

Prijsbeleid op de woningmarkt

Een nieuw evenwicht



de vernieuwde stad

Utrecht, juni 2009



	Voorwoord	5
1	Inleiding	7
2	Met een schone lei beginnen	11
3	Rollen van partijen op landelijk niveau: het Rijk	15
4	Rollen van partijen op lokaal niveau: lokale/regionale overheden en de woningcorporaties	19
5	Tot besluit: hoe nu verder	23
	Bijlage: Literatuur	24



Voorwoord

Ter discussie stellen van het huidige prijsbeleid in de woningmarkt stond enkele jaren geleden weinig in de belangstelling. De laatste paar jaar is het aantal rapporten, debatten en artikelen over dit onderwerp echter fors toegenomen. Dit onderwerp staat blijkbaar bij velen hoog op de agenda, met de politiek helaas als grote afwezige. Door de kredietcrisis komt wijziging van het woonprijsbeleid weliswaar in een ander daglicht te staan, maar de noodzaak tot discussie en tot wijziging op termijn blijft onveranderd.

In 2006 organiseerde De Vernieuwde Stad een symposium om de discussie over prijsbeleid in de woningmarkt op gang te brengen en bracht haar eerste publicatie over dit onderwerp uit. Vorig jaar was er een tweede symposium met bijbehorende publicatie. Deze derde publicatie beoogt als denklijn een bijdrage te leveren aan verdere discussie over dit onderwerp. Want hoewel de discussie op gang is gekomen, is deze nog lang niet afgerond.

Wij beperken ons in deze en voorgaande publicaties niet alleen tot prijsbeleid in de huursector. Dit is een bewuste keuze, omdat wij vinden dat vraagondersteuning van kopers en huurders zoveel mogelijk 'eigendomsneutraal' moet worden georganiseerd. Dit vereist een omslag in het denken en is niet van de ene op de andere dag te realiseren. Maar als 'stip op de horizon' hebben wij een eigendomsneutrale ondersteuning voor ogen.

Ons doel is een beter functionerende woningmarkt. Wij zijn ervan overtuigd dat een effectievere sturing in het prijsbeleid daarvoor nodig is. In onze denklijn hebben wij gefocust op het vraagstuk hoe en door wie er gestuurd zou moeten worden.

Met deze denklijn zijn we er nog niet. Om de woningmarkt daadwerkelijk beter te laten functioneren is meer nodig. Wij hopen hiermee een paar puzzelstukjes op de juiste plaats te hebben gelegd. Wij nodigen u van harte uit het debat met ons aan te gaan.

Jaap van Gelder
namens de Werkgroep Prijsbeleid De Vernieuwde Stad



I Inleiding

I.1 Aanleiding

Waar je – van bovenaf opgelegd – niet over mag nadenken, dat prikkelt juist de fantasie. Niet voor niets laten de personages in Orwells boek *1984* hun gedachten de vrije loop, juist omdat ze van Big Brother te horen hebben gekregen dat dit niet op prijs wordt gesteld. Inperking kweekt ontduiking en creativiteit. Ook in de volkshuisvesting, waar de invloed van het Rijk sinds de brutering toch fors is afgenomen, slaagt Den Haag er soms toch nog in om haar stempel te drukken op het debat. Op onbedoelde wijze misschien, maar toch. In 2007 trad het kabinet Balkenende IV aan en liet in het regeerakkoord het volgende vastleggen:

‘Deze kabinetsperiode vinden geen wijzigingen plaats in de fiscale behandeling van de eigen woning. Er zullen ook geen wijzigingen worden voorbereid of onderzocht voor de periode daarna. Het wetsvoorstel Huurliberalisatie wordt ingetrokken. De stijging van de huren zal worden gekoppeld aan de inflatie.’

Een stellingname van het Kabinet die aan duidelijkheid weinig te wensen overliet. Maar toeval of niet, juist nadat het Kabinet op deze manier had afgekondigd dat het dubbele H-woord (hypotheekrenteaftrek en huurprijoliberalisatie) voor vier jaar in de ijskast kon worden geplaatst, kwam een stroom aan discussies, onderzoeken en publicaties over de woningmarkt op gang. Alleen dát al zouden we als een collectief signaal aan de regering kunnen opvatten. De VROM-raad, het CPB, de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde: ze hebben allemaal hun licht over deze materie laten schijnen. De SER komt medio 2009 met haar analyse. NIROV en SEV hebben er uitgebreide dossiers aan gewijd en het debat van stimulansen voorzien. Over één ding is iedereen het eens: er zijn belangrijke knelpunten op de woningmarkt. Ook over de noodzaak van een structurele verandering is weinig discussie. Het geheel van de huur- en koopmarkt moet tegen het licht worden gehouden en het heeft geen zin om aan individuele radertjes te draaien. Een laatste conclusie die breed wordt onderschreven, is dat de politiek in Den Haag nu aan zet is. Daar moet de beweging ontstaan.

De Vernieuwde Stad, een samenwerkingsverband van 21 grootstedelijke woningcorporaties, wil deze beweging graag op gang helpen. Wij hebben ervoor gekozen ons nadrukkelijk met het thema prijsbeleid bezig te houden. Het resultaat is een aantal constructieve voorstellen waarmee de woningmarkt beter kan functioneren. In deze publicatie zetten we deze voorstellen op een rij.

1.2 Doelstelling

De discussie rond de toekomst van de woningmarkt in het algemeen en het prijsbeleid in het bijzonder is omgeven met de nodige emotie en (partijpolitieke) stellingnames. Wie op dit terrein onderzoek doet en daarover rapporteert, moet dat zorgvuldig en navolgbaar doen. Reden voor De Vernieuwde Stad om te kiezen voor een aanpak in twee stappen:

- een onderzoek, in samenwerking met de SEV, door Onderzoeksinstituut OTB naar de mogelijke effecten van non-interventie op de prijsvorming in de woningmarkt. Het resultaat van deze zogenaamde 'Groene Veld'-studie (wat zou er gebeuren in een compleet nieuwe situatie, zonder ingrijpen in de woningmarkt van welke partij dan ook) is gepubliceerd in de SEV-studie *Idealen van woonbeleid* (juni 2008);
- het verder aanjagen van de discussie over deze materie, met daarbij bijzondere aandacht voor de positie van de woningcorporaties. Van dit laatste heeft De Vernieuwde Stad zich onder meer gekwetend door een eigen notitie met prikkelende stellingen te publiceren (*Hoe bereik je de perfecte woningmarkt*, juni 2008) en een congres hierover te organiseren, in samenwerking met de SEV. In de maanden daarna is de discussie verder binnen De Vernieuwde Stad gevoerd.

Onze verwachting is dat vanaf komend najaar, wanneer de verkiezingsprogramma's voor de komende verkiezingen geschreven worden, de thema's rond prijsbeleid opnieuw in het middelpunt van de belangstelling komen te staan.

De Vernieuwde Stad wil actief bijdragen aan deze politieke meningsvorming en brengt daarom deze publicatie uit. Onze insteek mag duidelijk zijn: een effectievere sturing van de woningmarkt. Dit vergt een structurele wijziging van het prijsbeleid, zonder dat daarbij burgers onnodige risico's mogen lopen. Dat is voor ons 'de stip aan de horizon'.

1.3 Indeling

De voorliggende rapportage weerspiegelt de tweedeling die hierboven is gedeut. In het eerste deel gaan we kort in op de resultaten van de OTB-studie en geven we aan hoe het prijsbeleid zich verhoudt tot de mogelijke interventie van betrokken partijen. Juist door te laten zien wat er gebeurt op de woningmarkt wanneer er door niemand wordt ingegrepen, wordt duidelijk waarom interventie wel degelijk noodzakelijk is.

In het tweede deel behandelen we de lessen die De Vernieuwde Stad uit deze exercitie heeft getrokken en heeft vertaald in concrete verbetervoorstellen. Een effectievere aansturing van de woningmarkt vraagt een nieuwe en duidelijke taakverdeling, tussen het Rijk aan de ene kant en de lokale partijen (gemeenten, regiobesturen en woningcorporaties) aan de andere kant.

Een duiding van begrippen

Prijsbeleid in de woningmarkt gaat niet alleen over de betaalbaarheid van woningen. Onder het begrip prijsbeleid gaan wat ons betreft drie kernthema's schuil: betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten.

Betaalbaarheid:

Wat betaalbaar wordt gevonden hangt samen met opvattingen over inkomensbesteding en inkomensherverdeling. Welk deel van het inkomen mag een huishouden maximaal aan wonen kwijt zijn en hoeveel moet een huishouden minimaal overhouden? Daarnaast hangt het samen met de minimale kwaliteit van een woning. Welke ondergrens aan woningkwaliteit wordt maatschappelijk nog acceptabel gevonden?

Toegankelijkheid:

Hoewel betaalbaarheid een voorwaarde voor toegang tot de woningmarkt is, moet je om aan een woning te komen geaccepteerd worden door een verhuurder of hypotheekverstrekker. Zij zouden bepaalde groepen als risico kunnen beschouwen, met als gevolg dat deze groepen óf afgewezen worden óf dat aan hen een risico-opslag berekend wordt. In deze publicatie gebruiken we het begrip 'toegankelijkheid tot de woningmarkt' in deze betekenis: het voorkómen van uitsluiting van groepen tot de woningmarkt.

Buurteffecten:

Prijsbeleid heeft te maken met betaalbaarheid van woningen en betaalbaarheid heeft, zoals hierboven beschreven, te maken met de minimumkwaliteit van woningen. Het gaat daarbij niet alleen om een lage technische kwaliteit, maar ook om de minst gewaardeerde woonmilieus. Deze leiden tot een cumulatie van achterstanden. Instrumenten om in slechte buurten de negatieve spiraal te doorbreken zijn enerzijds het stimuleren van kwaliteit, anderzijds de spreiding van betaalbare woningen. Met buurteffecten bedoelen wij het negatieve effect die woningen met een slechte kwaliteit op de buurt kunnen hebben en het effect dat een buurt met een te grote concentratie aan kansarmoede op de bewoners heeft.

2 Met een schone lei beginnen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk recapituleren we kort de belangrijkste resultaten van de 'Groene Veld'-studie die het OTB heeft uitgevoerd. Een studie met als invalshoek de vraag wat er gebeurt op de woningmarkt, wanneer daarop niet wordt geïntervenieerd. Daaraan vooraf gaat een korte schets van de huidige situatie op de woningmarkt.

2.2 De huidige situatie: pleisters op pleisters plakken

Op de woningmarkt bestaan forse knelpunten. De VROM-raad vatte deze als volgt samen: het woningaanbod sluit niet goed aan bij de vraag, de koopprijzen zijn voor velen te hoog, de huursector kent lange wachttijden en sommige groepen zijn een groot deel van hun inkomen kwijt aan woonlasten. Er zijn onvoldoende keuzemogelijkheden voor de burger.

Deze situatie is voor een deel toe te schrijven aan de rol van de overheid op de woningmarkt. De overheid ondersteunt de vraag in ruime mate (hypotheekrenteaftrek, huurtoeslag), maar werpt tegelijkertijd belemmeringen op aan de aanbodzijde (ruimtelijk beleid, grondbeleid, bouwregelgeving). Ook behandelt de overheid de huursector en de koopsector niet gelijk. Voor huishoudens met een laag inkomen is huren het meest aantrekkelijk (door de huurtoeslag); voor huishoudens met hogere inkomens ligt (door de fiscale steun) het eigenwoningbezit voor de hand. Dit leidt tot een woningmarkt met overwegend twee smaken: de goedkopere huurwoning en de duurdere koopwoning. Het gevolg is dat de omvangrijke groep middeninkomens tussen het tafellaken en het servet terecht is gekomen: voor de sociale huursector verdienen ze teveel, voor de koopsector te weinig.

De consequenties hiervan zijn fors. Zo becijferde het CPB dat de maatschappelijke kosten voor zowel de koopwoningenmarkt als de huurwoningenmarkt ongeveer 14,5 miljard euro bedragen. De conclusie van De Vernieuwde Stad is dat de prikkels vanuit het huidige beleid verkeerd werken en vaak zelfs averechts. Ze veroorzaken knelpunten, die we vervolgens weer met allerlei nieuwe regelingen proberen te verhelpen. Met andere woorden: we plakken pleisters op pleisters. Het is tijd om al die noodverbanden weg te halen en de woningmarkt werkelijk te genezen. Dat vergt om te beginnen een frisse blik.

2.3 De markt helemaal vrij laten en kijken wat er gebeurt

Het is de droom van menig beleidsmaker: *wiping the slate clean*. In goed Nederlands: met een schone lei beginnen. Tabula rasa, alles is leeg en kan opnieuw worden opgebouwd. De bovenstaande schets van de huidige marktsituatie kan in de prullenbak en de markt mag geheel

haar werk doen, zonder ingrijpen van wie dan ook. Kort gezegd was dat de opdracht die De Vernieuwde Stad meegaf aan onderzoeksinstituut OTB. Zet alle huidige overheidsregels aan de kant en kijk wat er gebeurt. Het ging er bij de studie primair om in beeld te brengen wat er gebeurt als de overheid zich niet met de prijsvorming in de woningmarkt bemoeit en de woningcorporaties niet bestaan.

De vragen die centraal stonden in de OTB-verkenning waren de volgende:

- a) Hoe zou een woningmarkt zonder overheid eruit zien?
- b) Welke problemen zouden in dat geval ontstaan?
- c) Hoe kunnen verschillende sturingsmechanismen en beleidsinstrumenten bijdragen aan een oplossing van deze problemen?
- d) Hoe staat het met de effectiviteit en eventuele neveneffecten van de verschillende sturingsmechanismen en ingezette beleidsinstrumenten?

2.4 Uitkomsten van de 'Groene Veld'-studie

In de 'Groene Veld'-studie door het OTB werd het effect van het handelen van drie partijen (markt, overheid en corporaties) geplaatst tegenover drie belangrijke publieke belangen: betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten. In een vrije marktsituatie blijken dan verschillende verschijnselen op te treden, waarvan sommige ongewenst zijn. Hieronder geven we aan wat er in de markt gebeurt wanneer een van de drie partijen alléén aan het roer staat.

Stel: alleen de markt stuurt

Een geheel vrije concurrentie tussen aanbieders en vragers zorgt er in theorie voor dat de markt efficiënt werkt. Echter, ook de markt kent inefficiënties. Naarmate het aanbod slechter reageert op de vraag en naarmate de markt krapper is voor de vragers, komen de betaalbaarheid en de toegankelijkheid meer in het gedrang. In een ruime markt ontstaat leegstand in de minst gewenste delen van de markt. Omdat de markt dit niet zelf corrigeert, liggen verpaupering en segregatie op de loer. In een krappe markt doen fenomenen als woonpensions en kelderwoningen hun intrede. Ook hier doet de markt uit zichzelf niets aan.

Stel: alleen het Rijk stuurt

Aan de andere kant van het spectrum vinden we de sturing door de overheid. Het publieke belang werd in het verleden doorgaans geborgd door een grote invloed van de overheid. De overheid kan in theorie de volkshuisvesting met overheidsmiddelen en regels zó inrichten dat alle publieke belangen optimaal gediend zijn. Hier staat echter tegenover dat vooral overheidsproductie en aanbodsubsidies erg kostbaar zijn. Ook inefficiëntie en marginalisering zijn mogelijke keerzijden van een complete aansturing door de overheid.

Stel: alleen de corporaties sturen

De non-profitorganisaties vormen de derde partij die kan sturen op de woningmarkt. Omdat zij zich verantwoordelijk voelen voor de lokale samenleving investeren zij actief in leefbaarheid, waardoor de 'buurteffecten' van het prijsbeleid worden gedompt. Daarnaast proberen

zij segregatie en uitsluiting op de woningmarkt te voorkomen. Door anders te calculeren en bijvoorbeeld huurwoningen op termijn te verkopen, kunnen corporaties gelden verevenen en daarmee de betaalbaarheid op peil houden.

De andere kant van de medaille is een mogelijk gebrek aan efficiëntie, omdat de pure winstprikkel voor corporaties ontbreekt. Ook vraagt het optreden van de corporaties om een publiek bestel waarin zij goed kunnen functioneren.

De conclusie na deze verkenning van een geheel vrije marktsituatie was duidelijk: zonder ingrepen gaan dingen verkeerd, met name op het punt van de toegankelijkheid en buurteffecten. Interventies blijven daarom noodzakelijk. Een te ver gaande rol van de overheid leidt tot inefficiëntie en hoge kosten. De logische en onvermijdelijke vervolgvraag is dan: wat moet er gestuurd worden en door wie?

De Vernieuwde Stad gaat in de nu volgende hoofdstukken verder op deze vraag in. Wij onderscheiden daartoe twee schaalniveaus:

- *het landelijke niveau.* Hier gaat het om de rol van de Rijksoverheid. Het Rijk moet inzetten op generieke wetgeving die een gezond functioneren van de woningmarkt mogelijk maakt. Wij gaan ervan uit dat de huidige interventies van de overheid in de prijsvorming verdwijnen.
- *het lokale en regionale niveau.* Hier moet maatwerk gepleegd worden door gemeenten, regiobesturen en woningcorporaties. Met specifieke maatregelen moeten zij kunnen 'finetunen' op hun eigen woningmarkt. Er is immers steeds minder sprake van één landelijke woningmarkt.

In de volgende hoofdstukken besteden we aandacht aan de instrumenten die betrokken partijen kunnen inzetten om een meer ontsloten en daarmee beter functionerende woningmarkt binnen bereik te brengen. Daarmee maken we de overstap van de wetenschappelijke discussie rond de 'Groene Veld'-studie naar de politiek-bestuurlijke arena.

3 Rollen van partijen op landelijk niveau: het Rijk

3.1 Inleiding

Wat kan het Rijk doen om een beter functionerende woningmarkt binnen bereik te brengen? Het Rijk is de hoeder van het publieke belang. Daar is vriend en vijand het over eens, zo bleek op het congres dat De Vernieuwde Stad medio 2008 over de 'perfecte woningmarkt' organiseerde. Gerelateerd aan de prijsvorming op de woningmarkt heeft dit publieke belang vooral betrekking op het voorkomen van segregatie, het bevorderen van stedelijke vernieuwing en het organiseren van een inkomensafhankelijke vraagondersteuning. In dit hoofdstuk doet De Vernieuwde Stad voorstellen hoe deze doelstellingen concreet kunnen worden uitgewerkt. Bijzondere aandacht wordt daarbij besteed aan de invoering van een 'woontoeslag'.

3.2 Uitwerking van het publieke belang

Het publieke belang op de woningmarkt, dat geborgd moet worden door de Rijksoverheid, bestaat wat ons betreft uit drie elementen:

- het aanjagen en stimuleren van stedelijke vernieuwing, waar de markt dit niet doet, waarmee verpaupering wordt voorkomen;
- toegang voor iedereen tot fatsoenlijke en betaalbare woonruimte, zonder enige vorm van risicoselectie door woningaanbieders;
- het voorkomen van ruimtelijke segregatie, voor zover deze de participatie van mensen in de samenleving en hun 'emancipatie' verhindert.

Over de inzet op de stedelijke vernieuwing kunnen we hier kort zijn. Daarvoor wordt reeds een uitgebreid pakket aan maatregelen ingezet door het Rijk. Om de andere doelen te bereiken, zijn er primair voor het Rijk twee taken weggelegd: het definiëren van een bepaalde minimumkwaliteit van het wonen en het betaalbaar houden van woningen. De minimumkwaliteit heeft betrekking op zaken als veiligheid en gezondheid. Dit is nu vastgelegd in het Bouwbesluit. Op de inhoud van het Bouwbesluit valt veel aan te merken, maar dit terzijde. Blijft over het betaalbaar houden van de woningen. Hier is een adequate inkomensafhankelijke vraagondersteuning voor nodig. Deze werken we hieronder nader uit.

3.3 Inkomensafhankelijke vraagondersteuning: nieuwe principes

Het betaalbaar houden van woningen gebeurt door middel van een inkomensafhankelijke vraagondersteuning. Het Rijk zelf zet daar nu onder meer de huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek voor in. Corporaties spelen hier op dit moment ook een rol in, door bijvoorbeeld vrijwillig af te zien van de markthuurg. Deze optelsom van maatregelen is echter niet effectief.

Zo komt een belangrijk deel van de totale woonlastenverlaging niet terecht bij de huishoudens waar deze wel voor bedoeld is. Ook worden hierdoor in sommige delen van het land de huren kunstmatig laag dan wel hoog gehouden.

Het moet toch mogelijk zijn om de steun voor het wonen alleen te richten op de niet-koopkrachtige vraag en hem daar ook daadwerkelijk terecht te laten komen. Bovendien moet deze steun zoveel mogelijk 'eigendomsneutraal' worden georganiseerd. Een woning is immers een woning en het onderscheid tussen kopen en huren zou wat de vraagondersteuning betreft niet relevant moeten zijn.

Er zijn verschillende instrumenten denkbaar die een dergelijke vorm van vraagondersteuning op termijn mogelijk maken. Omdat vraagondersteuning sterk gerelateerd is aan inkomenspolitiek, ligt het voor de hand deze ondersteuning (grotendeels) bij het Rijk neer te leggen. Via de band van de fiscus zou dat bijvoorbeeld kunnen, door middel van een negatieve inkomstenbelasting. Een andere mogelijkheid is een nieuw instrument: de Woontoeslag. Deze laatste onderwerpen we aan een nadere beschouwing.

3.4 Een nieuw instrument: de Woontoeslag

De Woontoeslag geldt zowel voor de huur- als koopsector en maakt woningen bereikbaar voor lagere en middeninkomens, die de gevraagde (markt)prijzen niet kunnen betalen. Het Rijk moet de genormeerde woonlast definiëren, waarbij rekening wordt gehouden met:

- *de reële prijs.* Voor huurwoningen kan dit zijn een prijs, die in belangrijke mate door de WOZ-waarde wordt bepaald. Het WWS moet hiervoor grondig worden aangepast. Voor koopwoningen kan niet alleen de rente- en aflossingsplicht meetellen, maar moet ook rekening met onderhoud en waardevermeerdering worden gehouden;
- *de energielasten;*
- *overige lasten.*

Het voordeel van dit model is de vergrote keuzevrijheid voor de burgers. Ook worden koop en huur qua ondersteuning gelijkgetrokken. Een woontoeslag voor koopwoningen komt alleen terecht bij huishoudens die ondersteuning nodig hebben. Om te voorkomen dat het Rijk met een oncontroleerbare open-einderegeling wordt opgezadeld, wordt de woonlast waarvoor een toeslag wordt verstrekt gemaximeerd (zie kader).

Het Rijk dient te zorgen voor bescherming van bewoners tegen 'marktmacht'. Met 'marktmacht' wordt bedoeld: het zich niet kunnen verweren tegen plotselinge, fundamentele wijzigingen in marktcondities, omdat verhuizen tijd en geld kost en een geschikte alternatieve woning beschikbaar en bereikbaar moet zijn. Deze bescherming kan alleen door het Rijk worden afgedwongen. Dit is feitelijk niets nieuws, want zelfs huurders van bedrijfspanden worden enigszins beschermd. Wel moet worden gekeken naar de effecten van deze 'woonbescherming'. Deze moet niet zodanig doorschieten, dat zij nieuwe rigiditeiten veroorzaakt.

Hoe de Woontoeslag kan werken

Er wordt een maximum aan de woonlast gesteld, waarvoor het Rijk bereid is een woontoeslag te geven. Stel dat het hierbij gaat om een bedrag van € 650. Binnen deze grens kan de woontoeslag variëren naar gelang de hoogte van het inkomen en de hoogte van de werkelijke woonlast, zoals dat vroeger met de huursubsidietabel ging.

Nu kunnen zich een aantal situaties voordoen:

- Bij een woonlast lager dan € 650 varieert de woontoeslag, afhankelijk van het inkomen.
- Een burger, die bij de woonlast € 650 een bepaalde woontoeslag heeft, wil graag in een huis wonen met een woonlast van € 900. Bij een woonlast hoger dan € 650 is er nog steeds een woontoeslag. Burgers mogen immers zelf bepalen of zij op andere levensbehoeften willen bezuinigen.
- In overspannen woningmarkten zijn te weinig woningen met een woonlast tot € 650 beschikbaar. Dat kan een kwantitatief probleem zijn (er zijn geen woningen) of een kwalitatief probleem (er zijn in het goedkopere segment alleen kleine woningen). In dat geval komen gemeenten en corporaties in beeld (zie hoofdstuk 4). In een ruime woningmarkt is er voldoende aanbod.

4 Rollen van partijen op lokaal niveau: lokale/regionale overheden en de woningcorporaties

4.1 Inleiding

Het Rijk is aan zet met de generieke wetgeving op het gebied van het wonen, maar daarmee is niet het gehele verhaal verteld. Ook gemeenten en woningcorporaties hebben een verantwoordelijkheid in het beter laten functioneren van de woningmarkt. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor het lokale en regionale volkshuisvestingsbeleid en de uitvoering daarvan. In prestatieafspraken wordt neergelegd welke investeringen worden gepleegd op terreinen als stedelijke vernieuwing, buurtgericht werken, het tegengaan van segregatie, buurteffecten, veiligheid en 'empowerment'. Vooral waar het gaat om het voorkomen van verloedering en de zorg voor voldoende goede en bereikbare woningen in diverse wijken spelen de aspecten prijs en beschikbaarheid een belangrijke rol. In dit hoofdstuk gaan we daar nader op in. Daarbij wordt tevens de rol van het toezicht op de corporaties aangestipt.

4.2 De voordelen van meer marktgerichte huren

Een pleidooi voor het vrijgeven van de huren roept vaak de reactie op dat corporaties dan nog rijker worden en de huurtoeslag de pan uit zal rijzen. De corporaties van De Vernieuwde Stad zijn daar niet bang voor. Sterker nog, wij zien goede mogelijkheden voor een verantwoorde inzet van de extra huurinkomsten, voor meerdere doelen. Overigens is het nog maar de vraag of er veel extra geld beschikbaar komt, maar dat terzijde.

Ervan uitgaande dat er inderdaad extra huurpenningen binnen komen, dan kunnen corporaties hiermee een financiële bijdrage leveren aan de betaalbaarheid voor lagere (midden)inkomens, hetzij door aan huishoudens huurkortingen te geven op grond van een door de overheid vastgestelde woonquote, hetzij door een bijdrage te leveren aan de hiervoor beschreven Woontoeslag. Als het Rijk zorgt voor normering, zijn de corporaties van De Vernieuwde Stad bereid aan beide instrumenten mee te werken.

Een andere tegenwerping bij het vrijgeven van de huren is dat er gettovorming kan ontstaan. Bij een volkomen vrije markt is dat inderdaad mogelijk. Het voorkómen van gettovorming is echter niet centraal te regelen: dat is inefficiënt en veroorzaakt bureaucratie. Maar gemeenten en regio's kunnen dat wel; zij kunnen met corporaties aanbiedingsafspraken maken. Ook kunnen corporaties de eventuele extra huurinkomsten inzetten voor extra investeringen in buurteffecten en zo mede zorg dragen voor leefbare buurten.

Ten slotte is een tegenwerping dat corporaties bij het ontbreken van huurregulering door de overheid commerciële verhuurders zullen worden. Maar het verschil met commerciële verhuurders is en blijft, dat corporaties maatschappelijke instellingen zijn waarbij het maatschappelijk rendement voorop staat. De kracht van corporaties is dat ze sociaal dan de markt en

efficiënter dan de overheid zijn. Zij zullen de extra inkomsten uit het meer vrijgeven van de huren alleen binnen de volkshuisvesting inzetten, zoals we hierna nader zullen verduidelijken.

4.3 De aanwending van extra huurinkomsten: *matching* nieuwe stijl

De extra huurpenningen die mogelijk binnenkomen door het meer vrijgeven van de huren kunnen ook gebruikt worden voor het vergroten van de onderlinge solidariteit tussen corporaties. Niet iedere corporatie kan namelijk profiteren van deze liberalisatie. Het is een fictie dat er één nationale woningmarkt bestaat. De werkelijkheid is dat er sterke regionale marktverschillen bestaan. Verschillen die de komende jaren alleen nog maar groter zullen worden. Prijsbeleid moet zowel rekening houden met krimp als met oververhitting. In overspannen woningmarkten, zoals in Amsterdam, Leiden en Utrecht, zullen de prijzen stijgen. Hier vinden de grootste huurkortingen plaats, maar de corporaties hebben hier ook het grootste indirecte rendement (in casu de waardeontwikkeling op termijn).

In ontspannen woningmarkten, zoals Oost-Groningen of Zeeuws-Vlaanderen, zal echter sprake zijn van dalende huurprijzen en geen tot weinig vermogensontwikkeling bij corporaties. Deze woningcorporaties kunnen dit model financieel waarschijnlijk niet trekken.

De conclusie is dat veel grote steden voor zichzelf kunnen zorgen, maar dat corporaties in krimpregio's ondersteuning nodig hebben. Vanuit onze maatschappelijke taakopvatting vinden wij onderlinge solidariteit tussen corporaties van belang. Corporaties zijn gebaat bij een gezonde sector, waarin iedere corporatie in staat is of wordt gesteld de eigen opgave te realiseren.

Wij zien in dit licht van onderlinge solidariteit drie doelen voor het aanwenden van extra inkomsten uit het meer vrijgeven van de huren:

- 1 Voor de maatschappelijke opgave (vitale buurten en buurteffecten) van corporaties die daar zelf onvoldoende middelen voor hebben;
- 2 Voor corporaties die te maken hebben met een waardedaling (krimppmarkten). Zij zullen gedwongen zijn om onrendabele huren te vragen in verband met de verhuurbaarheid. Er is geen compensatie door waardestijging van het vastgoed.
- 3 Ter financiering van een deel van de Woontoeslag die door de overheid wordt uitgekeerd.

Er vinden hiermee twee solidariteitseffecten tussen corporaties plaats:

- 1 Van corporaties met een hoge waardestijging naar corporaties met lage waardestijging of waardedaling;
- 2 Van corporaties met een beperkte maatschappelijke opgave naar corporaties met een grote maatschappelijke opgave.

Voorwaarde is wel dat de besteding van middelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en corporatiesector en op geheel transparante wijze plaatsvindt.

De financiering van de woontoeslag komt voor een groot deel uit het huidige stelsel. Aan de koopzijde verschuift de last voor het Rijk van duurdere naar goedkopere woningen. Aan de

huurzijde komen bij de verhuurders vanuit twee bronnen – regulering en eigen beleid – mid- delen vrij. Verschuiving vindt plaats doordat er geld van scheefwoners met een hoog inkomen naar huurders met een laag of middeninkomen gaat.

4.4 Een nieuwe invulling van prestatieafspraken

Hierboven hebben we aangegeven hoe het prijsbeleid dat De Vernieuwde Stad voorstaat, inspeelt op regionale verschillen op de woningmarkt. De prestatieafspraken die gemeenten en woningcorporaties maken, kunnen worden ingezet om dit regionale ‘maatwerk’ mogelijk te maken. Via de prestatieafspraken kan geborgd worden dat ook mensen met een lager inkomen toegang houden tot een zo groot mogelijk deel van hun woonplaats. Dit is vooral van belang in gebieden waar de woningmarkt gespannen is. Meerdere instrumenten lenen zich daarvoor: lagere grondprijzen, een reductie van de gemeentebelastingen en/of een huurkorting door de corporaties. Periodieke inkomensstoetsing moet voorkomen dat nieuwe situaties van scheefwonen ontstaan. Mensen hoeven dan niet te verhuizen, aangezien dat tot wijken met veel lage inkomens zou leiden, maar gaan voor dezelfde woning meer betalen.

Uiteraard bemoeien corporaties en gemeenten zich op deze manier met het inkomen van individuen. Zij bedrijven daarmee nog geen inkomenspolitiek. Doel is immers het bereikbaar houden van buurten voor alle inkomens. In de praktijk zijn al de eerste voorbeelden op dit gebied ontwikkeld, zoals Huren op Maat in de Eemvallei. In de koopmarkt is ‘Ik Bouw Betaalbaar’ in Almere een interessant project.

4.5 Professioneel toezicht op de prestatieafspraken

Criticasters zullen de terechte vraag neerleggen of alles op deze manier vanzelf goed komt, met een eigendomsneutrale Woontoeslag en prestatieafspraken op lokaal niveau. Is het zo eenvoudig om de taboes van het regeerakkoord aan de kant te schuiven? Het antwoord hierop is natuurlijk ontkennend. Eerst zal er verder nagedacht moeten worden over de effecten op de prijsvorming van woningen, de inkomens van burgers en de begrotingen van overheden en corporaties. Vervolgens zullen de genoemde prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties er moeten zijn. Belangrijker nog: ze moeten inhoudelijk iets voorstellen en worden nageleefd. Daarbij moet tevens sprake zijn van evenwichtigheid en wederkerigheid. Noch bij gemeenten, noch bij corporaties kan sprake zijn van vrijblijvendheid. Professioneel toezicht is dan een stok achter de deur. Ten slotte moet worden bekeken hoe lokale prestatieafspraken uitwerken op landelijk niveau. Landelijke afstemming blijft nodig.

5 Tot besluit: hoe nu verder

In deze publicatie hebben wij een mogelijk toekomstperspectief en een denklijn geschetst. Wij denken een consistent model te hebben neergezet, dat werkt voor de totale woningmarkt en dat past bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de politieke realiteit in Nederland. Een stip op de horizon, maar wel één binnen bereik.

Tegelijkertijd realiseren wij ons dat de uitwerking ervan nog veel aandacht en tijd behoeft. Het gaat dan zowel om de uitwerking van de geschetste denklijn, als om het leggen van verbandingen met andere voor het functioneren van de woningmarkt relevante vraagstukken. Aan de aanbodzijde is de relatie met factoren als ruimtelijk beleid en grondbeleid relevant, aan de vraagzijde speelt de aansluiting van het aanbod bij de vraag van de consument een rol. Is verbetering van deze aansluiting een middel om beweging in de woningmarkt tot stand te brengen buiten het 'betaalbare' segment?

Ook de door ons bepleite eigendomsneutrale vraagondersteuning, de woontoeslag, vergt nog nadere uitwerking. Zo is een belangrijk en vaak onderschat verschil tussen huur en koop van een woning, dat een koper meer financieel risico draagt. Een negatieve waardeontwikkeling, moeilijk te voorspellen renteschommelingen en onverwachte onderhoudskosten zijn risicofactoren die geheel ten rekening van de koper komen. Huurders dragen deze risico's niet of minder.

Bovengenoemde thema's verdienen nadere verdieping, waarbij tevens moet worden bekeken of hierdoor de rol en positie van corporaties verandert. Ook hierover moet de discussie doorgaan. Wij gaan daarmee de komende tijd aan de slag. U hoort zeker nog van ons.

Bijlage: Literatuur

Wonen via de fiscus: Oplossing voor een vastgelopen woningmarkt?
De Vernieuwde Stad, Utrecht december 2006

De woningmarkt ontsloten. Hoe bereik je de perfecte woningmarkt?
De Vernieuwde Stad, Utrecht juni 2008

Idealen van Woonbeleid. Legitimatie en financiering
Onderzoeksinstituut OTB, juni 2008

Bescherming van het publieke belang; Visie van De Vernieuwde Stad op een nieuwe ordening in de corporatiesector
De Vernieuwde Stad, augustus 2008

Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans
VROM-raad, oktober 2007

CPB Document Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt
Gerbert Romijn en Paul Besseling, mei 2008

Agenda voor de woningmarkt
Koninklijke Vereniging voor de Staathuiskunde, Preadviezen 2008, onder redactie van Prof. dr. F.J.H. Don