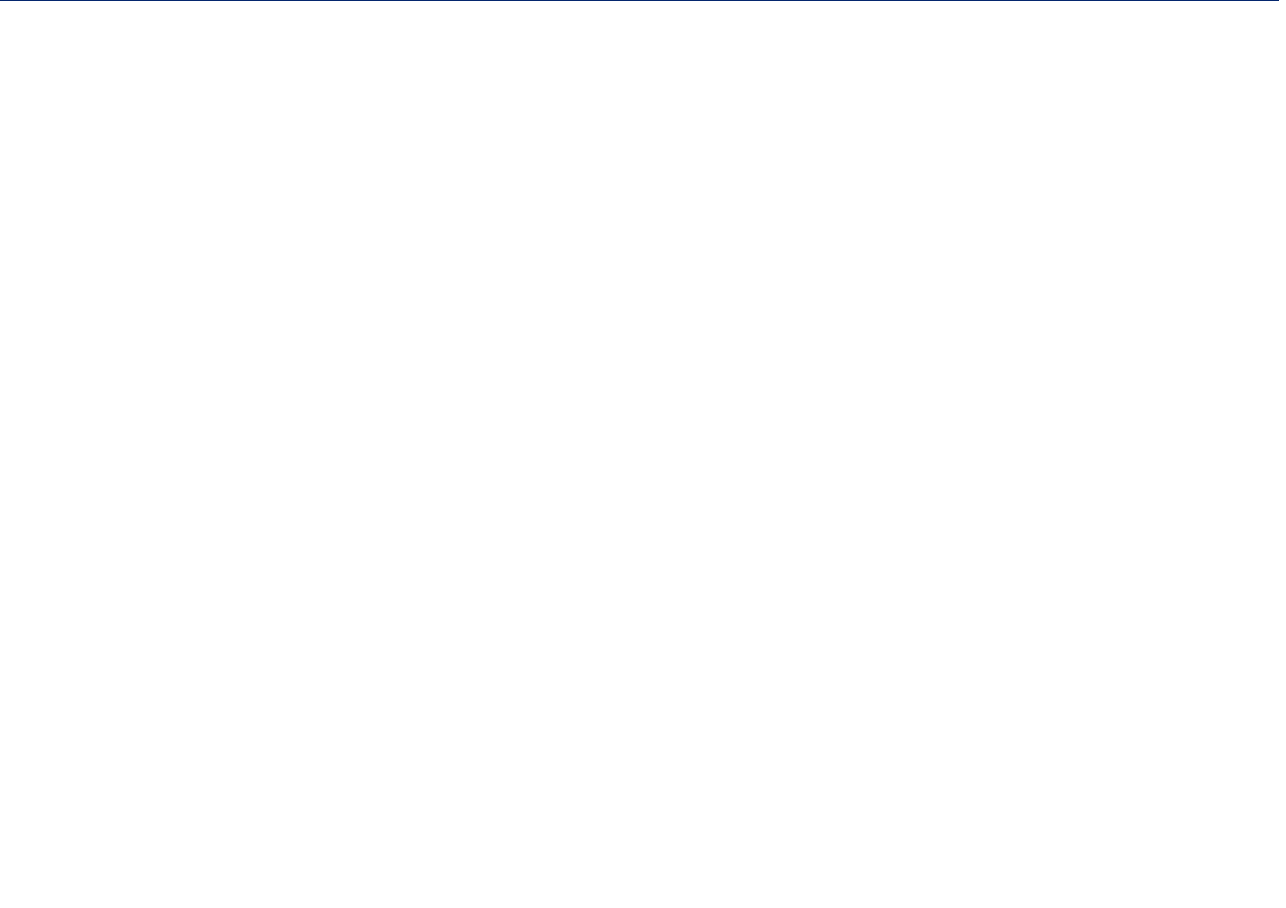


De woningmarkt ontsloten

Hoe bereik je de perfecte woningmarkt?





De woningmarkt ontsloten

Hoe bereik je de perfecte woningmarkt?

De Vernieuwde Stad en SEV

Utrecht, juni 2008



Voorwoord

Wie het weet mag het zeggen **5**

Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering **7**

- 1** Doel van de verkenning **8**
- 2** Twee welvaartstheoretische analyses **9**
- 3** Een andere benadering **11**
- 4** Sturingsmechanismen **12**
- 5** Bouwstenen voor een visie **15**
- 6** Tot slot **23**

Prijsbeleid in het perspectief van De Vernieuwde Stad **25**

- 1** Grote knelpunten op de woningmarkt **26**
- 2** Niet de markt alleen **27**
- 3** De kracht van corporaties **28**
- 4** De overheid als veelkoppig monster **30**
- 5** Verkenningen: een waaier aan mogelijkheden **32**
- 6** Tot slot **35**



Wie het weet mag het zeggen

De woningmarkt kraakt aan alle kanten in zijn voegen. Het is een eufemisme te stellen dat de woningmarkt niet functioneert. Door de sterk gestegen prijzen van koopwoningen, zijn deze voor steeds minder mensen toegankelijk. Voor starters en huishoudens die van één inkomen moeten rondkomen, is het bijna onmogelijk om een woning te kopen. De unieke mogelijkheid om alle rente in verband met een hypotheek af te kunnen trekken voor de belasting, is hier mede debet aan. De huurverhoging bedraagt dit jaar maximaal 1,6%. Afhankelijk van de bril die wordt opgezet, is dit een historisch hoogte- of dieptepunt. Het heeft in ieder geval tot effect dat steeds meer huurders blijven zitten waar ze zitten en zich niet verroeren. Het gat tussen kopen en huren is nog nooit zo groot geweest. Het is dan ook een gotspe dat het kabinet verordonneerd heeft dat over het functioneren van de woningmarkt niet mag worden nagedacht. Maatregelen zijn al helemaal niet aan de orde.

Nederland zou Nederland niet zijn als dit verbod niet massaal zou zijn genegeerd. Overheidsdienaren duiken onder en als verzetsdaad denken ze in besloten kring na over de woningmarkt en stellen ze de huidige vraagondersteuning ter discussie. Daarbij komt dat er over de woningmarkt nog nooit zoveel is geschreven, gedebatteerd en onderzoek gedaan. De prijs van het wonen speelt bij het functioneren van de woningmarkt een belangrijke rol. Hierbij gaat het vooral om het huurbeleid en de vraagondersteuning, in het bijzonder bij koopwoningen. Essentieel is om deze in zijn samenhang onder de loep te nemen om vervolgens maatregelen te nemen.

Een voorbeeld van een 'verzetsdaad' is deze greenfield-studie die Onderzoeksinstituut OTB op verzoek van De Vernieuwde Stad en de SEV heeft uitgevoerd. Centrale vraag was: wat gaat er mis op de woningmarkt als er niet ingegrepen wordt? Duidelijk is dat er dan dingen verkeerd gaan en dat interventies noodzakelijk zijn. We kunnen wel met minder ingrijpen volstaan dan thans. Ten slotte is de onvermijdelijke vraag aan de orde: welk prijsbeleid is gewenst? Welk beleid brengt de woningmarkt weer in beweging? Op deze vragen is geen klip en klaar antwoord te geven. De materie is weerbarstig.

De Vernieuwde Stad heeft vervolgens een discussiestuk gemaakt over het toekomstige prijsbeleid voor het wonen, met als kernvraag: welke keuzen kunnen we maken? Wie het weet mag het zeggen.

Jim Schuyt
Voorzitter De Vernieuwde Stad



Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering¹

Marja Elsinga
Mariette Haffner
Harry van der Heijden

¹ dit is een samenvatting van het onderzoeksrapport *Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering*, dat door de onderzoekers Marja Elsinga, Mariette Haffner en Harrie van der Heijden (allen OTB TU-Delft) is opgesteld in opdracht van De Vernieuwde Stad en de SEV. Het volledige rapport verschijnt als SEV/DVS publicatie bij de SEV.

I Doel van de verkenning

Vriend en vijand zijn het er over eens dat het tijd is voor verandering. Velen vinden elkaar in het begrip eigendomsneutraal beleid, maar zodra het gaat over invulling van dit begrip lopen de meningen al snel uiteen. Iedere verandering heeft gevolgen voor een bepaalde groep of een bepaalde branche. Het is daarom niet eenvoudig om te komen tot alternatieven en het risico bestaat, of de kans is zelfs heel groot, dat terwijl er wordt gestreefd naar eenvoud, dit complexe compromissen oplevert. Het huidige woonbeleid is hiervan het levende bewijs.

Dit is de reden dat De Vernieuwde Stad zich afvraagt of het niet anders kan. Ze stelt zich niet de vraag wat er nu veranderd moet worden, maar wat er zou gebeuren als de overheid zich niet zou bemoeien met de woningmarkt. Vanuit deze situatie zou dan opnieuw beleid kunnen worden ontwikkeld. Aan het Onderzoeksinstituut OTB is gevraagd vanuit dit vertrekpunt een verkenning uit te voeren. Het doel van deze verkenning is bouwstenen aan te dragen voor een door de Vernieuwde Stad op te stellen visie. De vragen die centraal staan in deze verkenning zijn 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?

De door De Vernieuwde Stad gestelde vragen zijn echter al eerder gesteld door de Ministeries van VROM en Economische zaken. Dit heeft geleid tot twee studies door het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KO) en SEO Economisch onderzoek (SEO). Beide studies hanteren de welvaartstheorie als analysekader. Deze verkenning omvat een secundaire analyse van deze twee studies en plaatst de twee studies in een breder theoretisch kader.

2 Twee welvaartstheoretische analyses

Centraal in de welvaartstheorie staat dat een overheid niet alleen een taak heeft bij het herverdelen van welvaart, maar ook bij het bevorderen van efficiency. Twee vragen moeten vooraf gaan aan het ontwikkelen van beleid:

- Hoeveel herverdeling van inkomen en vermogen is gewenst?
- Hoe kan de economie het meest efficiënt georganiseerd worden door de overheid, door de markt, of door beide?

De eerste vraag is een politieke vraag die door verschillende politieke stromingen verschillend beantwoord zal worden. De tweede vraag is meer een kwestie van methode en dus meer onderwerp van technische dan van politieke discussie. Ofwel de herverdelingskwestie is een politieke aangelegenheid en het onderwerp marktefficiency wordt aangeduid als een methodische zaak.

De twee op de welvaartstheorie gestoelde analyses zijn redelijk eensgezind over de problemen op de woningmarkt zonder overheid waar het de onderwerpen betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie betreft. Tabel 1 laat zien dat het enerzijds gaat om inkomensherverdeling daar waar het de betaalbaarheid van het wonen betreft. Anderzijds worden marktinefficiënties genoemd die mogelijk aanleiding kunnen vormen tot overheidsingrijpen: marktmacht, discriminatie en externe effecten. Echter, daar waar het gaat om beleidsantwoorden op marktinefficiënties zien we duidelijke verschillen tussen de twee studies.

Tabel 1 Twee welvaartseconomische analyses

	Analyse	Beleids- antwoord SEO	Beleids- antwoord KO	Opmerking
Betaal- baarheid	Inkomens herverdeling	Inkomenstoelage	Inkomenstoelage	
	Marktmacht: verhuurder kan misbruik maken van de hoge verhuiskosten van de huurder	Maximale huurverhoging zittende huurders	Bescherming basisrechten vastleggen	Beleid verschilt
Toegan- kelijkheid	Discriminatie als gevolg van informatieasymmetrie: huurders kunnen worden gediscrimineerd omdat de verhuurder niet weet of het goede huurders zijn	Verbod op bepaalde selectiecriteria	Mogelijke acceptatieplicht verhuurder Hypotheekgarantie	Beleid verschilt
Buurt- effecten	Negatieve externe effecten van segregatie op de machtschappelijke stijgingskansen van mensen	Monitoren en ingrijpen wanneer nodig	?	Beleid verschilt
Buurt- effecten	Positieve externe effecten van woningverbetering op de buurt	Subsidie onderhoud		Analyse verschilt
Eigen woningbezit	Positieve externe effecten van eigenwoningbezit op met name (klein) onderhoud vindt alleen SEO	Bescheiden fiscale tegemoetkoming		Analyse verschilt

Over de **herverdelingskwestie** zijn de beide studies het eens: inkomensherverdeling dient niet plaats te vinden via de woningmarkt. Beide studies stellen voor om de huurtoeslag en de woningcorporaties af te schaffen en een algemene inkomensvoorslag daarvoor in de plaats te stellen.

Vooraf zittende huurders worden geconfronteerd met **marktmacht** van de verhuurder, zo concluderen beide studies. Deze marktmacht is mogelijk van invloed op de woonlasten van zittende huurders. Immers, een zittende huurder kan niet eenvoudig vertrekken indien deze van mening is dat de huurverhoging te hoog is. Beide studies doen voorstellen om de huurder te beschermen tegen de marktmacht van de verhuurder.

Beide studies zien mogelijke discriminatie van zwakke groepen als gevolg van **informatie-asymmetrie** als mogelijke aanleiding voor overheidsingrijpen. De SEO-studie stelt een verbod op bepaalde selectiecriteria voor en de KO-studie ziet een acceptatieplicht voor de verhuurder en een hypotheekgarantie als gepast beleidsantwoord. De mogelijk **negatieve externe effecten van segregatie** worden in beide studies genoemd als mogelijke aanleiding voor overheidsingrijpen. Een eenduidig beleidsantwoord blijft echter uit. De SEO-studie stelt monitoring voor en de KO-studie heeft geen beleidsantwoord geformuleerd.

Daarnaast presenteert de SEO-studie **positieve externe effecten** van onderhoud. Het gaat hier om het doorbreken van het prisonersdilemma in zwakke buurten. Een subsidie of ondersteuning in de coördinatie van het onderhoud is hierop een beleidsantwoord.

Bij de analyse van de mogelijke **positieve externe effecten van eigenwoningbezit** zien we een duidelijk verschil tussen de twee analyses. Het SEO meent dat er sprake is van publiek belang omdat er sprake is van positieve externe effecten die een stimulering van het eigen woningbezit rechtvaardigen. Het KO deelt deze analyse niet en pleit voor een eigenomsneutraal beleid.

De woningcorporaties worden in beide studies primair aangeduid als een efficiencyprobleem. De redenering is dat woningcorporaties niet onderhevig zijn aan de tucht van de markt omdat zij geen winstoogmerk hebben. Hierdoor ontstaat het gevaar dat woningcorporaties inefficiënt gaan opereren. Een doorsteek naar de markt wordt in beide studies het meest geschikte beleidsantwoord geacht. Dit houdt in dat corporaties hun sociale doelstelling inleveren, afrekenen met de overheid en verder door het leven gaan als commerciële marktpartijen. Corporaties zijn volgens beide studies niet nodig voor de herverdelingskwestie want dat wordt via een inkomensvoorslag voor lage inkomensgroepen geregeld. Op de betekenis van corporaties op het gebied van discriminatie en segregatie en het verloren gaan daarvan bij afschaffing van de corporaties, wordt niet nader ingegaan.

3 Een andere benadering

Naast de welvaartstheoretische benadering zijn er andere benaderingen van publiek belang. Zo is publiek belang volgens de sociologisch/bestuurskundige benadering dat wat de politiek definieert als publiek belang, ofwel publiek belang ontstaat daar waar de samenleving faalt. Volgens deze benadering zijn er verschillende redenen voor de overheid om in te grijpen in de samenleving: morele redenen, vermijden negatieve effecten op de collectiviteit en risico's buiten de invloed van het individu. Het gaat hier om drie begrippen die een overlap vertonen met begrippen uit de welvaartseconomie. Alleen het functioneren van de markt en zaken als perfecte competitie en perfecte informatie blijven hier buiten beschouwing bij het definiëren van publiek belang. Ofwel deze verkenning levert geen stof op om wijzigingen aan te brengen in de resultaten van de analyse in de tweede kolom van tabel 1.

Daar waar het gaat om beleidsantwoorden, zoals omschreven in tabel 1, is er wel aanleiding tot heroverweging. De welvaartseconomie onderscheidt twee coördinatiemechanismen: de markt en de overheid. De sociologisch/bestuurskundige benadering kent echter meerdere coördinatiemechanismen. Zelforganisaties ofwel non-profits zijn hiervan een voorbeeld. Zelforganisaties worden beschouwd als een logisch onderdeel van de samenleving en deze organisaties kunnen taken oppakken die als publiek belang kunnen worden aangemerkt. Ofwel zelforganisaties kunnen een overheid werk uit handen nemen. Als de samenleving een probleem oplost, hoeft de overheid het niet te doen. Deze invalshoek geeft stof voor heroverweging van de beleidsantwoorden in tabel 1, namelijk de non-profits op de woningmarkt zoals woningcorporaties zijn niet alleen een probleem zoals in de twee studies geschetst, maar ook een oplossing voor bepaalde marktinefficiënties.

4 Sturingsmechanismen

In het vervolg van deze studie verkennen wij drie sturingsmechanismen en de wijze waarop en de instrumenten waarmee deze kunnen bijdragen aan de drie geschetste kwesties van publiek belang:

- Markt
- Overheid
- Non-profit

4.1 Vertrekpunten

Het vertrekpunt is dat de overheid zich niet bemoeit met de woningmarkt. Impliciet veronderstellen we verder dat de huidige woningvoorraad en het RO-beleid aanwezig zullen zijn. Een ander vertrekpunt is dat er sprake is van beleid voor handhaving van een minimumkwaliteit. Stimulering van woningkwaliteit is altijd een cruciale pijler geweest in het Nederlandse woonbeleid. Wonen werd beschouwd als meritgood en ook vanuit het ontwikkelingsmotief werd kwaliteitsstimulering aangemerkt als publiek belang (zie Van der Schaar, 1987; VROM-raad, 2007). Een nadere analyse van het kwaliteitsvraagstuk valt buiten het bereik van deze studie. Bij het beschrijven van de sturingsmechanismen beperken wij ons tot het feit dat er sprake is van een minimumkwaliteit, en staan we ook stil bij de gevolgen van een hogere of lagere minimumkwaliteit (zie tabel 2) voor de vraagstukken betaalbaarheid, toegankelijkheid en negatieve externe effecten van segregatie. Deze laatste noemen we in het vervolg buurteffecten.

Bij betaalbaarheid maken we onderscheid tussen herverdeling en marktmacht. In het eerste geval gaat het om een kwestie van herverdeling, in het tweede geval gaat het om een marktinefficiency: de marktmacht van de verhuurder. Deze marktmacht kan van invloed zijn op de woonlasten van zittende huurders; zij moeten kosten maken om te kunnen vertrekken. Bij toegankelijkheid gaat het om selectie van groepen die door verhuurders of hypotheeknemers als risico worden beschouwd. We maken in het vervolg onderscheid tussen het afwijzen van deze groepen en het toepassen van een risico-opslag.

Bij buurteffecten gaat het om negatieve effecten van woningen op de buurt en van de buurt op mensen. We maken in het vervolg onderscheid tussen het voorkomen van negatieve effecten door het stimuleren van kwaliteit en spreiding van betaalbare woningen enerzijds en het doorbreken van de negatieve spiraal in slechte buurten anderzijds.

Een laatste uitgangspunt is dat noch marktpartijen, noch non-profits, noch overheid voorkeur hebben voor kopen of huren ofwel eigendomsneutraliteit.

De vraag wat betaalbaar wonen is, kan niet eenvoudig te beantwoord worden. Betaalbaarheid is een onderwerp van herverdeling en daarmee is de definitie van betaalbaarheid een politieke. Wat betaalbaar wordt geacht hangt ondermeer sterk samen met opvattingen over de minimum kwaliteit van het aangeboden. Maclennan & More (1997) spreken als het gaat om de sociale opgave van het wonen, van een tekort aan woningen op de markt op basis van een maatschappelijk bepaalde behoefte in vergelijking met de effectieve vraag naar woningen op basis van de marktprijs. Met andere woorden, de markt zal voldoen aan de effectieve vraag die bepaald wordt door de marktprijs. Naast de effectieve vraag kan er in een maatschappij

ook een extra behoefte aan woondiensten bestaan; bijvoorbeeld kan de lat voor woonkwaliteit maatschappelijk hoger gelegd worden dan in de effectieve vraag tot uiting komt.

4.2 Drie sturingsmechanismen doorgeredeneerd

De relatie tussen de drie sturingsmechanismen en de drie kwesties van publiek belang vatten we samen in tabel 2. In deze tabel geven we per sturingsmechanisme aan of er een bijdrage wordt geleverd aan de drie kwesties van publiek belang: een o is een bijdrage, een leeg vakje is geen bijdrage. In de laatste kolom van de tabel geven we telkens aan wat eventuele nadelen of neveneffecten zijn van de betreffende bijdrage aan het publiek belang. Het kan hierbij gaan om een slechte effectiviteit, zoals subsidies die alleen maar leiden tot prijsverhoging en dus weglekken, maar het kan ook ongewenste neveneffecten betreffen.

Tabel 2 Drie sturingsmechanismen en drie kwesties van publiek belang

	Betaalbaarheid		Toegankelijkheid		Buurt-effect	Neven-effecten
	Herverdeling	Tegengaan marktmacht	Tegengaan risicoselectie	Tegengaan risicopslag		
Markt						
Markt						Kwaliteit is sluitpost
+ minimumkwaliteit					o	Betaalbaarheid en toegankelijkheid verslechteren
+ minimumkwaliteit en inkomensvoetstuk	o		o	o	o	Weglekken, kans hierop grootste in krappe markt
Non-profit						
Gemeenschaps-non-profit: - huurstelling - huurverhoging - toewijzing - buurtbeheer	o	o			o o	Amateurisme inefficiëntie, uitsluiting niet leden
Professionele non-profit: - huurstelling - huurverhoging - toewijzing - buurtbeheer - investeringen	o	o	o	o	o o o	Legitimatie Inefficiëntie
Overheid						
Productie overheid		o	o	o	o	Inefficiëntie Marginalisering
Aanbodsubsidies + regulering huur/toewijzing	o	o			o	Overconsumptie Afhaken investeerders
Vraagsubsidies	o		o	o		Weglekeffect Armoedeval Overconsumptie
Regulering		o	o	o	o	Afhaken investeerders Slecht onderhoud

Het publieke belang is doorgaans het best gediend met veel invloed van de overheid. De overheid kan de huisvesting met overheidsmiddelen en regels zo inrichten dat alle publieke belangen optimaal gediend zijn: zie de vele o's bij overheidsproductie en regulering in tabel 2. Vooral overheidsproductie en aanbodsubsidies zijn erg kostbaar en inefficiëntie en marginalisering zijn mogelijke keerzijden. Aan de andere kant van het spectrum vinden we de markt. Concurrentie tussen aanbieders en tussen vragers zorgt ervoor dat de markt efficiënt werkt. Echter, zoals we in het voorgaande omschreven kent de markt ook inefficiënties die we als publiek belang kunnen aanmerken. Naarmate het aanbod slechter reageert op de vraag en naarmate de markt krappere is voor de vragers, zullen de betaalbaarheid en de toegankelijkheid meer in het gedrang komen. Bij de buurteffecten kennen zowel de ruime als de krappe markt hun eigen problemen. De sturingsmechanismen markt en overheid kunnen op vele manieren worden gecombineerd bij het dienen van het publieke belang. In het voorgaande omschreven we het scala van overheidsproductie, aanbodsubsidies, vraagsubsidies, regulering en combinaties daarvan. Daarbij blijkt dat hoe meer overheidsinvloed hoe effectiever het publiek belang wordt gediend, maar wel tegen hoge kosten en met het risico van inefficiëntie.

De non-profitorganisaties vormen het derde sturingsmechanisme dat qua doelgerichtheid en efficiency het midden houdt tussen overheid en markt. Zij dragen vooral bij aan toegankelijkheid en in mindere mate aan betaalbaarheid en buurteffecten. Aandachtspunten bij gemeenschapsnon-profits zijn amateurisme, inefficiëntie en het uitsluiten van groepen. De professionele non-profit werkzaam voor het publieke woonbelang, heeft als aandachtspunten inefficiëntie – hier ontbreekt immers ook de winstprikkel – en de legitimiteit: hoe is het belang verankerd en wie borgt het. Overigens kunnen non-profits ook functioneren in een marktomgeving en dus de concurrentie aangaan met commerciële marktpartijen.

Het voorgaande overziend stellen we drie kernbegrippen centraal: doelgerichtheid, efficiency en legitimiteit. De drie sturingsmechanismen markt, overheid en non-profits kennen ieder hun eigen legitimiteit, respectievelijk: 'choice', 'vote' en 'voice'. Het gaat om verschillende vormen van legitimiteit, het gewicht dat hieraan wordt toegekend en de verwachte disciplinerende hiervan uitgaat is een kwestie van politieke voorkeur ofwel geloof in de werking van legitimering en disciplinerende.

De centrale vraag is: Wat zijn de idealen van woonbeleid en wie legitimeert en financiert deze idealen? We spitsen deze vraag toe op de drie thema's die centraal staan in deze studie. Iedere vraag wordt in paragraaf 5, met behulp van de inzichten uit de literatuur en de schets van de huidige situatie, voorzien van bouwstenen voor een antwoord.

- 1 Wat zijn de uitgangspunten voor de betaalbaarheid van het wonen en wie is daar verantwoordelijk voor?
- 2 Wat zijn de uitgangspunten voor toegankelijkheid, wanneer is de toegankelijkheid goed geregeld en wie is daar verantwoordelijk voor?
- 3 Welke buurteffecten dienen te worden nagestreefd of tegengegaan en wie is daar verantwoordelijk voor?
- 4 Is het instituut woningcorporatie houdbaar en zo ja wat zijn haar taken en wat is haar legitimiteit?

5 Bouwstenen voor een visie

Er gaapt een gat tussen theorie en praktijk. Met name waar het gaat om de mix van overheid en markt en overheid en non-profit, zijn er onbedoelde effecten te bespeuren. In theorie kan de overheid met een subtiële inzet van instrumenten zoals huurtoeslag en garanties de publieke belangen op efficiënte wijze dienen. De praktijk laat echter zien dat er vaak sprake is van inefficiënties zoals imperfecte informatie en transactiekosten. De effecten van samenwerking tussen overheid en non-profits zijn nog minder transparant. Het gaat om een complementaire institutionele orde zoals omschreven door Helderman. De complementariteit staat echter onder druk nu niet helder is van wie het maatschappelijk vermogen van corporaties is, wie die regisseur is van de wijkaanpak en door een verschuiving in de relatie door invoering van vennootschapsbelasting voor woningcorporaties.

De uitgangspunten in het woonbeleid waren in het verleden vaak zeer helder. In de loop van de tijd zijn er echter veranderingen doorgevoerd, weer bijgesteld, compromissen gesloten en ongewenste effecten weer gecompenseerd. Het resultaat is een lappendeken aan beleid waarbij de balans tussen huren en kopen, tussen overheid, markt en non-profit is zoek geraakt. Verder lijkt het alsof verschillende betrokkenen verschillende doelen van woonbeleid voor ogen hebben.

De basisvraag is dus wat de idealen van woonbeleid zijn en wie deze legitimeert en financiert? Deze centrale vraag is opgesplitst in vier deelvragen. We gaan terug naar de definitie, het effect van de verschillende sturingsmechanismen en confronteren dit met de huidige situatie.

5.1 Wat zijn de uitgangspunten voor de betaalbaarheid van het wonen en wie is daar verantwoordelijk voor?

Marktmacht en herverdeling

De voorgaande studie laat zien dat als we RO-beleid en het streven naar een minimum kwaliteit als staand beleid accepteren, er op de woningmarkt sprake zal zijn van een betaalbaarheidsprobleem. Immers, in dit geval is de kans groot dat de maatschappelijk geaccepteerde woningbehoefte groter is dan de effectieve vraag op de woningmarkt. We maken bij de betaalbaarheidskwestie onderscheid tussen marktmacht als vorm van marktfalen en inkomensherverdeling in termen van de welvaartseconomie.

Marktmacht

Bij marktmacht gaat het om de macht van de verhuurder ten opzichte van de huurder. De verhuurder kan deze positie uitbuiten door een 'te hoge' huurverhoging te vragen. Via twee verschillende sturingsmechanismen kan een antwoord worden geformuleerd op deze vorm van marktfalen. Een eerste mogelijkheid is dat de overheid via wetgeving huurverhogingen voor zittende huurders maximeert en daarmee voorkomt dat verhuurders hun marktmacht uitbuiten. Een tweede optie is dat non-profits hier een rol spelen en dat zij het voorkomen van de hoge huurverhogingen als onderdeel van een bestaansrecht beschouwen. Dit houdt in dat non-profits daar ook door hun achterban op (moeten kunnen) worden afgerekend.

Herverdeling

Een tweede betaalbaarheidsaspect is de inkomensherverdeling. De politieke vraag is in hoeverre inkomens herverdeeld dienen te worden en ook in hoeverre de herverdeling via de woningmarkt kan of moet verlopen. In het voorgaande stelden we vast dat het niet logisch is om inkomensherverdeling via non-profits te laten verlopen. Immers, dit levert non-profits zowel een financieel als een legitimiteitsprobleem op. Inkomensherverdeling van hogere naar lagere inkomens, lijkt primair een zaak die om democratisch legitimering ('vote') vraagt en dus bij de overheid hoort. Vanuit de welvaartseconomie wordt een inkomensondersteuning als meest efficiënte optie gezien vanwege de keuzevrijheid van de consument, waarbij er vanuit wordt gegaan dat een toename van de vraag leidt tot een toename van het aanbod. De vraagaanbodverhoudingen op de woningmarkt worden met inkomenssteun minimaal verstoord, zoals ook werd opgemerkt in de SEO- en de KO-studie. Echter, onze beschrijving laat ook zien dat er sprake kan zijn van weglekeffecten indien het aanbod niet of slechts traag reageert op een toename van de vraag.

Een tweede mogelijkheid is dat de overheid meer of minder direct zorg draagt voor betaalbare woningen voor hen die het nodig hebben door bijvoorbeeld overheidsproductie of door het verstrekken van aanbodsubsidies aan verhuurders in ruil voor de afspraak dat de huurverhogingen beperkt blijven en de gesubsidieerde woningen worden toegewezen aan een bepaalde doelgroep. Er is hierbij sprake van een spanningsveld: hoe meer invloed van de overheid, hoe groter de kans dat de maatregel doel treft, maar ook hoe meer kans op inefficiëntie en stigmatisering. Anderzijds: hoe meer invloed van de markt, hoe groter de kans dat er een weglekeffect optreedt, zeker in het geval van een krappe woningmarkt. Aanbieders op de woningmarkt kunnen de subsidie benutten en omzetten in prijsverhogingen, anderzijds zullen zij als investeerder afhaken als de regulering te strikt is.

Huidige situatie

Het is daarom zoeken naar een balans tussen effectiviteit en efficiency. In de afgelopen periode is er in Nederland sprake geweest van een verschuiving van aanbod- naar vraagsubsidies. Aanbodsubsidies verdwenen en huurtoeslag werd kerninstrument in het woonbeleid. Deze huurtoeslag is een inkomens- en een huurafhankelijke subsidie die de betaalbaarheid van wonen borgt. Ook de verhuurders leveren een belangrijke bijdrage aan de betaalbaarheid in de huursector. Zij mogen hun prijzen niet hoger vaststellen dan het wettelijke maximum zoals geregeld in de huurprijswetgeving. Daarnaast zijn er sociale verhuurders die uit sociale overwegingen de huren lager dan het wettelijke maximum vaststellen. De discussie over de betaalbaarheidsheffing en de invoering van de vennootschapsbelasting hebben deze financiële samenwerking in een nieuw daglicht gesteld. Er is beweging en spanning op dit terrein, maar er is geen heldere taakafbakening tussen overheid en woningcorporaties. De inzet van de Grote Beweging was het bewerkstelligen van markthuren, maar in het Bod aan de Samenleving boden corporaties aan een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid. Ook de overheid is in dit opzicht niet eenduidig. Huurtoeslag is het kerninstrument, maar als corporaties de volledige huurruimte binnen de huurprijsregulering benutten, betekent dit een aanzienlijke verhoging van het benodigde budget voor de huurtoeslag. Daarom wilde de overheid eind jaren '90 corporaties mede verantwoordelijk maken voor beheersing van het huurtoeslagbudget, met de invoering van een prestatienormering. Maar dit plan heeft het uiteinde-

lijk niet gehaald. Kortom, de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid in de huursector is aan discussie onderhevig en helderheid op dit punt is cruciaal.

Herverdeling: wie?

- 1 De overheid is primair verantwoordelijk voor dit publiek belang, conform onze redenering dat inkomensherverdeling een overheidszaak en geen non-profitzaak is. Huurtoeslag en kooptoeslag voor lage inkomensgroepen zijn hierbij de centrale instrumenten. Het is echter onvermijdelijk dat er bij dergelijke instrumenten sprake is van een weglekeffect door prijsverhogingen in de markt, zeker wanneer er sprake is van een krappe woningmarkt.
- 2 Er zijn verschillende manieren om dit ongewenste weglekeffect binnen de perken te houden.
 - Een eerste manier betreft de vormgeving van het instrument huur- en/of kooptoeslag. Een prijsafhankelijke toeslag nodigt consumenten uit om meer te consumeren en versterkt het weglekeffect. Een minder prijsafhankelijke toeslag beperkt het weglekeffect. Keerzijde hiervan is dat consumenten wellicht minder kansen hebben op de woningmarkt.
 - Een tweede manier om het weglekeffect te beperken is (huur)prijsregulering. Maximering van huurprijzen zorgt ervoor dat de verhoging van de vraag niet onbeperkt kan leiden tot prijsverhoging. Keerzijde hiervan is een mogelijke afname van de investeringsbereidheid.
 - Een derde mogelijkheid is dat non-profits het weglekeffect van overheidssubsidies beperken. Zij negeren prikkels van schaarste en bieden hun woningen aan voor een mogelijk lagere huur dan de markthuurl (en dragen dus bij aan inkomensherverdeling). Het bieden van redelijke huurprijzen is in dit geval onlosmakelijk onderdeel van de missie van non-profits.

5.2 Wat zijn de uitgangspunten voor toegankelijkheid, wanneer is de toegang tot een acceptabele woonsituatie goed geregeld en wie is daar verantwoordelijk voor?

Risicoselectie

Deze verkenning laat zien dat de toegankelijkheid van woningen in de welvaartseconomie wordt uitgedrukt als informatieasymmetrie. De verhuurder of hypotheekverstrekker probeert risico's uit te sluiten en selecteert huurders en hypotheekgevers. Voor een deel gaat het hier om de selectie op basis van ervaring en objectieve kenmerken van kandidaat-huurders of hypotheeknemers. Echter, niet alle informatie is voorhanden en dit kan voor verhuurders en hypotheeknemers reden zijn bepaalde groepen voor de zekerheid maar uit te sluiten.

Publiek belang

De meest zwakke huishoudens komen niet in aanmerking voor een hypotheek of huurwoning. De vraag hier is in hoeverre een dergelijke selectie ongewenst is en als publiek belang moet worden beschouwd. Het tegengaan van ongewenste selectie en paternalisme gaan hier overigens hand in hand.

De toegankelijkheid hangt in grote mate samen met de betaalbaarheid van wonen. Immers, voor wie kan betalen is de kans ook groot dat hij toegang krijgt tot de woning of de hypo-

theek. Echter, ook als er sprake is van huurtoeslag, huurwaarborgen en hypotheekgarantie, doet een dergelijke selectie zich nog voor. Zo laat deze studie zien aan de hand van voorbeelden uit België, Engeland en Nederland. Een verbeterde betaalbaarheid garandeert dus nog geen toegang. Dit probleem is te overzien zolang er een alternatief is voor het huishouden. De aanwezigheid van voldoende alternatieven kunnen we aanmerken als publiek belang. We maken daarbij onderscheid tussen de zorg voor voldoende betaalbare woningen en de zorg voor mensen die om andere dan financiële redenen worden geselecteerd.

Huidige situatie

De Nederlandse grondwet stelt dat 'Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid'. Er is geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor noodopvang, maar er is geen sprake van een individueel recht op huisvesting dat via de rechter kan worden afgedwongen. De Huisvestingswet en de Huisvestingsvergunning regelen dat de verantwoordelijkheid voor woningzoekenden in nood een lokale/regionale aangelegenheid is. Iedere regio of gemeente kan zijn eigen voorwaarden opstellen voor het toekennen van een urgentie. Vervolgens varieert de betekenis van deze urgentie ook weer per regio. De trend is dat in de afgelopen jaren de criteria voor het verkrijgen van urgentie zijn verscherpt. Van oudsher vervulden gemeentelijke woningbedrijven, die nu vrijwel allemaal geprivatiseerd zijn, de vangnetfunctie op de woningmarkt. Vandaag de dag geven woningcorporaties deze vangnetfunctie meer aandacht wat blijkt uit diverse projecten die wel worden geschaard onder de noemer 'souterrain van de woningmarkt'. Naast corporaties zijn er ook andere non-profits actief, zoals het Leger de Heils en diverse andere organisaties voor de opvang van dak- en thuislozen.

Voldoende betaalbare woningen: wie?

Een eerste vraag inzake de toegankelijkheid is wie zorg draagt voor voldoende betaalbare woningen. Immers, de betaalbaarheidskwestie is niet opgelost met een subjectsubsidie als er geen woningen beschikbaar zijn. In het voorgaande beschreven we dat zowel de overheid door objectsubsidies, als non-profits deze doelstelling voor hun rekening kunnen nemen. De verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid ligt hiermee in het verlengde van de betaalbaarheidskwestie.

- 1 De zorg voor voldoende betaalbare woningen kan door de overheid worden geregeld via objectsubsidies of overheidsproductie. Het recht op huisvesting in combinatie met een publieke huursector zoals in Engeland is hiervan een voorbeeld.
- 2 Ook non-profits kunnen een rol spelen in de voorziening van betaalbare woningen. De zorg voor 'voldoende' woningen kan echter moeilijk van een non-profit verwacht worden. Immers, het vaststellen van wat voldoende betaalbare woningen zijn, is een zaak die om 'vote' vraagt.

Vangnetfunctie: wie?

Het gaat hier om huishoudens die om andere dan betalingsrisico's worden geselecteerd. Zowel de overheid als non-profits kunnen deze functie vervullen. In Nederland hebben gemeentelijke woningbedrijven zo'n vangnetfunctie vervuld, maar ook woningcorporaties spelen een rol in bijvoorbeeld de opvang van dak- en thuislozen.

De vraag is wie er verantwoordelijk is voor de huisvesting van de meest kwetsbare groe-

pen, zoals (ex) psychiatrische patiënten, (ex) alcohol- en drugsverslaafden, (ex) notoire overlastveroorzakers. Wie legitimeert en financiert de opvang van de meest kwetsbaren op de woningmarkt? Er zijn verschillende opties denkbaar:

- 1 Huisvesting van kwetsbare groepen is primair een verantwoordelijkheid van de gemeente en van welzijnsorganisaties.
- 2 Huisvesting van kwetsbare groepen is een primaire taak voor woningcorporaties.
De opvang van deze groepen maakt deel uit van de legitimatie van deze non-profits.

5.3 Welke buurteffecten dienen te worden nagestreefd of tegengegaan?

Buurteffect: negatief effect op mensen en investeringen

Bij het vaststellen van publiek belang hebben we het buurteffect een negatief extern effect genoemd in termen van de welvaartseconomie. Overigens is buurteffect een moeilijk af te bakenen begrip als het gaat om een beleidsantwoord. Het tegengaan van negatieve buurteffecten gaat bij de uitwerking van beleid naadloos over in paternalisme.

Het gaat daarbij enerzijds om het negatieve effect dat een buurt kan hebben op de maatschappelijke kansen van mensen en anderzijds gaat het om het doorbreken van het prisoners-dilemma in kwetsbare wijken. In deze wijken is het voor geen van de eigenaren aantrekkelijk om alleen te investeren omdat een waardeinstijging door het buurteffect zal uitblijven. Het is alleen financieel aantrekkelijk om te investeren als andere eigenaren het ook doen.

Negatieve buurteffecten kunnen op verschillende manieren worden bestreden. Ten eerste door het bevorderen van voldoende kwaliteit van de woningen en het voorkomen van een concentratie van goedkope woningen. Ten tweede door het tegengaan van negatieve effecten van de buurt op de leefbaarheid en op de maatschappelijk kansen van mensen.

Accent op woonkwaliteit en het voorkomen van segregatie: wie?

Een eerste benadering is dat de aandacht bij het tegengaan van negatieve buurteffecten primair gericht is op het voorkomen van negatieve buurteffecten door te zorgen voor voldoende kwaliteit van woningen en door een concentratie van goedkope woningen tegen te gaan. Het spreiden van betaalbare woningen over stad en/of regio door investeringen, verkoop en huurbeleid is een manier om hieraan invulling te geven.

De overheid kan een rol spelen door het verstrekken van subsidie bij nieuwbouw, door via de ruimtelijke planning te streven naar gemengde nieuwbouw en door gerichte subsidies voor woningverbetering.

Non-profit verhuurders, met name grotere, kunnen hierin een rol spelen. Zij beheren immers hun woningvoorraad en kunnen met name via hun nieuwbouw, woningverbetering, verkoop, aankoop en huurbeleid zorg dragen voor een spreiding van betaalbare woningen.

Accent op leefbaarheid en sociale stijging

Een tweede lijn is het accent op zorg voor een leefbare buurt en kansen voor mensen. De overheid heeft hierin een taak door middel van het bewaken van een minimumkwaliteit van woningen en de zorg voor de openbare ruimte. Daarnaast dragen politie en welzijnswerk zorg voor de leefbaarheid in buurten. Het gaat om een taak die primair bij de overheid kan

liggen. Met subsidies, regulering en zorg kunnen doelstellingen van buurtverbetering worden nagestreefd, waarbij de overheid vroeg of laat de woningmarkt en het belang van huisvesting tegenkomt. Samenwerking met woningbeheerders lijkt cruciaal voor het welslagen van een dergelijk buurtbeleid.

Ook non-profits kunnen een rol spelen bij het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en het verheffen van mensen is een doelstelling waarop een non-profit zich kan legitimeren. Samenwerking met non-profits uit het welzijn en de overheid zijn hierbij onvermijdelijk en cruciaal.

Een slechte of verslechterende buurt kan als resultaat hebben dat eigenaarbewoners vastzitten in hun minder prettige wijk. Investeren loont niet (prisonersdilemma) en ze kunnen de woning niet verkopen omdat voor de woning geen hypotheek wordt verstrekt. Steun voor eigenaar-bewoners in de vorm van een hypotheekgarantie van de overheid kan eigenaren meer perspectief bieden. Een garantie zorgt er immers voor dat hypotheeklenkers beschikbaar zijn, dat mensen hun woning kunnen verkopen en dat zij niet meer 'opgesloten' zitten in hun woning. Voorts kan de beschikbaarheid van hypotheeklenkers bijdragen aan investeringen in de buurt. Ten slotte kan ook een coördinerende rol van de overheid of eventueel een non-profit bijdragen aan een oplossing voor dit probleem. Een goed investeringsplan kan woningeigenaren over de streep trekken om te investeren en het prisonersdilemma te doorbreken.

Huidige situatie

Nederlandse woningcorporaties hebben volgens het BBSH de taak bij te dragen aan leefbaarheid zoals 'het verrichten van werkzaamheden die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk'. Woningcorporaties zijn als huisbaas automatisch betrokken bij het wel en wee in de buurt. Een beleid gericht op het tegengaan van overlast in de buurt kan een belangrijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de buurt en het woongenot van mensen. Strategisch (des)investeren in de woningvoorraad is een goede mogelijkheid om leefbaarheid en sociale stijging te ondersteunen. Daarnaast behoort ook het ondersteunen van kwetsbare groepen om vooruit te komen, al dan niet in samenwerking met andere organisaties, tot de mogelijkheden. Woningcorporaties kunnen bijdragen aan het realiseren van sociale stijging, maar waar hun rol begint en waar die eindigt is onduidelijk in de huidige constellatie. In de praktijk zien we dan woningcorporaties daar op verschillende manieren invulling aan geven. Zo onderscheiden we de meer vastgoedgerichte en de meer mensgerichte woningcorporaties. De eerste groep legt meer accent op woningkwaliteit en het tegengaan van segregatie. De tweede groep legt het accent op verbeteren van de leefbaarheid en sociale stijging van mensen en stemt de vastgoedstrategie hierop af.

Wie is verantwoordelijk voor buurten en wie voor mensen?

In het woonbeleid en bij beleid gericht op buurteffecten gaat het om vastgoed en om mensen. Woonbeleid dient zowel doelen van stedelijk beleid als sociaal beleid. In de praktijk kunnen deze doelen botsen. Om wijken te versterken worden plannen gemaakt om sterkere bewoners aan te trekken. Versterken betekent in de praktijk dat betaalbare woningen worden vervangen door duurdere woningen. Bij deze aanpak staan het vastgoed, de toekomst van de wijk en het stedelijke beleid voorop. Vanuit sociaal beleid is het de vraag of deze sturing via vastgoed de meest effectieve manier is om de wijk te verbeteren. Gegeven deze aanpak is

het van belang dat er goede alternatieven zijn of komen voor de bewoners van de betaalbare woningen die moeten verdwijnen.

Deze botsende belangen doen zich per definitie voor bij de overheid. Op lokaal niveau zullen de wethouders van stadsontwikkeling en welzijn verschillende ideeën hebben over de aanpak van wijken. Bij non-profits is het de vraag of deze twee botsende belangen wel gecombineerd en gelegitimeerd kunnen worden. Het combineren van de zorg voor buurten en de opvang van mensen heeft een zekere logica: degene die zorgt voor de huisvesting van kwetsbare groepen is logischerwijs ook betrokken bij het tegengaan van negatieve effecten van concentratie van kwetsbare groepen. Als de sociale stijging van mensen centraal staat, liggen beide doelstellingen in elkaars verlengde. In deze benadering ontleent een non-profit haar legitimiteit aan de zorg van huisvesting aan groepen die hier alleen niet in slagen. De non-profit levert in dit geval diensten in het kader van sociaal beleid en ontleent hieraan haar legitimiteit.

In het geval woningcorporaties primair gericht zijn op vastgoed is er sprake van een botsing met doelen van sociaal beleid. De vraag is wat de legitimiteit van deze woningcorporatie is. De coalitie met de overheid bij het uitvoeren van stedelijk beleid lijkt het meest logische antwoord.

Woonbeleid bevindt zich tussen sociaal beleid en stedelijk beleid, twee beleidsterreinen die kunnen botsen. De vraag is of en hoe overheid en/of non-profits deze botsende belangen kunnen en moeten verenigen of verdelen.

- 1 De overheid is verantwoordelijk voor stedelijk beleid en sociaal beleid. Het is van belang bij de aanpak van buurten deze botsende belangen onder ogen te zien. In ieder geval is medewerking en investeringsbereidheid van woningeigenaren van cruciaal belang bij het beleid gericht op buurteffecten.
- 2 Woningcorporaties kunnen een rol spelen bij sociaal beleid en stedelijk beleid. Dit beleid kan gecombineerd en gelegitimeerd worden als leefbaarheid en sociale stijging leidend zijn bij de aanpak van wijken. Samenwerking met de overheid is cruciaal en kan verschillende vormen aannemen.
- 3 Woningcorporaties kunnen een rol spelen bij de aanpak van wijken waarbij het accent ligt op het vastgoedbeleid. In dat geval is een woningcorporatie vooral een actor bij de uitvoering van stedelijk beleid en is een coalitie met de overheid cruciaal.

5.4 Is het instituut woningcorporatie houdbaar en zo ja wat zijn haar taken en wat is haar legitimiteit?

Mogelijke rol van non-profits

Non-profits kunnen een bijdrage leveren aan de drie geschetste kwesties van publiek belang. Het niet aanwenden van marktmacht en het aanbieden van woningen tegen prijzen onder de marktprijs kan tot de legitimiteit van een non-profit behoren. Het bieden van voldoende betaalbare woningen voor een zekere doelgroep is de kern van gemeenschapsnon-profits die actief zijn op het woonterrein. Non-profits kunnen ook actief zijn als sociaal vangnet op de woningmarkt. Ten slotte kunnen non-profits een bijdrage leveren aan de leefbaarheid van buurten waarbij zij mensen dan wel vastgoed centraal kunnen stellen.

Legitimiteit

De Nederlandse woningcorporatie in haar huidige vorm is niet voor niets onderwerp van discussie. Woningcorporaties zijn toegelaten instellingen die te maken hebben met de prestatievelden zoals omschreven in het BBSH. Prestatievelden die ruimte laten voor verschillende interpretaties. Het BBSH geeft geen uitsluitsel over de exacte rol van overheid en woningcorporaties op de terreinen betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten.

Via het BBSH is er sprake van een coalitie tussen overheid en woningcorporaties. Overheidstoezicht kan legitimiteit verlenen aan woningcorporaties. Het toezicht op woningcorporaties is echter beperkt en sancties om slecht presteren af te straffen, zijn beperkt. Het toezicht op corporaties bestaat vooral uit financieel toezicht en uit toezicht op verboden nevenactiviteiten. Het toezicht maakt niet duidelijk wanneer een corporatie goed presteert en haar maatschappelijke bijdrage levert (en dus legitiem is). In de huidige situatie staat vooral de productie van woningen symbool voor een goede prestatie van corporaties, een prestatie die maar zeer ten dele overlapt met de drie door ons onderscheiden thema's.

Horizontale verantwoording is een nieuwe vorm van verantwoording die het functioneren van woningcorporaties zou kunnen legitimeren, maar dat nog niet op overtuigende wijze doet. Er wordt hard gewerkt aan methoden om maatschappelijke prestaties te meten, maar de vraag is: Wie verschaft de legitimiteit? Gaat het om de wethouder welzijn die verantwoordelijk is voor welzijnsorganisaties en benadrukt dat een goede vervolghuisvesting van kwetsbare groepen uit diverse instellingen nodig is? Of gaat het om bewoners die de leefbaarheid in hun wijken willen verbeteren en liever geen kwetsbare groepen in de wijk zien? Gaat het wellicht om de wethouder stedelijke ontwikkeling die de stad wil versterken en goedkope huurwoningen het liefst vervangt door dure koopwoningen? De kwesties 'toegankelijkheid' en 'buurteffecten' kunnen tegenstrijdig zijn. Dit kan aanleiding zijn om de zorg voor deze kwesties niet te combineren, maar juist te scheiden en afzonderlijk te legitimeren. Verder is het de vraag hoe de horizontale verantwoording zich verhoudt tot het toezicht door de overheid.

6 Tot slot

6.1 Ieder sturingsmechanisme zijn eigen probleem

Betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten. Het leek een redelijk overzichtelijk rijtje van problemen op de woningmarkt. Problemen waarvoor een oplossing beschikbaar is in de vorm van overheidsbeleid. In theorie is een goede combinatie mogelijk van de sturingsmechanismen overheid en markt. Zoals Barr (1998) omschrijft is daarbij het adagium: hoe meer markt hoe efficiënter. Vraagsubsidies verdienen de voorkeur boven aanbodssubsidies en inkomenssteun gaat voor vraagondersteuning. Maar door met name het gebrekkig functioneren van de aanbodkant van de markt, kan er sprake zijn van weglekeffecten van overheidsmiddelen. Om dit weglekeffect te voorkomen is meer regulering mogelijk, met het risico dat investeerders afhaken dan wel een financiële vergoeding voor de regulering van de huren of de toewijzing willen. Een andere mogelijkheid is dat de overheid een coalitie sluit met non-profitorganisaties die zich op dit onderwerp georganiseerd hebben. Organisaties die betaalbaarheid en toegankelijkheid tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Een ander onderwerp is buurteffecten, ofwel het verbeteren van buurten en het vergroten van maatschappelijke kansen voor mensen.

6.2 Hoe verder met de coalitie?

Het huidige arrangement tussen overheid en woningcorporaties blinkt uit in onhelderheid. Het BBSH spreekt van organisaties die uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. Maar wat is volkshuisvesting anno 2008 en wie is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, voor de toegankelijkheid en de buurteffecten? Ofwel, de taakafbakening tussen overheid en corporaties is onhelder. De coalitie tussen overheid en woningcorporaties levert veel wantrouwen en onbegrip op zoals blijkt in de huidige discussie over de wijkaanpak.

Moeten we dan maar af van die coalitie? Indien we alles aan de markt overlaten, dienen we onze definitie van minimaal gewenste woningkwaliteit aan te passen. Indien we de verantwoordelijkheid primair bij de overheid leggen, dreigen inefficiëntie en hoge kosten of lage effectiviteit door weglekeffecten. Indien we de woonidealen aan non-profits overlaten, stuiten we als snel op problemen van legitimiteit, efficiëntie en daarmee op continuïteit. Indien de overheid de coalitie met non-profits opzegt, is de kans groot dat non-profits zich als commerciële partijen gaan gedragen en niet langer of in mindere mate publieke doelen dienen.

Een coalitie heeft voor beide partijen voordelen. Immers, non-profits dienen als private organisatie een publiek belang en nemen de overheid werk uit handen. Verder laat deze verkenning zien dat professionele non-profits legitimiteit en inefficiëntie als zwak punt hebben. Een coalitie met de overheid kan zowel hun legitimiteit als hun financiële continuïteit versterken. Een coalitie tussen overheid en woningcorporaties ligt voor de hand en kan wellicht ook als efficiënt worden bestempeld. De voorwaarde is echter dat er sprake is van heldere afspraken over de gewenste prestaties en verantwoordelijkheden en dat ook de verantwoording, via 'voice', 'vote' of 'choice', daarop wordt afgestemd. De cruciale vraag is: Wie legitimeert en financiert welke idealen van woonbeleid?

Prijsbeleid in het perspectief van De Vernieuwde Stad²

² Deze discussienotitie is opgesteld door de Werkgroep Prijsbeleid van De Vernieuwde Stad, naar aanleiding van het OTB-onderzoeksrapport *Idealen van woonbeleid* en ten behoeve van het De Vernieuwde Stad / SEV congres van 18 juni 2008

I Grote knelpunten op de woningmarkt

Er zijn grote knelpunten op de woningmarkt. De koopprijzen zijn hoog en in de huursector zijn nog steeds wachtlijsten. Maar wonen is niet iets vrijblijvends: iedereen heeft een dak boven zijn hoofd nodig.

In het regeerakkoord is afgesproken om de hypotheekrenteaftrek ongemoeid te laten en een inflatievolgend huurbeleid te hanteren. Van allerlei kanten (zie onder andere de reacties op het VROM-raad advies) is er op gewezen dat het niet willen veranderen van de huidige diversiteit aan regelgeving de werking van de woningmarkt frustreert. Blijkbaar wordt de urgentie voor de aanpak van de woningmarkt door het kabinet niet gezien. Corporaties voelen zich (mede) verantwoordelijk voor de woningmarkt, maar kunnen hun taken door de huidige regelgeving onvoldoende uitvoeren.

Dat was alles bij elkaar de aanleiding voor De Vernieuwde Stad, platform van grootstedelijke woningcorporaties, om met het thema prijsbeleid aan de slag te gaan. De Vernieuwde Stad heeft samen met de SEV het Onderzoeksinstituut OTB onderzoek laten doen naar prijsbeleid in de woningmarkt. Aan OTB is de vraag gesteld wat er zou gebeuren als de overheid zich niet zou bemoeien met de woningmarkt. Het OTB is gevraagd in haar verkenning het ruimtelijke ordeningsbeleid en een minimale woningkwaliteit als gegeven te beschouwen. Vanuit de effecten die optreden als er geen overheidsbemoeienis zou zijn, hopen we af te leiden welk beleid eigenlijk nodig is. Dit wordt een 'green field' analyse genoemd. Deze keuze hebben wij gemaakt om een open discussie te bevorderen en te voorkomen dat er te snel vanuit de bestaande situatie standpunten worden ingenomen.

Hierna gaan wij in op de uitkomsten van het OTB-rapport en wat dat zou kunnen betekenen voor een nieuwe ordening in de (volks)huisvesting. Aan de hand van een aantal stellingen willen we de discussie over zo'n nieuwe ordening stimuleren. We gaan er in dit discussiestuk vanuit dat alle huidige regelingen in de woningmarkt (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek, gereguleerde huurprijzen en huurverhogingen, enzovoorts) worden afgebouwd en dat wordt toegewerkt naar een nieuw prijsbeleid.

2 Niet de markt alleen

Uitkomst van de analyse van het OTB is dat er veel aan de markt overgelaten kan worden, maar dat er drie publieke belangen zijn die in de markt niet geborgd kunnen worden. Deze publieke belangen zijn:

- het voorkómen van verloedering van wijken;
- het voorkómen van discriminatie op de woningmarkt (geen wijken die bij voorbaat ontoegankelijk zijn);
- het voorkómen van dakloosheid en wonen in krotten omdat mensen geen fatsoenlijke woning kunnen betalen.

Om dit marktfalen te corrigeren en om de publieke belangen te borgen zijn er volgens het OTB sturingsmechanismen nodig. In het ontwikkelen en uitvoeren van die sturingsmechanismen speelt de overheid een rol, maar het OTB ziet ook mogelijkheden voor marktpartijen en non-profit organisaties. In het OTB-rapport blijken non-profit organisaties bij uitstek geschikt om een belangrijke rol te spelen in de regulering van de markt. Dat wordt zowel vanuit een economische, als vanuit een bestuurskundige optiek aangetoond.

3 De kracht van corporaties

Van oudsher is het de taak van corporaties om mensen te huisvesten die niet zelfstandig in hun woonruimte kunnen voorzien. Daarnaast zetten corporaties hun vermogen al jarenlang in voor hun maatschappelijke opgave: het realiseren van leefbare buurten en wijken.

De verantwoordelijkheid van corporaties gaat verder dan alleen de fysieke pijler; corporaties zetten zich ook in voor de sociale/economische pijler. Op die manier proberen zij verloederen van wijken te voorkomen. Corporaties hebben daar ook belang bij: de waarde van hun bezit daalt als wijken verloederen. Doordat zij vaak een aanzienlijk bezit hebben in de wijken, zijn ze dé partij bij uitstek die in staat is een negatieve spiraal te keren.

Stelling 1: Corporaties voelen zich betrokken bij hun wijken (ze zijn 'passionate about communities'). Zij zetten zich in voor leefbare, gemengde buurten en hebben daar van oudsher ook veel ervaring mee. Zonder corporaties zouden we in Nederland ook getto's hebben/krijgen.

Uitgangspunt van corporaties (in samenwerking met de lokale overheid) is altijd geweest dat er geen discriminatie op de woningmarkt mag plaatsvinden. Corporaties zijn dus gewend om de toegankelijkheid van de woningmarkt te waarborgen.

Stelling 2: Corporaties zorgen er voor dat er geen wijken worden uitgesloten voor lage inkomens.

Uit het rapport van OTB blijkt, op basis van economische en bestuurskundige onderbouwing, dat non-profit organisaties een duidelijk bestaansrecht hebben tussen de markt en de overheid.

Stelling 3: Corporaties zijn sociaal dan de markt en efficiënter dan de overheid.

De financiële positie van corporaties is verslechterd. Het Centraal Fonds heeft berekend dat de belastingheffing de komende jaren gemiddeld € 575 bedraagt. Corporaties zijn bezig hun imago te verbeteren en hun legitimiteit aan te tonen. Met bovenstaande stellingen kunnen corporaties het aanzien herwinnen dat ze in de ogen van velen hebben verloren.

Corporaties moeten dat doen vanuit eigen kracht en een heldere relatie met de overheid. Zij herinvesteren hun opbrengsten in de wijken en toegankelijkheid van de markt.

Stelling 4: De taken van corporaties zijn:

- investeren in renovatie van hun bezit en nieuwbouw
- investeren in leefbare buurten en wijken
- zorgen voor toegankelijkheid van buurten en wijken voor lagere inkomens
- bijdragen aan het voorkomen van dakloosheid en wonen in krotten.

Niet iedere corporatie staat voor dezelfde opgave. Er zijn verschillen afhankelijk van het bezit, de buurten en wijken en de regio waarin de corporatie opereert.

Stelling 5: Corporaties zijn gebaat bij een gezonde sector, waarin iedere corporatie in staat is of wordt gesteld de eigen opgave te realiseren.

4 De overheid als veelkoppig monster

Het OTB constateert dat op een aantal punten regulering en overheidsinterventie tegenstrijdige effecten hebben. Dat is ook logisch.

Stelling 6: De overheid heeft tegenstrijdige belangen. Aan de ene kant heeft de overheid belang bij:

- voorkomen van dakloosheid en wonen in krotten
- voorkomen van discriminatie op de woningmarkt
- voorkomen van verloedering van wijken.

Maar aan de andere kant streeft de overheid ook naar een gezonde financiële positie en het genereren van winsten uit grondexploitatie. De overheid moet dus keuzes maken waaraan geld wordt uitgegeven (aan wonen of aan andere zaken) en hoe de opbrengsten kan worden gemaximaliseerd. In sommige gevallen gaan de keuzes ten koste van de belangen op woongebied.

De woningmarkt functioneert op dit moment slecht door verkeerde (prijs)prikkels. Eén van die belemmeringen is dat de overheid het kopen en huren niet gelijk behandelt. Terwijl het doel van de overheid zou moeten zijn dat iedereen een fatsoenlijke woning heeft, huur of koop. Motieven voor ingrijpen zijn, zoals de VROM-raad ook stelt, het verbeteren van de marktwerking, het tegengaan van negatieve externe effecten, het rechtvaardigheidsmotief en het ontwikkelingsmotief.

Stelling 7: De keus tussen koopwoning en huurwoning is aan de klant. Bij beide kan sprake zijn van huur-/koopondersteuning. Dit prijsbeleid moet voor huur en koop gelijk zijn.

Het huidige huurstelsel gaat uit van de fictie van één woningmarkt. Maar in de praktijk is in delen van het land schaarste aan goede, betaalbare woningen, terwijl in andere delen overschotten dreigen. Dat blijkt ook uit de prijsverschillen tussen koopwoningen. Oplossingen moeten dus rekening houden met marktverschillen.

Stelling 8: Er zijn regionale marktverschillen. Prijsbeleid moet zowel rekening houden met krimp als met oververhitting.

De overheid heeft zich al te vaak laten kennen als een onbetrouwbare partner (mede door haar financiële belang). Daarom is het essentieel dat er sprake is van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. Huur- of koopondersteuning en vooral de keuzes die daarin gemaakt worden (wie wel en wie niet, hoeveel) heeft alles te maken met herverdeling van inkomen.

De wijze en mate van herverdeling van inkomen is een politieke keuze. Corporaties kunnen die keuzes niet maken: corporaties gaan niet over politiek. Daarnaast is het belangrijk dat er sprake is van gelijke berechtiging, wat met honderden corporaties niet zonder meer gegarandeerd is. Daarom zou huur- en koopondersteuning in de basis een verantwoordelijkheid moeten zijn van de overheid. Dit laat onverlet dat de overheid met de corporaties afspraken kan maken over vraagondersteuning, om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen.

Stelling 9: De overheid zorgt voor de directe huur- en koopondersteuning, corporaties zorgen voor het voorkomen van verloedering en discriminatie op de woningmarkt.

5 Verkenningen: een waaier aan mogelijkheden

Hierna verkennen we, uitgaande van bovenstaande stellingen, een aantal richtingen voor een nieuw prijsbeleid. Onze verkenningen concentreren zich rond de drie publieke belangen: voorkomen van verloedering, voorkomen van discriminatie op de woningmarkt en voorkomen van dakloosheid en wonen in krotten.

5.1 Voorkomen van verloedering

Het gaat hierbij om het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de wijken en buurten. De corporatie heeft hierin, met haar partners, een belangrijke rol en neemt deze ook. Vanuit een gezamenlijk gedeelde visie op het gebied maken corporaties afspraken over activiteiten en verantwoordelijkheden. Een verschil tussen corporaties en commerciële partijen is dat corporaties zich per definitie inzetten voor het voorkomen van verloedering. De opgave en omvang ervan verschilt per wijk, stad/dorp en regio; maatwerk op lokaal niveau blijft dus noodzakelijk.

5.2 Voorkomen van discriminatie op de woningmarkt

Op alle schaalniveaus (Nederland, regio, stad/dorp, wijk/buurt) is het van belang afspraken te maken over het toegankelijk houden van de woningmarkt. Dit is een taak van de (regionale en lokale) overheid, samen met corporaties en anderen die betrokken zijn bij de (volks)huisvesting. Een verschil tussen corporaties en commerciële partijen is dat corporaties bereid zijn zich hiervoor in te zetten. Zij zijn dus de natuurlijke partner van de lokale overheid hierin. Er zijn verschillende varianten denkbaar om de toegankelijkheid te waarborgen en dus discriminatie te voorkomen. Uiteraard is ook een combinatie van deze varianten mogelijk.

Variant 1: De overheid kan afspraken maken met de corporaties over het aantal woningen in een wijk dat beschikbaar moet zijn voor mensen met een lager inkomen (op het moment van start huur/koop).

Variant 2: Verhuurders en verkopers zouden, ook in de non-profit sector, in principe reële prijzen moeten vragen. Om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen, is een optie dat corporaties aan bepaalde groepen korting geven op de reële huur-/kooprijzen. In feite is dat wat nu al gebeurt in het niet-geliberaliseerde deel van de woningmarkt (door lagere huurprijzen en allerlei koopregelingen). Het is echter van belang om deze kortingen transparant te maken en onnodige weglekeffecten te voorkomen. Daarom moet er transparantie zijn tussen huur-/kooprijzen, inkomen/vermogen en eventuele kortingen.

5.3 Voorkomen van dakloosheid en wonen in krotten

De overheid bepaalt een minimum kwaliteitsniveau voor woningen. Het staat iedereen (corporaties en commerciële partijen) natuurlijk vrij om een hoger kwaliteitsniveau te leveren. Daarmee kunnen partijen zich juist onderscheiden.

In plaats van alle huidige regelingen (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek, gereguleerde huren, enzovoorts) komt er één vorm van huur-/koopondersteuning. De huur-/koopondersteuning die een huishouden jaarlijks (al dan niet) ontvangt, is gebaseerd op inkomen en vermogen, huur-/kooplasten en een woningmarktcomponent. Afhankelijk van het inkomen en/of vermogen worden de maximale huur-/kooplasten voor het huishouden ('woonquote') vastgesteld (op basis van de Nibud parameters). Vervolgens wordt, op basis van referentiewoningen in de betreffende woningmarkt, vastgesteld wat passende 'referentiehuur-/kooplasten' zijn voor zo'n huishouden in die woningmarkt.

Zijn de referentiehuur-/kooplasten hoger dan de woonquote voor het huishouden, dan komt het huishouden in aanmerking voor een huur-/koopondersteuning. Zijn de referentiewoonlasten lager dan de woonquote, dan komt het huishouden uiteraard niet in aanmerking voor huur-/koopondersteuning. Zijn de werkelijke woonlasten hoger dan de referentiewoonlasten, dan komt het huishouden over het verschil niet in aanmerking voor huur-/koopondersteuning. Dat is immers de eigen vrije keuze van het huishouden.

De hoogte van de huur-/koopondersteuning wordt jaarlijks door de overheid vastgesteld, aangezien die als enige over de actuele inkomens- en vermogensgegevens van de huishoudens beschikt, namelijk via de fiscus.

Dat impliceert dus dat er een publiek stelsel moet komen van huur-/koopondersteuning, gerelateerd aan inkomen/vermogen en aan huur-/koopprijzen (in relatie tot de regionale woningmarkt). Dat betekent niet per definitie dat de lasten en de uitvoering geheel bij de overheid liggen.

5.4 Een gezonde sector

Voor een gezonde sector is het essentieel dat iedere corporatie haar eigen opgave kan realiseren. Die opgave bestaat uit verschillende componenten, waarbij de opgave en omvang per corporatie zal verschillen:

- investeren in renovatie en nieuwbouw van het bezit;
- investeren in leefbare buurten en wijken;
- zorgen voor toegankelijkheid van buurten en wijken voor lagere inkomens;
- zorgen voor kwalitatief goede woningen;
- bijdragen aan het voorkomen van dakloosheid en wonen in krotten.

Er zullen corporaties zijn die investeringsruimte over houden en er zullen corporaties zijn die investeringsruimte tekort komen. Dat is onder andere afhankelijk van de waardeontwikkeling van het bezit en de opgave op gebied van leefbaarheid en toegankelijkheid.

Er zijn, ook op dit moment al, verschillende mogelijkheden om er voor te zorgen dat de volkshuisvesting een gezonde sector wordt c.q. blijft:

- corporaties kunnen onderling 'matchen';
- corporaties met een (te) grote opgave kunnen een beroep doen op investeringsfondsen, gevuld door corporaties met een overschot;
- corporaties kunnen fuseren.

Daarnaast wordt gesproken over andere vormen om de opgaven van corporaties (en de overheid) te realiseren. Het gaat dan om andere fondsen en heffingen (inzet voor de volkshuisvesting blijft gegarandeerd) en vennootschapsbelasting (inzet voor de volkshuisvesting niet gegarandeerd).

Voor een gezonde toekomst van de sector moet worden geredeneerd vanuit de kracht van corporaties: het zorgen voor leefbare buurten en het toegankelijk houden van woningmarkten. Dat betekent dat corporaties met een hoge waardestijging corporaties met een lage waardestijging of waardedaling helpen en dat corporaties met een beperkte maatschappelijke opgave corporaties met een grote maatschappelijke opgave helpen. Op welke wijze dan ook.

6 Tot slot

In dit discussiestuk over het prijsbeleid schetsen wij een aantal denklijnen. We denken dat we met deze denklijnen de aanzet te geven tot een fundamentele discussie over de herinrichting van het prijsbeleid. Zodat we samen met anderen kunnen komen tot een nieuw prijsbeleid, dat past bij de maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland in de afgelopen en komende decennia.



De Vernieuwde Stad is een discussieplatform voor alle grote en grootstedelijke corporaties en richt zich op de problematiek én de uitdagingen rondom het wonen in grote steden. De Vernieuwde Stad bediscussieert en stelt de randvoorwaarden waaronder de corporaties een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de vitalisering van de grote stad.



de**vernieuwde**stad

Tekst

De Vernieuwde Stad / OTB

Ontwerp en opmaak

Carta grafisch ontwerpers bv, Utrecht

Druk

Stolwijkgrafax

Juni 2008

De woningmarkt zit op slot. De discussie daarover niet. Ideevorming om de werking van de woningmarkt te verbeteren lopen vast in het woud van huidige wetgeving, regelingen en systemen. De Vernieuwde Stad heeft samen met de SEV Onderzoeksinstituut OTB laten onderzoeken hoe een woningmarkt zonder ingrepen eruit zou zien. En hoe de negatieve effecten daarvan, op het gebied van betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurt-effecten vervolgens adequaat aangepakt zouden kunnen worden. Resultaat daarvan zijn ingrediënten voor een nieuwe vormgeving van de woningmarkt. In deze publicatie een samenvatting van het onderzoeksrapport en een prikkelend discussiestuk.

De Vernieuwde Stad
Postbus 8217
3503 RE Utrecht
www.devernieuwdestad.nl

SEV
Postbus 1878
3000 BW Rotterdam
www.sev.nl