenaar-bewoners relevante woonuitgaven (betaalde hypotheekrente, hypotheekaflossing, eventueel ook onderhoudskosten en belastingen). Deze woonuitgaven kunnen uiteraard niet onbeperkt worden ingebracht. Net als in de huursector zal er sprake moeten zijn van bepaalde aftoppingsgrenzen. In bijlage 1 lichten we werking van de woontoeslag nader toe aan de hand van enkele rekenvoorbeelden.

Volgens de raad heeft het baseren van de woontoeslag in de koopsector op de referentieprijzen in de huursector twee voordelen. In de eerste plaats zorgt dit systeem ervoor dat kopers en huurders met dezelfde huishoudenskenmerken, hetzelfde inkomen en dezelfde woonuitgaven ook dezelfde mate van vraagondersteuning ontvangen. Dit maakt de vraagondersteuning transparant en makkelijk uit te leggen aan de burgers. Ten tweede wordt zo voorkomen dat snelle kooprijfstijgingen direct leiden tot hogere uitgaven aan woontoeslagen voor eigenaar-bewoners. De overheidsuitgaven aan deze toeslagen hangen immers niet af van de (niet gereguleerde) koopprijzen, maar van de gereguleerde referentieprijzen in de huursector. Op het eerste gezicht lijken de voorstellen van de raad hierdoor niet eigendomsneutraal te zijn, en de lagere inkomensgroepen te dirigeren in de richting van de huursector. De raad wil deze conclusie echter sterk relativeren. De huurbeleidsvoorstellen van de raad (zie ook hoofdstuk 9) zijn er namelijk op gericht om de huurprijzen in het gereguleerde segment geleidelijk meer marktgeoriënteerd te maken. Op de langere termijn zullen de prijsverschillen tussen de gereguleerde huursector en de niet-gereguleerde koopsector dan ook kleiner

worden.⁵³ In dit verband dient men zich te realiseren dat de woontoeslag in de koopsector ook pas op langere termijn van kracht wordt, omdat huizenkopers in de eerstkomende periode nog gewoon gebruik kunnen maken van de (weliswaar af te bouwen) hypotheekrenteaftrek (zie ook paragraaf 8.6). Daarnaast wil de raad beschermde koop- of koophuurconstructies verder stimuleren, waardoor het kopen van een woning ook voor lage inkomensgroepen beter betaalbaar en minder risicovol wordt.

Ook in de koopsector zal de doelgroep van de woontoeslag uit huishoudens met een wat lager inkomen bestaan. Toch biedt het instrument ook waarborgen voor huishoudens met hogere inkomens. Mochten deze huishoudens te maken krijgen met een plotselinge inkomensdaling, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid, dan kan de woontoeslag er voor zorgen dat ze toch in hun huidige woning kunnen blijven wonen. Op die manier biedt de woontoeslag dus tot op zekere hoogte een bescherming tegen inkomensdaling. Dit is een element dat in de huidige hypotheekrenteaftrek ontbreekt.⁵⁴

Complicaties en alternatieven

Het feit dat huren en kopen een verschillende financieringsstructuur hebben kan de invoering van een eigendomsneutrale woontoeslag in de koopsector compliceren. In de koopsector zijn de woonlasten (woonuitgaven als percentage van het besteedbaar inkomen) in de beginperiode relatief hoog en worden ze over het algemeen lager naarmate een huishouden langer in een woning woont. Als gevolg van inkomensstijgingen en hypotheekaflossingen, wordt het belang van de uitstaande hypotheekschuld namelijk steeds kleiner. Deze in de tijd dalende woonlasten gelden echter niet voor huurders. De huurprijzen stijgen over het algemeen mee met de inkomensontwikkeling van huishoudens, waardoor de woonlasten van huurders grosso modo gelijk blijven, of soms zelfs stijgen, naarmate een huurder langer in de woning woont.⁵⁵

De vraag is of er in het systeem van vraagondersteuning rekening moet worden gehouden met deze intrinsieke verschillen tussen huren en kopen. Zo zou overwogen kunnen worden om de hoogte van de woontoeslag voor eigenaar-bewoners mede af te laten hangen van de looptijd van de hypotheek. Aan het begin van hun hypotheek zouden huizenkopers met een lager inkomen dan relatief veel ondersteuning kunnen krijgen, waarna de woontoeslag lager wordt, of eventueel zelfs geheel vervalt, naarmate men dichterbij het einde van de hypotheeklening

53 De snelheid waarmee de huurniveaus in het gereguleerde gebied meer marktgeoriënteerd gemaakt kunnen worden is echter mede afhankelijk van de omstandigheden op de (regionale) woningmarkt.

54 In de huidige hypotheekrenteaftrek kan inkomensdaling zelfs leiden tot minder in plaats van meer ondersteuning omdat men in een lager marginaal belastingtarief terecht komt.

55 Hoe dit precies uitpakt hangt af van de inkomensontwikkeling, het huurbeleid en de omstandigheden op de woningmarkt.



komt.⁵⁶ Op die manier ontstaat een subsidie die de toegankelijkheid van de koopsector vergroot, maar die vermindert naarmate de woonlasten van eigenaar-bewoners dalen. Een bijkomend voordeel is dat eigenaar-bewoners met een woontoeslag zo worden gestimuleerd om hun hypotheek af te lossen, waardoor ze minder financiële risico's lopen.

Een andere mogelijkheid is om de woontoeslag in de koopsector vast te stellen op basis van de zogenaamde gebruikskosten (zie kader). Deze optie kent een hoge mate van theoretische zuiverheid, maar is in de praktijk waarschijnlijk lastig te realiseren.

De gebruikskostenbenadering

Huren en kopen worden vaak met elkaar vergeleken aan de hand van de maandelijkse woonuitgaven. Bij de huurders kijkt men primair naar de maandelijks te betalen huurprijs (na aftrek van huurtoeslag), terwijl er bij de kopers wordt gekeken naar de maandelijkse hypotheekbetalingen (eventueel aangevuld met andere kosten zoals lokale belastingen en onderhoudskosten). Een dergelijke woonuitgaven- of kasstroombenadering houdt echter geen rekening met een wezenlijk verschil tussen huren en kopen. Terwijl huurders alleen woondiensten consumeren, heeft een koopwoning ook een investeringskarakter (zie ook Elsinga en Conijn, 2001; Ras *et al.*, 2006). Eigenaar-bewoners kunnen vermogen opbouwen, of juist verliezen, in hun eigen woning. Theoretisch gezien kan de financiële situatie van huurders en kopers dan ook alleen goed worden vergeleken wanneer rekening wordt gehouden met de vermogensopbouw in de koopsector, en de kosten en opbrengsten die deze vermogensopbouw met zich meebrengt. Zo'n vergelijking is mogelijk met de gebruikskostenbenadering.

In de huursector komen de gebruikskosten overeen met de huurprijs min eventuele huurtoeslag. In de koopsector gaat het om een veel breder scala aan kosten en opbrengsten: de financieringskosten, de gederfde opbrengst van het eigen vermogen, de zakelijke lasten (onderhoudskosten, OZB en opstalverzekering), de transactiekosten (overdrachtsbelasting en notariskosten), het fiscale effect (saldo hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait) en de waardeontwikkeling van de woning (zie Ras *et al.*, 2006, p. 76 voor de volledige formule).

In theorie zouden de gebruikskosten een goede maatstaf kunnen vormen voor de bepaling van de hoogte van de eigendomsneutrale woontoeslag. In de praktijk zijn er echter nogal wat klemmen en voetangels. Zo is het uitermate lastig om een goede schatting te maken van de waardeontwikkeling van de woning. Ten tweede liggen de maandelijkse woonuitgaven vaak voor langere tijd vast (mensen gaan vaak voor een langere periode hypotheekverplichtingen aan),

⁵⁶ Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar eventuele rentevaste perioden.

terwijl de gebruikskosten in de tijd kunnen fluctueren (afhankelijk van de waardeontwikkeling van de woning). Wanneer de vraagondersteuning voor eigenaar-bewoners gebaseerd zou worden op de gebruikskostenbenadering, zouden stijgende koopprijzen kunnen leiden tot lagere woonsubsidies (anderzijds leiden dalende koopprijzen dan tot hogere subsidies), terwijl de maandelijkse woonuitgaven van eigenaar-bewoners onveranderd blijven.

Een pleidooi voor nader onderzoek

De raad kan niet goed beoordelen welke van de drie hierboven beschreven varianten van vraagondersteuning in de koopsector het meest effectief is. Op het eerste gezicht lijkt de variant waarbij de woonlasten in de koopsector op precies dezelfde wijze behandeld worden als de woonlasten in de huursector het meest perspectiefrijk, mede omdat een dergelijke vorm van vraagondersteuning ook in andere Europese landen met succes wordt toegepast (Hoekstra, te verschijnen). Bij deze variant zou het aan de hypotheekverstrekkers kunnen worden overgelaten om eventuele creatieve oplossingen te vinden voor de in de tijd ongelijke verdeling van woonlasten van woontoeslagontvangers in de koopsector.

Dat neemt niet te weg dat er in theoretische zin ook veel te zeggen valt voor de varianten twee en drie (hoogte vraagondersteuning afstemmen op looptijd hypotheek c.q. gebruik maken van de gebruikskostenbenadering). Deze varianten maken het vraagondersteuningsysteem echter wel ingewikkelder en kunnen daarom leiden tot meer bureaucratie en hogere uitvoeringskosten. De raad adviseert om nader te onderzoeken op welke wijze de vraagondersteuning in de koopsector het meest effectief kan worden vormgegeven.

195

De toekomstige fiscale behandeling van de eigen woning

Parallel aan de geleidelijke introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag stelt de raad voor om de fiscale behandeling van de eigen woning op termijn ingrijpend te wijzigen. Zowel de hypotheekrenteaftrek als ook het eigenwoningforfait kunnen geleidelijk worden afgebouwd. Een deel van de hierdoor vrijvallende middelen kan worden benut om de overdrachtsbelasting geleidelijk af te schaffen. Deze belasting beperkt de mobiliteit op de woning- en arbeidsmarkt en heeft een negatief effect op de welvaart (zie ook paragraaf 4.3). Ook kunnen de vrijvallende middelen worden gebruikt om de eigendomsneutrale woontoeslag te financieren,⁵⁷ om de locatiesubsidies te intensiveren (zie ook paragraaf 7.2) en om de belastingen gericht te verlagen.

⁵⁷ Hoewel deze toeslag eveneens voor een belangrijk deel gefinancierd kan worden uit het huurtoeslagbudget en eventueel ook uit financiële bijdragen van woningcorporaties.



De vraag is vervolgens hoe de eigen woning in de toekomst in het belastingstelsel wordt behandeld. Dit is een complexe vraag waarop de raad nog geen pasklaar antwoord heeft. Puur fiscaal gezien ligt het voor de hand om de eigen woning volledig in box 3 van het belastingstelsel (inkomen uit sparen en beleggen, de zogenaamde vermogensrendementsheffing) onder te brengen. Om twee redenen heeft de raad echter twijfels bij deze aanpak. In de eerste plaats zou de impact van een dergelijke ingreep veel groter zijn dan de impact van het afbouwen van hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting alleen. Terwijl de meeste eigenaar-bewoners nu per saldo overheidsondersteuning ontvangen ('voordeel hypotheekrenteaftrek' is meestal groter dan 'nadeel eigenwoningforfait'), gaan alle huizenbezitters belasting over hun woning betalen wanneer deze volledig in box 3 wordt ondergebracht. Een dergelijke hervorming heeft dan ook grotere gevolgen voor de huizenprijzen en de inkomens van huishoudens dan de voorstellen van de raad, wat betekent dat ook de risico's groter zijn. Wel kunnen deze risico's worden verkleind door binnen box 3 te werken met een aangepast (lager) belastingpercentage of een bepaald vrijstellingsbedrag voor de eigen woning.

Ten tweede zou het volledig in box 3 onderbrengen van de eigen woning kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van de koop- en huursector, en daarom afbreuk doen aan het uitgangspunt van eigendomsneutraliteit. In de huursector wordt namelijk slechts over een deel van de gemaakte winst vennootschapsbelasting (VPB) betaald (tot op zekere hoogte kan de vennootschapsbelasting worden beschouwd als de equivalent van de vermogensrendementsheffing). Dit komt doordat sociale verhuurders geen VPB hoeven te betalen over hun verhuringen in het gereguleerde gebied, terwijl ook pensioenfondsen die particuliere huurwoningen verhuren zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting, evenals particuliere verhuurders die geen nieuwbouw plegen.

Gezien het voorgaande lijkt het een logische optie om de eigen woning in de toekomst volledig buiten het belastingstelsel te laten en dus feitelijk als consumptiegoed te belasten. Een complicerende factor hierbij is echter wel dat het belastingstelsel dan mogelijk kwetsbaar wordt voor belastingarbitrage.

Huiseigenaren met vermogen boven het vrijstellingsbedrag in box 3 kunnen hun hypotheekschuld namelijk omzetten in een persoonlijke lening en de schuld vervolgens in box 3 in mindering brengen op hun vermogen. Dit beperkt de opbrengsten van de forfaitaire rendementsheffing (CPB, 2007).

De raad adviseert om de verschillende alternatieven met betrekking tot de toekomstige fiscale behandeling van de eigen woning verder in studie te nemen.

8.6 Transitietraject vraagondersteuning koopsector

De raad stelt voor om de systematiek van vraagondersteuning ingrijpend te hervormen. De gewenste hervormingen kunnen echter niet van de ene op de andere dag worden doorgevoerd. Wijzigingen in de vraagondersteuning hebben grote invloed op onder meer de huizenprijzen en de inkomenssituatie van huishoudens. Dit betekent dat ze geleidelijk en doordacht doorgevoerd dienen te worden. Een evenwichtig transitietraject is dan ook noodzakelijk. Deze paragraaf gaat in op het transitietraject voor de vraagondersteuning in de koopsector.

8.6.1 Uitgangspunten transitietraject koopsector

Het transitietraject in de koopsector zou aan de volgende zes uitgangspunten moeten voldoen:

1. *Houd rekening met de financiële belangen van de verschillende stakeholders*

Wijzigingen in het systeem van vraagondersteuning hebben gevolgen voor de financiële positie (woonlasten, waardeontwikkeling woning) van huishoudens en vastgoedbeheerders. Sommigen gaan er op vooruit, terwijl anderen er nadeel van zullen ondervinden. Een volkomen inkomensneutraal transitietraject lijkt niet realistisch. Dat neemt niet weg dat er in het transitietraject wel zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de financiële verplichtingen en belangen van de diverse *stakeholders* op de woningmarkt. Hierbij gaat het niet alleen om zittende huurders en eigenaar-bewoners (de zogenaamde *insiders*), maar ook om woningzoekenden (*outsiders*), vastgoedbeheerders (sociale en particuliere verhuurders), gemeenten en bouwende partijen (projectontwikkelaars en bouwbedrijven). Wanneer blijkt dat bepaalde partijen er in disproportionele mate financieel op achteruit gaan, dan dient nagedacht te worden over flankerend beleid dat deze achteruitgang kan opvangen.

2. *Maak doorstroming mogelijk*

Eén van de grote problemen op de huidige Nederlandse woningmarkt betreft het gebrek aan doorstroming. De voorgestelde wijzigingen in de vraagondersteuning hebben mede tot doel om de kloof tussen huren en kopen te verkleinen. Tegelijkertijd moet echter worden voorkomen dat de doorstroming binnen de beide eigendomssectoren gaat stagneren. Dit betekent dat er gekozen dient te worden voor een transitietraject waarin er geen grote verschillen tussen nieuwe en bestaande 'gevallen' optreden. Er mag geen situatie ontstaan, waarin het voor zittende bewoners niet aantrekkelijk is om te verhuizen, omdat ze dan hun verworven rechten verliezen.



3. Zorg voor een stabiele ontwikkeling van woningprijzen en bouwproductie

De woonsector heeft een belangrijke positie in de Nederlandse economie. Economisch gezien is Nederland gebaat bij een stabiele ontwikkeling van de huizenprijzen en continuïteit in de bouwproductie. Dit geeft burgers vertrouwen in de woningmarkt. Sterke fluctuaties in huizenprijzen kunnen dit vertrouwen schaden en moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het uitgangspunt van de raad is daarom dat de hervorming van de vraagondersteuning op middellange en lange termijn niet mag leiden tot een nominale daling van de huizenprijzen. Ook op korte termijn zou een eventuele daling van de huizenprijzen zeer beperkt moeten blijven.

4. Werk aan transparantie, eenvoud en afstemming

Om verwarring bij de burgers en hoge uitvoeringskosten bij de overheid te voorkomen moet het transitietraject zo simpel en transparant mogelijk worden vormgegeven. Daarnaast is het van belang dat er een goede afstemming bestaat tussen de wijzigingen in de vraagondersteuning enerzijds, en overige inkomensmaatregelen van de overheid anderzijds.

5. Bied een helder perspectief

Het kopen van een woning en het afsluiten van een hypotheek zijn ingrijpende beslissingen die de meeste mensen maar enkele malen in hun leven nemen. Daarom is het van groot belang dat de overheid vooraf duidelijk communiceert hoe het transitietraject gaat verlopen, zodat burgers hiermee rekening kunnen houden bij hun beslissingen. Mensen moeten weten waar ze aan toe zijn, niet alleen nu maar ook in de toekomst. Een complicerende factor hierbij is wel dat kabinetswisselingen ervoor kunnen zorgen dat zowel eindbeeld als transitietraject tussentijds kunnen wijzigen. Om de kans hierop te verkleinen adviseert de raad om de discussie over het toekomstige woonbeleid, en het transitietraject hier naartoe, zoveel mogelijk te ontpolitiseren. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het instellen van een Staatscommissie.

6. Denk na over de financiering van woningbouwlocaties

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning voorziet tot op zekere hoogte in een impliciete subsidiering van woningbouwlocaties (zie ook paragraaf 4.2.2). De hypotheekrenteaftrek zorgt immers voor hogere huizenprijzen en daardoor voor hogere grondopbrengsten voor gemeenten.⁵⁸ Deze grondopbrengsten

⁵⁸ Ervan uitgaande dat de gemeente de verantwoordelijkheid voor het bouwrijp maken van de grond op zich neemt.

kunnen vervolgens weer gebruikt worden om de bouwlocatie bouwrijp te maken, infrastructuur aan te leggen en onrendabele voorzieningen te financieren. Bij een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek zullen de huizenprijzen minder snel stijgen dan bij een continuering van deze aftrek, waardoor de grondopbrengsten wellicht onder druk komen te staan. Op termijn leidt dit mogelijk tot problemen bij de financiering van woningbouw op uitleg- en herstructureringslocaties (zie ook EIB, 2006). De raad erkent dit probleem en adviseert om op zoek te gaan naar nieuwe vormen van financiering van woningbouwlocaties (zie ook paragraaf 7.6).

8.6.2 Vijf opties

De overgang van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning naar een woontoeslag kan op veel verschillende manieren plaatsvinden. Hieronder schetst de raad vijf basisvarianten. Deze verschillen voor wat betreft de snelheid van de transitie en het onderscheid tussen nieuwe gevallen (huishoudens die nu al van de hypotheekrenteaftrek gebruik maken) en bestaande gevallen (huishoudens die op dit moment nog geen gebruik maken van de hypotheekrenteaftrek).⁵⁹

1. De huidige fiscale behandeling van de eigen woning voor zowel nieuwe als bestaande gevallen direct vervangen door een eigendomsneutrale woontoeslag.
2. Nieuwe gevallen kunnen direct gebruik maken van de woontoeslag. Voor bestaande gevallen wordt de huidige fiscale behandeling van de eigen woning geleidelijk afgebouwd en omgevormd tot een woontoeslag.
3. Nieuwe gevallen kunnen direct gebruik maken van de woontoeslag. Voor de bestaande gevallen wordt de huidige fiscale behandeling van de eigen woning gehandhaafd.
4. De huidige fiscale behandeling van de eigen woning wordt geleidelijk afgebouwd en omgevormd tot een woontoeslag, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en bestaande gevallen.
5. Voor nieuwe gevallen wordt de huidige fiscale behandeling van de eigen woning geleidelijk afgebouwd en omgevormd tot een woontoeslag. Voor bestaande gevallen wordt de huidige fiscale behandeling van de eigen woning gehandhaafd.

199

De raad wil op dit moment geen absolute voorkeur uitspreken voor één van deze vijf varianten. Op het eerste gezicht lijken de uitgangspunten voor het transitietraject (paragraaf 8.6.1) echter het best gediend te worden met variant vier. Door de geleidelijkheid die deze variant kenmerkt, is er volgens de raad geen sprake

⁵⁹ Interessant is ook de vraag hoe wordt omgegaan met bestaande gevallen die gaan verhuizen of een nieuwe hypotheek afsluiten: worden dit nieuwe gevallen of blijven dit bestaande gevallen?



van grote risico's voor de economie (ontwikkeling inkomens, huizenprijzen en bouwproductie). Omdat er geen onderscheid is tussen bestaande en nieuwe gevallen wordt het gevaar van stagnatie in de doorstroming bovendien ingeperkt en blijft het transitietraject relatief simpel. Bij wijze van voorbeeld wordt variant vier in paragraaf 8.6.4 verder uitgewerkt.

8.6.3 Afbouw van de hypotheekrenteaftrek: buitenlandse voorbeelden

In de discussie over mogelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek verwijst men vaak naar buitenlandse voorbeelden. Hierbij wordt vaak nogal selectief geput uit de beschikbare informatie. Tegenstanders van afbouw van de hypotheekrenteaftrek maken vaak gewag van het Zweedse voorbeeld, terwijl voorstanders ervan dikwijls aan de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk refereren. In deze paragraaf worden beide cases kort besproken (gebaseerd op informatie uit Haffner, 2007), waarna de raad zijn eigen conclusies trekt.

Zweden

In Zweden vond in 1991 een ingrijpende belastingherziening plaats, waarbij de hypotheekrenteaftrek werd ingeperkt 'in ruil' voor lagere belastingtarieven. Daarnaast werd ook het eigenwoningforfait afgeschaft. Hiervoor in de plaats kwam een nieuwe nationale onroerend zaakbelasting. Vóór de belastingherziening van 1991 konden de Zweden hun hypotheekrente aftrekken tegen marginale tarieven die opliepen tot meer dan zeventig procent. In het nieuwe belastingstelsel werd de aftrek van de hypotheekrente echter beperkt tot een standaardtarief van dertig procent.

In de eerste vier jaar na deze belastingherziening daalden de huizenprijzen in Zweden met 26% in reële termen en met 15% in nominale termen. Het aantal verhuizingen nam sterk af en ook de woningbouwproductie viel flink terug. Dit kwam echter zeker niet alleen door de fiscale wijzigingen. Het feit dat de Zweedse economie in een ernstige recessie verkeerde, speelde eveneens een belangrijke rol.⁶⁰ Overigens waren de problemen op de Zweedse woningmarkt tijdelijk van aard. Vanaf eind jaren negentig heeft de eigenwoningsector in Zweden zich weer grotendeels hersteld.

Verenigd Koninkrijk

Terwijl Zweden koos voor tamelijk bruuske wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning, is de hypotheekrenteaftrek in het Verenigd Koninkrijk juist zeer geleidelijk afgeschaft. Reeds in 1974 werd het maximale bedrag waar tegen renteaftrek mogelijk is beperkt tot 25.000 Britse Pond (het eigenwoningforfait

⁶⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat een soortgelijke aanpassing in Noorwegen niet tot prijsdalingen heeft geleid, omdat de economische situatie daar gunstiger was (zie Boelhouwer et al., 2001).

was overigens al in 1963 afgeschaft). Omdat de gemiddelde huizenprijs toen nog slechts ruim 11.000 Pond bedroeg, had deze maatregel in eerste instantie betrekkelijk weinig gevolgen voor huizenbezitters. Het maximumbedrag bedrag is in 1983 nog verhoogd tot 30.000 Pond en is sindsdien bevroren.

Omdat de huizenprijzen in het Verenigd Koninkrijk sinds de jaren tachtig sterk gestegen zijn, viel een relatief steeds kleiner deel van de uitstaande hypotheekschuld onder de renteaftrek. Daarnaast zorgde een algehele verlaging van het hoogste belastingtarief (in 1988 werd dit tarief verlaagd van zestig procent naar veertig procent) voor een verdere beperking van de impact van de hypotheekrenteaftrek. Sinds 1983 werd de hypotheekrenteaftrek in het Verenigd Koninkrijk bovendien direct door de hypotheekverschaffers in de te betalen hypotheekrente verdisconteerd, waardoor veel huizenbezitters in de praktijk helemaal niet meer wisten op hoeveel hypotheekrenteaftrek ze recht hadden.

Tussen 1991 en 2000 werd het belastingtarief waartegen de hypotheekrente kon worden afgetrokken geleidelijk afgebouwd (van 40% naar 25% in 1991, naar 20% in 1994, naar 15% in 1995, naar 10% in 1998 en volledige afschaffing in 2000). In totaal heeft de afbouw van de hypotheekrenteaftrek in het Verenigd Koninkrijk dus 26 jaar geduurd. Door het geleidelijke karakter van de hervormingen hebben deze in de praktijk weinig gevolgen gehad voor de ontwikkeling van de huizenprijzen en de inkomens van huishoudens. Beide zijn gedurende het afbouwtraject sterk gestegen.

201

Conclusie

Het Zweedse voorbeeld laat zien dat het niet verstandig is om wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning abrupt door te voeren, zeker wanneer ook de conjunctuur nog tegen zit. Daarom is het van belang om bij de hervorming van de vraagondersteuning rekening te houden met de economische omstandigheden. Hervormingstrajecten moeten bij voorkeur worden gestart tijdens een periode van stabiele economische groei.

Het Engelse voorbeeld toont aan dat een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek nauwelijks tot prijs- en inkomenseffecten hoeft te leiden. Ook voor Nederland geeft de raad daarom de voorkeur aan een geleidelijk afbouwtraject. Hierbij dient overigens wel bedacht te worden dat de situatie in het Verenigd Koninkrijk begin jaren tachtig niet te vergelijken is met de situatie in Nederland vandaag de dag. Zo is de Nederlandse hypotheekschuld veel groter en staat de fiscale behandeling van de eigen woning veel meer in de politieke en publieke belangstelling (in het Verenigd Koninkrijk is er eigenlijk nauwelijks een debat geweest over de afbouw van de hypotheekrenteaftrek). Desalniettemin is de raad van mening dat de risico's bij een geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek ook in Nederland beperkt kunnen blijven. In paragraaf 8.6.4 wordt dit verder toegelicht.



8.6.4 Een geleidelijke afbouw van de fiscale behandeling van de eigen woning

De raad heeft een voorlopige voorkeur uitgesproken voor een variant waarbij de fiscale ondersteuning voor eigenaar-bewoners voor zowel nieuwe als bestaande gevallen geleidelijk wordt afgebouwd. Een dergelijke geleidelijke afbouw kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de eerste plaats is het mogelijk om het van de belasting af te trekken hypotheekbedrag (en eventueel ook het eigenwoningforfait) te maximeren, en dat bedrag vervolgens nominaal constant te houden (of eventueel stapsgewijs te verlagen). Bij een stijging van de huizenprijzen wordt de impact van de hypotheekrenteaftrek dan geleidelijk steeds minder groot, totdat het effect ervan zo gering is dat de aftrek zonder grote gevolgen kan worden afgeschaft. Een dergelijke afbouwvariant treft in eerste instantie vooral de huishoudens met relatief dure woningen, en zal een lange overgangperiode vergen. Een tweede mogelijkheid betreft het geleidelijk verkleinen van zowel hypotheekrenteaftrek als eigenwoningforfait. Over een nader vast te stellen periode zouden beiden kunnen worden teruggebracht van 100% (huidige situatie) tot 0% (eindplaatje).

Naast de bovenstaande twee varianten zijn er nog veel andere manieren waarop de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait hervormd en/of afgebouwd kunnen worden (zie ook Van Ewijk *et al.*, 2006a). De raad spreekt op dit moment nog geen absolute voorkeur uit voor één bepaalde hervormings- of afbouwvariant. Uitgebreid onderzoek is nodig om de effecten van de verschillende opties op een juiste wijze tegen elkaar te kunnen afwegen.



Afbouw van de overdrachtsbelasting

De raad wil de besparingen van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in eerste instantie gebruiken om de overdrachtsbelasting af te schaffen. In dit verband stelt hij voor om de overdrachtsbelasting budgettair neutraal af te bouwen. Dit betekent dat de opbrengsten van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in een bepaald jaar direct worden ingezet voor de verlaging van de overdrachtsbelasting in het jaar daarna. Op die manier kan de overdrachtsbelasting dus stapsgewijs worden verlaagd, totdat de besparingen groot genoeg zijn om deze belasting volledig af te schaffen.

De verwachting is dat dit punt na ongeveer zes jaar wordt bereikt (zie ook CPB, 2007 en De Vries, 2007). In principe kan de afbouw van de overdrachtsbelasting een prijsopdrijvend effect hebben, omdat de financieringscapaciteit van huishoudens wordt vergroot. De raad ziet dit echter niet als een probleem omdat de afbouw van overdrachtsbelasting parallel loopt aan de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. Dit betekent dat eventuele negatieve prijseffecten van de laatstgenoemde hervormingen, (deels) gecompenseerd kunnen worden door de positieve prijseffecten van de afbouw van de overdrachtsbelasting (zie ook De Vries, 2007).

203

Doorrekening van een voorbeeldvariant

De raad wil geen absolute voorkeur uitspreken voor een bepaalde afbouwvariant van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait. Dit is een keuze die de politiek, mede op basis van de voorspelde effecten, zou moeten maken. Om toch enig inzicht te krijgen in de effecten die de geleidelijke afbouw van de hypotheekrente-





af trek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting zou kunnen hebben, heeft de raad het Centraal Planbureau en het Onderzoeksinstituut OTB gevraagd om hier een doorrekening naar te verrichten. De resultaten van deze doorrekening zijn te vinden in separate rapporten (CPB, 2007; De Vries, 2007), Bijlage 2 licht de resultaten verder toe. Op basis van de onderzoeksresultaten concludeert de raad dat een geleidelijke afbouw van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait waarschijnlijk zonder al te grote inkomens- prijs-, en volume-effecten zal kunnen plaatsvinden, zeker wanneer er eveneens flankerend beleid wordt geformuleerd dat deze effecten verzacht (introduktie woontoeslag, gerichte belastingverlagingen, intensivering locatiesubsidies). Wel zijn vooral de prijseffecten met een zekere mate van onzekerheid omgeven. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de resultaten van de CPB- en OTB-voorspellingen verschillen waar het gaat om het tijdsbestek waarin de verwachte prijseffecten zullen plaatsvinden. Desalniettemin voorspellen zowel CPB als OTB dat de doorgerekende voorbeeldvariant niet zal leiden tot structurele prijsdalingen. Ook zonder hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait blijven de huizenprijzen naar verwachting stijgen.⁶¹

8.6.5 Introductie eigendomsneutrale woontoeslag in de koopsector

De voorgestelde woontoeslag kan zowel in de huursector als ook in de koopsector gebruikt worden. In de koopsector zal het echter nog geruime tijd duren voordat het huidige systeem van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit is afgebouwd. De vraag is dan ook hoe de woontoeslag voor de koopsector zich verhoudt tot de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. De raad pleit ervoor om beide systemen van vraagondersteuning vanaf een bepaald moment in het transitietraject naast elkaar te laten bestaan. Het belastingstelsel zou zo ingericht kunnen worden dat huizenkopers tijdens het transitietraject automatisch gebruik kunnen maken van de regeling die het meeste financiële voordeel oplevert.

8.7 Voor- en nadelen van het voorgestelde systeem

De voorgestelde woontoeslag kan verschillende nadelen van het huidige vraagondersteuningsstelsel ondervangen. Tabel 8.1 maakt dit duidelijk. Deze tabel laat eveneens zien dat ook een eigendomsneutrale woontoeslag niet zonder nadelen is. In de eerste plaats zorgt de inkomensafhankelijkheid van de regeling voor financiële risico's voor de overheid en het optreden van een zekere mate van armoedeval. Dit is onvermijdelijk bij inkomensafhankelijke subsidies, hoewel

⁶¹ Alleen in enkele meer extreme scenario's is er sprake van lichte nominale prijsdalingen.

Tabel 8.1 Een vergelijking van woontoeslag, huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek

Woontoeslag	Hypotheekrenteaftrek	Huurtoeslag
eigendomsneutraal	stimuleert eigenwoning-bezit voor hogere inkomensgroepen	stimuleert huren voor lagere inkomensgroepen
beperkt afhankelijk van woonuitgaven	sterk afhankelijk van woonuitgaven	sterk afhankelijk van woonuitgaven
relatief weinig welvaartsverlies	veel welvaartsverlies	relatief veel welvaartsverlies
relatief beperkte prijsopdrijvende werking	zorgt over hele linie voor opwaartse druk op de koopprijzen	relatief sterke prijsopdrijvende werking
richt zich alleen op lagere inkomensgroepen	richt zich op alle inkomensgroepen	richt zich alleen op lagere inkomensgroepen
woontoeslag wordt regionaal gedifferentieerd	geen regionale differentiatie	geen regionale differentiatie
armoedeval	geen armoedeval	armoedeval
bewoners worden beschermd tegen inkomensdaling	bewoners worden niet beschermd tegen inkomensdaling	bewoners worden beschermd tegen inkomensdaling
financiële risico's voor de rijksoverheid	grote financiële risico's voor de rijksoverheid	financiële risico's voor de rijksoverheid

specifieke technieken (overgangsregels, inpassing van de regeling in het fiscale systeem) de genoemde problematiek wel kunnen verzachten.

Ten tweede is er ook bij de eigendomsneutrale woontoeslag sprake van een zekere mate van prijsopdrijving. Door de beperkte woonuitgavenafhankelijkheid van de woontoeslag (huishoudens die duurder willen gaan wonen moeten een flink deel van de extra kosten die dit met zich meebrengt zelf betalen) en de huurregulering zal dit effect naar verwachting echter beperkt kunnen blijven.

Tot slot realiseert de raad zich terdege dat het voorgestelde systeem van vraagondersteuning relatief complex overkomt, onder meer als gevolg van de gehanteerde differentiatie naar regio's en huishoudenstypen. De raad is er echter van overtuigd dat het door hem voorgestelde vraagondersteuningsstelsel positieve effecten zal hebben op het functioneren van de woningmarkt; de burgers krijgen meer keuzemogelijkheden en de huur- en koopsector komen beter met elkaar in balans. Bovendien kan er een aanzienlijke welvaartswinst worden geboekt.

De raad meent dan ook dat deze voordelen ruimschoots opwegen tegen het



nadeel van een wat grotere complexiteit. Ook kan het systeem via automatisering gebruiksvriendelijk voor de woonconsumenten worden gemaakt.

Grenzen aan eigendomsneutraliteit

De raad wil graag benadrukken dat een meer eigendomsneutraal vraagondersteuningsbeleid nog niet per definitie betekent dat huishoudens uit alle inkomensgroepen ook daadwerkelijk evenveel keuzemogelijkheden in de huur- en de koopsector krijgen. Hiervoor zijn de verschillen in woonkwaliteit tussen de huursector en de koopsector op dit moment simpelweg te groot, hetgeen mede het gevolg is van het gebrek aan eigendomsneutraliteit in het verleden. Huurwoningen bevinden zich relatief vaak in het kwalitatief wat lagere en goedkopere segment, terwijl koopwoningen betrekkelijk vaak in de kwalitatief hoogwaardige en dure segmenten te vinden zijn. Ook geografisch zijn de verschillen groot; in de steden staan relatief veel huurwoningen terwijl de randgemeenten juist relatief veel koopwoningen herbergen.

De voorgestelde hervorming van de vraagondersteuning en het huurbeleid zal de prijsverschillen tussen de huur- en koopsector weliswaar kleiner maken, maar zal de kwalitatieve kloof tussen de koop- en huursector niet kunnen dichten.

Wel kunnen de kwaliteitsverschillen tussen de huur- en de koopsector worden verkleind met behulp van het aanbodbeleid. In dit verband kan men denken aan een gerichte nieuwbouwdifferentiatie (meer middeldure en dure huurwoningen), de verkoop van huurwoningen door woningcorporaties (om zo de goedkopere koopsector te vergroten), en het zogenaamde gespiegeld bouwen (zie ook paragraaf 7.3). Uiteraard moeten de woningmarktomstandigheden dergelijke interventies wel toelaten (er moet voldoende vraag zijn vanuit de woonconsumenten). Verder zouden beschermde koopvormen zoals Koopgarant ruim baan moeten krijgen, omdat juist deze concepten de koopsector aantrekkelijk en betaalbaar kunnen maken voor lage inkomensgroepen (zie ook paragraaf 7.7).

8.8 Vraagondersteuning in de nota 'Ruimte geven, bescherming bieden'

Ook in de woningmarktvisie 'Ruimte geven, bescherming bieden' van voormalig minister Dekker staan een aantal voorstellen rond vraagondersteuning. De raad constateert dat de maatregelen uit deze nota sterk afwijken van zijn eigen voorstellen. In de nota wordt ervoor gekozen om de huidige systematiek van vraagondersteuning grotendeels ongewijzigd te laten. Men wil de knelpunten op de woningmarkt oplossen door extra instrumenten te introduceren, zoals gunstige leningen voor koopstarters en koopsubsidies voor lagere inkomensgroepen (BEW+). De raad vindt dit geen vruchtbaar idee, omdat dergelijke maatregelen de

reeds bestaande druk op de koopprijzen alleen maar verder vergroten. Bovendien wordt er op die manier geen oplossing geboden voor de vele nadelen die aan het huidige systeem van vraagondersteuning zijn verbonden (zie de paragrafen 4.3 en 4.4). In plaats van het door de nota voorgestelde incrementele beleid kiest de raad daarom voor een fundamentele systeemverandering.

Ten slotte vindt de raad het opmerkelijk dat er in de nota wordt gesproken over het vergroten van de keuzevrijheid tussen huren en kopen voor mensen met een lager inkomen. In dit kader wordt een nadere studie naar de mogelijkheid van woonvouchers (inkomensafhankelijke bijdragen die bestemd zijn voor het wonen) aangekondigd. Het is echter volstrekt onduidelijk hoe een eventuele invoering van woonvouchers zich verhoudt tot de bestaande instrumenten van vraagondersteuning (huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek).

8.9 Samenvatting en conclusies

Hieronder vatten we de belangrijkste voorstellen en conclusies uit dit hoofdstuk puntsgewijs samen.

- Om te garanderen dat ook lage inkomensgroepen op een acceptabel niveau kunnen wonen blijft een zekere mate van vraagondersteuning ook in de toekomst nodig. Anders dan nu het geval is, zou de toekomstige vraagondersteuning zich echter primair moeten richten op huishoudens met een lager inkomen.
- Kopers en huurders zouden binnen het vraagondersteuningsbeleid op een gelijkwaardige wijze behandeld moeten worden. Daarom zouden de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek op termijn vervangen moeten worden door een eigendomsneutrale woontoeslag, die kan worden gebruikt door zowel huurders als kopers. De precieze vormgeving van de woontoeslag vergt nog nadere studie.
- Bij het bepalen van de hoogte van de woontoeslag moet er worden gedifferentieerd naar inkomen, huishoudensgrootte, regio en woonuitgaven, zodat de vraagondersteuning gericht kan worden ingezet.
- De hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting zouden moeten worden afgebouwd om plaats te kunnen maken voor de woontoeslag. Om grote prijs- en inkomenseffecten te voorkomen dient deze afbouw doordacht en geleidelijk plaats te vinden.



9 Huurbeleid

9.1 Inleiding

De relatie tussen het huurbeleid en het functioneren van de woningmarkt is complex. Enerzijds heeft het huurbeleid tot doel om huurders te beschermen tegen het optreden van marktimperfecties op de huurmarkt (zie ook kader in paragraaf 2.1). Anderzijds kan het huurbeleid de marktwerking echter verstoren (zie ook paragraaf 4.5). Het is dan ook zaak om een goede balans tussen deze invloeden te vinden. Tegen deze achtergrond geeft de raad in dit hoofdstuk zijn visie op het huurbeleid. Achtereenvolgens gaan we in op de volgende thema's:

- de balans tussen bescherming bieden en een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt (paragraaf 9.2);
- de huurprijsvaststelling bij nieuwe huurcontracten (paragraaf 9.3);
- de jaarlijkse huurverhogingen (paragraaf 9.4);
- de omvang van het gereguleerde gebied (paragraaf 9.5);
- de belangrijkste aanbevelingen (paragraaf 9.6).

209

9.2 Bescherming bieden versus een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt

Er bestaat een directe relatie tussen het huurbeleid en de vraagondersteuning. In een woningmarkt waarin het woningaanbod niet goed kan reageren op de woningvraag en er sprake is van schaarste, dreigt namelijk het gevaar dat de vraagondersteuning direct vertaald wordt in hogere woningprijzen, en dus in hogere uitgaven aan vraagondersteuning. In de koopsector, waar vrije marktprijzen gelden, kan dit alleen worden voorkomen door de factoren die het aanbod belemmeren zoveel mogelijk weg te nemen (meer ruimte voor woningbouw beschikbaar stellen, regelgeving te vereenvoudigen, etc.). In de huursector spelen daarnaast de huurregulering en het huurbeleid van (sociale) verhuurders een rol bij het in toom houden van de prijsontwikkeling, zie ook paragraaf 4.5.

In het huurbeleid is het zaak een goede balans te vinden tussen de bescherming van consumenten en een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt. Omwille van maatschappelijke doelstellingen is regulering van de huurprijzen gewenst, omwille van een goed functionerende woningmarkt en een goede doorstroming bestaat de noodzaak tot een meer marktgeoriënteerd beleid. Beide zaken zijn belangrijk om meer keuzemogelijkheden op de woningmarkt tot stand te brengen.



Vanuit het oogpunt van bescherming van consumenten, het tegengaan van segregatie en het binnen de perken houden van de woontoeslaguitgaven, is er volgens de VROM-raad een gereguleerde sector nodig. In de gereguleerde sector zijn de maximaal toegestane huurprijzen en de jaarlijkse huuraanpassingen aan grenzen gebonden. Tegelijkertijd is het zaak binnen de gereguleerde sector toe te groeien naar een meer marktgeoriënteerd huurbeleid. Dit is van belang voor een evenwichtige ontwikkeling van de woningmarkt. In de niet-gereguleerde huursector en de koopsector worden de prijzen immers niet gereguleerd en gelden er marktprijzen. Om deze sectoren voldoende aantrekkelijk te houden voor woningzoekenden (eigendomsneutraliteit), ligt het voor hand om de huurprijzen in het gereguleerde gebied geleidelijk meer marktgeoriënteerd te maken, zeker als op termijn de fiscale steun in de koopsector wordt afgebouwd.

9.3 Huurprijsvaststelling bij nieuwe huurcontracten

De raad meent dat de keuze van burgers en de eigendomsneutraliteit het best gediend zijn bij woningprijzen die de kwaliteit en populariteit van de woning en woonomgeving in behoorlijke mate representeren. In de koopsector en de niet-gereguleerde huursector vindt de afstemming tussen prijs en kwaliteit door het marktmechanisme plaats. In de gereguleerde huursector wordt de kwaliteit van de woning gemeten met behulp van het woningwaarderingssysteem (zie kader), waarna de huurprijs mede afhangt van het aantal punten dat een woning volgens dit systeem heeft.



Het woningwaarderingsstelsel (WWS)

Het woningwaarderingsstelsel brengt de kwaliteit van woningen in beeld en koppelt deze aan een bepaald puntenaantal. Het gaat hierbij deels om objectieve kenmerken van de woning zoals de oppervlakte, de woonvorm en de voorzieningen die in de woning aanwezig zijn. Daarnaast zijn er punten voor de woonomgeving en mogen er punten worden afgetrokken indien er sprake is van hinderlijke situaties. De punten voor de woonomgeving worden vastgesteld door de huurcommissie. Hierbij wordt vooral gekeken naar de aanwezigheid van voorzieningen als winkels, openbaar vervoer, scholen, etc. Het puntenaantal van de woning bepaalt welke huurprijs er maximaal voor de woning mag worden gevraagd.

Door het woningwaarderingsstelsel zijn de huurprijzen aan een maximum gebonden, wat huurders beschermt tegen misbruik van marktmacht door verhuurders. De raad vindt het woningwaarderingsstelsel een nuttig instrument. Het houdt op basis van overwegend objectieve factoren rekening met zowel de woontechnische en bouwtechnische kwaliteit van de woning, alsook de kwaliteit van de wijk waarin de woning gelegen is. De raad is er dan ook voorstander van om de basisprincipes van dit stelsel in stand te houden. Wel kan het wenselijk zijn om de verschillen in kwaliteit tussen woningen voor aspecten als energiestatistiek en 'luxe' beter in de prijs tot uitdrukking te brengen. Op die manier wordt het aantrekkelijker voor verhuurders om in deze zaken te investeren.

211





Daarnaast zou de kwaliteit van de woonomgeving op een andere manier gemeten moeten worden en zouden woonomgevingsaspecten een groter aandeel binnen het woningwaarderingssysteem moeten krijgen. Concreet stelt de raad het volgende voor.

1. De maximaal toegestane huurprijs (maximaal redelijke huur) zou moeten gaan verschillen tussen woningmarktregio's (hervorming huurprijsniveau).
2. In het woningwaarderingssysteem zou meer aandacht moeten komen voor de populariteit van de woonwijk waarin de woning gelegen is (hervorming huurprijspatroon).

Door deze wijzingen ontstaat er op termijn een systeem van gereguleerde maar tegelijkertijd meer marktgeoriënteerde huurprijzen. Dit systeem vertoont een aantal overeenkomsten met de Duitse *Mietspiegel* (zie kader).

De Duitse Mietspiegel

Duitsland heeft met 60% huurwoningen een grotere huursector dan Nederland. Anders dan in Nederland bestaan er in Duitsland nauwelijks sociale (non-profit) verhuurders. Wel kunnen private verhuurders gebruik maken van objectsubsidies, waardoor de door hen verhuurde woningen tijdelijk een 'sociaal' karakter krijgen. In 'ruil' voor deze subsidies dienen de verhuurders zich dan wel te houden aan bepaalde voorwaarden met betrekking tot de huurstelling en de woningtoewijzing. Ongeveer 5% van de Duitse woningvoorraad behoort tot deze objectgesubsidieerde huursector (Haffner, 2006).

Voor wat betreft de niet-objectgesubsidieerde huurwoningen heeft de Duitse huurregulering een marktgeoriënteerd karakter; verhuurders zijn vrij om markthuren te vragen. Tegelijkertijd wil de Duitse overheid huurders beschermen tegen marktimperfections (gebrek aan informatie voor huurders, monopoliepositie voor verhuurders), die verhuurders in staat kunnen stellen om huurprijzen boven het marktniveau te vragen. Om deze bescherming vorm te geven is in 1971 de Mietspiegel in het leven geroepen (Haffner, 2006).

De Mietspiegel is feitelijk niets anders dan een register van de huurprijzen in een bepaald gebied, geordend naar bepaalde woningkwaliteitskenmerken.

Dit register dient als referentiekader bij het vaststellen van huurprijzen (gebruik Mietspiegel is aangeraden maar niet verplicht) en huurverhogingen (gebruik Mietspiegel is verplicht). Indien een verhuurder huurprijzen en/of huurverhogingen vraagt die duidelijk niet in lijn zijn met de Mietspiegel, dan heeft de huurder de mogelijkheid om protest aan te tekenen. Mietspiegels worden tegenwoordig vaak volgens wetenschappelijke principes samengesteld. Dit betekent dat de steekproef representatief moet zijn en de referentiehuren berekend dienen te worden met erkende methoden, zoals bijvoorbeeld een regressie-

analyse (Haffner, 2006). Ter illustratie wordt hieronder de Mietspiegel voor het Duitse Bielefeld weergegeven. De weergegeven getallen hebben betrekking op de vierkante meterprijs (in €).

Bouwjaar	Woonomgeving	Minimum	Mediaan	Maximum
t/m 1945	Normaal	4,19	4,71	5,80
	Goed	4,21	4,92	7,12
1946-1960	Normaal	4,15	5,05	6,21
	Goed	4,56	5,62	6,48
1961-1970	Normaal	4,30	5,19	6,12
	Goed	4,43	5,27	6,74
1971-1980	Normaal	4,18	5,30	6,21
	Goed	4,96	5,62	6,68
1981-1990	Normaal	4,64	5,16	6,24
	Goed	5,16	6,15	7,72
vanaf 1991	Goed	4,57	6,01	7,29
	Normaal	5,87	6,86	8,11

Bron: Haffner, 2006

213

Ad 1. Een regionaal variërende maximaal toegestane huurprijs

De raad wil dat de maximaal toegestane huurprijs (de maximaal redelijke huur) gaat variëren tussen woningmarktregio's. In regio's met relatief hoge prijzen in de koopsector en de niet-gereguleerde huursector zou de maximaal redelijke huurprijs op termijn op een wat hoger niveau moeten komen te liggen dan in regio's met relatief lage prijzen in de koopsector en de niet-gereguleerde huursector. Concreet betekent dit dus dat de maximaal toegestane puntprijs (de maximale huurprijs die gevraagd mag worden voor één woningwaarderingpunt) gaat verschillen tussen regio's.

Dit heeft als voordeel dat de prijzen in de gereguleerde huursector op regionaal niveau beter worden afgestemd op de prijzen in de niet-gereguleerde huursector en de koopsector. Hierdoor wordt de kloof tussen de verschillende woningmarktsegmenten (gereguleerde huursector, niet-gereguleerde huursector en koopsector) kleiner. Om de gewenste regionale differentiatie in de maximaal toegestane huurprijs te kunnen aanbrengen, zal gekeken moeten worden naar de regionale woningmarktomstandigheden (prijsniveaus in de verschillende segmenten van de regionale woningmarkt). Nader onderzoek zal moeten uitwijzen met behulp van welke indicator of indicatoren deze regionale woningmarktomstandigheden het



best kunnen worden gemeten. In sommige regio's zal de invoering van het voorgestelde systeem betekenen dat de (maximaal toegestane) huurprijzen op termijn zullen stijgen, terwijl ze in andere regio's gelijk zullen blijven of soms zelfs zullen dalen. In populaire regio's met een relatief gespannen woningmarkt zullen niet alleen de niet-gereguleerde huurprijzen en de kooprijzen, maar ook de gereguleerde huurprijzen (maximaal toegestane huurprijs) op een hoger niveau komen te liggen dan in regio's met een meer ontspannen woningmarkt. Parallel hieraan zal ook de woontoeslag regionaal gaan variëren: gemiddeld genomen relatief hoge woontoeslagen in regio's met een gespannen woningmarkt en relatief lage woontoeslagen in regio's met een meer ontspannen woningmarkt. Door deze regionale differentiatie in de vraagondersteuning blijft de betaalbaarheid voor huurders met een lager inkomen gewaarborgd.

De raad wil duidelijk stellen dat marktgeoriënteerde maximale huurprijzen in zijn optiek niet per definitie gelijk zijn aan marktprijzen. Marktgeoriënteerde huurprijzen volgen de marktprijzen maar kunnen best op een iets lager niveau liggen. Het is aan de politiek om te bepalen hoe groot de verschillen tussen markthuren en marktgeoriënteerde huren precies zouden moeten zijn.

De regionale differentiatie van de maximale huurprijzen moet volgens de raad geleidelijk worden aangebracht, waarbij er een zorgvuldige afstemming plaatsvindt met de afbouw van de fiscale ondersteuning voor het eigenwoningbezit. Op die manier wordt voorkomen dat huurders met een midden- en hoger inkomen op korte termijn marktgeoriënteerde huurprijzen gaan betalen zonder dat ze vraagondersteuning ontvangen, terwijl kopers met een midden- en hoger inkomen eveneens marktprijzen betalen, maar tegelijkertijd nog steeds aanspraak kunnen maken op vraagondersteuning in de vorm van de (af te bouwen) hypotheekrenteaftrek.

Wanneer de maximaal toegestane huurprijs gaat verschillen tussen regio's zal dit ook gevolgen hebben voor de financiële positie van de woningcorporaties. Corporaties die actief zijn in gebieden met een gespannen woningmarkt zullen hogere huuropbrengsten kunnen realiseren dan corporaties die vooral bezit hebben in regio's met een meer ontspannen woningmarkt (overigens is dit vandaag de dag ook al zo). Dit maakt de discussie over de inzet van het vermogen van woningcorporaties en de mogelijke *matching* van corporatiemiddelen extra actueel. In paragraaf 10.2 komt dit nader aan de orde.

Ad 2. Een grotere rol voor de populariteit van de woonomgeving

Hierboven is aangegeven dat de raad de maximaal toegestane huurprijzen op termijn wil laten variëren tussen regio's. Daarnaast meent hij dat het woningwaa-deringsstelsel niet alleen *tussen* maar ook *binnen* woningmarktregio's een rede-

lijke afspiegeling zou moeten vormen van de populariteit van een woning, zoals de woonconsument die ervaart. Woningen in gewilde wijken in een bepaald woningmarktgebied zouden daarom best iets duurder mogen zijn dan soortgelijke woningen in minder gewilde wijken. Het huidige woningwaarderingsstelsel maakt dit onvoldoende mogelijk, omdat populariteitsaspecten in dit stelsel geen directe rol spelen. Er is weliswaar een module voor de woonomgeving, maar hierin wordt vooral gekeken naar de aanwezigheid van voorzieningen, de bereikbaarheid en de onderhoudssituatie. De raad vindt dit een te smalle benadering en meent dat er binnen de module ‘woonomgeving’ ook rekening zou moeten worden gehouden met de populariteit van de wijk waarin de woning gelegen is. Nader onderzoek zou moeten aantonen op welke wijze dit het beste gerealiseerd kan worden, en welke rol de WOZ-waarde hierbij kan spelen (zie ook kader). Wanneer de populariteitsaspecten zijn toegevoegd aan de module ‘woonomgeving’, zou deze module vervolgens een groter aandeel moeten krijgen binnen de totale puntenwaardering.

Overigens wil de raad benadrukken dat het hier om een relatief beperkte wijziging gaat. Het is zeker niet de bedoeling om de maximaal toegestane huurprijs van een bepaalde gereguleerde woning volledig af te laten hangen van de wijk waarin de woning is gelegen, omdat dit ruimtelijke segregatie in de hand kan werken. Hoewel woonomgevings- en wijkenmerken best een wat groter aandeel in het woningwaarderingsstelsel mogen krijgen, moeten objectieve woningkenmerken ook in de toekomst de basis van dit stelsel blijven vormen.

De WOZ-waarde en het woningwaarderingsstelsel

In de discussies over de modernisering van het woningwaarderingsstelsel neemt de WOZ-waarde een belangrijke plaats in. Van diverse kanten wordt voorgesteld om het woningwaarderingsstelsel meer marktgeoriënteerd te maken door de WOZ-waarde in dit stelsel te integreren. Sommigen zijn zelfs van mening dat de WOZ-waarde het woningwaarderingsstelsel volledig zou kunnen vervangen. De raad heeft geen bezwaar tegen het in beperkte mate incorporeren van de WOZ-waarde in het woningwaarderingsstelsel. Als instrument om de populariteit van de woonomgeving te meten kan de WOZ-waarde binnen het huidige puntensysteem een nuttige rol vervullen. De module ‘woonomgeving’, gedeeltelijk gemeten aan de hand van de WOZ-waarde, zou best een wat groter gewicht binnen het woningwaarderingsstelsel mogen krijgen.

De raad is er echter geen voorstander van om de maximaal toegestane huurprijzen direct te koppelen aan de WOZ-waarde. In de WOZ-waarde zijn namelijk tal van elementen opgenomen die voor de huursector niet of nauwelijks relevant zijn: de stand van de rente (van belang bij hypothecaire leningen), de criteria die



de banken gebruiken bij kredietverlening en de fiscale faciliteiten voor het eigenwoningbezit (zie ook VROM-raad, 1999b). Bovendien wordt de WOZ-waarde beïnvloed door de marktverhoudingen op de koopwoningmarkt. Deze marktverhoudingen komen niet altijd overeen met de marktverhoudingen op de huurwoningmarkt. Een krappe koopwoningmarkt gaat niet per definitie samen met een krappe huurwoningmarkt en vice versa. De koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt zijn verschillende deelmarkten die elk hun eigen dynamiek hebben. De interactie tussen de prijsvorming op beide markten is afhankelijk van de lokale samenstelling van de woningvoorraad, en de lokale vraag-aanbodverhoudingen.

Maatwerk moet mogelijk blijven

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen het huurbeleid plaatsvindt, zoals het woningwaarderingstelsel en de jaarlijkse huurverhogingen. Binnen deze kaders hebben de corporaties echter vrijheid om, uiteraard in overleg met de gemeenten en bewoners, invulling te geven aan het huurbeleid.

Ook wanneer het huurbeleid op termijn meer marktgeoriënteerd wordt, kan in bepaalde situaties van dit principe worden afgeweken. Indien de lokale omstandigheden hierom vragen (huisvesting specifieke doelgroepen, tegengaan segregatie, bereikbaar houden van stedelijke vernieuwingsprojecten) blijft het mogelijk om (al dan niet tijdelijk) huurprijzen onder het marktgeoriënteerde niveau te vragen. Het precieze huurprijsbeleid op lokaal niveau zou onderwerp kunnen zijn van afspraken tussen woningcorporaties, gemeente en huurders.

9.4 De jaarlijkse huurverhogingen

Ook voor wat betreft de jaarlijkse huurverhogingen dient een afweging gemaakt te worden tussen het streven naar meer marktwerking enerzijds, en het belang van een beperkte woonlastenontwikkeling voor huurders anderzijds. De raad pleit in dit verband voor een welvaartsvolgend huurbeleid (de maximaal toegestane huurverhoging volgt de ontwikkeling van de lonen en de uitkeringen). Op die manier worden huurders in het gereguleerde gebied beschermd tegen woonlastenstijgingen, niet alleen in perioden van economische groei maar ook wanneer het economisch tegenzit.

Alleen voor woningen waarvan de huurprijs relatief laag is ten opzichte van de geboden woningkwaliteit, zouden iets grotere huurverhogingen mogelijk moeten zijn. Op die manier kan bovendien worden voorkomen dat de voorgestelde wijzigingen in het woningwaarderingstelsel (die in bepaalde regio's kunnen leiden tot

een hogere maximaal redelijke huur en daardoor tot hogere huurprijzen voor nieuwe huurders) leiden tot grote huurprijsverschillen tussen bestaande huurders enerzijds, en nieuwe huurders anderzijds.⁶² Dit laatste is onwenselijk omdat het de doorstroming kan beperken.

Om huurders van niet-gereguleerde huurwoningen te beschermen tegen de marktmacht van verhuurders (het zogenaamde *hold-up* probleem, zie ook paragraaf 2.1) meent de raad verder dat ook de huurcontracten van deze woningen een clause zouden moeten bevatten waarin wordt aangegeven hoe de verhuurder omgaat met de jaarlijkse huuraanpassingen.

9.5 De omvang van het gereguleerde gebied

De raad constateert dat de verhouding tussen het gereguleerde gebied (95% van de huurwoningenvoorraad) en het niet-gereguleerde gebied (5% van de huurwoningenvoorraad) op dit moment nogal onevenwichtig is. Hij kan zich dan ook goed voorstellen dat het niet-gereguleerde gebied geleidelijk wordt vergroot, waardoor de dure huursector beter tot ontwikkeling kan komen. De raad meent dat de niet-gereguleerde huursector op termijn zal moeten uitgroeien tot een substantieel deel van de huurwoningenvoorraad.⁶³

217

Het ligt voor de hand om een dergelijke huurliberalisatie alleen bij mutatie toe te staan (dit is overigens al sinds 1989 mogelijk). Op die manier worden zittende huurders beschermd tegen sterke huurverhogingen en worden complexe overgangstrajecten vermeden. Wanneer huurliberalisatie bij mutatie op termijn onvoldoende tot vergroting van de niet-gereguleerde huursector leidt, kan overwogen worden om voor de woningen die geliberaliseerd zouden kunnen worden na verloop van tijd een hogere huurverhoging toe te staan. Zo zou bijvoorbeeld voor de eerste vijf jaar een welvaartsvolgend huurbeleid kunnen gelden en daarna een welvaartsvolgend huurbeleid + X procent. Uiteraard geldt de laatstgenoemde huurstijging dan zolang de zittende huurder niet verhuist. Bij vertrek van de zittende huurder kan de woning worden geliberaliseerd en is de verhuurder vrij om de huurprijs marktconform vast te stellen.

Volgens de raad zou de liberaliseringsgrens gekoppeld moeten worden aan een bepaald aantal punten in het woningwaarderingstelsel. Omdat de maximaal toegestane puntprijs in de voorstellen van de raad gaat verschillen tussen regio's, zullen ook de huurprijzen die horen bij de liberaliseringsgrens regionaal gaan variëren. In regio's met een gespannen woningmarkt zullen deze huurprijzen hoger

⁶² In regio's waar de maximaal redelijke huurprijs omhoog gaat, kunnen zittende huurders tijdelijk te maken krijgen met jaarlijkse huurverhogingen die hoger liggen dan de welvaartsontwikkeling.

⁶³ De raad wil op dit moment geen uitspraken doen over de gewenste omvang van het niet-gereguleerde gebied.



liggen dan in regio's met een meer ontspannen woningmarkt. Vervolgens wordt op regionaal niveau bepaald hoe er wordt omgegaan met de beleidsruimte die het door de rijksoverheid vastgestelde huurbeleid biedt. Het uitgangspunt moet zijn dat er in het gereguleerde gebied voldoende woningen overblijven om in de woonbehoefte van lagere inkomensgroepen te voorzien. Over de precieze omvang van het gereguleerde gebied besluiten gemeenten en verhuurders in overleg. Hierbij blijft er ruimte om woningen die geliberaliseerd zouden kunnen worden om volkshuisvestelijke redenen toch in het gereguleerde gebied te houden.

Woonvisies en prestatieafspraken

Uit een in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) verricht onderzoek blijkt dat 88% van de responderende gemeenten (er deden 330 gemeenten aan het onderzoek mee) inmiddels een woonvisie heeft of deze binnenkort gaat vaststellen. Daarnaast gaf 71% van de responderende gemeenten aan dat er schriftelijke prestatieafspraken zijn gemaakt met één of meer woningcorporaties (zie <http://www.vng.nl/documenten/onderzoek>).

9.6 Samenvatting en conclusies

Hieronder vatten we de belangrijkste voorstellen uit dit hoofdstuk puntsgewijs samen:

- De maximaal toegestane huurprijs in het gereguleerde gebied zou geregionaliseerd moeten worden (huurprijzen beter afstemmen op verschillen in woningmarktomstandigheden tussen regio's).
- De woonomgeving zou een grotere rol moeten krijgen in het woningwaarderingsstelsel. Binnen de module woonomgeving van het woningwaarderingsstelsel zou meer aandacht besteed moeten worden aan populariteit van de wijk waarin de woning gelegen is. Ook zou deze module een groter aandeel binnen de totale puntenwaardering moeten krijgen (huurprijzen beter afstemmen op verschillen in woningmarktomstandigheden binnen regio's).
- Een welvaartsvolgend huurbeleid (gekoppeld aan de ontwikkeling van lonen/uitkeringen) zou het uitgangspunt moeten zijn in het gereguleerde gebied. Alleen voor woningen waarvan de huurprijs duidelijk achterblijft bij de maximaal redelijke huur zouden iets hogere huurverhogingen gevraagd mogen worden.
- Het niet-gereguleerde gebied zou geleidelijk uitgebreid moeten worden. In principe is huurliberalisatie alleen bij mutatie toegestaan. Overwogen kan worden

om daar waar de vergroting van de niet-gereguleerde sector niet snel genoeg gaat op termijn een hogere huurprijsaanpassing toe te staan. Dit geldt alleen voor woningen met een kwaliteit boven de liberalisatiegrens, maar een huurprijs daaronder.

- Extra huuropbrengsten voor woningcorporaties als gevolg van een ruimer huurbeleid zouden geherinvesteerd moeten worden in de volkshuisvestingssector.



10 Marktordening; rol en positie van de diverse partijen

10.1 Inleiding

In dit advies is uitgebreid aandacht besteed aan de rol en de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. Het Rijk is uiteraard niet de enige speler die op de woningmarkt actief is. De woningcorporaties, de gemeenten, de marktpartijen en niet te vergeten de burger (uiteindelijk is het doel van dit advies om burgers meer keuzevrijheid te bieden op de woningmarkt) hebben eveneens een belangrijke rol. Op verschillende plaatsen in dit advies is al ingegaan op de rol en positie van deze partijen. In dit hoofdstuk schetsen we nog eens kort de visie van de raad op dit thema. Hierbij ligt de nadruk op de rol van de woningcorporaties, omdat juist deze organisaties de laatste tijd sterk ter discussie staan.

10.2 De rol van de woningcorporaties

221

In het wonen liggen grote maatschappelijk opgaven, waarbij de inzet van corporaties niet gemist kan worden. De woningcorporaties hebben een bijzondere rol, die andere partijen niet op zich willen of kunnen nemen. Zo dragen ze bij aan de stabiliteit van de woningmarkt, aan het tegengaan van risicoselectie en aan het creëren van toegangs- en doorstromingsmogelijkheden. Ook kunnen ze een rol spelen bij het op peil houden van de leefbaarheid van wijken en buurten. Deze visie op de woningcorporaties heeft de raad neergelegd in het advies 'Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet' (VROM-raad, 2005b).

Ook in het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven' (ministerie van Algemene Zaken, 2007) heeft het kabinet de bijzondere rol van de woningcorporaties onderschreven: 'woningcorporaties zijn maatschappelijke ondernemingen die een belangrijke taak vervullen: investeren in goede betaalbare huisvesting en in de kwaliteit van de woon- en leefomgeving'.

Naar de toekomst toe wil de raad de bijzondere positie van corporaties als maatschappelijk middenvelder behouden en benutten. Juist binnen een meer marktgeoriënteerd woonbeleid is het zeer waardevol dat er een partij is die onder bepaalde omstandigheden ook marktcontrair kan investeren.



De taken van de woningcorporaties

Naast het realiseren van voldoende betaalbare woningen voor huishoudens die ondersteuning nodig hebben op de woningmarkt, ligt er ook een grote opgave voor corporaties in de stedelijke vernieuwing: het herstructureren van een deel van de woningvoorraad met het oog op de toekomst. Vanwege de omvang van hun bezit in de herstructureringswijken, hun over het algemeen goede vermogenspositie en de binding met de buurt zijn woningcorporaties de aangewezen partij om de stedelijke vernieuwing vorm te geven. De opgaven zijn groot. De stedelijke vernieuwingsaanpak vanuit het Rijk richt zich op een beperkt aantal wijken, maar ook buiten deze wijken liggen er vele opgaven op het gebied van kwaliteit en leefbaarheid. Dit geldt niet alleen voor de stad maar ook voor de meer landelijke gebieden. Bovendien betreffen de opgaven niet alleen het vastgoed, maar hebben ze vaak ook een sociale component. Juist op het snijvlak van wonen, welzijn, zorg, onderwijs en werk zouden de woningcorporaties een ‘verbindingsofficier’ kunnen zijn.

Ook ligt er een belangrijke opgave voor corporaties in de huisvesting van specifieke, kwetsbare groepen, waarbij meer zaken spelen dan alleen een slechte sociaal-economische positie. Het creëren van woningen met zorg- en welzijnsvoorzieningen is volgens de raad bij uitstek een corporatietaak. Tot slot zouden de corporaties hun expertise en vermogen ook kunnen aanwenden voor de (in de toekomst belangrijker wordende) kwaliteitsslag in de particuliere sector. Zo zouden corporaties bijvoorbeeld slechte woningen van particulieren kunnen aankopen, deze renoveren (of slopen en vervangen door nieuwe woningen), en ze vervolgens weer verkopen of zelf gaan verhuren.

Een ruim speelveld met een duidelijke overheidssturing

De afgelopen tijd is er veel gediscussieerd over de positie van woningcorporaties. Door verschillende partijen is aangegeven dat er sprake is van een te grote vrijblijvendheid als het gaat om het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen en de inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen. Inmiddels zijn er diverse adviezen verschenen en heeft ook voormalig minister Dekker haar visie op de positie van corporaties kenbaar gemaakt. Tot door het parlement aangenomen plannen of nieuwe wet- en regelgeving heeft één en ander echter nog niet geleid. De raad is van mening dat de corporaties een ruim maar duidelijk afgebakend speelveld toebemeten moeten krijgen om hun maatschappelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Hierbij is het de taak van de rijksoverheid om met heldere kaders de publieke belangen te waarborgen en ervoor te zorgen dat het maatschappelijk bestemd vermogen doeltreffend en doelmatig wordt ingezet. Binnen een meer marktgeoriënteerd woonbeleid worden zaken als marktstabiliteit, toegang en continuïteit van de investeringen belangrijkere kwesties. Zo krijgen

woningcorporaties bij een meer marktgeoriënteerd huurbeleid een groter belang bij enige schaarste op de markt, omdat ze dan de huurprijzen en de waarde van hun bezit beter op peil kunnen houden. Daarom moet de overheid prikkels inbouwen om ervoor te zorgen dat de woningcorporaties voldoende blijven investeren.

De concurrentie met de commerciële verhuurders

Vanuit het streven naar een beter functioneren van de markt is een gelijk speelveld voor corporaties en commerciële verhuurders een vraagstuk. In het advies 'Voorbij of vooruit?' heeft de VROM-raad gesteld dat een gelijk speelveld alleen aan de orde is voor activiteiten die niet behoren tot de kerntaak van de woningcorporaties (eerder in deze paragraaf is een globale beschrijving gegeven van de kerntaken van de woningcorporaties). Er is een duidelijke scheiding nodig tussen de kerntaken enerzijds en commerciële activiteiten anderzijds. In het advies 'Voorbij of vooruit?' (VROM-raad, 2005b) heeft de raad deze scheiding verder uitgewerkt.

Ook voormalig minister Dekker heeft zich in haar beleidsbrief over de corporaties (december 2005) uitgesproken over de scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten. De in deze brief voorgestelde scheidslijnen werden echter niet geaccepteerd door de Tweede Kamer. Wel moeten de woningcorporaties vanaf 1 januari 2006 vennootschapsbelasting betalen over de winsten uit sommige van hun activiteiten. Begin 2007 hebben Aedes en de fiscus overeenstemming bereikt over de vormgeving van deze belastingafdracht (de zogenaamde vaststellings-overeenkomst).

In het kader van een gelijk speelveld zouden ook eisen moeten worden gesteld aan rendementsdoelstellingen bij commerciële activiteiten. Immers, van eerlijke concurrentie is geen sprake als het corporaties niet echt uitmaakt of hun commerciële activiteiten een marktconform rendement behalen, terwijl het behalen van een marktconform rendement voor marktpartijen een bestaansvoorwaarde is. Met name bij integrale gebiedsontwikkeling, waar de corporaties tegelijkertijd sociaal en duurder bezit realiseren, kunnen rendementsdoelstellingen echter tot complicaties leiden. In een vorig advies (VROM-raad, 2005b) heeft de raad aangegeven een zo groot belang aan de maatschappelijke opgave van stedelijke vernieuwing te hechten, dat de eisen van gelijk speelveld (rendementsdoelstellingen) hieraan ondergeschikt gemaakt zouden moeten worden in herstructureringsgebieden.

Maatschappelijk vermogen

De corporaties beschikken over maatschappelijk bestemd vermogen. Al enige jaren overtreft het opgebouwde vermogen het niveau dat minimaal noodzakelijk is vanuit het oogpunt van financiële continuïteit. Er is sprake van een



vermogensovermaat, die inmiddels is opgelopen van 11,4% in 2001 naar 16,5% van het balanstotaal van de corporatiesector (CFV, 2006; Priemus, 2007b). Het gaat hierbij om een bedrag van rond de zestien miljard euro. Overigens verschilt de vermogensovermaat sterk tussen corporaties. Over het algemeen geldt: hoe kleiner de gemeente waarin de corporatie actief is, hoe groter de vermogensovermaat. De opgaven laten juist een tegenovergesteld beeld zien: deze zijn het grootst in de grote gemeenten. Daarom is een betere *matching* van taken en financiële middelen binnen de corporatiesector wenselijk.

In de adviezen 'Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave' (VROM-raad, 2003) en 'Voorbij of Vooruit? Woningcorporaties aan zet' (VROM-raad, 2005b) heeft de raad geconstateerd, dat voor een doeltreffende en doelmatige inzet van het maatschappelijk vermogen van corporaties een prikkel nodig is. Een prikkel niet gericht op afromen of herverdeling maar op activering van het maatschappelijk vermogen. Er is behoefte aan een arrangement van *matching*, waardoor enerzijds taken en anderzijds financiële middelen bijeen worden gebracht. Dit arrangement dient een publieke grondslag te hebben: zo kan vrijblijvendheid voorkomen worden. De middelen van het arrangement zijn middelen van woningcorporaties en deze blijven vallen binnen de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen. Matching is dus geen afroming ten behoeve van andere doelen van beleid. Gedacht wordt aan een periodieke vermogensafhankelijke heffing onder de woningcorporaties. Omdat het ook gaat om een prikkel tot investeren kan vrijstelling van de heffing worden verleend aan die corporaties die verplichtingen zijn aangegaan in één van de aangewezen prioriteitswijken. Daarmee zal de 'opbrengst' van de heffing vooral bestaan uit middelen van corporaties met een royale overmaat en geen of weinig taken en verplichtingen in de herstructurering en kan het als additionele impuls werken bij de investeringen van de corporaties in de aandachtswijken.

Met dit voorstel uit 2003 heeft de raad een route aanbevolen om het toen al lang lopende debat te beslechten. Inmiddels is door de corporatiesector de bereidheid tot investeren opnieuw verwoord (Antwoord aan de samenleving, februari 2007) en heeft de regering het voornemen om € 750 miljoen per jaar te heffen over de woningcorporaties. In deze context brengt de raad het advies 'Omgaan met overmaat' opnieuw onder de aandacht en bepleit een evenwichtig stelsel dat investeringen in de aandachtswijken tot stand brengt.

In het debat over de woningmarkt zijn ook adviezen verschenen die veel verder strekken dan een matchingsarrangement. Zo wordt van verschillende kanten geadviseerd een deel van de vermogensovermaat af te romen, al dan niet gecombineerd met mogelijkheden voor *opting-out* (REA, 2006; Hof *et al.*, 2006). De af te romen gelden worden hierbij of aan de algemene middelen toegevoegd, of voor doelen binnen de woningmarkt bestemd. De raad is van mening dat de opgaven

binnen de woningmarkt en stedelijke vernieuwing zodanig van omvang zijn, dat het maatschappelijk bestemd vermogen volledig voor deze opgaven aangewend zou moeten worden. De stedelijke vernieuwingsopgave moet hierbij in brede zin des woords worden opgevat, met niet alleen aandacht voor het vastgoed, maar ook voor de 'stijgingsmogelijkheden' van bewoners, de betaalbaarheid, en de leefbaarheid van buurten en wijken. Het vermogen van de woningcorporaties moet niet worden afgeroomd, maar geactiveerd.

10.3 De rol van de gemeenten

Niet alleen op rijksniveau maar ook op gemeentelijk en regionaal niveau moeten de publieke belangen rond wonen en woningmarkt gewaarborgd worden. Gemeenten moeten daartoe een gedegen woonvisie opstellen waarvoor voldoende draagvlak bestaat bij de lokale *stakeholders*. Deze woonvisie moet leidend zijn in de onderhandelingen en afspraken met corporaties en marktpartijen over aan het wonen gerelateerde doelstellingen en investeringen. Een aandachtspunt binnen het gemeentelijk grondbeleid is dat gemeenten zich niet te rijk rekenen. Een terughoudende inschatting van de grondopbrengsten is noodzakelijk om de continuïteit van de woningbouwproductie te waarborgen. Daarnaast is het zaak dat gemeenten hun bestemmingsplancapaciteit goed bewaken en tijdig maatregelen treffen als deze onvoldoende blijkt. Ten slotte is met name in kleine gemeenten een kwaliteitsimpuls voor het gemeentelijk apparaat wenselijk.

225

10.4 De rol van de marktpartijen

Vanuit het oogpunt van gezonde marktwerking is het zaak dat monopolies van aanbieders (bouwers, commerciële verhuurders, corporaties, financiële dienstverleners, kapitaalverschaffers en grondeigenaren) worden voorkomen, niet alleen op landelijk maar ook op regionaal niveau. Het is de taak van overheid (VROM, EZ, AFM en NMa) om wat dit betreft als marktmeester op te treden. Daarnaast meent de raad dat de overheid bij haar activiteiten veel meer gebruik zou moeten maken van de marktkennis van marktpartijen.

10.5 De rol van de burger

Met dit advies beoogt de raad de keuzevrijheid van de consument op de woningmarkt te vergroten. Meer marktmacht voor de consument is hiervoor een vereiste. In de praktijk wordt de consument namelijk vaak gehinderd door een gebrek aan onafhankelijke informatie, aan overzicht, aan zeggenschap en aan



alternatieven. In dit advies doet de raad verschillende voorstellen die tot doel hebben de keuzemogelijkheden voor woonconsumenten te vergroten. Deze voorstellen hebben zowel betrekking op de aanbodzijde als ook op de vraagzijde van de woningmarkt. Ook op het gebied van de informatieverschaffing zijn er echter verbeteringen denkbaar. Zo zou er nog meer onafhankelijke en gebruiksvriendelijke woningmarktinformatie beschikbaar moeten komen, al heeft de komst van internet op dit vlak al veel verbetering gebracht. Daarnaast zou het particulier opdrachtgeverschap meer gestimuleerd moeten worden en zouden burgers meer zeggenschap moeten krijgen in gebiedsontwikkelingsprojecten van gemeenten en woningcorporaties.

10.6 Samenvatting en conclusie

Hieronder vatten we de belangrijkste voorstellen van de raad op het gebied van de ordening nog eens puntsgewijs samen.

- Woningcorporaties hebben een belangrijke positie binnen het Nederlandse huisvestingssysteem. Naar de toekomst toe is het van belang dat deze positie behouden blijft.
- De woningcorporaties hebben brede taken waardoor het wenselijk is dat ze kunnen opereren op een ruim maar duidelijk afgebakend speelveld.
- De maatschappelijke activiteiten van de woningcorporaties moeten duidelijk worden gescheiden van hun commerciële activiteiten. Commerciële activiteiten van woningcorporaties moeten in eerlijke concurrentie met commerciële activiteiten van marktpartijen worden uitgevoerd (*level playing field*).
- Om te waarborgen dat de corporatiemiddelen op een doelmatige en doeltreffende wijze worden ingezet is een verplichtend arrangement van matching dat investeringen in de aandachtswijken activeert aan te bevelen.
- Gemeenten zouden moeten beschikken over een gedegen gemeentelijke woonvisie.
- De overheid fungeert als marktmeester op de woningmarkt en heeft de taak om monopolies aan de aanbodzijde van deze markt tegen te gaan.

Literatuur

- Angel, S.** (2000) *Housing Policy Matters; A Global Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Ball, M.** (2004) *RICS European Housing Review 2004*. Royal Institute of Chartered Surveyors, Brussel.
- Barker, K.** (2004) *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*. HMSO, London.
- Barlow, J.** en S. Duncan (1992) *Markets, States and Housing Provision: Four European Growth Regions Compared*. Pergamon Press, Oxford.
- Barr, N.** (1998) *The economics of the welfare state*. Oxford University Press, Oxford.
- Boelhouwer, P.J.** et al. (2001) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis*. Onderzoeksinstituut OTB / TUDelft, Delft.
- Boelhouwer, P.J.** en N. Rietdijk (2002) *Huizenkopers in profiel*. NVB, Voorburg.
- Boelhouwer, P.J.** en M.E.A. Haffner (2002) *Subjectsubsidiering in de huursector onder de loep*, DGW/NETHUR partnership 16. DGW/NETHUR, Den Haag/ Utrecht.
- Boelhouwer, P.J.** (2003) *Huisvestingssystemen. Wonen als wankel pilaar onder de verzorgingsstaat*. Intreerede 5 februari 2003. TUDelft, Delft.
- Boelhouwer, P.J.** (2005) 'The incomplete privatization of the Dutch housing market: exploding house prices versus falling house-building output', *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 20, No. 4, pp. 363-378.
- Boelhouwer, P.J.**, S.P.L. Kessels en V.J.M. Smit (2006) 'De toekomstige ontwikkeling van woningcorporaties en enkele juridische dilemma's', *Bouwrecht*. 43^e jaargang, Nr. 8, Augustus 2006, pp. 716-722.
- Boelhouwer, P.J.**, (2006a) Nederlandse woonbeleid rijp voor hervorming, in: *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt* (redactie D.J Kraan en C. Lever), Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag.
- Boelhouwer, P.J.** (2006b) 'Naar een eigendomsneutraal woonbeleid', *Keuzevrijheid en zelfredzaamheid: nadenken over eigendomsneutraal woonbeleid, Zes bijdragen aan de maatschappelijke discussie over het functioneren van de woningmarkt*. Aedes, Hilversum.
- Bouwend Nederland Podium** (2007) 'Fatwa over de hervorming van de woningmarkt'. Interview met Peter Boelhouwer, nr. 09, 10 Mei 2007.
- Bouwned** (2002) *Herziene bouwbesluit: consequenties voor de bouwkosten van woningen*. Baarn.
- Brounen, D.** (2006) 'Starters in het nauw', *Christen Democratische Verkenningen*. Lente 2006, pp. 35-42.



- Brouwer, J., J. van Galen, G. Sogelée en J. Willems (2004)** *Vergrijzing en de gevolgen voor het woonbeleid*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM. ABF, Delft.
- Building Business (2006)** Themanummer over solids. Jrg. 8, nr. 3, pp. 22-59.
- Buys, A. en S. Kromhout (2007)** *Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*. Onderzoek in opdracht van de VROM-raad. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Buys, A., A. Bogaerts en I. Giesbers (2007)** *Wonen op een rijtje. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006*. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006)** *Sectorbeeld woningcorporaties*. Verslagjaar 2005. Naarden.
- Cobouw (2006)** 'Personeelsgebrek zet rem op woningbouw', 22 juni 2006.
- Companen (2006)** *Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2006*. Onderzoek in opdracht van het Directoraat-Generaal Wonen van het Ministerie van VROM. Den Haag.
- Conijn, J. (2005)** *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Conijn, J. (2006a)** *Dansen op de vulkaan*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam, woensdag 29 november 2006. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Conijn, J. (2006b)** 'De koopsector: een versturende factor op de woningmarkt', *ESB*. Jrg. 91, nr. 4499, 1 december 2006, pp. 630-633.
- Coolen, H. en J. Hoekstra (2001)** 'Values as determinants of preferences for housing attributes', *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 16, No. 3-4, pp. 286-306.
- CPB (2007)** *Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning*. Onderzoek in opdracht van de VROM-raad. Centraal Planbureau, Den Haag.
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006)** *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Onderzoek in opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, Den Haag.
- Dielerhof, I. (2006)** 'Corporaties dienen leidend te zijn bij 'krimp'', *Cobouw*. 9 Mei 2006.
- Duin, C. van, A. de Jong en R. Broekman (2006)** *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*. Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de statistiek, Den Haag.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) (2006)** *Beperking hypotheek-renteaftrek. Gevolgen voor de bouwproductie en de woningmarkt*. Amsterdam.

- ECORYS** (2006) *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw*. VNG/NEPROM/NVB/ministerie van VROM, Den Haag.
- Ekkers, P.** (2002) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Reeks Planologie. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Elsinga, M.** en J. Conijn (2001) *Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens*. Delft; DUP Science.
- Elsinga, M.** (2004) *Betaalbare en risicoarme koopwoningen. Ontwikkelingen in Nederland en enkele buitenlandse ervaringen*. DGW/NETHUR partnership 26. DGW/NETHUR, Den Haag/Utrecht.
- Elsinga, M.** en J. Hoekstra (2004) *De betekenis van eigenwoningbezit*. Essay in opdracht van de VROM-raad. VROM-raad, Den Haag.
- European Central Bank** (2003) *Structural Factors in the EU Housing Markets*. ECB Frankfurt.
- Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever en R. de Mooij** (2006a) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB, Den Haag.
- Ewijk, C. van, B. Jacobs en R. de Mooij** (2006b) 'Doelmatigheidswinst van minder hypotheekrenteaftrek', *ESB*. Jrg. 91, nr. 4489, 30 juni 2006, pp. 292-295.
- Gilbert, N.** (1995) *Welfare justice: restoring social equity*. Yale University Press, New Haven en London.
- Graaff, T. de en M. van Leuvensteijn** (2007) *The impact of housing market institutions on labour mobility. A European cross-country comparison*. Centraal Planbureau, Den Haag.
- Greef, J. de** (2005) *Gronduitgiftepunten op uitleglocaties. Casestudies voor het onderzoek 'Prijskolom nieuwbouwwoningen'*. Te vinden op www.vrom.nl.
- Gurney, C.M.** (1999) 'Lowering the drawbridge: A case study of analogy and metaphor in the social construction of home ownership', *Urban Studies* 14, no. 2, pp. 145-162.
- Haffner, M.** (2000) 'Eigenaar-bewoners door fiscus in de watten gelegd', *Onderzoeksdossier Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Jrg. 6, Nr. 1, pp. 34-38.
- Haffner, M.** (2003) 'Theorie en praktijk. Neutrale behandeling van eigendomsvormen', *Onderzoeksdossier Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Jrg. 9, Nr. 4, pp. 35-39.
- Haffner, M.** (2006) *De Duitse Mietspiegel. Marktconforme regulering van huren?* SEV, Rotterdam.
- Haffner, M.** (te verschijnen) *Eigendomsneutrale fiscale behandeling van de eigen woning in Europees perspectief*. Essay in opdracht van de SEV, Rotterdam.
- Ham, M. van** (2003) 'Strategische woonlocaties voor tweeverdieners', *Rooilijn* (37), 3, pp. 113-118.



- Harms, L.** en R. van der Wouden (2002) *Stadsgrenzen in beweging: mobiliteitspatronen en ruimtelijke schaalvergroting in de Randstad*. Bijdrage aan de Plandag 2002. Stichting Planologische discussiedagen, Dordrecht.
- Heijden, H.** van der, et al. (2004) *De bouw van woningen en kantoren; marktwerking, conjunctuur en productie*. Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft, Delft.
- Heijden, H.** van der, K. Dol en C. Lamain (2005) *Monitor nieuwe woningen; jaarboek 2004*. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Hessel, B.** (2006) 'Het Standpunt van Brussel over de Nederlandse woningcorporaties is niet echt verassend. Maar het antwoord van minister Dekker blijkt niet Europa-proof', *Bouwrecht*, 43^e jaargang, nr. 8, augustus 2006, pp. 697-709.
- Hilverink, H.G.** (2004) *De inefficiëntie van de woningmarkt*. De vastgoedlezing 2004. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- Hirayama, Y.** (2005) 'Running hot and cold in the urban home-ownership market: The experience of Japan's major cities', *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 20, No.1, pp. 1-20.
- Hoekstra, J.** (2002) 'Nederlanders wonen ruim. Woonkwaliteit in West-Europees perspectief', *Bouwmarkt*. September 2002, pp. 10-12.
- Hoekstra, J.** (te verschijnen), *Eigendomsneutrale subjectsubsidies in Europees perspectief*. Essay in opdracht van de SEV, Rotterdam.
- Hof, B., C. Koopmans** en C. Teulings (2006) *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.
- Horst, H.** van der, J. Kullberg en L. Deben (2001) *Wat wijken maakt; de wording van functionele, sociale en expressieve kwaliteiten van Vreewijk, Zuidwijk en Ommoord*, DGW/NETHUR partnership 13. DGW/NETHUR, Den Haag/Utrecht.
- Huizinga, F** en B. Smid (2004) *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. CPB, Den Haag.
- IMF** (2006) *Kingdom of the Netherlands: Selected Issues*, IMF Country Report No. 06/284. Washington D.C.
- Jókovi, M., C. Boon** en F. Filius (2006) *Woningproductie ten tijde van VINEX*. Een Verkenning. NAI Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- Jong, A.** de (2005) *Bevolkingsprognose 2004-2050: maximaal 17 miljoen inwoners*, CBS Bevolkingstrends, eerste kwartaal 2005. CBS, Voorburg.
- Koning, M., R. Saitua Nistal** en J. Ebregt (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. Centraal Planbureau, Den Haag.
- Kuipers, B., S. Schüller** en O. Steenbeek (2006) 'Lage inkomens en jongeren profiteren van hypotheekrenteaftrek', *ESB*. Jrg. 91, nr. 4491, 11 augustus 2006, pp. 360-362.
- Leuvensteijn, M.** van en V. Shestalova (2006) *Investeringsprikkel voor woningcorporaties*. Centraal Planbureau, Den Haag.

- Meen, G.** (1996) 'Ten Propositions in UK Housing Macroeconomics: An Overview of the 1980s and Early 1990s', *Urban Studies*. Vol. 33, No. 3, pp. 425-444.
- Ministerie van Algemene Zaken** (2007) *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2001*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën** (2006) *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*. Tweede Kamer 2005/2006, 29210, nr. 103.
- Ministerie van VROM** (2000) *Mensen, Wensen, Wonen. Wonen in de 21^e eeuw*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2005) *Primos prognose 2005. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2006) *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2007a) *Wonen in de toekomst. Scholieren aan zet*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2007b) *Bouwen voor de schuifpuzzel. Analyse van de woningmarkt, op zoek naar betere doorstroming*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2007c) *Woningmarktverkenningen. Socrates 2006*. Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2007d) *Cijfers over Wonen 2006*. Den Haag.
- Neuteboom, P.** en K. Dol (2005) Insecurity aspects of homeownership. A cross-country analysis.
- Neuteboom, P.** (2006) 'Hypotheekrenteaftrek in Europa: Hervormingen nauwelijks door woningmarkt bepaald', *Christen Democratische Verkenningen*. Lente 2006, pp. 132-140.
- Noord, P. van den** (2003) *Tax incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence*. OECD Economics Department Working Paper No. 356. OECD, Paris.
- Noordanus, P.** (2006) 'Van nota's en de dingen die voorbij gaan', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, Jrg. 12, nr. 5, pp. 16-17.
- NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers** (2006) *NVB Thermometer Koopwoningen Voorjaar 2006*. Voorburg.
- OECD** (2004) *Economic Surveys, Netherlands*. Paris.
- Ommeren, J. van en M. van Leuvensteijn** (2005) 'New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility', *Journal of Regional Science*, Vol. 45, nr. 4, pp. 681-702.
- Ommeren, J. van** (2006) *Verhuismobiliteit: een literatuurstudie naar belemmeringen tot verhuizen*. Essay in opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag.
- Oosterwijk, J.W.** (2006) 'Naar een open economie', *ESB*. Jrg. 91, nr. 4477, 13 januari 2006, pp. 4-7.



- Oxley, M., M. Golland en R. Weston** (2005) 'Urban residential development, economic viability and urban capacity studies', *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 20., pp. 153-166.
- Passenier, J.** (2006) 'Bouw duur, liberaliseer de huur!', *ESB*. Jrg. 91, nr.4482, 24 maart 2006, pp. 38-39.
- Priemus, H.** (1978) *Volkshuisvesting. Begrippen, problemen, beleid*. Samsom uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Priemus, H.** (1983) *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt, Volkshuisvesting in theorie en praktijk 1*. Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Priemus, H.** (2000) *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*. DGW/NETHUR partnership 9. DGW/NETHUR, Den Haag/Utrecht.
- Priemus, H. en M.G.E. Elsinga** (te verschijnen) 'Housing allowances in the Netherlands: the struggle for budgetary controllability', in: P.A. Kemp (ed.), *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Policy Press, London.
- Priemus, H.** (2007a) 'Van bouwkartel naar grondpositie. Nieuwe opgaven voor professioneel opdrachtgeverschap', *Building Business*. Jrg.9, nr. 2, pp. 54-59.
- Priemus, H.** (2007b) 'Gesteun over steun. Europese klacht IVBN over taakafbakening corporaties', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Jrg.13, nr. 4, pp. 6-13.
- PropertyNL Magazine** (2007) 'Woningbouwproductie staat op instorten. Noordanus luidt de noodklok'. Interview met Peter Noordanus, *PropertyNL Magazine*. Jrg. 7 nr. 7, 3.
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren en I. Ooms** (2006) *Uitgerekend wonen. Een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- REA** (2006) *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*. Den Haag.
- REA** (2007) *Oude problemen van een nieuw kabinet*. Den Haag.
- Rele, H. ter en G. van Steen** (2001) *Housing subsidisation in the Netherlands; measuring its distortionary and distributional effects*. Centraal Planbureau, Den Haag.
- Renes, G., M. Thissen en A. Segeren** (2006) *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. RPB, Den Haag en NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Schaar, J. van der** (2006) 'De woningcorporaties na Heerma', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Jrg. 12, nr. 4, pp. 4-11.
- SCP** (2004) *In het zicht van de toekomst: Sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag.
- Segeren, A.** (2007) *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. NAI Uitgevers / RPB, Rotterdam/Den Haag.
- SER** (2006) *Welvaartsgroei door en voor iedereen*. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Den Haag.

- SEV** (2006) *Bewoners aan zet. Vijfjaar experimenteren met particulier opdrachtgeverschap*. Rotterdam.
- Smit, V** en S. Kessels (2005), *Betere marktwerking door minder overheid?*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Jrg. 11, nr. 6, pp. 13-18.
- Stichting Atlas voor gemeenten/RIGO** (2006) *Nederland in 2015. Bouwstenen voor een toekomstverkenning*. Utrecht.
- Swank, J.**, J. Kakes en A.F. Tieman (2002) *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*. De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- USP Marketing Consultancy** (2007) *Bewonersscan 2007*.
- Vermeulen, W.** en J. Rouwendal (2007a) *On the Price (in)elasticity of Dutch Housing Supply*. Paper for the ENHR 2007 conference on sustainable urban areas. Rotterdam.
- Vermeulen, W.** en J. Rouwendal (2007b) *Housing Supply in the Netherlands*. CPB Discussion Paper 87. CPB, Den Haag.
- Vries, P. de, K. Dol** en H. van der Heijden (2003) *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2003*. Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft, Delft.
- Vries, P. de** en P. Boelhouwer (2004) *Langetermijnevenwicht op de koopwoningmarkt. Relatie woningprijs, inkomen en woningproductie*. DGW/NETHUR partnership 28. DGW/NETHUR, Den Haag/Utrecht
- Vries, P. de** (2007) *Koopprijseffecten door afbouw hypotheekrenteaftrek. De lineaire variant*. Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft, Delft.
- VROM-raad** (1999a) *Wonen, beleid en legitimiteit*. Advies 014. Den Haag.
- VROM-raad** (1999b) *Huurbeleid met contractvrijheid*. Advies 018. Den Haag.
- VROM-raad** (2000) *Betrokken burger, betrokken overheid. Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen*. Advies 022. Den Haag.
- VROM-raad** (2002a) *Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen*. Advies 032. Den Haag.
- VROM-raad** (2002b) *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering: advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus*. Advies 035. Den Haag.
- VROM-raad** (2003) *Omggaan met overmaat. De vermogens van woningcorporaties als sturingsopgave*. Advies 038. Den Haag.
- VROM-raad** (2004) *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*. Advies 044. Den Haag.
- VROM-raad** (2005a) *Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten. Advies over ouderenbeleid en wonen*. Advies 046. Den Haag.
- VROM-raad** (2005b) *Vorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*. Advies 047. Den Haag.
- VROM-raad** (2006a) *Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid*. Advies 051. Den Haag.



VROM-raad (2006b) *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Advies 054. Den Haag.

VROM-raad (2007) *De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk*. Advies 060. Den Haag.

Wildt, R. de, G. Keers, J. van der Schaar, H. van der Heijden, P. de Vries en H. Boumeester (2005) *Marktimperfecties in woningbouw*. Rapport in opdracht van het ministerie van VROM. Onderzoeksinstituut OTB, Delft. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Winsemius, J., A. Scheer en P. Brouwer (2004) *Experiment Onbestemd Bouwen. Onderzoek en advies inzake flexibiliteit ontwikkelproject Valberg-Zuid*. SEV, Rotterdam.

Winters, S., F. Heremans, M. Elsinga, A. Marchal, B. Vandekerckhove en G. van Steen (2004) *Op weg naar een Vlaamse huursubsidie*. Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, Leuven.

WoonQuest Monitor (2006) *Jongeren kiezen niet voor kamer of studentenwoning*. www.woonquest.nl, 21 juli 2006.

WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Bijlage 1

Een nadere uitwerking van de eigendomsneutrale woontoeslag

In deze bijlage geeft de raad op tentatieve wijze aan hoe hij de eigendomsneutrale woontoeslag vorm zou willen geven. Centraal hierbij staan de normering van woonkwaliteit en woonlasten.

De normering van woonkwaliteit

De raad vindt dat de rijksoverheid moet aangeven welk kwaliteitsniveau, het zogenaamde basiskwaliteitsniveau, als ijkpunt moet worden gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de vraagondersteuning. Om het basiskwaliteitsniveau vast te stellen kan gebruik worden gemaakt van zogenaamde referentiewoningen.

Deze referentiewoningen zouden gekoppeld kunnen worden aan het woningwaarderingsstelsel⁶⁴ (kwaliteitsniveau referentiewoning komt overeen met een bepaald aantal WWS-punten).

De referentiewoningen zouden gedifferentieerd moeten worden naar huishoudensgrootte, omdat grotere huishoudens nu eenmaal meer woningkwaliteit nodig hebben dan kleinere huishoudens. Voor de verschillende huishoudensgroottes kan worden vastgesteld hoeveel woningwaarderingspunten men nodig heeft om op een 'acceptabel' niveau te kunnen wonen. De raad wil zich overigens niet uitspreken over het gewenste *aantal* woningwaarderingspunten van de referentiewoningen. Het is aan de politiek om hier uitspraken over te doen. Een andere vraag is of de kwaliteit van de referentiewoningen, uitgedrukt in het aantal woningwaarderingspunten, in alle regio's gelijk moet zijn of dat er hierbij gecorrigeerd moet worden voor de kwaliteit van de regionale woningvoorraad. Deze kwestie zou onderwerp moeten zijn van nader onderzoek.

De referentiewoningen worden vertaald in een referentieprijz. Op het eerste gezicht ligt het voor de hand om hierbij aan te sluiten bij de werkelijke huurprijzen in zowel de sociale huursector als ook de particuliere huursector.⁶⁵ De raad meent dat de referentieprijzen op regionaal niveau vastgesteld zouden moeten worden, hetgeen betekent dat ze zullen gaan verschillen tussen regio's. In gebieden met

235

⁶⁴ Hierbij dient overigens wel te worden aangetekend dat de raad het woningwaarderingsstelsel meer marktgeoriënteerd wil maken door de populariteit van de woonomgeving een grotere rol te geven, en de maximaal toegestane huurprijzen regionaal te laten verschillen.

⁶⁵ Omdat de woontoeslag ook op de koopsector van toepassing zal zijn, kan daarnaast overwogen worden om ook de kooprijzen gedeeltelijk in deze vertaling te betrekken. Hier zijn echter ook nadelen aan verbonden (zie ook paragraaf 8.5).



een relatief gespannen woningmarkt komen de referentieprijzen op een wat hoger niveau te liggen dan in gebieden met een relatief ontspannen woningmarkt. Tot slot wil de raad opmerken dat het basiskwaliteitsniveau (de kwaliteit van de referentiewoningen) geen statisch gegeven is. Vanuit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid ligt het volgens de raad voor de hand om de hoogte van dit niveau te koppelen aan de kwaliteitsontwikkeling in de totale woningvoorraad. Als de gemiddelde woonkwaliteit in Nederland stijgt, zou ook de door de overheid vastgestelde basiskwaliteit omhoog moeten gaan. Op die manier kunnen ook de lagere inkomensgroepen meegroeien met de algemene ontwikkeling van de woonkwaliteit in Nederland. Uiteindelijk is het echter aan de politiek om hier een standpunt over in te nemen.

De normering van de woonlasten

De rijksoverheid zou moeten vaststellen tegen welke maximale woonlasten huishoudens met een bepaald inkomen in staat moeten zijn om een referentiewoning te bewonen. De uitkomst van dit proces is een zogenaamde inkomens-woonlastentabel.⁶⁶ Bij het vaststellen van deze tabellen kan gebruik worden gemaakt van gegevens van het NIBUD (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting). Het zoveel mogelijk vermijden van armoedevallen zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn bij het vaststellen van de inkomens-woonlastennormering (door de inkomensafhankelijkheid van de systematiek kunnen armoedevallen echter nooit volledig worden voorkomen).

Wanneer bepaalde groepen er niet in slagen om op eigen kracht aan de door de overheid vastgestelde woonlastennorm te voldoen, dan moet men aanspraak kunnen maken op vraagondersteuning in de vorm van een woontoeslag. Omdat de prijzen van de referentiewoningen verschillen tussen woningmarktregio's, zal ook de woontoeslag regionaal gedifferentieerd uitpakken.⁶⁷

De regionale differentiatie van de vraagondersteuning kan worden gemotiveerd vanuit het perspectief van keuze. De raad meent dat ook huishoudens met een lager inkomen de mogelijkheid moeten hebben om in gebieden met een gespannen woningmarkt te wonen. Dit dient bovendien ook een maatschappelijk en economisch belang. Door de woontoeslagen regionaal te differentiëren kunnen zogenaamde *key workers* (bijvoorbeeld politieagenten, verpleegkundigen en leerkrachten) ook in de dure stedelijke gebieden van de Randstad een betaalbare woning vinden. Dit is van groot belang voor het functioneren van de stedelijke samenleving.

⁶⁶ Ieder huishoudentype heeft een eigen inkomens-woonlastentabel.

⁶⁷ Uitgaande van het huidige huurbeleid zullen deze regionale verschillen betrekkelijk beperkt zijn. In de toekomst wil de raad echter meer regionale differentiatie in het huurbeleid aanbrengen, waardoor de referentieprijzen sterker tussen regio's kunnen gaan verschillen (zie ook hoofdstuk 8).

Referentieprij, inkomen en woonlasten: een rekenvoorbeeld

De combinatie van de prijs van de referentiewoning, het huishoudensinkomen en de woonlastennormering vormt de basis voor het bepalen van de hoogte van de woontoeslag. In het onderstaande fictieve rekenvoorbeeld (tabel 1) wordt dit nader toegelicht. De raad wil met nadruk stellen dat de in deze tabel weergegeven getallen volledig fictief zijn. Hij wil op dit moment geen uitspraken doen over de subsidiebedragen, inkomensgrenzen of normen die met de voorgestelde woontoeslag gepaard gaan. Het gaat puur om het illustreren van de systematiek.

Tabel 1 De relatie tussen referentieprij, inkomen en woonlasten

Besteedbaar maandinkomen	1300	1500	1700
Prijsniveau referentiewoning	420	420	420
Woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	32%	28%	25%
Genormeerde woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	24%	25%	26%
Genormeerde woonlasten bij bewoning referentiewoning	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,25 \times 1500 = 375$	$0,26 \times 1700 = 442$
Maandelijks woontoeslag	$420 - 312 = 108$	$420 - 375 = 45$	$420 - 442 = -22 \Rightarrow 0$

237

- De prijsniveaus van de referentiewoningen verschillen per regio.
- De genormeerde woonlastenquote bij het bewonen van een referentiewoning verschilt per huishoudenstype en inkomensgroep.

De relatie met de woonuitgaven

In het bovenstaande rekenvoorbeeld spelen de werkelijke woonuitgaven van het huishouden geen rol (deze ontbreken dan ook in tabel 1). De hoogte van de woontoeslag hangt alleen af van de hoogte van het inkomen en de prijsniveaus van de referentiewoningen. Dit betekent dat huishoudens die duur wonen evenveel vraagondersteuning ontvangen als huishoudens die heel goedkoop wonen. Kortom, er is sprake van een zogenaamd vouchersysteem,⁶⁸ waarbij de hoogte van de vraagondersteuning alleen afhangt van de hoogte van het inkomen, en niet van de hoogte van de werkelijke woonuitgaven.

Een dergelijk systeem heeft als voordeel dat subsidieontvangers een grote mate van vrijheid hebben om zelf te bepalen waar ze de subsidie aan uitgeven. Omdat de hoogte van het subsidiebedrag niet afhangt van de hoogte van de woonuitgaven,

⁶⁸ Het begrip 'voucher' kan op verschillende manieren worden gedefinieerd.



worden de subsidieontvangers niet gestimuleerd om zo duur mogelijk te gaan wonen. Huishoudens die ervoor kiezen om goedkoop te gaan wonen, houden meer geld over voor andere zaken. Vanuit een economisch perspectief bekeken is dit een gunstige situatie.

Toch heeft een vouchersysteem eveneens enkele belangrijke nadelen. Welk nadeel van toepassing is, hangt voor een belangrijk deel af van het kwaliteitsniveau waarop de referentiewoningen worden vastgesteld.

1. Wanneer de kwaliteit van de referentiewoningen op een relatief laag niveau wordt vastgesteld, zullen huishoudens met een lager inkomen moeite hebben om door te stromen naar een hogere woningkwaliteit, waardoor het risico op ruimtelijke segregatie toeneemt en de stedelijke vernieuwing kan worden belemmerd.
2. Wanneer de kwaliteit van de referentiewoningen op een relatief hoog niveau wordt vastgesteld, moet het subsidiebudget worden uitgesmeerd over een grote groep huishoudens wat het systeem erg duur maakt.

De raad vindt de bovenstaande nadelen dermate zwaarwegend dat hij geen voorstander is van een volledig vouchersysteem. In plaats daarvan kiest hij voor een vraagondersteuningsysteem waarin de hoogte van de subsidie niet alleen afhankelijk is van het inkomen, maar waarin eveneens sprake is van een relatie met de hoogte van de woonuitgaven. Hierbij wil hij overigens wel aantekenen dat deze woonuitgavenafhankelijkheid in zijn optiek minder groot zou moeten zijn dan bij de huidige huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek het geval is. Deze verminderde woonuitgavenafhankelijkheid geeft woonconsumenten een sterkere prikkel om op zoek te gaan naar de voor hen ideale prijs-kwaliteitverhouding, en beperkt de prijsopdrijvende werking van de vraagondersteuning. Hieronder geeft de raad nader invulling aan het door hem voorgestelde vraagondersteuningsysteem.

Het voorgestelde vraagondersteuningsysteem

De raad stelt voor om een woonuitgavencomponent in het hierboven beschreven systeem in te brengen. De wijze waarop dit gebeurt is mede afhankelijk van het kwaliteitsniveau van de referentiewoningen. Wat dit betreft onderscheidt de raad drie opties. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze drie opties geen uitputtend beeld geven van alle mogelijke varianten. Ze dienen dan ook vooral ter illustratie.

1. Bij een relatief laag kwaliteitsniveau van de referentiewoningen kan overwogen worden om mensen die duurder wonen dan dit niveau toch nog extra ondersteuning te geven door een deel van de woonuitgaven boven de referentieprijzen te subsidiëren. Hierdoor wordt de woontoeslag niet alleen

inkomensafhankelijk, maar ook woonuitgavenafhankelijk. Het betreffende percentage zou bijvoorbeeld op vijftig procent gesteld kunnen worden, zodat huishoudens voldoende prikkels hebben om een goede afweging te maken tussen woningprijs en woningkwaliteit.

In termen van de huurtoeslag uitgedrukt betekent dit dat er sprake is van een kwaliteitskorting van vijftig procent, waarbij de huurprijs van de referentiewoning als kwaliteitskortingsgrens fungeert. Daarnaast ligt het voor de hand om de extra ondersteuning alleen tot aan een bepaalde woningprijs te laten gelden (vergelijkbaar met de aftoppingsgrens uit de huurtoeslag). Huishoudens die goedkoper wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning krijgen in deze variant geen woontoeslag (zij hebben te maken met een subsidiekorting van 100%). Wanneer het basiskwaliteitsniveau op een laag niveau wordt vastgesteld (ofwel fungeert als een soort minimumkwaliteitsniveau), is het immers niet wenselijk dat woonconsumenten onder dit kwaliteitsniveau duiken.

2. Bij een relatief hoog niveau van de referentiewoningen ligt het niet voor de hand om huishoudens die boven dit niveau uitstijgen extra te subsidiëren. Voor deze huishoudens wordt de subsidiekorting daarom op 100% gesteld. Daarnaast kan overwogen worden om woontoeslagontvangers die goedkoper wonen dan de prijs van de referentiewoning niet volledig maar slechts voor een bepaald percentage, bijvoorbeeld vijftig procent, te korten op het subsidiebedrag. Op die manier blijven de kosten van de vraagondersteuning binnen de perken, terwijl huishoudens toch nog steeds een bepaalde prikkel hebben om op zoek te gaan naar de voor hen ideale prijs-kwaliteitverhouding.
3. De referentiewoningen op een gemiddeld niveau vaststellen en de opties 1 en 2 met elkaar combineren.

239

In het vervolg van deze bijlage worden de bovenstaande drie opties nader toegelicht aan de hand van een aantal rekenvoorbeelden. De raad wil op dit moment overigens geen voorkeur uitspreken voor één van de drie opties. Het is aan de politiek om deze keuze te maken.

Een illustratie aan de hand van enkele rekenvoorbeelden

Bij alle drie de rekenvoorbeelden wordt uitgegaan van een variant waarin huurders en kopers te maken hebben met precies dezelfde systematiek van vraagondersteuning, gebaseerd op hun inkomen en hun woonuitgaven. De alternatieven voor de vraagondersteuning in de koopsector die in paragraaf 8.4 besproken zijn (hoogte vraagondersteuning laten afhangen van hoogte hypotheekschuld c.q. vraagondersteuning baseren op gebruikskostenbenadering) blijven in deze bijlage



verder buiten beschouwing. In de rekenvoorbeelden bestaan de woonuitgaven voor huurders uit de maandelijks te betalen huur, terwijl de woonuitgaven voor kopers bestaan uit de voor eigenaar-bewoners relevante woonuitgaven (betaalde hypotheekrente, hypotheekaflossing, eventueel ook onderhoudskosten en lokale belastingen). Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat alle rekenvoorbeelden volledig fictief zijn en alleen dienen ter illustratie.

Variant 1

Uitgangspunten:

- Prijsniveau referentiewoning = 350
- Subsidiekorting voor huishoudens die duurder wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning (kwaliteitskorting) => 50%
- Subsidiekorting voor huishoudens die goedkoper wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning => 100% (deze huishoudens ontvangen geen woontoeslag).
- Aftoppingsgrens: € 500 (woontoeslagontvangers die duurder willen wonen dan € 500 dienen de extra kosten die dit met zich meebrengt volledig zelf te betalen)

Besteedbaar maandinkomen	1300	1300	1300
Maandelijkse woonuitgaven huidige woning (A)	300	450	550
Prijsniveau referentiewoning (B)	350	350	350
Woonlastenquote huidige woning	23%	35%	42%
Woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	27%	27%	27%
Genormeerde woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	24%	24%	24%
Genormeerde woonlasten bij bewoning referentiewoning (C)	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,24 \times 1300 = 312$
Basisbedrag woontoeslag	$350 - 312 = 38$	$350 - 312 = 38$	$350 - 312 = 38$
Subsidie voor het deel van de woonuitgaven boven het prijsniveau van de referentiewoning	n.v.t.	$0,5 \times (450 - 350) = 50$	$0,5 \times (500 - 350) = 75$
Subsidiekorting voor het deel van de woonuitgaven onder het prijsniveau van de referentiewoning	$1,0 \times (350 - 300) = 50$	n.v.t.	n.v.t.
Totale woontoeslag (D)	$38 - 50 = -12 < 0$	$38 + 50 = 88$	$38 + 75 = 113$
Uiteindelijke woonlasten (A-D)	300	362	437
Uiteindelijke woonquote	23%	28%	34%

- De prijsniveaus van de referentiewoningen verschillen per regio.
- De genormeerde woonlastenquote bij het bewonen van een referentiewoning verschilt per huishoudenstype en inkomensgroep.



Variant 2

Uitgangspunten:

- Prijsniveau referentiewoning = € 400
- Subsidiekorting voor huishoudens die duurder wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning (kwaliteitskorting) => 100%
- Subsidiekorting voor huishoudens die goedkoper wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning => 50%
- Aftoppingsgrens: prijsniveau referentiewoning is tegelijk ook aftoppingsgrens

Besteedbaar maandinkomen	1300	1300	1300
Maandelijkse woonuitgaven huidige woning (A)	300	450	550
Prijsniveau referentiewoning (B)	400	400	400
Woonlastenquote huidige woning	23%	35%	42%
Woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	31%	31%	31%
Genormeerde woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	24%	24%	24%
Genormeerde woonlasten bij bewoning referentiewoning (C)	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,24 \times 1300 = 312$
Basisbedrag woontoeslag	$400 - 312 = 88$	$400 - 312 = 88$	$400 - 312 = 88$
Subsidie voor het deel van de woonuitgaven boven het prijsniveau van de referentiewoning	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Subsidiekorting voor het deel van de woonuitgaven onder het prijsniveau van de referentiewoning	$0,5 \times (400 - 300) = 50$	n.v.t.	n.v.t.
Totale woontoeslag (D)	$88 - 50 = 38$	88	88
Uiteindelijke woonlasten (A-D)	262	362	462
Uiteindelijke woonquote	20%	28%	36%

- De prijsniveaus van de referentiewoningen verschillen per regio.
- De genormeerde woonlastenquote bij het bewonen van een referentiewoning verschilt per huishoudenstype en inkomensgroep.

Variant 3

Uitgangspunten:

- Prijsniveau referentiewoning = € 375
- Subsidiekorting voor huishoudens die duurder wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning (kwaliteitskorting) => 50%
- Subsidiekorting voor huishoudens die goedkoper wonen dan het prijsniveau van de referentiewoning => 50%
- Aftoppingsgrens: € 500 (woontoeslagontvangers die duurder willen wonen dan € 500 dienen de extra kosten die dit met zich meebrengt volledig zelf te betalen)

Besteedbaar maandinkomen	1300	1300	1300
Maandelijkse woonuitgaven huidige woning (A)	300	450	550
Prijsniveau referentiewoning (B)	375	375	375
Woonlastenquote huidige woning	23%	35%	42%
Woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	29%	29%	29%
Genormeerde woonlastenquote bij bewoning referentiewoning	24%	24%	24%
Genormeerde woonlasten bij bewoning referentiewoning (C)	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,24 \times 1300 = 312$	$0,24 \times 1300 = 312$
Basisbedrag woontoeslag	$375 - 312 = 63$	$375 - 312 = 63$	$375 - 312 = 63$
Subsidie voor het deel van de woonuitgaven boven het prijsniveau van de referentiewoning	n.v.t.	$0,5 \times (450 - 375) = 38$	$0,5 \times (500 - 375) = 63$
Subsidiekorting voor het deel van de woonuitgaven onder het prijsniveau van de referentiewoning	$0,5 \times (375 - 300) = 38$	n.v.t.	n.v.t.
Totale woontoeslag (D)	$63 - 38 = 25$	$63 + 38 = 101$	$63 + 63 = 126$
Uiteindelijke woonlasten (A-D)	275	349	424
Uiteindelijke woonquote	21%	27%	33%

243

- De prijsniveaus van de referentiewoningen verschillen per regio.
- De genormeerde woonlastenquote bij het bewonen van een referentiewoning verschilt per huishoudenstype en inkomensgroep.



Bijlage 2

Doorrekening van een voorbeeldvariant

De raad wil geen absolute voorkeur uitspreken voor een bepaalde afbouwvariant van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait. Dit is een keuze die de politiek, mede op basis van de voorspelde effecten, zou moeten maken. Om toch enig inzicht te krijgen in de effecten die een geleidelijk afbouwtraject zou kunnen hebben, heeft de raad het Centraal Planbureau en het Onderzoeksinstituut OTB gevraagd een voorbeeldvariant door te rekenen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de doorrekening van het OTB alleen betrekking heeft op het prijseffect. Er is voor gekozen om het prijseffect door twee bureaus te laten berekenen om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de bandbreedte van dit effect.

Bij de doorrekeningen van CPB en OTB wordt uitgegaan van een variant, waarin de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in een periode van twintig jaar volgens een lineair schema (elk jaar vijf procent minder) worden afgebouwd. De opbrengsten van deze afbouw worden in eerste instantie gebruikt om de overdrachtsbelasting af te schaffen. Wanneer de overdrachtsbelasting eenmaal is afgeschaft (na zes jaar), worden de resterende vrijvallende middelen teruggesluisd naar de burger in de vorm van lagere belastingen.

De doorgerekende variant wijkt hiermee enigszins af van de voorstellen die de raad zelf doet. De raad wil namelijk eveneens een deel van de opbrengsten van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait reserveren voor de financiering van de nieuw te introduceren woontoeslag en een intensivering van de locatiesubsidies (zie tabel 1 voor de verschillen tussen de voorstellen van de raad en de voorstellen die zijn doorgerekend door CPB en OTB). Binnen de gegeven tijd bleek het echter niet mogelijk om deze twee maatregelen te incorporeren in de modellen die door het CPB en OTB worden gebruikt. De effecten die door deze modellen worden voorspeld geven dan ook slechts een indicatief beeld van de gevolgen die de voorstellen van de raad zullen hebben. De precieze resultaten van de doorrekeningen zijn te vinden in aparte rapporten (CPB, 2007; De Vries, 2007) die via de website van de VROM-raad (www.vromraad.nl) kunnen worden opgevraagd. In deze bijlage worden de belangrijkste resultaten uit de beide rapporten kort besproken en geïnterpreteerd. Voor een nadere toelichting op de gebruikte rekenmodellen wordt verwezen naar de onderzoeksrapporten zelf.

Tabel 1 *Huidige situatie, doorgerekende variant en voorstellen VROM-raad*

	Huidige situatie	Doorrekening CPB/OTB	Voorstellen raad
Hypotheekrenteaftrek	Blijft bestaan	Afbouw in twintig jaar	Afbouw in twintig jaar
Eigenwoningforfait	Blijft bestaan	Afbouw in twintig jaar	Afbouw in twintig jaar
Overdrachtsbelasting	Blijft bestaan	Afbouw in zes jaar	Afbouw in zes jaar
Verlaging belastingtarieven	Nee	Ja	Ja
Locatiesubsidies	Huidig subsidie-niveau	Huidig subsidie-niveau	Intensivering locatiesubsidies
Woontoeslag	Nee	Nee	Ja

Effecten van de doorgerekende variant

In deze paragraaf bespreken we de effecten van de doorgerekende voorbeeld-variant, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar:

- De effecten op de welvaart
- De effecten op het budget van de rijksoverheid
- De effecten op de huizenprijzen
- De inkomenseffecten
- De effecten op de huisvestingskansen
- De effecten op de woonconsumptie en de bouwproductie

245

Effecten op de welvaart

Zoals ook al in hoofdstuk 4 is aangetoond, hebben zowel de hypotheekrenteaftrek als ook de overdrachtsbelasting een negatieve invloed op de welvaart. Het afbouwen van deze fiscale instrumenten zal naar verwachting dan ook positieve welvaarts-effecten hebben, zeker wanneer de opbrengsten van de afbouw voor een deel worden teruggesluisd naar de burger in de vorm van lagere belastingen op arbeid. Daar staat tegenover dat ook de nieuw te introduceren eigendomsneutrale woontoeslag in beperkte mate een negatieve invloed heeft op de welvaart. Omdat de woontoeslag zich alleen op de lagere inkomensgroepen richt en slechts deels afhankelijk is van de woonuitgaven, zal de omvang van dit negatieve welvaarts-effect echter relatief beperkt zijn. Per saldo verwacht de raad dan ook dat de voorgestelde maatregelen zullen resulteren in een vergroting van de algehele welvaart.



Effecten voor het budget van de rijksoverheid

De opbrengsten van het geleidelijk afbouwen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait worden in eerste instantie gebruikt om de overdrachtsbelasting geleidelijk te verminderen. In jaar zes na de start van de maatregel zal de overdrachtsbelasting volledig zijn afgebouwd en valt er dus geld vrij dat voor overige overheidsuitgaven kan worden ingezet. Dit vrijvallende bedrag wordt ieder jaar groter en loopt op tot € 12,4 miljard in jaar twintig (CPB, 2007).

De raad meent dat de vrijvallende middelen ingezet moeten worden om de door de raad voorgestelde woontoeslag te financieren (hoewel deze toeslag ook voor een belangrijk deel uit het huurtoeslagbudget betaald zal moeten worden), en om de locatiesubsidies te intensiveren. Daarnaast kunnen de belastingen gericht worden verlaagd en kan worden overwogen om met behulp van flankerend beleid de inkomenseffecten van de voorgestelde maatregelen voor bepaalde groepen te verzachten. Per saldo zijn de rijkssubsidies voor het wonen in het nieuwe systeem kleiner dan in de huidige situatie het geval is, waardoor de overheid minder financiële risico's loopt.

Effecten voor de huizenprijzen

Waar het gaat om de prijseffecten laten de OTB- en CPB-modellen duidelijk verschillende resultaten zien. Het CPB verwacht, afhankelijk van de gekozen parameters (het CPB onderscheidt zeven verschillende varianten), een totaal prijseffect (prijsdaling ten opzichte van ongewijzigd beleid) dat ligt tussen 1,4% en de 13,5% over een periode van twintig jaar. Volgens het CPB wordt circa tweederde van dit prijseffect al in het eerste jaar gerealiseerd. Als we aannemen dat bij ongewijzigd beleid de prijzen van woningen nominaal met circa 3% per jaar stijgen, dan zullen de prijseffecten ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid in de meeste door het CPB berekende varianten per saldo tot een geringe (nominale) prijsverandering in het eerste jaar leiden (afhankelijk van de variant een lichte prijsstijging, een stabilisatie van de prijzen of een lichte prijsdaling). In de jaren daarna zullen de prijzen naar verwachting weer nominaal stijgen (CPB, 2007). Alleen in CPB-variant 7 is er in het eerste jaar sprake van een behoorlijke nominale prijsdaling (ongeveer 6%). Ook in deze variant is de nominale prijsdaling echter van betrekkelijk korte duur en zullen de huizenprijzen zich weer snel herpakken.

Het OTB verwacht een veel groter prijseffect dan het CPB. Het OTB-model berekent een totaal prijseffect (over een periode van twintig jaar) van 23% ten opzichte van de ongewijzigde situatie. Mede omdat het OTB-model werkt met een aanbodelasticiteit van nul, kan dit effect tot op zekere hoogte worden gezien als het maximaal te verwachten prijseffect (*worst case scenario*). In tegenstelling tot het CPB verwacht het OTB dat het prijseffect zeer geleidelijk zal optreden.

Van absolute huizenprijsdalingen zal niet snel sprake zijn.⁶⁹ De nominale huizenprijzen blijven stijgen, zij het in mindere mate dan bij ongewijzigd beleid.

Effecten voor de inkomens van huishoudens

De inkomenseffecten pakken verschillend uit voor verschillende huishoudentypen.⁷⁰ Huurders en starters op de koopwoningenmarkt zullen er gemiddeld genomen op vooruit gaan. Huurders ondervinden geen nadeel van de beperking van de hypotheekrenteaf trek en het eigenwoningforfait, terwijl ze wel profiteren van de lagere belastingtarieven. Starters op de koopwoningenmarkt hebben net als huidige eigenaren nog enige tijd voordeel van de hypotheekrenteaf trek, die immers geleidelijk wordt afgebouwd. Daarnaast profiteren ze direct van de minder hoge huizenprijzen en de afbouw van de overdrachtsbelasting. Voor huidige huiseigenaren is het beeld gedifferentieerd. Huiseigenaren boven de 65 jaar gaan er gemiddeld genomen op vooruit. Deze huishoudens hebben vaak geen of slechts een lage hypotheek, waardoor ze weinig voordeel hebben van de hypotheekrenteaf trek. Daarentegen profiteren ze wel van de lagere belastingtarieven en, indien ze verhuizen, van het afschaffen van de overdrachtsbelasting. Voor de huiseigenaren onder de 65 jaar vallen de inkomenseffecten over het algemeen negatief uit, afhankelijk van de omvang van hun hypotheek. Op jaarbasis gaan deze huishoudens er gemiddeld genomen 0,15% op achteruit (maar dit wel gedurende een periode van twintig jaar). Uit de CPB-berekeningen blijkt dat huidige huiseigenaren in de lagere inkomensdecielen relatief gezien het meeste nadeel ondervinden van de voorgestelde maatregelen. Dat komt doordat deze huishoudens een relatief groot deel van hun inkomen aan het wonen besteden. In de CPB-berekeningen is echter geen rekening gehouden met de door de raad voorgestelde eigendomsneutrale woontoeslag. Juist voor de lagere inkomensgroepen zal deze toeslag de negatieve inkomenseffecten van de beperking van de hypotheekrenteaf trek compenseren. Over het geheel genomen verwacht de raad dan ook dat de inkomenseffecten van de door hem voorgestelde maatregelen beperkt zullen blijven. Wanneer bepaalde groepen huidige huiseigenaren, zoals bijvoorbeeld recente huizenkopers met een hoge hypotheek, er toch onevenredig veel op achteruit blijken te gaan, kan overwogen om de inkomenseffecten voor deze groepen te verzachten met behulp van flankerend beleid.

⁶⁹ Alleen bij een hoge rente (6%) kan er volgens het OTB sprake zijn van lichte nominale prijsdalingen.

⁷⁰ Bij de beschrijving van de inkomenseffecten wordt geen rekening gehouden met de lagere woningprijzen omdat het hierbij gaat om vermogenseffecten en niet om inkomenseffecten. De omvang van de optredende vermogenseffecten hangt af van de effecten die de door de raad voorgestelde maatregelen op de huizenprijzen zullen hebben.



Effecten op de huisvestingskansen voor starters en doorstromers

De raad verwacht dat de door hem voorgestelde maatregelen een positief effect zullen hebben op de huisvestingskansen van huishoudens, zeker wanneer dit beleid wordt gekoppeld aan een verruiming van het aanbod. Zo zal de afschaffing van de overdrachtsbelasting leiden tot meer doorstroming op de woningmarkt waardoor mensen makkelijker hun verhuiscansen kunnen realiseren. Verder zullen de introductie van de eigendomsneutrale woontoeslag en de demping van de koopprijzen de kloof tussen de huur- en koopsector verkleinen. Voor starters en huurders zal het hierdoor waarschijnlijk makkelijker worden om naar een koopwoning te verhuizen.

Effecten voor de woonconsumptie en de bouwproductie

De effecten die de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait hebben op het bouwvolume hangen af van aanbodelasticiteit waarmee wordt gerekend. Hierbij geldt, des te groter de aanbodelasticiteit, des te groter de volumereactie zal zijn (en des te kleiner het prijseffect). Zo geven de OTB-berekeningen, die uitgaan van een aanbodelasticiteit van nul, aan dat er helemaal geen volume-effect optreedt. In de CPB-berekeningen is er wel sprake van een volume-effect. In de meeste varianten is dit effect echter gering; over een periode van twintig jaar is het bouwvolume enkele procenten lager dan in de ongewijzigde variant. Op jaarbasis bedraagt de afname van het bouwvolume ten opzichte van de ongewijzigde variant slechts enkele tienden van een procent. Op basis van de genoemde berekeningen verwacht de raad dan ook dat een geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait niet zal leiden tot een substantiële vermindering van de woningbouwproductie (aantal gebouwde nieuwbouwwoningen) of de woningkwaliteit (kwaliteit nieuwbouw en bestaande woningvoorraad). Door de welvaartsontwikkeling zal de woningkwaliteit in de komende periode naar verwachting alleen maar verder toenemen. De geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek zal deze kwaliteitsgroei wellicht enigszins dempen, maar zeker niet stoppen. Net als bij de koopprijsontwikkeling zal er niet zozeer sprake zijn van minder, als wel van minder meer. De financiering van de woningbouwprojecten vormt echter wel een belangrijk aandachtspunt. Het gevaar bestaat dat de verminderde stijging van de huizenprijzen leidt tot lagere grondopbrengsten voor gemeenten en projectontwikkelaars. Hierdoor kan het mogelijk lastiger worden om bouwprojecten financieel rond te krijgen, met name op zogenaamde 'moeilijke' locaties. Om dit gevaar af te wenden adviseert de raad om de voortgang van de woningbouwproductie, en de financiering van deze productie, zorgvuldig te monitoren. Wanneer blijkt dat de financiering op bepaalde moeilijke locaties lastig rond te maken valt, dan dient nagedacht te worden over alternatieve vormen van financiering zoals bovenplanse

Bijlage 2

verevening en, met name voor de meer complexe locaties, een sterkere financiële betrokkenheid van de overheid (locatiesubsidies en/of risicodragende financiële participatie).



Bijlage 3

Onderzoeken en geraadpleegde personen

Nadere onderzoeken

Bij de opstelling van het advies zijn drie onderzoeksbureaus gevraagd enkele zaken nader te onderzoeken en door te rekenen. De volgende onderzoeksrapporten zijn daarvan het resultaat.

- Buys, A. en S. Kromhout (2007) *Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*. Onderzoek in opdracht van de VROM-raad. RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- CPB (2007) *Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning*. Onderzoek in opdracht van de VROM-raad. Centraal Planbureau, Den Haag.
- Vries, P. de (2007) *Koopprijseffecten door afbouw hypotheekrenteaftrek. De lineaire variant*. Onderzoeksinstituut OTB / TU Delft, Delft.

Deze rapporten zijn te vinden op de website van de VROM-raad en te verkrijgen bij de respectievelijke onderzoeksbureaus.

Externe deelnemers expertmeeting 7 december 2006:

- De heer C. van Ewijk (CPB)
- De heer M. Oxley (De Montfort University, UK)
- De heer R. Ronald (OTB/TU Delft)
- De heer J. van der Schaar (RIGO/UVA)

Geïnterviewden:

- De heer J. Conijn (UVA/CFV)
- De heer H. de Haan (architectenbureau Casa)
- De heer M. Koning (CPB)
- De heer A. Thomsen (TU-Delft)
- De heren R. Scherpenisse, M. Vos en J. Singelenberg (SEV)

Geraadpleegd in eindfase advies:

- De heer J. van der Schaar (UVA/RIGO)
- De heer J. Conijn (UVA/CFV)
- De heer H. Priemus (TU Delft)
- De heer N. Rietdijk (NVB)
- De heer J. Fokkema (NEPROM)
- De heer F.J.W. Blokland (IVBN)
- De heer R.W. Bleker (VNG)
- De heer W. van Leeuwen (AEDES)
- De heer F. van Loon (Vereniging Eigen Huis)
- De heer R. van Genugten (Woonbond)
- De heer R. Scherpenisse (SEV)
- De heer P. Noordanus (AM)



Bijlage 4

Samenstelling VROM-raad

Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. Ch.W. Backes
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.dr. M.A. Hajer
mevr. prof.dr. M.W. Hofkes
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof. ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mr. H.C.F. Smeets
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau
drs. V.R. Okker, namens het Centraal Planbureau
mevr. dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Milieu en Natuur Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

mevr. ir. S.P.L. Kessels-Tonino
drs. J.S.C.M. Hoekstra
dr. V.J.M. Smit
mevr. A.M.H. Bruines

Lijst recent verschenen adviezen

063	augustus 2007	Leerwerklandschappen
062	mei 2007	Briefadvies 'Stuur op Mooi Nederland!'
061	mei 2007	Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
060	mei 2007	De hype voorbij
059	maart 2007	Briefadvies Zuidvleugel
058	januari 2007	Briefadvies Programma-aanpak van de Nota Ruimte
057	november 2006	Slimmer investeren
056	mei 2006	Briefadvies Noordvleugel
055	oktober 2006	Groeten uit Holland, qui è fantastico! Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit
054	oktober 2006	Stad en Stijging, sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing
053	mei 2006	Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen
052	april 2006	Briefadvies Zuiderzeelijn
051	maart 2006	Ruimte geven, ruimte nemen
050	januari 2006	Schiphol. Meer markt voor de mainport?
049	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk
048	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven
047	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
046	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
045	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
044	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
043	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	mei 2004	Buiten Bouwen
039	april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 ^e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen

