

IDEALEN VAN WOONBELEID

Legitimatie en financiering



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**WAT BEWEEGT
DE WONINGMARKT?**



Auteurs: Onderzoeksinstituut OTB
Marja Elsinga
Mariette Haffner
Harry van der Heijden

Dit is een publicatie uit het SEV-programma: Wat beweegt de woningmarkt?

U kunt SEV-publicaties vinden op www.sev.nl, of bestellen bij:

SEV

Postbus 1878

3000 BW Rotterdam

telefoon 010 - 282 50 50

sev@sev.nl

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

VOORWOORD

Als een institutioneel stelsel ouder is dan honderd jaar, is de verleiding groot na te denken over de vraag hoe de wereld er zonder dat stelsel uit zou zien. In deze door het OTB uitgevoerde economische greenfieldverkenning geven we toe aan die verleiding.

SEV en De Vernieuwde Stad brengen dit rapport uit om de discussie over de huidige vastzittende woningmarkt, met zijn irrationele en soms oneerlijke effecten, een impuls te geven. Of dat lukt, moet blijken. Willem Elsschot verwoordde in zijn beroemde gedicht Het Huwelijk wat er met je gebeurt als je het dierbare en vertrouwde wegdenkt:

*Maar doodslaan deed hij niet, want tussen droom en daad
staan wetten in de weg en praktische bezwaren,
en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren,
en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat.*

We zijn als samenleving gewend geraakt aan overheidsingrijpen op de woningmarkt. Weliswaar kalfde die in de loop der jaren af van integrale uitvoering in de wederopbouw, via integrale en later genormeerde sturing op prijs, kwaliteit en aantallen, terwijl er in de jaren na de bruterings nog wat milde stimulering en bewaking van ondergrenzen van is overgebleven. Dit was vooral een proces van steeds opnieuw stoppen met iets wat daarvoor nog werd gedaan. In het politieke proces spelen daarbij alle mechanismen die Elsschot noemt een rol: juridische, praktische en emotionele. De SEV en De Vernieuwde Stad wilden daar eens een economische analyse tegenover stellen, voor de politieke argumenten zal nog plaats genoeg zijn in het debat hierover. We wilden ruimte maken voor het fundamenteel overdenken van ons stelsel.

De analyse leidt tot drie redenen voor een publieke rol op de woningmarkt:

1. Ondergrens aan toegankelijkheid. In een volledig vrije woningmarkt zou de vrije toegankelijkheid niet zijn gegarandeerd, met dakloosheid van kansarmen tot gevolg.
2. Ondergrens aan betaalbaarheid. In een vrije woningmarkt is kwaliteit een sluitpost, omdat mensen gaan wonen op een manier die ze kunnen betalen. Zeker in gespannen woningmarktgebieden als in het westen, kan dat leiden tot daling van de kwaliteitsstandaard die we nu kennen (pensions, mobile homes).
3. Ondergrens aan buurtkwaliteit. Door concentratie van substandaard wonen in bepaalde wijken, kunnen gesegregeerde wijken, getto's, ontstaan, die door concentratie van onmaatschappelijken in een negatieve spiraal zouden kunnen terechtkomen.

De vraag in deze studie, is of het huidige stelsel voor het bewaken van deze ondergrenzen noodzakelijk is. Die vraag zullen we hier niet beantwoorden. De SEV voelt zich er in ieder geval door uitgedaagd te zoeken naar experimenten als:

1. Experimenten met regelvrije zones in ontspannen markten.
2. Experimenten met huisvestingsplicht als garantie voor toegankelijkheid en vermindering van huurbescherming als middel tot flexibilisering van de woningmarkt.
3. Experimenten met betaalbaarheid die de kloof tussen kopen en huren dichten.

De SEV zal blijven wrikken tot de woningmarkt beweegt.

Lex de Boer
Directeur SEV

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Onderzoeksvragen.....	13
1.3 Positionering van het rapport	14
1.4 Opbouw van het rapport.....	15
2. Problemen en oplossingen in een woningmarkt zonder overheid.....	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Studie Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KO-studie)	17
2.2.1 Uitkomsten van het Groene Veld gedachte-experiment.....	18
2.2.2 De ongewenste uitkomsten van het Groene Veld gedachte-experiment.....	21
2.2.3 De vertaling van de Groene Veld problemen naar beleid.....	21
2.2.4 Voorstel voor wijzigingen in het huidige beleid.....	23
2.3 SEO-studie.....	25
2.3.1 Redenen voor overheidsingrijpen.....	25
2.3.2 Evaluatie van het huidige beleid	27
2.3.3 Woningmarktbeleid voor de toekomst.....	27
2.3.4 Aanpassing van het huidige beleid.....	29
2.4 Evaluatie	30
2.5 Conclusies over de drie centrale onderwerpen in deze verkenning	32
3. Reflectie op het theoretisch kade.....	35
3.1 De welvaartseconomische benadering	35
3.1.1 Verschillende uitwerkingen	35
3.1.2 Reflectie op de verschillende uitwerkingen	40
3.2 De sociologische en bestuurskundige benadering.....	42
3.2.1 Een andere definitie van publiek belang	43
3.2.2 Meer dan markt en overheid	43
3.2.3 Non-profits en de economische benadering.....	46
3.3 Conclusies	47
4. Drie sturingsmechanismen	49
4.1 Inleiding.....	49
4.2 Uitwerking van de drie dominante sturingsmechanismen	50
4.3 De markt	51
4.3.1 Inleiding.....	51
4.3.2 De markt als coördinatiemechanisme	52
4.3.3 Consequenties voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten	53
4.3.4 Minimumkwaliteitseisen	56
4.3.5 Inkomensherverdeling buiten de woningmarkt.....	57

4.3.6	Evaluatie	58
4.4	Non-profitsector	60
4.4.1	Inleiding.....	60
4.4.2	Non-profitorganisaties als coördinatiemechanisme.....	60
4.4.3	Consequenties voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten	62
4.4.4	Dilemma's	63
4.4.5	Evaluatie	64
4.5	De overheid.....	67
4.5.1	Inleiding.....	67
4.5.2	Overheidsproductie van woningen	67
4.5.3	Subsidiëring van het aanbod.....	69
4.5.4	Subsidiëring van de vraag.....	71
4.5.5	Regulering van de woningmarkt.....	73
4.5.6	Evaluatie	74
4.6	Resumerend	77
5.	Besluit.....	81
5.1	Inleiding.....	81
5.2	De huidige situatie.....	81
5.3	De huidige situatie in perspectief	85
5.4	Bouwstenen voor een visie	87
	Literatuur.....	97
	Bijlage A. Eigendomsneutraliteit	103
	Bijlage B. Verslag.....	105
	Bijlage C. Verslag	111
	Colofon	113

SAMENVATTING

Doel van de verkenning

Vriend en vijand zijn het erover eens dat het tijd is voor verandering van het huidige woonbeleid. 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 alternatieven te kiezen en de kans is zelfs heel groot dat, terwijl er wordt gestreefd naar eenvoud, dit complexe compromissen oplevert. Het huidige woonbeleid is hiervan het bewijs.

Dit is de reden dat De Vernieuwde Stad zich afvraagt of het huidige woonbeleid niet anders kan worden ingericht. 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?

Twee welvaartstheoretische analyses

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.

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.

De twee op de welvaarthetheorie 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	Beleidsantwoord SEO	Beleidsantwoord KO	Opmerking
Betaalbaarheid	Inkomensherverdeling	Inkomenstoelag	Inkomenstoelag	
	Marktmacht: verhuurder kan misbruik maken van de hoge verhuiskosten van de huurder	Maximale huurverhoging zittende huurders	Bescherming basisrechten vastleggen	Beleid verschilt
Toegankelijkheid	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
Buureffecten	Negatieve externe effecten van segregatie op de machtschappelijke stijgingskansen van mensen	Monitoren en ingrijpen wanneer nodig	?	Beleid verschilt
Buureffecten	Positieve externe effecten van woningverbetering op de buurt	Subsidie onderhoud		Analyse verschilt
Eigenwoningbezit	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 inkomensstoelag daarvoor in de plaats te stellen.

Voor zittende huurders worden geconfronteerd met marktmacht van de verhuurder, zo concluderen beide studies. 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 mogelijk discriminatie ontstaan van zwakke groepen als gevolg van informatieasymmetrie 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 kans op 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 eigenwoningbezit rechtvaardigen. Het KO deelt deze analyse niet en pleit voor een eigendomsneutraal beleid.

De woningcorporaties worden in beide studies primair aangeduid als organisaties met 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 inkomens toeslag 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.

Een andere benadering

Naast de welvaartstheoretische benadering zijn er andere benaderingen van publiek belang. Zo is publiek belang volgens de sociologische en 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, het vermijden van 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 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 sociologische en 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.

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;
- non-profit;
- overheid.

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 meritgoed 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. Voor een nadere bespiegeling op het begrip eigendomsneutraliteit verwijzen we naar bijlage A.

De vraag wat betaalbaar wonen is, is niet eenvoudig te beantwoorden. Betaalbaarheid is een onderwerp van herverdeling en daarmee is de definitie van betaalbaarheid een politieke. Wat betaalbaar wordt geacht hangt onder meer sterk samen met opvattingen over de minimumkwaliteit 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; zo kan bijvoorbeeld kan de lat voor woonkwaliteit maatschappelijk hoger gelegd worden dan in de effectieve vraag tot uiting komt.

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 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		Buurteffect	Neveneffecten
	Herverdeling	Tegen- gaan markt- macht	Tegen- gaan risicose- lectie	Tegen- gaan risico- opslag		
Markt						
Markt						Kwaliteit is sluitpost
+ minimumkwaliteit					o	Betaalbaarheid en toegankelijkheid verslechteren
+ minimumkwaliteit en inkomenstoeslag	o		o	o	o	Weglekken, kans hierop grootst 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 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

o inzet op de kwestie van publiek belang

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 aanbods subsidies 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, aanbods subsidies, 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-profit zijn amateurisme, inefficiëntie en het uitsluiten van groepen. De professionele non-profit organisaties werkzaam voor het publieke woonbelang, hebben 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 die hiervan uitgaat is een kwestie van politieke voorkeur ofwel geloof in de werking van legitimering en disciplinerende.

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

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

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

De woningmarkt is een bijzondere markt omdat woningen bijzondere goederen zijn. Woningen kennen een lange levensduur en zijn gebonden aan een plaats. Bovendien kent een woning een lange productietijd en wordt de mate waarin woningen kunnen worden gebouwd mede bepaald door ruimtelijke ordenings- en grondbeleid. Ook het Nederlandse woonbeleid is een bijzonder beleid. In de Woningwet van 1901 speelde de overheid nog een bescheiden rol en faciliteert zij private woningcorporaties. Vooral de prominente rol van de overheid bij het oplossen van de woningnood na de Tweede Wereldoorlog heeft zijn sporen nagelaten in het huidige woonbeleid en op de woningmarkt. De koop- en de huursector worden op verschillende wijzen gesubsidieerd en het woonbeleid dient vele doelen: het zorgen voor de meest kwetsbaren op de woningmarkt, het voorkomen van segregatie, het versterken van steden en het waarborgen van continuïteit in de bouwproductie.

Vriend en vijand zijn het erover eens dat het tijd is voor verandering. Velen vinden elkaar in het begrip eigendomsneutraal beleid, maar over invulling van dit begrip lopen de meningen uiteen. Iedere verandering heeft gevolgen voor een bepaalde groep of een bepaalde branche. Het is daarom niet eenvoudig om te komen tot alternatieven en 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.

1.2 Onderzoeksvragen

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 (de studie concentreert zich daarbij op de kwesties betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten)?
- 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 respectievelijk 'Wonen in het Groene Veld' van het

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken en 'Een nieuw fundament. Borging van publiek belang op de woningmarkt' van SEO voor Economisch onderzoek. Beide studies hanteren de welvaartstheorie als analysekader. Beide studies concluderen dat de huurtoeslag, de huurprijsregulering, de huidige fiscale behandeling van de eigen woning en woningcorporaties kunnen worden afgeschaft. Echter, wanneer het wenselijke beleid wordt geschetst, lopen de resultaten van de studies uiteen. Zo pleit de eerste studie voor een eigendomsneutraal beleid, hypotheekgarantie en basiscontracten voor huurders. De tweede studie pleit voor bescheiden stimulering van het eigenwoningbezit, subsidie voor woningverbetering en een maximale jaarlijkse huurverhoging voor zittende huurders.

1.3 Positionering van het rapport

Een woningmarkt zonder overheid vormt het vertrekpunt voor dit rapport. Dit om de geest vrij te maken van de huidige complexe regelgeving en na te denken over hoe problemen in zo'n situatie eruit zouden zien en wat het meest geschikte beleid is om de problemen te lijf te gaan. We laten dus het huidige beleid en ook de huidige drie pijlers van het woonbeleid, betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit, los. Er wordt expliciet gezocht naar wat kan worden aangemerkt als publiek belang.

De beschrijving in het vervolg van het rapport is gebaseerd op bestaande literatuur en vangt aan met twee studies met een welvaartseconomische invalshoek. In deze twee studies zijn er drie redenen voor de overheid om in te grijpen in de woningmarkt: marktfalen, herverdeling en paternalisme. Het falen van de markt is hierbij nader gedefinieerd en speelt een belangrijke rol in de welvaartseconomische benadering. De mate waarin herverdeling plaatsvindt, is een politieke keuze: de visie op herverdeling verschilt tussen verschillende politieke stromingen. Paternalisme is de minst uitgewerkte variant en kan velerlei vormen aannemen. In de sociologische benadering is er sprake van publiek belang als het wenselijk is sociale risico's te collectivieren. Hiervan is sprake bij morele redenen, het vermijden van negatieve effecten op de collectiviteit en het vermijden van risico's die geheel buiten de invloedssfeer van individuen liggen. Uitgangspunt hier is dat de overheid bepaalt wat publiek belang is. Deze opvatting ligt ook ten grondslag aan het huidige woonbeleid, de overheid bepaalt dat betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit de drie pijlers zijn.

In dit rapport wordt geredeneerd vanuit een situatie zonder overheidsingrijpen en wordt de welvaartseconomie als vertrekpunt genomen. Betaalbaarheid, het waarborgen van toegankelijkheid en het tegengaan van negatieve buurteffecten zijn de drie pijlers die uit deze benadering voortkomen. Hierbij worden de verschillende vormen van marktfalen omschreven, maar niet berekend. Bij de nadere uitwerking van beleid gaat het tegengaan van marktfalen naadloos over in paternalisme, bijvoorbeeld hoe je negatieve buurteffecten tegengaat. In de Calculus van het publiek belang, een analysetechniek die helder maakt welke ongewenste uitkomsten in een vrije markt zouden optreden, moeten de voordelen van een dergelijk beleid groter zijn dan de nadelen en is de veronderstelling dat buurteffecten uit te drukken zijn in cijfers (Teulings et al., 2003).

De kern van het verschil tussen de economische en de volkshuisvestelijke benadering is de zorg over beschikbaarheid van woningen ofwel de productie van woningen. In de volkshuisvestelijke benadering is de

zorg voor beschikbaarheid een pijler van beleid, in de economische benadering is dit geen issue. In de economische benadering leidt meer vraag tot meer aanbod en ligt hier geen rol voor de overheid.

Deze rapportage plaatst kanttekeningen bij beide benaderingen. Het schaart de beschikbaarheid van woningen onder de toegankelijkheidskwestie. Er ligt een rol voor de overheid wanneer er, ondanks een betaalbaarheidsbeleid, sprake is van een toegankelijkheidsprobleem. De toegankelijkheidsproblemen kunnen te maken hebben met discriminatie, maar ook met het feit dat er te weinig woningen zijn.

1.4 Opbouw van het rapport

Deze verkenning start met een nadere bestudering van de twee genoemde studies. Hoofdstuk 2 gaat in op de twee recente studies die als Groene Veld studies kunnen worden beschouwd. Het Groene Veld staat voor een woningmarkt zonder overheid. De studies worden beschreven, vergeleken en voorzien van kanttekeningen waarbij wordt toegespitst op het onderwerp van deze verkenning. Het hoofdstuk sluit af met de problemen op de woningmarkt bij afwezigheid van de overheid en mogelijk beleid als reactie hierop. Hoofdstuk 3 reflecteert vervolgens op het in hoofdstuk 2 gehanteerde analysekader van de beide studies. Het plaatst de twee beschreven studies in een breder theoretisch perspectief. Vanuit de sociologische en bestuurskundige benadering wordt, naast markt en overheid, een derde sturingsmechanisme: gemeenschap/non-profit onderscheiden.

In hoofdstuk 4 worden de drie verschillende sturingsmechanismen gepresenteerd: markt, overheid en non-profit. Deze mechanismen worden doorgeredeneerd op hun consequenties. Doel van de exercities is zicht te krijgen op de voordelen, de nadelen en eventuele neveneffecten van deze mechanismen.

Het rapport sluit af met hoofdstuk 5 waarin de huidige situatie en de achtergrond daarvan worden beschreven. De huidige situatie wordt vervolgens in theoretisch perspectief geplaatst en het hoofdstuk sluit af met enkele cruciale vragen. Iedere vraag wordt met behulp van het in de eerste 4 hoofdstukken gepresenteerde materiaal, voorzien van bouwstenen voor een antwoord.

2. PROBLEMEN EN OPLOSSINGEN IN EEN WONINGMARKT ZONDER OVERHEID

2.1 Inleiding

Hoe ziet de woningmarkt eruit als de overheid niet zou ingrijpen? Welke problemen zouden dan opdoemen en hoe zouden die opgelost kunnen worden? Kortom, hoe zou woonbeleid eruit moeten zien als je zou beginnen met een schone lei ofwel een groen veld? Dat is de vraag die De Vernieuwde Stad zich stelt en dan wel in het bijzonder waar het gaat om betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie op de woningmarkt.

De Vernieuwde Stad is niet de eerste die zich deze vraag stelt. In opdracht van de ministeries van VROM en Economische Zaken heeft een verkenning plaatsgevonden door respectievelijk het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken en de Stichting voor Sociaal en Economisch onderzoek. Deze twee studies hadden een bredere scope dan de vraag van De Vernieuwde Stad, maar bieden zeker een goede basis. We geven de resultaten van deze verkenningen weer en spitsen ons toe op de bevindingen betreffende de centrale thema's in deze verkenning: betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie.

2.2 Studie Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KO-studie)

De eerste studie heet 'Wonen in het Groene Veld' en is uitgevoerd door Stefanski en De Bouter (2005) van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. Het Groene Veld staat voor een woningmarkt zonder overheid. Het is een essay dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM. Aanleiding voor dit gedachte-experiment vormt een exercitie van het ministerie van VROM om de gehele woningmarkt tegen het licht te houden en met voorstellen voor verandering in die markt te komen. Het gedachte-experiment is gebaseerd op literatuurstudie en interviews met experts. Uitgangspunt bij de uitwerking van het Groene Veld is het economisch gedachtegoed. Marktfaalen en herverdeling zijn de argumenten die gebruikt kunnen worden voor overheidsingrijpen. In de inleiding van het essay wordt het voorbehoud gemaakt dat het een gedachte-experiment is en geen wetenschappelijke studie (Stefanski en De Bouter, 2005).

De studie gaat in op de uitkomsten van een Groene Veld scenario, op de ongewenste effecten hiervan en de mogelijke reactie van de overheid hierop. De opsomming hieronder geeft de gemaakte veronderstellingen bij het Groene Veld scenario weer:

Wel aanwezig:

- beperkt RO-beleid
- beperkte kwaliteitseisen
- eigendomsrechten grond
- bestaande woningvoorraad
- onroerende zaakbelasting
- infrastructuur en nutsvoorzieningen

Niet aanwezig:

- huurbeleid
- huurbescherming
- huursubsidie
- hypotheekrenteaftrek
- NHG
- Koopsubsidie
- Overdrachtsbelasting
- Woningcorporaties
- investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing

NB: er is geen sprake van een algemene belastingverlaging als gevolg van het afschaffen van al de instrumenten.

2.2.1 Uitkomsten van het Groene Veld gedachte-experiment

'Hoe ziet de markt eruit zonder overheid?' is de vraag die centraal stond in het Groene Veld gedachte-experiment. Het antwoord op deze vraag wordt sterk beïnvloed door de situatie op de woningmarkt. In de studie worden daarom drie scenario's onderscheiden: een evenwichtsmarkt, een vraagmarkt en een aanbodmarkt. Hieronder volgt een samenvatting van de uitkomst van het gedachte-experiment. Per thema wordt telkens de situatie in een evenwichtsmarkt geschetst. Vervolgens worden de aanbod- en vraagvariant met deze evenwichtssituatie vergeleken.

Meer variatie in woningen

In een evenwichtsmarkt is het aannemelijk dat het aanbod van woningen aansluit bij de wensen van de woonconsument en dat er meer variatie in woningen zal zijn. Voorts wordt verondersteld dat mensen op basis van hun levensomstandigheden en risico-inschatting van kopen en huren een keuze zullen maken tussen een huur- en een koopwoning.

In een aanbodmarkt zal het aanbod minder gevarieerd zijn omdat er minder locaties beschikbaar zijn en de prijs voor huizen omhoog gaat. Verhuurders krijgen een machtspositie ten opzichte van huurders.

In een vraagmarkt zal de variatie in woningen niet veel veranderen omdat er in een vraagmarkt niet veel wordt bijgebouwd.

Voorraad woningcorporaties

De woningcorporaties zijn in het Groene Veld op winst gerichte concurrerende marktpartijen. Zij beschikken wel over de nu bestaande voorraad huurwoningen. In een evenwichtsmarkt zal voor de hele voorraad huurwoningen een nieuwe marktprijs ontstaan. Er kunnen door het loslaten van kwaliteitseisen woningen van een lagere kwaliteit beschikbaar komen door nieuwbouw of splitsing van woningen. Woningen voor de laagste inkomens zullen waarschijnlijk met een lagere prijs-kwaliteitsverhouding gerealiseerd worden. Aanbieders zien deze groepen doorgaans als risicovol en verhogen de prijs met een risicopremie om de mogelijke gevolgen van dat risico (zoals niet betalen van de huur of de hypotheek af te dekken). De prijs wordt hoog in relatie tot de kwaliteit van de woning.

Meer flexibiliteit

In het Groene Veld is het gemakkelijk om van woning te wisselen en om de overstap tussen huren en kopen te maken. Door het afschaffen van huurprijlsbegrenzing en huursubsidies en de koopondersteuning en overdrachtsbelasting zullen koop- en huurmarkt veel meer in elkaar overlopen. Er zal meer doorstroming plaatsvinden en mensen aan de onderkant van de markt wonen in de minst gewilde woningen met de laagste kwaliteit.

Verhuizen wordt minder gemakkelijk in een aanbodmarkt en het zal moeilijker zijn voor starters om de woningmarkt te betreden.

In een vraagmarkt is het eenvoudiger om van huurhuis te wisselen en als starter de koopmarkt te betreden. Voor eigenaar-bewoners die willen verhuizen kan het verkopen van de woning moeizaam worden.

Lage kwaliteit van woningen aan de onderkant

Meer variatie in het woningaanbod zoals hiervoor geconstateerd, heeft gevolgen voor de onderkant van de markt. Dit kan leiden tot situaties, zoals in Parijs en Texas, waar elementaire nutsvoorzieningen in woningen ontbreken.

In een aanbodmarkt zal de kwaliteit van woningen aan de onderkant van de markt nog meer omlaag gaan dan in het evenwichtsscenario.

In een vraagmarkt zal de kwaliteit aan de onderkant van de markt hoger worden dan in een evenwichtsmarkt omdat mensen in dit segment meer te kiezen hebben.

Meer bouwlocaties: meer huizen

Projectontwikkelaars en ook eigenaar-bewoners hebben belang bij schaarste op de woningmarkt. In een evenwichtsmarkt is deze schaarste echter moeilijk te creëren. Nieuwe toetreders zullen bouwlocaties opkopen en bebouwen, wat marktpartijen dwingt om hun bouwgrond te ontwikkelen. Ontwikkelaars kunnen grondposities gemakkelijker vasthouden naarmate de markt meer gesegmenteerd is.

In een aanbodmarkt hebben projectontwikkelaars grotere prikkels om bouwlocaties te ontwikkelen. Echter, de lange productietijd van woningen maakt projectontwikkelaars voorzichtig.

In een vraagmarkt zullen bouwlocaties minder snel ontwikkeld worden omdat er al voldoende aanbod is.

Hogere pieken en dalen in de prijzen

De prijzen van woningen kunnen in het Groene Veld veel meer fluctueren dan in de huidige situatie. De pieken en dalen hangen af van de snelheid waarmee woningen gerealiseerd kunnen worden: hoe langer de periode, hoe hoger de pieken en hoe dieper de dalen. In tijden van economische voorspoed is er meer vraag naar woningen en zal de prijs stijgen omdat het enige tijd duurt voordat nieuwe woningen worden gerealiseerd. Nieuwe woningen die in deze tijden worden gerealiseerd zijn vaak luxe woningen.

Kredietverstrekkers geven in tijden van economische voorspoed onder ruimere voorwaarden een lening. De waarde van de woningen van eigenaar-bewoners stijgt waardoor deze weer meer kunnen lenen. Het gedrag van bouwers, kredietverstrekkers en zittende bewoners versterkt elkaar. In tijden van economische neergang werkt dit systeem omgekeerd.

In een aanbodmarkt die wordt afgewisseld door een vraagmarkt zullen de prijspieken en dalen in de prijzen groter zijn dan in het evenwichtsscenario.

Als een vraagmarkt lang aanhoudt zouden de prijzen moeten dalen. Bij een terugloop van de vraag staan huizen langere tijd te koop en stabiliseren de huizenprijzen.

Kopen geen optie voor lage inkomensgroepen

Mensen met lage en onzekere inkomens zullen zijn aangewezen op huurwoningen omdat ze de financiering van een koophuis niet rond kunnen krijgen.

In een aanbodmarkt hebben huishoudens met lage inkomens nog minder mogelijkheden om een woning te kopen.

In een vraagmarkt zullen huizenprijzen uiteindelijk dalen en dus meer bereikbaar worden voor lage inkomensgroepen.

Segregatie

Als er vanuit de ruimtelijke ordening geen eisen worden gesteld aan het gemengd bouwen op woonlocaties zullen er getto's ontstaan waarin groepen mensen met lagere of onzekere inkomens of juist alleen mensen met hoge inkomens wonen. De veiligheid en volksgezondheid kunnen in de wijken met een concentratie van lage inkomens achteruitgaan. Deze achteruitgang kan tot een neerwaartse spiraal leiden waarbij huiseigenaren in deze wijken niet meer investeren in hun huizen en mensen met een redelijk inkomen wegtrekken. Als de vraag naar huizen daalt, dalen ook de prijzen en dat leidt weer tot een instroom van kansarmen. Kredietverstrekkers kunnen een postcodebeleid gaan voeren en in deze wijken geen kredieten verstrekken of alleen kredieten verstrekken met een hoge risico-opslag. Het wordt dan moeilijk de woning te verkopen en mensen kunnen 'gevangen' komen te zitten in hun buurt. De kwaliteit van de woningen in deze wijken zal steeds verder omlaag gaan. Het effect in een aanbodmarkt is niet duidelijk. Doordat mensen minder verhuizen kan worden voorkomen dat er getto's ontstaan, maar dit kan ook de instandhouding van bestaande getto's versterken.

In een vraagmarkt wordt de segregatie waarschijnlijk groter. Mensen kunnen gemakkelijker dan in een evenwichts- of aanbodscenario verhuizen en wegtrekken uit buurten die achteruitgaan. Ook de grote keuzevrijheid in een vraagmarkt kan tot meer segregatie leiden: mensen kunnen gemakkelijker bij elkaar wonen.

Effect huur/koop op woonomgeving

Het in eigendom hebben van een woning kan een positief effect hebben op de woonomgeving vanwege de langere woonduur. Mensen die een woning kopen, onderhouden die beter wat een positief effect heeft op de waarde van omliggende woningen. Mensen met lage inkomens die hun huis gekocht hebben, kunnen echter vaak net de hypotheeklasten opbrengen en hebben geen geld voor onderhoud. Kopers zetten zich meer in voor de buurt. Aan de andere kant bouwen beleggers kwalitatief goede woningen zodat de onderhoudskosten laag zijn. In een evenwichtsmarkt zullen deze verhuurders ook voor een prettige woning willen zorgen om zich te onderscheiden van andere verhuurders en de waarde van hun bezit te behouden. Of kopen dan wel huren een betere uitwerking op de leefomgeving heeft, is niet eenduidig vast te stellen.

In een aanbodmarkt hebben verhuurders een minder grote prikkel om de woning te onderhouden omdat huurders minder te kiezen hebben. Eigenaar-bewoners hebben ook een minder grote prikkel omdat kopers minder eisen aan hun woning kunnen stellen.

In een vraagmarkt zullen eigenaar-bewoners en verhuurders hun panden goed onderhouden om ze aantrekkelijker te maken voor de markt. Er kan echter ook een tegengesteld effect ontstaan. In flats en appartementencomplexen kan leegstand ontstaan waardoor de beheerder minder geld heeft om het pand en de woningomgeving te onderhouden.

In het voorgaande zijn de uitkomsten van een gedachte-experiment beschreven. Dit overzicht geeft een beeld van de krachten die kunnen gaan werken op een woningmarkt zonder overheid. Er worden noodzakelijkerwijs veel veronderstellingen gemaakt. Veel veronderstellingen zijn terug te voeren op de economische theorie van vraag en aanbod.

2.2.2 De ongewenste uitkomsten van het Groene Veld gedachte-experiment

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag: 'Wat zijn de ongewenste uitkomsten van het Groene Veld?' Hierbij wordt de welvaarthoorie als analysekader gehanteerd. De overheid heeft in deze visie een rol als markten falen of als de uitkomsten van de markt politiek niet acceptabel zijn.

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste redenen voor een rol van de overheid op de woningmarkt:

- Het inperken van de machtige positie van verhuurders ten opzichte van huurders.
- Het voorkomen van externe effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid (paternalisme).
- Het voorkomen van gettovorming.
- Het afvlakken van de conjunctuurgevoeligheid van de markt.
- Het herverdelen van inkomens tussen arm en rijk.

2.2.3 De vertaling van de Groene Veld problemen naar beleid

De gekozen centrale sturingsfilosofie bij de nadere uitwerking van beleid is zelfredzaamheid van de burger en inzet van marktconforme instrumenten. Achtereenvolgens worden instrumenten, of aanzetten tot instrumenten, gepresenteerd om het marktfalen tegen te gaan en om tot een herverdeling te komen.

Marktfalen

Huurbescherming

De overheid dient regels op te stellen om de huurder te beschermen tegen de verhuurder. De verhuurder heeft namelijk een machtspositie. Als het aanbod schaars is kunnen verhuurders woekerprijzen vragen. De huurder kan hier moeilijk aan ontsnappen omdat hij een financiële drempel, de verhuiskosten, over moet om te verhuizen. Daarnaast is er sprake van een emotionele drempel: de woning is niet alleen een dak boven het hoofd, maar ook een thuis.

Verruiming bouwlocaties

Een verruiming van de locaties waarop gebouwd kan worden, kan een grote belemmering aan de aanbodkant wegnemen. Dit zal ook de concurrentie tussen projectontwikkelaars bevorderen.

Verlaging doorlooptijd projecten

De lange doorlooptijd bij bouwprojecten heeft een belemmerende werking op de productie. Oplossingen kunnen liggen in ruimere afspraken met de gemeente over bebouwing van grond. De gemeente kan als grondprijs een vast basisbedrag en een deel van de opbrengst per kavel krijgen en bemoeit zich niet met wat er precies gebouwd gaat worden. Dit geeft de ontwikkelaar de mogelijkheid om in te spelen op veranderende marktomstandigheden.

Ontwikkelingsplan in plaats van bestemmingsplan

Het flexibeler inrichten van het bestemmingsplan maakt het mogelijk om sneller te reageren op veranderingen in de vraag. Voor sommige gebieden zou een ontwikkelingsplan gemaakt moeten worden waarbij de bestemming door de gebruikers flexibel kan worden ingevuld.

Flexibeler gebruik rechten op grond

Rechten op grond kunnen bijvoorbeeld gesplitst worden in een eigendoms- en een gebruiksrecht. De eigenaar kan de gebruiksrechten zelf gebruiken of verhandelen. Indien een eigenaar het gebruiksrecht niet gebruikt of verhandelt, kan het 'use it or lose it'-principe gaan gelden: het gebruiksrecht kan door anderen worden opgeëist. Dit instrument gaat speculatie met bouwgrond tegen.

Kwaliteitseisen

De overheid dient minimum kwaliteitseisen op te stellen omdat anders krottenwijken kunnen ontstaan wat weer gevolgen heeft voor de volksgezondheid, milieu en perspectieven op de arbeidsmarkt.

Herverdeling

Financiële ondersteuning

Ondersteuning dient erop gericht te zijn dat mensen met een laag inkomen een woning kunnen betalen die aan de minimumkwaliteitseisen voldoet. Hiertoe kunnen verschillende instrumenten worden ingezet:

- **Woonvouchers:** een recht waarmee een individu een dienst kan inkopen of inhuren. De begunstigde heeft de keuze uit leveranciers van goederen, maar kan de voucher niet inzetten voor andere doelen. Vanwege die gebondenheid worden vouchers ook wel paternalistisch genoemd. Vouchers versterken de positie van de vrager en verstoren de concurrentie niet.
- **Subsidies:** mensen onder een bepaald inkomen krijgen een subsidie om de woonlasten te verlichten. Deze subsidie is afhankelijk van het inkomen en kan gekoppeld worden aan de feitelijke woonlasten of aan een fictief bedrag. Als de subsidie wordt gerelateerd aan een fictief bedrag, kunnen mensen zelf bepalen of ze deze subsidie aan wonen uitgeven.
- **Belastingkorting:** op basis van het inkomen wordt een belastingkorting gegeven op de woonkosten.

Bij de inrichting van deze instrumenten dient een keuze gemaakt te worden tussen de koppeling met inkomen, hoogte van de huur of het soort huis. Vanuit welvaartsoptiek en zelfredzaamheid wordt de voorkeur gegeven aan niet-gebonden subsidies ten opzichte van woningprijsgebonden subsidies. De voorkeur van de auteurs gaat uit naar een algemene verhoging van het inkomen.

Zekerstelling

Een andere taak voor de overheid is ondersteuning van burgers op de kapitaalmarkt door zekerstellingen. Geldverstrekkers willen zekerheid en bepaalde groepen kunnen die zekerheid niet geven. Dit verhoogde risico zorgt ervoor dat er een risico-opslag wordt berekend en deze groepen dus een hogere prijs moeten betalen voor de financiering. Een zekerstelling door de overheid maakt het voor bepaalde groepen mogelijk om tegen een redelijke prijs te kunnen wonen.

Overheid als aanbieder

Als alternatief voor versterking van de vragers kan de overheid een sterkere aanbodrol spelen. De overheid neemt de verantwoordelijkheid op zich van het aanbod van woningen voor mensen met een laag inkomen en een groot risico van wanbetaling. Die verantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld worden ingevuld door het opleggen van een acceptatieplicht aan verhuurders. Dit heeft alleen zin als de verhuurder voldoende woningen heeft, anders zet hij risicovolle huurders op een wachtlijst. Hiermee beschouwen de auteurs risicomijding dus als een herverdelingsvraagstuk.

2.2.4 Voorstel voor wijzigingen in het huidige beleid

Na deze schets van gewenst overheidsingrijpen komt de volgende vraag aan de orde: 'Wat moet er veranderen in de huidige instrumentenmix om tot de gewenste situatie te komen?'

Af te schaffen instrumenten

De hypotheekrenteaftrek heeft volgens de auteurs een averechts effect, verhoogt de risico's op de woningmarkt en dient daarom te worden afgeschaft. Zij stellen een afschaffing door het geleidelijk beperken van het af te trekken bedrag naar Engels voorbeeld voor. In Engeland werd de hypotheekrente in een periode van 20 jaar afgeschaft. De opbrengst hiervan dient als algemene belastingverlaging te worden terug gegeven. De overdrachtsbelasting is een enorme verhuisbelemmering en dient daarom te worden afgeschaft. Ten slotte dient de koopsubsidie te worden afgeschaft. In de visie van zelfredzaamheid en marktconformiteit heeft de overheid geen voorkeur voor kopen of huren. Het kopen van een huis dient in deze visie geen publiek belang.

Aan te passen instrumenten

Huurbeleid: aanpassen om machtspositie van de verhuurder te beperken. Er wordt een lichtere vorm van huurbescherming voorgesteld in de vorm van standaardcontracten. Er dienen enkele basisrechten voor de huurder te worden vastgelegd zodat deze niet zomaar op straat kan worden gezet of voor exorbitant hoge huurverhogingen komt te staan. Vervolgens is het uitgangspunt dat huurder en verhuurder er in onderling overleg uit moeten komen.

De *huurtoeslag* dient te worden vervangen door een belastingkorting voor wonen, maar het betreft geen geoormerkt geld. Iedereen moet zelf kunnen bepalen welk percentage van het inkomen hij aan wonen uitgeeft. Dit is welvaartsverhogend en past in de filosofie van de zelfredzame burger.

Nationale hypotheekgarantie: Vanuit het oogpunt van risicomijding dient de overheid dit instrument in stand te houden. Vanuit de redenering dat de overheid kopen noch huren stimuleert, kan dit instrument worden afgeschaft. Er worden geen nadere uitspraken gedaan over het al dan niet wenselijk zijn van NHG, wel dat de reikwijdte wellicht moet worden beperkt om het risico voor de overheid te verkleinen.

RO-beleid: Het ruimtelijke ordeningsbeleid dient te worden versoepeld. Er dient meer bouwruimte te komen aan de randen van de stad. Meer bouwruimte betekent meer prikkels om aanbod en vraag op elkaar af te stemmen.

Flexibele eigendoms- en gebruiksrechten: Om beter te kunnen inspelen op veranderingen in de markt zouden er eigendomsvormen moeten komen tussen koop- en huurwoningen. Ook zouden de gebruiksrechten van een pand of locatie flexibeler moeten zijn zodat meer kan worden ingespeeld op de vraag uit de markt.

Minder strenge kwaliteitseisen: Als de overheid minder strenge dan de huidige eisen zou opleggen, zou er sneller en goedkoper gebouwd kunnen worden. Echter, er is wel een minimumkwaliteitseis nodig om misstanden op de woningmarkt te voorkomen. De overheid dient vast te stellen wat minimaal aanvaardbaar is.

Woningcorporaties: Om woningcorporaties meer te prikkelen tot bouwen, zouden corporaties meer concurrentiedruk moeten voelen. Deze druk kan komen van het realiseren van een landelijke toelating voor alle corporaties en de aanbesteding van de bouw van sociale woningen door gemeenten. De overheid kan ervoor kiezen om de woningcorporaties concurrerende aanbiedingen te laten doen voor de ontwikkeling van sociale woningen in een bepaald gebied. Gemeenten zouden deze aanbestedingen moeten uitvoeren. De kosten die deze aanbestedingen maken, worden vergoed door het Rijk.

In de meer concurrerende setting moet de governance van corporaties versterkt worden om de doelmatigheid van corporaties te vergroten. Een manier om de governance te versterken is de omvorming tot een NV of BV. De aandelen kunnen in handen komen van het Rijk of van private partijen, waarbij de overheid een deel van de opbrengsten uit de aandelen als afkoopsom krijgt voor het laten vervallen van de sociale doelstelling. Deze juridische status van woningcorporaties is een goede manier om de waarde van woningcorporaties zichtbaar te maken en om geld te verzamelen voor het afkopen van de schuld die ze aan de overheid hebben voor de in het verleden verleende subsidies. De sociale doelstelling van woningcorporaties komt te vervallen.

Hier wordt dus een privatisering van de sociale huursector voorgesteld met terugbetaling aan het Rijk en een vervanging door een concessiemodel waarin de gemeenten sociale woningbouw aanbesteden en het Rijk dit vergoedt.

Een andere optie is om woningcorporaties een zeer beperkte taak te geven: alleen bouwen voor de laagste inkomens. De verstoring van woningcorporaties ten opzichte van andere marktpartijen valt dan weg en maatschappelijk kapitaal van corporaties kan worden ingezet voor de groepen die het het meest nodig hebben. Een nadeel van deze aanpak is dat corporaties kunnen worden uitgehold.

Samenvattend zetten Stefanski en De Bouter (2005) in op een marktconforme inzet van instrumenten uitgaande van de zelfredzame burger die zelf kan en wil kiezen. Er wordt vooral ingezet op generieke fiscale ondersteuning van de laagste inkomensgroepen. Voorts wordt ingezet op het wegnemen van belemmeringen aan de aanbodzijde: verruiming van de locaties om te bouwen, flexibeler gebruik van grond, het verlagen van kwaliteitseisen aan woningen en het vereenvoudigen van RO-procedures.

Het voorkomen van gettovorming en het afvlakken van conjunctuurgevoeligheid, twee zaken die als grond voor overheidsingrijpen worden genoemd, komen niet terug bij de beschrijving van het voorgestelde beleid.

2.3 SEO-studie

'Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt' is de naam van een studie uitgevoerd door SEO in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Het betreft een analyse van de woningmarkt op langere termijn waarin de gewenste rol van de overheid centraal staat. Het gaat hier in eerste instantie om een gedachte-experiment uitgaande van een woningmarkt zonder overheidsingrijpen. Als kader wordt de Calculus van het publiek belang (Teulings et al., 2003) gehanteerd. Dit is een analyse techniek die helder maakt welke ongewenste uitkomsten in een vrije markt zouden optreden. Vervolgens wordt nagegaan of en hoe overheidsingrijpen deze ongewenste effecten zou kunnen verkleinen (Hof et al., 2006).

2.3.1 Redenen voor overheidsingrijpen

Volgens de Calculus van het Publiek belang (Teulings et al., 2003) is er sprake van publieke belangen als er externe effecten optreden. Externe effecten treden op als er geen rekening wordt gehouden met voor- of nadelen van eigen gedrag op anderen. Complexe externe effecten kenmerken zich bovendien door een groot aantal betrokkenen. In dergelijke situaties is er sprake van marktfalen. Overigens is overheidsingrijpen in deze situaties niet altijd welvaartsverhogend. Het is van belang dat de baten van het ingrijpen de kosten overtreffen. Zo niet, dan is het overheidsfalen groter dan het marktfalen (Hof et al., 2006).

De SEO-studie onderscheidt drie groepen van motieven voor overheidsingrijpen:

1. Complexe externe effecten
 - Schaaleffecten en marktmacht
 - Externe effecten in engere zin
 - Asymmetrische informatie en heterogene kwaliteit
2. Herverdeling van inkomen
3. Paternalisme

Een eerste en belangrijke categorie wordt gevormd door de complexe externe effecten. Deze categorie valt uiteen in drie hoofdsoorten: schaaffecten en marktmacht, externe effecten in engere zin en asymmetrische informatie en heterogene kwaliteit. In de studie werd nagegaan in hoeverre motieven voor overheidsingrijpen zijn terug te vinden op de woningmarkt. Nu volgt een samenvatting van de rapportage van Hof et al. (2006).

Schaaleffecten en marktmacht

Op de woningmarkt zijn schaaffecten verbonden aan de omvang van steden en aan de dichtheid van de bebouwing. Als veel mensen dicht bij elkaar wonen, worden economische voordelen geboekt in de productie (veel potentiële werknemers dichtbij) en door een groter aanbod van voorzieningen (winkels, restaurants). Bij een grote concentratie kunnen daarentegen congestie en 'crowding externalities' (bijvoorbeeld geluidshinder) optreden. Helaas is nog nauwelijks bekend hoe deze tegengestelde effecten zich tot elkaar verhouden. Daarom is er (nog) geen goede basis voor beleidsaanbevelingen rond schaaffecten. Bij onderhoud en renovatie van panden is er op straat- en buurtniveau wel een duidelijk schaalvoordeel. Deze effecten kunnen deels door marktpartijen zelf worden gerealiseerd. In situaties met veel partijen kan gemeentelijke coördinatie gewenst zijn.

In de huurmarkt kan marktmacht ontstaan doordat huurders niet kunnen ontsnappen aan een huurverhoging vanwege de kosten verbonden aan verhuizing (onder andere zoekkosten en verhuiskosten). Ook zouden huurders onvoldoende in hun huis kunnen gaan investeren uit angst dat de verhuurder de vruchten plukt van zo'n investering. Wel optimaal is het opstellen van huurcontracten voor de volledige huurperiode in constante reële prijzen (een soort huurbescherming). Dit betekent dat een nieuw contract voor een zittende huurder slechts verhoogd mag worden met de inflatie. Deze huurbescherming kan door de overheid worden afgedwongen, al is niet helemaal duidelijk of de externe effecten complex genoeg zijn: in een vrije markt zouden huurders hierover mogelijk zelfs zelf kunnen onderhandelen met verhuurders.

Externe effecten in engere zin

Onderhoud en verbetering van panden kan een positief effect hebben op de rest van de buurt of de stad. Bovendien geldt dat als alle panden in een buurt verbeteren, het effect groter kan zijn. Empirische bewijzen van significante effecten zijn echter mager. Voor zover er positieve externe effecten zijn, kan er reden zijn om onderhoud en verbetering van panden te subsidiëren. Ook kan het reden zijn voor coördinatie door de overheid. Ook eigenwoningbezit kan positieve effecten hebben op de omgeving. Dit kan reden zijn voor een (beperkte) subsidie. Daarnaast zouden er minimumeisen aan veiligheid en geluidsisolatie kunnen worden gesteld.

Het tegengaan van sterke segregatie lijkt een publiek belang, maar er zijn aanwijzingen dat kenmerken van individuen een belangrijker rol spelen bij sociaal-economische uitkomsten dan de plaats waar zij wonen. Open ruimte en natuur vormen een publiek belang, omdat zij door marktpartijen niet optimaal worden aangeboden. Het bouwen van een huis in een natuurlijke of open omgeving heeft effecten op de belevingswaarde van anderen. Dit externe effect rechtvaardigt overheidsingrijpen met bijvoorbeeld heffingen of rantsoenering van ruimte (ruimtelijke ordening).

Een mogelijk negatief effect van eigenwoningbezit is minder mobiliteit op de arbeidsmarkt. Daartegenover staat meer betrokkenheid bij het werk. Het is echter de vraag of dit externe effecten zijn, omdat kopers en huurders deze effecten zelf kunnen meewegen in hun keuzes. Er lijken daarom vanuit de arbeidsmarkt weinig redenen te bestaan om voor beleid voor eigenwoningbezit dan wel huur te kiezen.

Asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit

De kwaliteit van woningen verschilt en is voor kopers en huurders niet altijd eenvoudig waarneembaar. Grote problemen, samenhangend met averechtse selectie op de woningmarkt (leidend tot een lagere woningkwaliteit), lijken echter niet snel op te treden. Wel kunnen transactiekosten worden verlaagd door duidelijke rechten en plichten bij koop en huur vast te stellen, en door bijvoorbeeld minimumeisen aan moeilijk observeerbare woningkwaliteit vast te leggen.

Op de huurwoningmarkt kan daarnaast risicomijding een probleem vormen: verhuurders kunnen risico's (bijvoorbeeld mensen met een laag of onzeker inkomen) uitsluiten van huur. De overheid zou regels met betrekking tot woonruimteverdeling kunnen opstellen om de toegankelijkheid te bevorderen. Dit wordt echter in deze studie niet beschouwd als een complex extern effect, maar als een verdelingsvraagstuk, waarbij risicosolidariteit leidt tot herverdeling. De studie gaat overigens in het geheel niet in op eventuele risicomijding van hypotheekverstrekkers.

2.3.2 Evaluatie van het huidige beleid

Het blijkt dat geen van de in de SEO-studie beschouwde vormen van het huidige beleid optimaal is vanuit een welvaartstheoretisch oogpunt. Het beleid is soms niet of weinig effectief (hypotheekrenteaftrek), de effectiviteit is soms onduidelijk (corporaties) en er is zeer waarschijnlijk sprake van ongewenste effecten op de woningmarkt (ruimtelijke beperkingen) en op de arbeidsmarkt (hypotheekrenteaftrek, huurprijsregulering, huurtoeslag). Voor alle vormen van beleid geldt dat ze ten koste gaan van de economische efficiency.

2.3.3 Woningmarktbeleid voor de toekomst

Huurwoningmarkt

Een woningmarktbeleid voor de lange termijn op de koopmarkt bestaat volgens SEO uit de volgende instrumenten. Een minimumkwaliteit van zowel nieuwbouw als bestaande woningen, maar uitsluitend voor kwaliteitskenmerken die zich moeilijk laten observeren. Daarnaast dienen er minimumeisen te zijn voor de veiligheid, gezondheid en geluidsisolatie van woningen. Er dient een bescheiden subsidie voor groot onderhoud te zijn vanwege het veronderstelde positieve buurteffect.

Huurprijsregulering komt in langetermijnbeleid hier voor. Wel is er sprake van een maximering van de huurstijgingen voor bestaande contracten vanuit overwegingen van marktmacht bij de verhuurder. Ook huurtoeslag komt niet voor in dit beleid; inkomensherverdeling vindt plaats door een lastenverlichting voor lage inkomens.

In het SEO-onderzoek wordt regelgeving voorgesteld over criteria die niet door verhuurders mogen worden toegepast. Dit om risicomijding door verhuurders te voorkomen. Ten slotte omvat het ideale beleid volgens SEO een monitoring van de segregatie. Tabel 2.1 geeft een overzicht van het door SEO voorgestelde beleid en het publieke belang dat ermee is gediend.

Tabel 2.1 Te voeren beleid en te dienen publieke belangen op de koopwoningmarkt

Te voeren beleid op de koopwoningmarkt	Te dienen publiek belang op de koopwoningmarkt
Rechten en plichten bij koop/verkoop (informatievoorziening kwaliteit, aansprakelijkheid gebreken)	Verlaging transactiekosten a.g.v. asymmetrische informatie (moeilijk observeerbare woningkenmerken)
Minimumeisen veiligheid/gezondheid	Positieve externe effecten veiligheid/gezondheid
Minimumeisen voorkoming overlast Subsidie en coördinatie (informatie) groot Onderhoud en woningverbetering Kleine subsidie op koopwoningen	Negatieve externe effecten overlast Positieve externe effecten woningkwaliteit Positieve externe effecten eigenwoningbezit
Te versoberen/af te schaffen beleid	Motivatie
Hypotheekrenteaftrek Overdrachtsbelasting	Geen grote positieve externe effecten huizenbezit, versturende werking, doel herverdeling niet bereikt Beperkte mobiliteit leidt tot welvaartsverlies

Bron: Hof et al., 2006.

De koopwoningmarkt

Een langetermijnbeleid voor de koopwoningmarkt omvat de volgende instrumenten. Het definiëren van rechten en plichten bij de verkoop van een woning, vooral wat betreft informatievoorziening over de kwaliteit en de aansprakelijkheid voor gebreken. Net als in de huursector worden minimumeisen ten aanzien van veiligheid en milieu voorgesteld. En ook voor de koopsector wordt een bescheiden subsidie voor woningverbetering voorgesteld.

Er wordt een beperkte subsidie voor koopwoningen voorgesteld vanwege de positieve externe effecten. Er wordt wel bij vermeld dat een dergelijke subsidie alleen effectief is in combinatie met een minder restrictief grondbeleid.

Tabel 2.2 Te voeren beleid en te dienen publieke belangen op de huurwoningmarkt

Te voeren beleid op de huurwoningmarkt	Te dienen publiek belang op de huurwoningmarkt
Rechten en plichten bij huur/verhuur Maximering huurstijging bestaande contracten Minimumeisen moeilijk observeerbare kenmerken woning Minimumeisen veiligheid en volksgezondheid Minimumeisen voorkoming overlast Subsidie en coördinatie groot onderhoud en woningverbetering	Verlaging transactiekosten a.g.v. asymmetrische informatie Tegengaan marktmacht verhuurders Verlaging transactiekosten a.g.v. asymmetrische informatie Positieve externe effecten Negatieve externe effecten Positieve externe effecten
Risicosolidariteit	Herverdeling + tegengaan negatieve externe effecten
Lastenverlichting aan de onderkant	Herverdeling + tegengaan negatieve externe effecten segregatie
Af te schaffen/aan te passen beleid	Motivatie
Afroming kapitaal corporaties en doorsteek naar de markt	Verdelingseffecten kunnen efficiënter worden bereikt met inkomensverdeling
Huurtoeslag	Verhoging inkomens is efficiënter dan aan huurwoningen gebonden toeslag
Huurprijsregulering	Beperkt werking woning- en arbeidsmarkt: met name zittende huurders profiteren, die voor een groot deel niet tot de lage inkomens behoren

Bron: Hof et al., 2006.

Grondmarkt

Voor de grondmarkt wordt een versoepeling van de beperkingen op het bouwen in open gebieden buiten de steden voorgesteld. Met het oog op open ruimte als publiek belang wordt ruimtelijk beleid gericht op het behoud van open ruimte voorgesteld. Ten slotte worden regels voorgesteld die een al te grote woondichtheid in grote steden moeten voorkomen.

2.3.4 Aanpassing van het huidige beleid

Huurtoeslag en huurprijsregulering

Geredeneerd vanuit publieke belangen verdient het aanbeveling om zowel de huurprijsregulering als de huurtoeslag af te schaffen. Het afschaffen van de huurtoeslag leidt tot een verhoging van de netto woonlasten, vooral voor huishoudens die veel huurtoeslag ontvangen. Het geld dat nu wordt besteed aan huurtoeslag kan evenwel worden ingezet voor belastingverlaging. Afschaffing van de huurprijsregulering leidt eveneens tot een stijging van de huren van goedkopere woningen. Als tevens de beperkingen op de grondmarkt worden versoepeld, zal dit echter leiden tot een groter aanbod en het verdwijnen of korter worden van wachtlijsten (Hof et al., 2005).

Het verschijnsel marktmacht wordt onderkend als extern effect. Maar de conclusie luidt dat het geen complex extern effect is en dus geen publiek belang.

Woningcorporaties

Er wordt vastgesteld dat het verhuren van woningen in beginsel een normale marktactiviteit vormt. De door corporaties beoogde verdelingseffecten worden slechts ten dele bereikt.

Er zijn ook forse nadelen: met name een minder efficiënte woonruimteverdeling en een beperking van de concurrentie. Er wordt geconcludeerd dat verscherping van het toezicht een verbetering inhoudt ten opzichte van de huidige situatie, maar niet het fundamentele probleem oplost dat corporaties deels andere doelen hebben dan de overheid en deels opereren in een vacuüm tussen markt en overheid. Daarom is het in beginsel beter om de corporaties los te maken van het Rijk, en hen te laten opereren als gewone marktpartijen. Dit impliceert ondermeer dat de huidige belastingvoordelen, de garantstelling voor leningen en andere impliciete subsidies voor corporaties worden afgeschaft. Ook impliceert dit een liberalisering van de huren. Daarbij vormen transactiekosten van verhuizing een motief om de jaarlijkse huurverhoging voor zittende huurders te beperken. Het is gewenst dat de reserves van corporaties, die grotendeels zijn gevormd met eerdere subsidies, efficiënt worden besteed (Hof et al., 2006).

De gevolgen van zo'n beleidswijziging betekent voor huurders dat zij in veel gevallen meer huur gaan betalen. Daar kan een belastingverlaging tegenover staan, bijvoorbeeld als het lukt om de reserves van woningcorporaties daarvoor te gebruiken. De vraag of ongewenste verdelingseffecten resteren kan pas worden beantwoord als het beleid nader is geconcretiseerd (Hof et al., 2006).

Beperking hypotheekrenteaf trek

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning dient te worden aangepast vanwege averechtse effecten qua herverdeling. Beperking van de hypotheekrenteaf trek kan echter beter niet plaatsvinden in perioden van hoge rente of recessie, zo blijkt uit buitenlandse ervaringen. Het lijkt zinvol om bestaande woningbezitters in enige mate te ontzien, omdat zij anders grote negatieve effecten ondervinden. Te overwegen valt om wel meteen de belastingtarieven te verlagen, waardoor de staatsschuld tijdelijk zal oplopen. Concreet gaat het om de verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3, gepaard met een korting op de vermogensrendementsheffing die equivalent is met een subsidie van maximaal 10% op de woonlasten. Deze korting geldt ongeacht de financieringsvorm van de woning. Ook voor nieuwe woningen/hypotheek/hypotheekverhogingen is een zekere fasering gewenst, om een plotselinge prijsdaling van woningen te voorkomen.

2.4 Evaluatie

In deze paragraaf worden beide studies geëvalueerd op de drie thema's die centraal staan in deze verkenning. De evaluatie houdt in dat wordt ingegaan op verschillen tussen beide studies en op kanttekeningen bij de gemaakte analyses.

Tabel 2.3 Overzicht publiek belang en voorgestelde beleidsinstrumenten toegespitst op betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie

SEO		KO	
Publiek belang	Instrument	Publiek belang	Instrument
Marktmacht (hold up)	Maximale jaarlijkse huurverhoging	Marktmacht	Huurbescherming: basisrechten vastleggen
Extern effect renovatie, woningverbetering	Subsidie + stimulering eigenwoningbezit		
Informatieasymmetrie kwaliteit huurder	Verbod op bepaalde selectiecriteria	Informatieasymmetrie kwaliteit hypotheekgever	Mogelijke acceptatieplicht verhuurder hypotheekgarantie
Informatieasymmetrie woningkwaliteit	Rechten en plichten		
Extern effect segregatie	Monitoren + ingrijpen bij grote segregatie	Voorkomen gettovorming	?
Risicomijding = herverdeling	Inkomenstoeslag voor lage inkomensgroepen	Herverdeling (inclusief risicomijding)	Inkomenstoeslag voor lage inkomensgroepen
		Veiligheid + gezondheid (paternalisme)	Minimumkwaliteit reguleren
		Afvlakken conjunctuurgevoeligheid	?

Bron: KO-studie (2005) en SEO-studie (2006).

Externe effecten eigenwoningbezit

SEO beschouwt eigenwoningbezit als publiek belang omdat eigenaar-bewoners meer (klein) onderhoud verrichten dan huurders. De onderkenning van dit publiek belang dient volgens de auteurs te resulteren in een bescheiden subsidie voor eigenwoningbezit.

Opmerkelijk is de stelligheid waarmee eigenwoningbezit tot publiek belang wordt bestempeld op basis van de bevinding, zonder verwijzing naar bronnen, dat eigenaar-bewoners meer klein onderhoud doen. De vraag is waar deze mening op gebaseerd is en of voldoende rekening is gehouden met het feit dat in de huursector de verhuurder verantwoordelijk is voor het onderhoud van de woning met uitzondering van de werkzaamheden die via het huurcontract als verantwoordelijkheid van de huurder worden aangemerkt.

In andere studies worden andere voordelen van het eigenwoningbezit aangedragen als reden voor overheidsstimulering, zoals: de grotere verantwoordelijkheid en betrokkenheid van eigenaar-bewoners, de

bezitsvorming en de emanciperende werking. Er zijn echter ook nadelen verbonden aan eigenwoningbezit, deze zijn echter beduidend minder vaak onderzocht (Elsinga & Hoekstra, 2004).

De KO-studie merkt de effecten van eigenwoningbezit niet aan als publiek belang en kiest nadrukkelijk een eigendomsneutraal vertrekpunt.

Externe effecten woningverbetering

Met betrekking tot woningverbetering en renovatie worden in de SEO-studie twee zaken aangestipt die als publiek belang zouden kunnen worden aangemerkt. De eerste betreft de mogelijk positieve externe effecten van renovatie. De auteurs denken aan het verstrekken van subsidie en het coördineren van de aanpak teneinde een efficiencyvoordeel te bereiken. Anderzijds wijzen de auteurs op de positieve externe effecten van eigenwoningbezit: eigenaar-bewoners zijn meer geneigd aan (klein) onderhoud te doen dan huurders. Het positieve externe effect van het in eigendom hebben van een woning wordt aangemerkt als publiek belang. Opmerkelijk is dat bij dit onderwerp geheel voorbij wordt gegaan aan het schaalvoordeel in de huursector, terwijl schaalvoordeel wel expliciet als complex extern effect wordt aangemerkt. Juist in de huursector is het waarschijnlijk dat een schaalvoordeel kan worden behaald bij werkzaamheden ten behoeve van woningverbetering en renovatie. Al in 1956 benadrukt de commissie Eigenwoningbezit dit aspect in haar studie van de voor- en nadelen van eigenwoningbezit (Elsinga, 1995).

Risicomijding

Beide studies onderkennen mogelijke risicomijding als gevolg van informatieasymmetrie als publiek belang. Vervolgens echter concluderen beide studies dat het hier niet gaat om marktfalen, maar om een herverdelingskwestie. Geen van beide studies geeft een uitgebreide toelichting op deze conclusie. Risicomijding is onderwerp van herverdeling van slechte risico's. Het is niet duidelijk of hier wordt bedoeld dat een inkomenstoelage voldoende is om toegang tot de markt te verzekeren. De SEO-studie stelt wel een verbod op het hanteren van bepaalde woningtoewijzingscriteria voor. De KO-studie suggereert publiek eigendom of het introduceren van een acceptatieplicht voor verhuurders als mogelijkheid om de positie van zwakke vragers op de woningmarkt te versterken. Echter, bij de nadere uitwerking van het beleid gaat geen van beide studies op dit onderwerp in.

Opmerkelijk is voorts dat in beide studies wordt voorgesteld om woningcorporaties de doorsteek naar de markt te laten maken. Hoewel in beide studies wordt geconstateerd dat woningcorporaties bewust een groter risico nemen klanten te accepteren die betalingsproblemen kunnen krijgen, wordt op geen enkel wijze gerefereerd aan een mogelijk verlies op dit punt als de sociale doelstelling van corporaties wordt afgeschaft. Er wordt niet ingegaan op dit onderwerp en het is dus niet duidelijk of dit effect over het hoofd is gezien of dat wordt verondersteld dat woningcorporaties ook als marktorganisaties zich de huisvesting van kwetsbare groepen ten doel zullen stellen. Dit laatste wordt bijvoorbeeld verondersteld in het essay 'Wonen zonder staatssteun; een pleidooi voor eerlijk delen van kwaliteit' (Bijdenrijk, 2007).

Marktmacht: huurprijsregulering

Beide studies onderkennen marktmacht als mogelijke aanleiding voor overheidsingrijpen.

De KO-studie stelt voor om de basisrechten van de huurder vast te leggen. Naast het vastleggen van basisrechten dienen huurder en verhuurder er zo veel mogelijk in onderling overleg uit te komen. Dit maakt het aantrekkelijker om te verhuren en verhoogt differentiatiemogelijkheden in huurcontracten. De SEO-studie stelt vast dat er sprake is van een extern effect en vraagt zich af of het een complex extern effect is of niet.

Uiteindelijk stellen de auteurs dat een maximering van de jaarlijkse huurverhoging gewenst is om de huurder te compenseren voor de marktmacht van de verhuurder. Het is niet duidelijk hoe de voor de toekomst gewenste situatie zich verhoudt tot de huidige huurbescherming.

Segregatie

Als het gaat over segregatie wordt geconstateerd dat het niet vreemd is dat de problemen in Nederland klein zijn in vergelijking met de VS: het overheidsbeleid richt zich in Nederland sterker dan in de VS op solidariteit. Zo wordt verwezen naar het nivellerende beleid. Voorts wordt geconstateerd dat mogelijke segregatie-effecten wel in de gaten moeten worden gehouden. Er wordt concreet voorgesteld om de segregatie te monitoren. Indien zich ongewenste situaties voordoen kan alsnog aanvullend beleid worden ontwikkeld (Hof et al., 2006). De KO-studie onderkent het publiek belang van het tegengaan van getto's. In de verdere uitwerking van dit beleid komt segregatiebestrijding echter niet meer voor.

In de SEO-studie wordt onderkend dat woningcorporaties een rol spelen bij de leefbaarheid van buurten. In geen van beide studies wordt bij de voorstellen om de sociale huursector af te schaffen, ingegaan op de rol van corporaties bij het tegengaan van segregatie.

Woningcorporaties

De woningcorporaties worden in beide studies primair aangeduid als een efficiencyprobleem. Het vermogen van de woningcorporaties moet efficiënter worden ingezet. Een doorsteek naar de markt wordt hiervoor als beste optie gezien. De corporaties leveren hun sociale doelstelling in, rekenen af met de overheid en gaan verder door het leven als commerciële marktpartijen. De corporaties zijn niet nodig voor de herverdeling want dat wordt via een inkomenstoeslag voor lage inkomensgroepen geregeld. Over de betekenis van corporaties voor het beperken van risicomijding en segregatie en het verloren gaan daarvan bij afschaffing van de corporaties wordt niet nader ingegaan. Dit in tegenstelling tot Conijn (2005) die in zijn studie woningcorporaties ook vanuit een welvaartstheoretisch perspectief benadert. Hij beschouwt die toegelaten instellingen als een van de instrumenten van overheidsbeleid. Een instrument dat twee publieke belangen dient: het nemen van risico door ook klanten met mogelijke betalingsproblemen te accepteren en marktcontrair investeren.

2.5 Conclusies over de drie centrale onderwerpen in deze verkenning

Deze studie focust op drie onderwerpen: betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie. We gaan achtereenvolgens na wat de beide studies concluderen over deze drie onderwerpen.

Betaalbaarheid

Wat gebeurt er zonder overheid?

De KO-studie geeft aan dat er in een overheidsloze woningmarkt waarschijnlijk betaalbaarheidproblemen ontstaan op de woningmarkt. Enerzijds is er sprake van meer woningdifferentiatie en zullen er waarschijnlijk meer woningen van een lage kwaliteit op de markt komen. Anderzijds zal juist bij de goedkopere woningen voor lage inkomensgroepen een risico-opslag in rekening worden gebracht voor degenen van wie verhuurders of hypotheeknemers verwachten dat betalingsproblemen kunnen ontstaan. Dit leidt ertoe dat in vergelijking met de huidige situatie de kwaliteit voor lage inkomensgroepen verlaagd wordt.

Problemen en beleidsantwoorden

In beide studies worden twee gronden voor overheidsingrijpen onderscheiden: *herverdeling* en *marktmacht*. Wat betreft het eerste zijn de beide studies redelijk eensgezind. Beide onderkennen dat voor bepaalde huishoudens het inkomen te laag zal zijn om een adequate woning te kunnen betalen. Beide studies volgen de redenering dat vanuit welvaarttheoretisch oogpunt een algemene inkomensverhoging, bijvoorbeeld in de vorm van een belastingverlaging de voorkeur verdient boven specifieke woonsubsidies.

Met name waar het gaat om zittende huurders is er sprake van 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. De SEO-studie stelt een maximering van de jaarlijkse huurverhoging voor zittende huurders voor. De KO-studie spreekt van een basisbescherming voor de zittende huurder, maar treedt niet in detail.

Ten derde zijn beide studies eensgezind over het feit dat de huidige fiscale behandeling van de eigen woning een averechts effect heeft. Over de toekomstige fiscale behandeling van de woning lopen de meningen echter uiteen. De SEO-studie vindt een bescheiden subsidiëring van de eigen woning gerechtvaardigd, terwijl de KO-studie nadrukkelijk kiest voor een eigendomsneutraal vertrekpunt.

Toegankelijkheid

Wat gebeurt er zonder overheid?

In een woningmarkt zonder overheid kan de toegankelijkheid van woningen voor lage inkomensgroepen onder druk komen te staan. Met name wanneer er sprake is van een aanbodmarkt kan het voor mensen met lage en onzekere inkomens moeilijk zijn om een huur- of een koopwoning te bemachtigen. Verhuurders en hypotheeknemers zonder risico's kunnen gaan ontwijken, waardoor mensen worden buitengesloten. Het is ook mogelijk dat de risico-inschatting van de verhuurder of hypotheeknemer wordt vertaald in een opslag op de huur, respectievelijk de hypotheekrente.

Problemen en beleidsantwoorden

Beide studies noemen *risicomijding* als gevolg van *asymmetrische informatie* als mogelijke reden voor de overheid om in te grijpen. Bij nadere duiding van dit verschijnsel komen beide studies tot de conclusie dat het hier gaat om een herverdelingskwestie. Hierbij kan gesteld worden dat betaalbaarheid een belangrijk deel is van toegankelijkheid en de voorgestelde inkomensvoet speelt een belangrijke rol bij het vergroten van de toegankelijkheid. Maar toegankelijkheid omvat meer: het gaat ook om risicobeperking en discriminatie van zwakke groepen. Beide studies stellen diverse instrumenten voor om dit toegankelijkheidsprobleem aan te pakken: woonruimteverdeling (beide), hypotheekgarantie (KO), sociale huur (beide).

Beide studies noemen de woningtoewijzing als instrument om te waarborgen dat ook risicogroepen toegang hebben tot de woningmarkt. De KO-studie spreekt van een mogelijke acceptatieplicht en de SEO-studie over regelgeving voor selectiecriteria die door verhuurders niet mogen worden gehanteerd. Beide studies maken bij de beschrijving van woningcorporaties melding van het feit dat deze een rol spelen bij het huisvesten van risicogroepen. Bij de evaluatie van woningcorporaties en het voorstel om de corporaties op te heffen wordt echter geen aandacht besteed aan het verdwijnen van deze rol van de corporaties. Kortom, dit onderwerp wordt onderkend maar is bijzonder vaag in de uitwerking.

De SEO-studie onderkent risicomijding op de hypotheekmarkt niet als publiek belang en laat de hypotheekgarantie buiten beschouwing. De KO-studie gaat wel in op risicomijding op de hypotheekmarkt. De

Nationale HypotheekGarantie wordt genoemd als geschikt instrument om risicomijding en renteopslag tegen te gaan.

Buurteffecten

Wat gebeurt er zonder overheid?

In een woningmarkt zonder overheid is er waarschijnlijk meer variatie op de woningmarkt en bij gebrek aan ruimtelijke ordening zal er minder menging in wijken zijn. Er ontstaat mogelijk een negatieve spiraal in de meest kwetsbare wijken, die leidt tot achteruitgang. Dit kan tot gevolg hebben dat mensen niet meer investeren en dat degenen die de keuze hebben, vertrekken uit de wijk. Er vindt dan een verdere concentratie van kansarmen plaats. Dit kan leiden tot voorzichtigheid bij hypotheeknemers die zich vertaalt in het niet verstrekken van hypotheekleningen of een renteopslag. Hierdoor wordt het moeilijker om woningen te verkopen en kunnen eigenaar-bewoner gevangen komen te zitten in zo'n buurt. In de SEO-studie wordt meer stil gestaan bij de negatieve buurteffecten en de geringe maatschappelijke kansen van de bewoners van de getto's. Daarnaast onderscheidt SEO nog positieve externe effecten van onderhoud.

Problemen en beleidsantwoorden

Beide studies maken melding van de mogelijk *negatieve externe effecten* van gettovorming. In de SEO-studie wordt het effect van segregatie genuanceerd. Uit onderzoek blijkt dat buurteffecten maar een beperkt effect hebben op de sociaal-economische positie van mensen. Beide studies onderkennen deze externe effecten als grond voor de overheid om in te grijpen in de woningmarkt. De SEO-studie stelt monitoring voor als concreet instrument en ingrijpen van de overheid bij ernstige verslechtering. De KO-studie noemt het voorkomen van gettovorming als reden voor de overheid om in te grijpen in de markt. Bij het beschrijven van beleidsalternatieven wordt echter niet op dit onderwerp teruggekomen. Er wordt wel melding gemaakt van het feit dat de overheid zelf woningen kan aanbieden en dat daarmee de kans ontstaat dat er wijken ontstaan waarin alleen mensen met lage inkomens wonen. Dit wordt gevolgd door de mededeling dat een dergelijke concentratie voorkomen kan worden door bij de aanbesteding van overheidswoningen een spreidingsbeleid te voeren.

Kortom, het belang van het voorkomen van segregatie wordt in beide rapporten onderkend, maar een vertaling in concreet beleid ontbreekt bij de KO-studie en in de SEO-studie wordt monitoring als concreet beleidsinstrument genoemd. De SEO-studie presenteert wel beleid voor het stimuleren van positieve externe effecten: een subsidie voor woningverbetering.

3. REFLECTIE OP HET THEORETISCH KADER

3.1 De welvaartseconomische benadering

In het voorgaande hoofdstuk beschreven we de uitkomsten van twee studies die beide de welvaartseconomie als kader hanteren. We concludeerden dat er accentverschillen zijn in het gehanteerde kader. In dit hoofdstuk plaatsen we deze twee benaderingen in een breder kader. We verkennen verschillende uitwerkingen van de welvaartstheorie en beredeneren vervolgens hoe verschillende uitwerkingen de uitkomsten van een Groene Veld analyse zouden kunnen beïnvloeden.

De centrale vraag hier is welke redenen een overheid kan hanteren om in te grijpen. Of anders geformuleerd: wanneer is er sprake van een publiek belang dat actie van de overheid rechtvaardigt?

3.1.1 Verschillende uitwerkingen

The economics of welfare state

Allereerst beschrijven we de welvaartseconomie van de Engelse econoom Barr. Met zijn boek *The Economics of Welfare State* onderbouwt hij zijn stelling dat een verzorgingsstaat past binnen het analysekader van de economie. Centraal daarin staat dat een welvaartsstaat niet alleen een taak heeft bij het herverdelen van welvaart, maar ook bij het bevorderen van efficiency (Barr, 1998).

Barr (1998) presenteert twee centrale vragen die voorafgaan aan het ontwikkelen van beleid:

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

De eerste vraag is in de ogen van Barr een normatieve keuze die gemaakt moet worden door de politiek: Wat is rechtvaardig? De tweede vraag is meer een kwestie van methode en dus meer onderwerp van technische dan van politieke discussie (Barr, 1998). Ofwel het onderwerp efficiency zoals hiervoor omschreven wordt aangeduid als een methodische zaak en de herverdelingskwestie is een politieke aangelegenheid.

Barr (1998) gaat vervolgens in op de vraag wat rechtvaardig is en hoe die vraag door verschillende stromingen wordt beantwoord. Zo zijn er de '*natural right libertarians*' die slechts een minimale rol voor de overheid zien weggelegd. Iedere vorm van overheidsingrijpen wordt door hen gezien als een kwalijke aantasting van de individuele vrijheid. Vrijheid voor burgers staat centraal in deze stroming en de kerntaak van de overheid is het beschermen van eigendomsrechten.

Een tweede groep zijn de liberalen. Zij zien een grotere rol weggelegd voor de overheid en streven daarbij naar maximale welvaart. Minder dan de libertarians vinden zij de markt de beste manier van productie en verdeling. Bovendien zien de liberals het handhaven van eigendomsrechten niet als doel op zich maar als middel om bepaalde doelen te bereiken. Een centraal doel is optimale welvaart.

Een derde groep zijn de '*socialist theories*' waarin vrijheid, gelijkheid en broederschap de centrale doelen zijn. Binnen deze groep zijn er verschillende stromingen als het gaat over de wijze waarop de doelen kunnen en moeten worden bereikt. De marxistische stroming ziet kapitalisme als iets dat niet te verenigen valt met gelijkheid, en de staat is binnen deze stroming het centrale mechanisme voor productie en verdeling. De sociaaldemocraten daarentegen zijn van mening dat overheidsingrijpen de beperkingen van de markt kan compenseren. Zij accepteren een vorm van markt en eigendomsrecht en zijn met de liberalen van mening dat hun doelen bereikt kunnen worden met een gemengde economie: een mix van markt en overheidsingrijpen. Deze stroming ondersteunt arrangementen van de verzorgingsstaat wanneer (en alleen wanneer) deze meer dan alternatieve arrangementen bijdragen aan het verhogen van de welvaart.

De welvaartstheorie volgens Barr vindt vooral aanhang bij de liberale en sociaaldemocratische stromingen. Centraal in de theorie staat dat gebrek aan economische efficiency en sociale rechtvaardigheid redenen zijn voor de overheid om in te grijpen.

Economische efficiëntie wordt veelal gedefinieerd in termen van het zogenaamde Pareto-optimum. Deze optimale situatie wordt bereikt als een herverdeling van schaarse middelen niet leidt tot een verbetering van de positie van enkelen zonder dat iemand erop achteruitgaat. Efficiëntie betekent het minimaliseren van verstoringen op de markt, zodanig dat het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en de besparingen niet belemmerd worden. Het Pareto-optimum kan alleen worden bereikt als aan de vier zogenaamde standaardcriteria wordt voldaan:

- perfecte informatie;
- perfecte competitie;
- complete markten;
- geen marktfalen: externe effecten, schaalvoordelen en publiek belang.

Perfekte informatie vereist dat alle actoren op de markt toegang hebben tot alle beschikbare informatie nu en in de toekomst. Huurders kunnen echter een informatievoorsprong op de verhuurders hebben als het gaat om hun eigen betrouwbaarheid, bijvoorbeeld het op tijd betalen van de huur. De verhuurder zal proberen de risico's op een onbetrouwbare huurder zo veel mogelijk te voorkomen. Zo zou een verhuurder kunnen besluiten woningen niet te verhuren aan huurders die huurtoeslag ontvangen, als hij de groep huurtoeslagontvangers als onbetrouwbare huurders beschouwt.

Perfekte competitie vereist dat alle actoren gelijke macht hebben en alle actoren prijsnemers zijn. Niemand kan dan de prijs van het huren beïnvloeden. Ongelijke macht ontstaat als een woning de status van een thuis verkrijgt voor een huurder. Doordat de huurder gehecht raakt aan zijn woning, verkrijgt de verhuurder een monopolieachtige macht om de huur te verhogen. Om excessieve huurstijgingen te voorkomen kan de wetgever de verhoging van de huurprijzen bij bestaande huurcontracten reguleren.

Het criterium van *complete markten* vereist dat alle goederen en diensten waarvoor actoren een prijs willen betalen ook geleverd worden. Echter, markten zullen niet altijd bestaan voor alle producten en diensten; bijvoorbeeld als niet alle risico's afdoende verzekerd of afdekbaar zijn. Denk aan leningen aan huishoudens met lage inkomens. Om een dergelijke incomplete markt te completeren kan bijvoorbeeld een instrument als hypotheekgarantie (regulering) worden ingezet.

Ook bij zogenaamde *publieke goederen* zal er geen markt zijn waarop de goederen worden aangeboden. *Marktfalen* treedt op, omdat men van de consumptie van dergelijke goederen niemand kan uitsluiten, niemand de consumptie kan afwijzen en omdat de consumptie door de een niet ten koste gaat van de consumptie door de ander. Met andere woorden, het zogenaamde *free rider* gedrag –het gratis meeliften– kan niet worden omzeild. Subsidies voor de verlaging van de investeringskosten of (gedeeltelijke) overheids'productie' kunnen dan een mogelijkheid zijn om het gewenste aanbod te realiseren. Leefbaarheid en veiligheid in een buurt kunnen als voorbeelden van publieke goederen worden beschouwd.

Ook *ongewenste externe effecten* van de productie en consumptie van goederen en diensten hebben *marktfalen* tot gevolg. Deze treden op als de productie of consumptie leidt tot effecten voor anderen die niet zijn meegewogen in de beslissing en die dan ook niet tot uiting komen in de prijs van een product of dienst. Op de woningmarkt zijn externe effecten ongewenst als woningen bijvoorbeeld een negatieve invloed uitoefenen op de leefbaarheid in de buurt. Regulering in de vorm van minimumeisen aan de kwaliteit van woningen kan hier een oplossing bieden. Door het verstrekken van objectsubsidies kunnen dergelijke effecten bovendien worden geïnternaliseerd.

Overheidsbeleid om marktimperfecties te bestrijden of om sociale gelijkheid te bevorderen (zie hierna) kan ook effecten sorteren die eigenlijk niet bedoeld zijn. De mogelijke overconsumptie van huurdiensten door de huurder als gevolg van het verkrijgen van de huurtoeslag kan hier als voorbeeld genoemd worden. De subsidie zorgt er immers voor dat de kosten van de keuze niet volledig door de huurder gedragen worden. Ook maakt de subsidie *free-rider gedrag* van woningcorporaties om tot op zekere hoogte huren ongestraft te verhogen, mogelijk (Barr 1998, Elsinga & Haffner, 2007).

Als niet wordt voldaan aan deze criteria, kan de overheid de economische efficiëntie volgens de welvaartstheorie op vier manieren verbeteren: regulering, vraag- of inkomenssubsidies, aanbodssubsidies (financiering) en overheidsproductie (Barr, 1998).

Overheidsingrijpen kan ook gericht zijn op het vergroten van de sociale gelijkheid of rechtvaardigheid. Sociale gelijkheid kan zowel via een verticale als een horizontale herverdeling van inkomen worden gerealiseerd. Bij *horizontale gelijkheid* wordt het inkomen of de consumptie van huishoudens op basis van relevante factoren, zoals het huishoudinkomen, herverdeeld. Gelijke macht ontstaat als consumenten gelijke (financiële) toegang hebben tot een goed of dienst, *in casu* een woning, en ook gelijke mogelijkheden en kansen hebben. Bij inkomenssubsidieering betekent dit bijvoorbeeld dat huishoudens met gelijke inkomens ook gelijk gesubsidieerd worden. Als een subsidieregeling gebudgetteerd is in aantallen ontvangers, zal horizontale gelijkheid tussen huishoudens met gelijke inkomens niet kunnen optreden als de budgettering betekent dat niet alle aanvragers van de subsidie ook daadwerkelijk de subsidie verkrijgen. Bij een subsidieregeling met een open einde waarin iedereen die ervoor in aanmerking komt ook daadwerkelijk subsidie ontvangt, zal horizontale gelijkheid wel optreden. Ook de vormgeving van de subsidie is van belang. Als we de huidige huurtoeslag in beschouwing nemen, zien we dat huurders met gelijke inkomens maar wonend in huizen met een verschillende huur, verschillende bedragen aan huurtoeslag ontvangen. Gelijke inkomens worden in de huidige huurtoeslagregeling dus niet gelijk gesubsidieerd en er is derhalve geen sprake van horizontale sociale gelijkheid.

Bij overheidsingrijpen om *verticale gelijkheid* te bereiken gaat het om de herverdeling van inkomen of consumptiemogelijkheden van rijke naar arme huishoudens met als doel een koopkrachtverbetering voor de

huishoudens met de laagste inkomens. Met inkomenssubsidies, zoals de huurtoeslag, kan men de verticale ongelijkheid tussen huishoudens verminderen (Barr, 1998).

De welvaartseconomie achter de in hoofdstuk 2 gepresenteerde studies

De Calculus van het publiek belang (Teulings et al., 2003) vormt de basis voor de analyse van Hof et al., 2006. Deze benadering wijkt enigszins af van de benadering van Barr (1998) doordat zij complexe externe effecten centraal stellen in de definitie van publiek belang.

“Publieke belangen ontstaan als er sprake is van gecompliceerde externe effecten. Er is sprake van een extern effect wanneer een actie van een partij of een transactie tussen twee (of meer) partijen positieve of negatieve gevolgen heeft voor een andere belanghebbende die niet rechtstreeks betrokken is bij de actie of transactie. Het gevolg is dat het private belang bij die actie of transactie niet samenvalt met het maatschappelijk belang, omdat de externe effecten niet worden meegewogen. Simpele externe effecten met slechts weinig belanghebbenden kunnen worden geïnternaliseerd door aanvullende privaatrechtelijke transacties waarbij ook andere belanghebbende partijen worden betrokken. Het inzicht dat de betrokken partijen zelf een prikkel hebben om de ontbrekende markt te creëren via aanvullende transacties is de kern van het Coase-theorema. Ondoelmatigheid vanwege ontbrekende markten impliceert potentiële win-winsituaties die door onderlinge ruil kunnen worden gerealiseerd. Wanneer de externe effecten echter gecompliceerd zijn, in die zin dat er veel partijen bij betrokken zijn, dan zijn die aanvullende transacties moeilijk te realiseren. Vanwege het freerider probleem is er altijd wel een partij die kan profiteren van de transactie zonder er aan bij te hoeven dragen. De niet uitsluitbaarheid van de baten van aanvullende transacties verbreekt de directe band tussen betalen en genieten. In die gevallen is sprake van een publiek belang dat behartigd kan worden door publiekrechtelijke dwang. Iedere keer wanneer van een bepaalde zaak geclaimd wordt dat het publiek belang is, moet de vraag derhalve zijn: wat zijn de relevante externe effecten waarbij free rider gedrag dreigt? Wie profiteert hier van een bepaalde transactie of wie heeft daar juist last van, zonder dat deze personen bij de besluitvorming aan tafel zitten? En waarom kunnen deze personen niet bij deze transactie worden betrokken zodat de externe effecten met aanvullende transacties tussen belanghebbenden worden geïnternaliseerd? Deze vragen brengen discipline. Wanneer alle externe effecten zijn geïnternaliseerd, simpele externe effecten door aanvullende transacties en gecompliceerde externe effecten door publiekrechtelijke dwang, dan is er sprake van maximale doelmatigheid.

Er is echter een tweede belangrijke maatschappelijke doelstelling, een politiek gewenste of rechtvaardige verdeling van die welvaart. Inkomensherverdeling is altijd een overheidstaak, omdat de beslissing om de een een groter aandeel van de maatschappelijke welvaart toe te delen bijna altijd ten koste gaat van het aandeel van de ander. Vrijwillige transacties gericht op het uitbuiten van win-winsituaties werken daar dus niet. Herverdeling kan gewoonlijk alleen onder publieke dwang worden gerealiseerd.

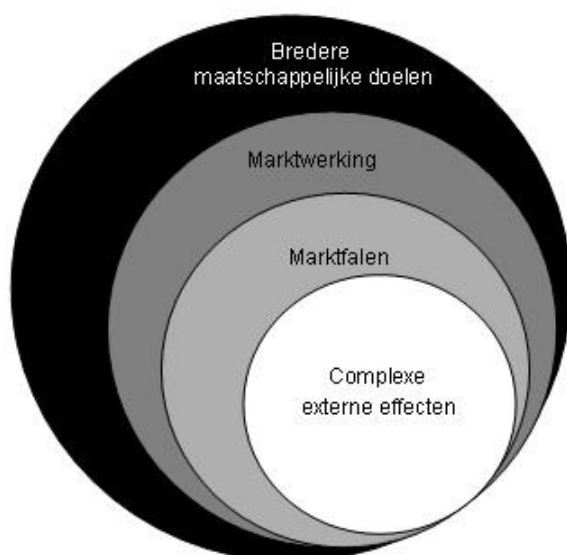
De kerntaak van de overheid is dus de toepassing van publiek rechtelijke dwang ter behartiging van publieke belangen. Die toepassing van dwang, het geweldsmonopolie dat de overheid daartoe ten dienste staat, resulteert in aanzienlijke transactiekosten. Macht ten behoeve van het bestrijden van free rider gedrag kan namelijk ongewenste neveneffecten oproepen. Zo kan de meerderheid van de politieke macht gebruik maken om de minderheid het leven zuur te maken” (Teulings et al., 2003).

Reactie op de Calculus

Theeuwes heeft een essay geschreven naar aanleiding van de publicatie van Teulings et al.. Hij noemt de Calculus van het publiek belang een moedige poging om publiek belang objectief te definiëren door het te koppelen aan marktfalen. Hij plaatst hier vervolgens een aantal kanttekeningen bij (Theeuwes, 2004). Allereerst constateert hij dat in de Calculus voor een smalle definitie van publiek belang is gekozen. Het uitgangspunt van de Caclulus is dat er markten bestaan (die meestal effectief werken en af en toe falen) en dat op die markten privaatrechtelijke transacties mogelijk zijn. De Calculus veronderstelt dat we ons in een goedwerkende markteconomie bevinden waarin burgers en bedrijven kunnen kopen, verkopen, huren, sparen, beleggen en wat dies meer zij. Dat is een essentiële veronderstelling waarbij kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Zo meent Theeuwes dat de organisatie en het in stand houden van een goed georganiseerde markteconomie als het primaire publieke belang kunnen worden gezien. Eerst moeten alle regels en instituties die noodzakelijk zijn om een markteconomie effectief te laten werken op hun plaats zijn en pas dan kan er sprake zijn van momenten waarbij markten falen (Theeuwes, 2004).

Theeuwes constateert dus net als Barr dat het goed laten werken van markten een publiek belang is. In termen van Barr gaat het bij wonen om de zorg voor perfecte informatie, perfecte competitie en complete markten.

Figuur 3.1 Publiek belang volgens Theeuwes



Bron: Theeuwes, 2004.

Voorts constateert Theeuwes dat er in de Calculus wordt gekozen voor een brede definitie van externe effecten. Alle vier klassieke vormen van marktfalen (externe effecten, publieke goederen, monopolievorming en informatiegebreken) komen hierin terug. Echter, door het zware accent op externe effecten komen andere vormen van marktfalen minder aan de orde. Zo is Theeuwes van mening dat monopolievorming ten onrechte onderbelicht is gebleven in de Calculus.

In figuur 3.1 illustreert Theeuwes dat 'complexe externe effecten' een deelverzameling is van wat hij als marktfalen omschrijft. Voorts geeft hij aan dat niet alleen marktfalen als publiek belang kan worden aangemerkt, maar ook de zorg voor het functioneren van de markt. In figuur 3.1 is dit aangeduid met de cirkel

marktwerking. Ten slotte, en daarin verschilt hij niet van mening met Teulings et al. (2003), zijn er bredere maatschappelijke doelen zoals herverdeling, die als publiek belang kunnen worden aangemerkt.

Benadering van de Groene Veld studie

De KO-studie baseert zich op de welvaartstheoretische benadering maar kent geen bronverwijzingen. De studie presenteert het analysekader als volgt:

‘De overheid heeft een rol als markten falen of als de uitkomsten van de markt politiek niet acceptabel zijn. Marktfalen kan ontstaan door externe effecten, publieke goederen en marktmacht. Bij onacceptabele uitkomsten van de markt kan de overheid beleid ontwikkelen om tot herverdeling over te gaan. Ten slotte kunnen paternalistische overwegingen ten grondslag liggen aan overheidsbeleid’ (Stefanski en de Bouter, 2005) Dit sluit het meest aan bij de benaderingen van Barr (1998) en Theeuwes (2004).

3.1.2 Reflectie op de verschillende uitwerkingen

Verschillende benaderingen

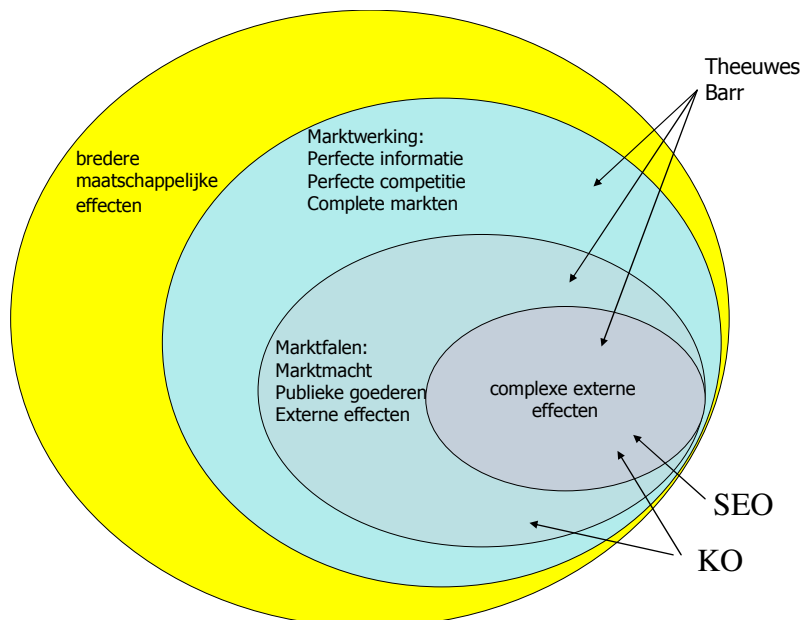
De welvaartstheorie of welvaartseconomie heeft een helder vertrekpunt: er is reden voor overheidsingrijpen als de markt faalt of als er politieke overeenstemming is dat de uitkomsten van de markt niet acceptabel zijn. Het laatste is dus een politieke kwestie. Het vaststellen van marktfalen wordt in alle benaderingen een technische aangelegenheid genoemd. Echter, de definitie van wat marktfalen is, varieert. In de Calculus (2003) staan de complexe externe effecten die niet geïnternaliseerd kunnen worden centraal. Barr (1998) ziet het ontbreken van marktfalen als een van de vier voorwaarden voor een efficiënt werkende markt. Daarnaast onderscheidt hij perfecte informatie, perfecte competitie en complete markten. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld informatieasymmetrie in de Calculus een complex extern effect wordt genoemd, bij Theeuwes (2004) en Stefanski & De Bouter (2005) als een vorm van marktfalen wordt aangemerkt en bij Barr wordt aangeduid als het ontbreken van perfecte informatie.

Dezelfde verschijnselen worden in de verschillende benaderingen vaak met een andere term aangeduid en dat geldt ook voor de categorisering van deze verschijnselen. Een overzicht van de gehanteerde terminologie is te vinden in tabel 3.1. De tweede rij in tabel 3.1 presenteert het centrale begrip over imperfecte marktwerking in de verschillende uitwerkingen van de welvaartstheorie. De volgende rijen beschrijven de verschillende inefficiënties van de markt. Daar waar de competitie niet perfect is, spreekt Barr van imperfecte competitie, de Calculus spreekt van marktmacht en noemt dit een complex extern effect Theeuwes spreekt van marktfalen en noemt dit verschijnsel monopolievorming en de KO-studie spreekt van marktmacht en noemt dit een vorm van marktfalen.

Tabel 3.1 Overzicht van de verschillende uitwerkingen van de welvaartstheoretische benadering

	Barr (1998)	Calculus (2003)	Theeuwes (2004)	KO (2005)
Centraal begrip t.a.v marktwerking	Inefficiënte markten	Complexe externe effecten	Marktfalen + organisatie marktwerking	Marktfalen
	Imperfecte competitie	Marktmacht (=extern effect)	Monopolie	Marktmacht
	Imperfecte informatie	Informatie-asymmetrie (=extern effect)	Informatiegebrek	Informatie-asymmetrie
	Incomplete markten		Organisatie marktwerking	
	Marktfalen: Externe effecten Publieke goederen Schaaleardeffecten	Schaalvoordelen Externe effecten in engere zin	Publieke goederen Externe effecten	Externe effecten Publieke goederen
Herverdeling	Horizontale en verticale herverdeling	Herverdeling	Herverdeling	Herverdeling
Paternalisme		Paternalisme	Paternalisme	

Figuur 3.2 Een overzicht van de verschillende uitwerkingen, variant op de figuur van Theeuwes (2004)



Figuur 3.2 is een variant op de door Theeuwes gepresenteerde figuur (figuur 3.1) die een overzicht geeft van de categorieën zoals weergegeven in tabel 3.1. Barr en Theeuwes definiëren publiek belang als de zorg voor goed functionerende markten, inclusief het tegengaan van marktfalen. De KO-studie stelt het tegengaan van marktfalen (inclusief externe effecten) centraal en de SEO-studie focust op complexe externe effecten.

Verschillende uitkomsten?

Verschillende benaderingen kunnen leiden tot verschillende uitkomsten. Zo kan in de ene benadering iets als publiek belang wordt bestempeld en in een andere benadering niet. Een voorbeeld hiervan is marktmacht van de verhuurder. Hier doet zich het probleem voor dat de huurder financiële en emotionele kosten moet maken om te verhuizen en eventueel te kunnen ontkomen aan te hoge huurverhogingen van de verhuurder. Dit probleem wordt door Barr en Stefanski & De Bouter onderkend als grond voor overheidsingrijpen. Volgens de Calculus gaat het hier om een extern effect, maar het is nog maar de vraag of het effect complex genoeg is om als publiek belang te worden aangemerkt. De huurder en verhuurder kunnen immers in onderling overleg een oplossing vinden voor dit probleem.

Voorts kan de interpretatie van deze vormen van publiek belang ertoe leiden dat bij de analyse een zelfde issue bij de een als marktfalen wordt bestempeld, terwijl dit in een andere benadering als herverdelingsvraagstuk wordt gekwalificeerd. In het eerste geval dus onderwerp van technische analyse, in het tweede geval onderwerp van politieke besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is risicoselectie als gevolg van asymmetrische informatie. Dit kan als marktfalen, maar ook als herverdelingsvraagstuk worden geïnterpreteerd.

Wij plaatsen overigens vraagtekens bij de wijze waarop verschillende auteurs politieke en technische aangelegenheden onderscheiden (zie figuur 3.2). Het tegengaan van externe effecten wordt beschouwd als technische aangelegenheid. Het bepalen of bepaalde effecten complex en extern zijn en of positieve tegen negatieve effecten opwegen, is een zeer complexe en politiek gevoelige aangelegenheid. Daar waar het gaat om bijvoorbeeld segregatie en eigenwoningbezit zou het vaststellen van zo'n effect ook als politiek kunnen worden aangemerkt.

3.2 De sociologische en bestuurskundige benadering

Betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie zijn zaken die aanleiding kunnen zijn voor een overheid om in te grijpen in de markt. Hierover zijn de verschillende uitwerkingen van de welvaartstheorie eensgezind. Ook is er overeenstemming over de benaderingswijze van non-profitorganisaties. Zij worden benaderd als marktpartijen zonder winstoogmerk, niet gericht op winstmaximalisatie en dus het risico lopen niet efficiënt te opereren.

In dit hoofdstuk staan we stil bij andere benaderingen en vragen we ons af wat de resultaten van een Groene Veld analyse zouden zijn als deze zou zijn uitgevoerd door sociologen of bestuurskundigen. We verkennen andere definities van publiek belang en gaan ook in op de wijze waarop publiek belang kan worden geborgd.

3.2.1 Een andere definitie van publiek belang

Volgens de welvaartstheoretische benadering ontstaat publiek belang daar waar de markt faalt of waar de overheid niet tevreden is met de uitkomsten van de markt volgens de welvaartstheorie. Er zijn echter ook andere benaderingen mogelijk.

Publiek belang wordt gedefinieerd door de politiek

De WRR (2004) stelt in haar rapport 'Het borgen van publiek belang' dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen de wat-vraag en de hoe-vraag. Zij geeft aan beide vragen op geheel verschillende wijze te willen beantwoorden. De vraag wat publieke belangen zijn, wil zij in handen stellen van politici. De beantwoording van de vraag hoe publieke belangen zijn te borgen?, wordt overgelaten aan deskundigen. Wetenschappers kunnen aangeven wat de beste manier is om publieke belangen te borgen. Dit is dus een duidelijk verschil met de benadering van de Calculus die stelt dat er sprake is van publiek belang als er complexe externe effecten optreden (De Bruijn et al., 2006).

Publiek belang ontstaat als de samenleving faalt

Volgens de sociologische benadering ontstaat publiek belang daar waar de samenleving faalt. Ofwel daar waar de samenleving zelf gedeelde waarden niet meer kan realiseren. Korevaar (2007) plaatst deze benadering naast de twee bovengenoemde. Helderma (2007b) geeft een uitwerking hiervan. Hij stelt dat een overheid haar ultieme legitimatie vindt in het feit dat zij problemen oplost die niet door individuen (in de markt of in de gemeenschap) zelfstandig tot een oplossing kunnen worden gebracht. In navolging van Esping Andersen (1990) spreekt Helderma (2007b) over het collectiviseren van individuele risico's. Dit proces wordt ook wel decommodificering genoemd. Dit is een begrip dat parallellen vertoont met het begrip publiek belang in de welvaartstheoretische benadering. Wat als individueel risico moet worden beschouwd is onderwerp van politiek en sociaal debat.

Helderma presenteert drie soorten redenen om individuele risico's tot sociale risico's te bestempelen en overheidsingrijpen te rechtvaardigen: morele redenen, het vermijden van negatieve effecten op de rest van de samenleving en het vermijden van risico's die geheel buiten de invloedssfeer van individuen liggen. Deze drie gronden vertonen opmerkelijke overeenkomst met begrippen uit de welvaartstheorie. Zo komen morele redenen redelijk overeen met het paternalisme uit de welvaartstheorie. Het vermijden negatieve effecten op de collectiviteit toont grote overeenkomst met de externe effecten in de welvaartstheorie. En de risico's geheel buiten invloed van het individu kunnen worden vergeleken met het begrip publiek goed uit de welvaartstheorie.

3.2.2 Meer dan markt en overheid

Non-profits als onderdeel van de samenleving

De mate waarin overheidsingrijpen noodzakelijk is hangt mede af van de mate van zelforganisatie. Helderma (2007a) stelt dat zelforganisatie onder de schaduw van hiërarchie leidt tot een groter herverdelend vermogen. Voor deze zelforganisatie zijn vertrouwen en goede relaties belangrijk. In geval van wantrouwen en vijandelijke relaties zal zelforganisatie uitblijven en resteren markt en hiërarchie.

De conclusie luidt dat er in de sociologische benadering zelforganisaties en non-profitorganisaties worden beschouwd als onderdeel van de samenleving. Deze zelforganisaties kunnen het falen van de markt compenseren en voorkomen dat overheidsingrijpen nodig is. Zoals Korevaar (2007) stelt, is er reden voor overheidsingrijpen als het organisatievermogen van de samenleving tekort schiet. Als de samenleving zaken zelf organiseert, is er geen reden voor overheidsingrijpen. Een voorbeeld hiervan zijn woningcorporaties. Deze zijn ontstaan als zelforganisaties die het belang inzagen van goede woningen, die zij vervolgens zelf bouwden.

Verschillende sturingsmechanismen

Daar waar het gaat om het borgen van publiek belang of maatschappelijke dienstverlening zoals de WRR dat noemt, dient een balans te worden gevonden tussen wat de overheid doet en wat de samenleving doet. De WRR omschrijft het in een studie naar veranderingen van verzorgingsstaten als volgt: 'Maatschappelijke dienstverlening kan het best begrepen worden als product van de spanning tussen voortschrijdende verstatelijking enerzijds en zelfbeheer anderzijds' (WRR, 2004).

De WRR maakt onderscheid tussen een institutionele logica, een provisiel logica en een vraaglogica. Onder institutionele logica verstaat de WRR de aansturing van de maatschappelijke dienstverlening via specifieke combinaties van verschillende coördinatiemechanismen enerzijds en verschillende instrumenten anderzijds. Met coördinatiemechanismen bedoelt zij markten, hiërarchieën, vrijwillige verbanden ofwel non-profits, gemeenschappen (ongekozen verbanden zoals familie, religieuze zuil) en netwerken. Onder instrumenten verstaat zij financiële prikkels en wet- en regelgeving evenals de meer zachte sturingsmiddelen die overheden en regulerende instanties tot hun beschikking hebben om het gedrag van niet-statelijke actoren te sturen. Onder provisiel logica verstaat de WRR de instellingen en professionals die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de dienstverlening zelf. Onder vraaglogica valt het geheel van relaties tussen vragers en aanbieders in de maatschappelijke dienstverlening. Het gaat dan om de mate waarin cliënten in staat worden gesteld te participeren in het dienstverleningsproces de mate van inspraak, de mate van keuzevrijheid en de mogelijkheid om via derden correctie af te dwingen bij structurele gebreken in de maatschappelijke dienstverlening.

Van belang voor deze studie is met name de institutionele logica die ingaat op de verschillende sturingsmechanismen. Naast markt en overheid zijn er andere mechanismen denkbaar. Alle mechanismen hebben voor- en nadelen: er is sprake van marktfalen, overheidsfalen en non-profit falen. Deze verschillende sturingsmechanismen bieden verschillende vormen van legitimering: 'choice', 'vote' en 'voice'. In de markt gaat het om 'choice': de consumentenvoorkeuren. Hiërarchie wordt gelegitimeerd door verkiezingen en dus de kiezer: 'vote'. De zelforganisatie/non-profitorganisaties ten slotte wordt gelegitimeerd door 'voice': collectieve belangenvertegenwoordiging.

Kritiek op de (quasi) marktbenadering

De keuzevrijheid van de consument speelt een belangrijke rol bij het marktmechanisme en de legitimering van het sturingsmechanisme markt. Er worden door de WRR (2004) en Helderma (2007b) echter kanttekeningen geplaatst bij dit mechanisme. De WRR geeft aan dat de markt en haar prijsmechanisme haaks staan op de intrinsieke waarde die wij aan zaken toekennen. Liefde, geluk en gezondheid zijn voorbeelden van zaken die letterlijk zonder prijs zouden moeten zijn. Echter, deze verbanden kennen andere voordelen en kunnen zelfs economisch worden verklaard. Vermarkting van deze zaken zou de intrinsieke waarde schaden. De

gerichtheid op eigen belang en markt leidt er toe dat maatschappelijk vertrouwen erodeert en dat altruïstische motieven worden vervangen door egoïstische (Legrand, 2003).

Helderman beschrijft voorts het fenomeen quasi markt zoals deze in Groot-Brittannië is ontwikkeld. Het zijn markten die zich kenmerken door een scheiding tussen betaler/inkoper en uitvoerder. Dit wordt in Groot-Brittannië als de derde weg gepropageerd, maar Helderman stelt dat er geen sprake is van een derde weg: de quasi markt lost het dualisme en de contradicties tussen markt en overheid niet op. Er is sprake van een eenzijdig accent op consumentensoevereiniteit en keuzevrijheid. De aanbodzijde wordt overgelaten aan de minimale instituties van hiërarchische staat of de markt. De quasi markt heeft geen oog voor collectieve belangenvertegenwoordiging, ook niet aan de consumentzijde. Helderman (2007) onderscheidt drie verschillende gevaren van quasi markten. Een eerste gevaar is dat van monopolievorming waardoor het vaak moeilijk is voor nieuwe aanbieders om toegang te krijgen tot een markt. Het effect op de keuzevrijheid voor de consument is daardoor beperkt. Ten tweede zijn deze markten gevoelig voor manipulatie van consumentenvoorkeuren: zo kunnen bijvoorbeeld door een te grote nadruk op de korte termijn consumenten hun eigen lange termijn belang niet goed inschatten. In quasi markten gaat het vaak om complexe producten, waardoor de kans op voorkeurmanipulatie groter is dan in normale markten. Ten slotte is er in deze markt extra kans op externe effecten.

Aanvullende institutionele arrangementen

Helderman (2007b) concludeert dat verzorgingsstaten continu om onderhoud en hervorming vragen. Hij betoogt dat de institutionele orde van maatschappelijke verbanden een dergelijk proces in belangrijke mate mogelijk heeft gemaakt.

Daar waar het gaat om goederen en diensten die niet gemakkelijk alleen door de overheid, de markt of de gemeenschap kunnen worden voortgebracht, is er behoefte aan ondersteunende institutionele arrangementen. Helderman betoogt dat een institutionele orde van maatschappelijke verbanden inderdaad een beter alternatief dan de quasi markt biedt voor de tweestrijd tussen markt en overheid. Dilemma's van collectieve actie zijn een belangrijke legitimatiebron van de overheid, maar deze dilemma's kunnen alleen in een complementaire institutionele orde bevredigend worden opgelost (Helderman, 2007). Helderman stelt dat maatschappelijke dienstverleners het wellicht meer van hun outputlegitimiteit moeten hebben en dat deze legitimiteit vooral afhankelijk is van de mate van maatschappelijke verantwoording. Echter, een democratisering van deze institutionele orde kan niet aan dezelfde eisen voldoen als de representatieve democratie.

Door Helderman worden woningcorporaties aangeduid als van origine zelforganisaties. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) worden aangeduid als institutionele arrangementen. De woningcorporaties worden beschouwd als logisch onderdeel van het systeem. Hij is ervan overtuigd dat markt en overheid beide nadelen hebben en niet voldoende zijn om de gewenste output van welvaartsstaten te organiseren. Zijn focus is gericht op het vinden van de juiste complementaire institutionele orde. Voorts stelt hij vast dat woningcorporaties door professionalisering, omvorming van vereniging tot stichting en omzetting van interne naar externe democratisering in een gevarezone zijn beland. Grote zorg voor de corporatiesector is de maatschappelijke verantwoording van de prestaties.

Daar waar de welvaartstheoretische benadering wat betreft de non-profitsector zich richt op efficiency, concentreren de sociologische en bestuurskundige benadering zich op legitimiteit en institutionele arrangementen.

3.2.3 Non-profits en de economische benadering

In het voorgaande spelen zelforganisaties of non-profitorganisaties een belangrijke rol daar waar de welvaartstheorie de tweedeling markt en overheid hanteert. Het is echter niet zo dat non-profitorganisaties niet te verklaren zijn vanuit de economie. Er zijn verschillende theorieën die het ontstaan van non-profitorganisaties verklaren (zie voor een overzicht: Elsinga et al., 2005). Een klassieker in dit verband is de theorie van Burton Weisbrod. Zijn theorie is bekend onder verschillende namen zoals: 'public goods theory' (Hansmann, 1987), de 'heterogeneity theory' (Salamon et al., 2001) en de 'median voter thesis' (Anheier & Ben-Ner, 2003). Het vertrekpunt voor deze theorie is dat markten kunnen falen zoals omschreven door Barr (1998). Volgens de welvaartstheorie vormt een dergelijk marktfalen een grond voor correctie door de overheid. Echter, verschillen van mening (heterogeniteit), die onvermijdbaar zijn in een democratie, kunnen ertoe leiden dat een overheid niet altijd ingrijpt of niet genoeg ingrijpt. Er is dan sprake van overheidsfalen als gevolg van een gebrek aan politieke consensus. In de woorden van Weisbrod concluderen we dat de overheid handelt op basis van het belang van de gemiddelde kiezer. Er is dan dus sprake van marktfalen en van overheidsfalen en is er dus een vraag in een samenleving die niet op aanbod kan rekenen. Non-profits kunnen in zo'n situatie in dat gat springen door een antwoord te formuleren op deze onbeantwoorde vraag (Elsinga et al., 2005).

In deze theorieën komt ook uitgebreid het risico van inefficiëntie bij non-profitorganisaties aan de orde. Volgens de economische theorie is een non-profitleverancier per definitie minder efficiënt dan een profitleverancier (Hansmann, 1987). Dat er klanten zijn voor deze duurdere non-profitorganisaties is volgens Hansmann te danken aan het feit dat men vertrouwen heeft in de non-profitsector en de geleverde goederen (Hansmann, 1987).

De kans dat een non-profitorganisatie op de lange termijn zelfstandig overleeft is echter klein. Omdat er geen sprake is van een winstprikkel is de kans groot dat non-profits trager dan profitorganisaties reageren op marktprikkels (Handy, 1997). Bovendien is het voor non-profits vaak moeilijk om kapitaal aan te trekken voor een verandering van koers (Steinberg, 2003).

Een drietal kenmerken van non-profits vormt een bedreiging voor hun overlevingskans op de lange termijn: het gaat om particularisme, paternalisme en amateurisme. In het geval van amateurisme wordt ook wel gesproken van non-profitfalen (Burger, 2001). De kans bestaat dat er niet genoeg geld binnenkomt of dat er voor een groot deel wordt gewerkt met vrijwilligers. Het gebrekkig functioneren van dergelijke organisatie kan ertoe leiden dat de overheid ingrijpt (Anheier & Ben-Ner, 2003). Kortom, non-profits ontstaan als markt en overheid falen. In de economische benadering worden zij vooral beschouwd als tijdelijk verschijnsel dat op de lange termijn zal verdwijnen, ofwel door faillissement, ofwel door op te gaan in markt of overheid.

Er is echter ook een andere vorm van particulier initiatief en afwezigheid van winstoogmerk. Een professionele organisatie kan bewust kiezen voor de status van non-profitorganisatie (Glaeser & Shleifer, 1998). Deze non-profitstatus is een logische keuze als de baten van deze keuze hoger zijn dan de lasten. Als klanten, personeel en donateurs zich beschermd voelen door de non-profitstatus heeft de organisatie een

concurrentievoordeel. In het geval van de woningmarkt denken we aan grote professionele organisaties die kiezen voor een non-profitstatus. Het doel van deze grote professionele organisaties is dat zij het publieke belang dienen.

Zoals Hoogendijk (2000) en Glaeser & Shleifer aangeven dragen de volgende vier omstandigheden bij aan de meerwaarde van de non-profitstatus. De meerwaarde is groter:

- Naarmate de kans groter is dat de kwaliteit van de geleverde dienst of het product kan afnemen nadat het verkoopcontract is gesloten.
- Naarmate de omgeving minder winstgevend is.
- Het product of de dienst zich in een sfeer van ideologie en altruïsme bevindt.
- Er hoge kosten verbonden zijn aan het overstappen naar een andere leverancier.

Het is de vraag of zo'n organisatie kan ontstaan en overleven. Dit verkennen we nader in hoofdstuk 5.

3.3 Conclusies

Het voorgaande laat zien dat er verschillende uitwerkingen van de welvaartstheorie bestaan. De verschillen hebben met name betrekking op de definitie van publiek belang en de gehanteerde terminologie aangaande publiek belang. Daar waar het gaat om de focus van deze studie zien we echter vele overeenkomsten. Marktmacht en segregatie worden onderkend als gebreken van de markt die als publiek belang kunnen worden aangeduid. Voorts wordt herverdeling aangemerkt als publiek belang en hiertoe worden inkomensherverdeling en het tegengaan van discriminatie gerekend. De analyse van de problemen op het gebied van betaalbaarheid, toegankelijkheid en segregatie komt dus in grote lijnen overeen, ondanks de verschillen in de uitwerkingen. Bij betaalbaarheid gaat het om marktmacht en de herverdelingskwestie; bij toegankelijkheid gaat het om het voorkomen van discriminatie en bij segregatie gaat het om het tegengaan van negatieve externe effecten.

Voorts staan bij alle besproken uitwerkingen van de welvaartstheoretische benadering de sturingsmechanismen markt en overheid centraal. Organisaties als non-profits passen niet in deze benadering en lijken impliciet te worden beschouwd als onderdeel van de markt. Echter, omdat non-profitorganisaties geen winstprikkel hebben, worden zij beschouwd als potentieel inefficiënt. Non-profitorganisaties worden dus beschouwd als slecht werkend deel van de markt. Dit blijkt ook uit de analyses in hoofdstuk 2: vooral de efficiencykant van de corporatie wordt belicht. Er wordt niet ingegaan op het feit dat woningcorporaties ook marktfalen compenseren en een publiek belang dienen zoals het tegengaan van discriminatie van sociaal zwakkeren en segregatie. Daardoor blijven correcties voor marktfalen, die verdwijnen als corporaties de doorsteek naar de markt maken, onderbelicht.

Naast de welvaartstheoretische benadering zijn er andere benaderingen van publiek belang. Publiek belang is volgens de sociologische en bestuurskundige benadering dat wat de politiek definieert als publiek belang of dat wat ontstaat waar de samenleving faalt. Opmerkelijk is dat er in de laatste benadering sprake is van een redelijke overlap met de economische benadering. Binnen deze benadering zijn er voor de overheid verschillende redenen om in te grijpen in de samenleving: morele redenen, het vermijden van negatieve effecten op de collectiviteit en risico's buiten de invloed van het individu. Het gaat hier om begrippen die een overlap vertonen met de volgende begrippen uit de welvaartstheorie: paternalisme, externe effecten en

publiek belang. Het functioneren van de markt en zaken als perfecte competitie en perfecte informatie blijven hier bij het definiëren van publiek belang buiten beschouwing.

Overigens zijn er duidelijk verschillende opvattingen over hoe je publiek belang vaststelt. De Calculus van het publiek belang wordt gedefinieerd aan de hand van de welvaartseconomie en gaat ervan uit dat publiek belang gemeten kan worden. De WRR definieert publiek belang als een per definitie politieke aangelegenheid.

Daar waar de welvaartstheorie twee sturingsmechanismen centraal stelt - de markt en de overheid - kennen sociologische en bestuurskundige benaderingen meer sturingsmechanismen. De zelforganisaties zijn hiervan een voorbeeld. Zelforganisaties zijn een logisch onderdeel van de samenleving en deze organisaties kunnen taken oppakken die als publiek belang kunnen worden aangemerkt. Zo'n organisatie kan dus een overheid werk uit handen nemen. Als de samenleving een probleem oplost, hoeft de overheid het niet te doen.

Overigens is ook in de economische literatuur aandacht besteed aan het fenomeen non-profitorganisaties. Er zijn verschillende theorieën die het ontstaan van deze organisaties verklaren. Voorts zijn er theorieën die de kwetsbaarheden van non-profitorganisaties in beeld brengen. De stelling is dat non-profitorganisaties ofwel een sterke legitimatie en een geringe efficiency kennen ofwel meer efficiency maar een geringe legitimatie. In het eerste geval dreigen non-profits failliet te gaan als gevolg van amateurisme en particularisme, tenzij er, in de woorden van Helderman, sprake is van een complementaire institutionele orde. In de Nederlandse situatie worden het WSW en het CFV aangemerkt als aanvullende institutionele ordes op de woningmarkt. Als voorbeeld van het tweede geval wordt door Helderman met name de legitimatie van de resultaten van Nederlandse woningcorporaties als een punt van zorg naar voren gebracht.

De drie onderscheiden kwesties van publiek belang zoals in het voorgaande besproken, bieden een goede basis voor verdere verkenning. We kiezen daarbij voor een ruime interpretatie van de drie kwesties, ook bij het formuleren van mogelijke beleidsantwoorden.

Wat betreft het speelveld ofwel de onderscheiden sturingsmechanismen, levert de sociologische en bestuurskundige benadering aanvullende informatie. In de welvaartstheoretische benadering ligt het accent op markt en overheid, de sociologische en bestuurskundige benadering onderscheidt daarnaast nog andere sturingsmechanismen. In het vervolg van deze studie nemen we deze aanvulling vanuit sociologische en bestuurskundige benadering mee en onderscheiden we drie centrale sturingsmechanismen: markt, overheid en zelforganisatie/non-profitorganisaties.

4. DRIE STURINGSMECHANISMEN

4.1 Inleiding

In het voorgaande zijn twee studies besproken die werken vanuit een welvaartstheoretisch kader. Er zijn echter ook andere analysekaders mogelijk zoals een bestuurskundig of een sociologisch kader. Bovendien zijn er binnen een kader verschillende uitwerkingen mogelijk. Deze verschillen kunnen leiden tot verschillende diagnoses van de problemen op de woningmarkt. Vervolgens kunnen gelijke diagnoses weer leiden tot verschillende beleidsantwoorden. Kortom, het analyseren van problemen in het Groene Veld en het formuleren van beleidsantwoorden hierop is minder eenvoudig dan het wellicht op het eerste oog lijkt. Echter, de verkenning in de voorgaande hoofdstukken heeft een aantal bruikbare uitgangspunten voor een nadere analyse opgeleverd.

Volgens de welvaartstheorie zijn er twee redenen om in te grijpen in een woningmarkt: herverdeling en marktinefficiënties. In het voorgaande zagen we dat verschillende uitwerkingen verschillende analyseresultaten opleveren. Echter op hoofdlijnen komen de verschillende uitwerkingen van de welvaartstheorie overeen. Bovendien bestaat er aanzienlijk overlap met de sociologische en bestuurskundige benadering. Het gaat om de volgende zaken van publiek belang:

1. Betaalbaarheid: herverdeling en marktmacht.
2. Toegankelijkheid: discriminatie op grond van informatieasymmetrie.
3. Buurteffecten: negatieve externe effecten van segregatie en positieve externe effecten van woningverbetering.

Waar het gaat om het borgen van publiek belang onderscheidt de welvaartstheorie twee verschillende sturingsmechanismen: de markt en de overheid. De sociologische- en bestuurskundige benadering voegt hieraan nog andere mechanismen toe. In het vervolg van deze verkenning hanteren we de volgende drie sturingsmechanismen die verschillende vormen van legitimatie en financiering met zich meebrengen:

1. markt;
2. non-profit;
3. overheid.

Deze drie sturingsmechanismen staan centraal in de verdere verkenning in dit hoofdstuk. Het doel van deze verkenning is het doorgronden van de effecten van deze sturingsmechanismen en hun positieve of negatieve bijdragen aan de kwesties van publiek belang. Het gaat hier dus niet om realistische beleidsvarianten.

4.2 Uitwerking van de drie dominante sturingsmechanismen

1. De markt

De markt krijgt hier ruim baan en het overheidsingrijpen is minimaal. Er is geen voorkeur voor kopen of huren en inkomensherverdeling vindt niet plaats via het woonbeleid, maar via de fiscus. Diverse vormen van marktfalen worden niet belangrijk genoeg voor overheidsingrijpen geacht.

2. Non-profitorganisaties

Non-profits hebben een belangrijke rol bij het corrigeren van marktfalen (en overheidsfalen) bij zowel betaalbaarheid, toegankelijkheid als segregatie. We gaan na hoe non-profits op de woningmarkt kunnen ontstaan en hoe zij kunnen bijdragen aan de omschreven onderwerpen van publiek belang.

3. De overheid

De overheid is van mening dat de diverse vormen van marktfalen vragen om overheidsingrijpen. Hiërarchische sturing door de overheid is hier het dominante sturingsmechanisme. De overheid zet diverse beleidsinstrumenten in om marktfalen te corrigeren en herverdeling via het woonbeleid te laten plaatsvinden. We beschrijven verschillende groepen beleidsinstrumenten waarbij sprake is van een afnemende overheidsdominantie.

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 een minimum aan kwaliteit. Stimulering van woningkwaliteit is altijd een cruciale pijler geweest in het Nederlandse woonbeleid. Wonen kan worden beschouwd als een basisgoed en ook vanuit het ontwikkelingsmotief wordt kwaliteitsstimulering aangemerkt als publiek belang (zie Van der Schaar, 1987; VROMraad, 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 ook stil bij de gevolgen van een hogere of lagere minimumkwaliteit voor de vraagstukken betaalbaarheid, toegankelijkheid en 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 verhuizen.

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 eigendomsneutraliteit: noch marktpartijen, noch non-profits, noch overheid hebben voorkeur voor kopen of huren. Voor een nadere bespiegeling op het begrip eigendomsneutraliteit verwijzen we naar bijlage A.

Wat is betaalbaar?

De vraag wat betaalbaar wonen is, is niet eenvoudig te beantwoorden. 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 minimumkwaliteit 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; zo kan bijvoorbeeld de lat voor woonkwaliteit hoger gelegd worden dan in de effectieve vraag tot uiting komt.

In paragraaf 4.3 verkennen we eerst de situatie waarin er geen overheidsingrijpen is op de woningmarkt. Vervolgens worden beperkte vormen van overheidsbeleid ingevoerd: eerst een minimum aan kwaliteit en vervolgens een inkomenssteun.

Bij afwezigheid van overheidsingrijpen kunnen non-profitaanbieders van woningen in het gat springen door een antwoord te formuleren op de publieke belangen op de woningmarkt. Vertrekpunt daarbij is dat er geen woningcorporaties met vermogens bestaan zoals we die nu kennen. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.4.

Als de overheid volledig wil voorzien in de vastgestelde maatschappelijke behoefte naar woondiensten is financiële steun of regulering nodig. De overheid kan betaalbare woningen op verschillende manieren realiseren:

1. De overheid financiert, produceert en biedt zelf sociale huisvesting aan.
2. De overheid subsidieert aanbieders om te voorzien in sociale huisvesting.
3. De overheid subsidieert de vragers zodat deze een woning tegen de marktprijs kunnen betalen (algemene inkomenssteun of inkomensbijdrage voor wonen).
4. De overheid reguleert door voorschriften over kwaliteit, prijs en woningtoewijzing. Een andere mogelijkheid is dat de overheid optreedt als borg voor huurders of kopers van een huis.

4.3 De markt

4.3.1 Inleiding

De markt is in het vervolg van deze paragraaf het dominante coördinatiemechanisme en overheidsingrijpen is zo beperkt mogelijk. Deze 'basisvariant' sluit direct aan bij de analyses van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken en van SEO, die immers zijn gebaseerd op een woningmarkt zonder overheidsingrijpen.

In de volgende paragrafen schetsen we eerst kort het karakter van de woningmarkt en de woningbouwmarkt en het effect van een ruimtelijke ordeningsbeleid. Daarna bespreken we op basis van de voorgaande hoofdstukken nogmaals de situatie maar dan op een woningmarkt zonder overheidsingrijpen. Daarbij gaan we in op de problemen die daarbij ontstaan, aan de hand van thema's die in deze studie centraal staan:

betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten. Is de markt in staat om deze problemen zelf op te lossen? Vervolgens introduceren we een minimumkwaliteitsbeleid voor woningen en ten slotte een algemene inkomensherverdeling. Wat zullen deze maatregelen betekenen voor ontwikkelingen op de woningmarkt?

4.3.2 De markt als coördinatiemechanisme

Uitgangspunt is hier een woningmarkt zonder specifieke bemoeienis van de overheid met de woningmarkt en zonder sociale verhuurders. Wel is er sprake van indirecte overheidsbemoeienis via andere beleidsterreinen: zo gelden de algemene regels over contractvorming, zijn er belastingen (maar op de woningmarkt geen fiscale bevoordeling van bepaalde eigenaren of sectoren) en is er een ruimtelijk ordeningsbeleid waarmee door de overheid onder andere wordt bepaald waar wel en waar geen woningbouw mag plaatsvinden.

Bij het in beeld brengen van de consequenties van de markt als coördinatiemechanisme moeten we rekening houden met het feit dat zowel de woningmarkt als de woningbouwmarkt bijzondere eigenschappen hebben die moeilijk tegemoet getreden kunnen worden met conventionele markttheorieën. Volgens deze theorieën kan economische efficiëntie alleen bereikt worden als er aan de volgende standaardcriteria wordt voldaan (Barr, 1998, zie paragraaf 3.2):

- Actoren moeten over perfecte informatie beschikken, nu en in de toekomst.
- Er bestaat perfecte competitie omdat er veel vragers en aanbidders zijn, zodat alle actoren gelijke marktmacht hebben (geen discriminatie) en prijsnemer zijn.
- Er is sprake van complete markten waarop alle goederen en diensten, waarvoor men de kostprijs wil betalen, ook geleverd worden.
- Afwezigheid van marktfalen (die volgens Barr (1998) ontstaan bij publieke goederen, externe effecten en toenemende schaalvoordelen).

Zowel de woningmarkt als de woningbouwmarkt kennen vele imperfecties, die grotendeels gerelateerd zijn aan twee kenmerken van de woning: de binding aan de grond en de lange levensduur (Priemus, 1978). Ook het feit dat de woning voorziet in een eerste levensbehoefte en de combinatie van de onmisbaarheid en de hoge prijs van de woning, leiden tot imperfecties.

Vooral de fixatie van de woning aan één plaats en de beperkte mobiliteit van de vragers, zorgen ervoor dat aanbidders van woningen een oligopolistische positie innemen (imperfecte competitie door marktmacht van de aanbidders). Een dergelijke positie stelt hen op de vrije markt in staat om prijzen te zetten en boven de 'normale' winst, monopolioïde overwinsten te maken, zeker in situaties waarin sprake is van een algemeen woningtekort (Boelhouwer, 2003).

Het ruimtelijke ordeningsbeleid zorgt er bovendien voor dat er geen sprake is van complete markten waarop alle goederen en diensten, waarvoor men de kostprijs wil betalen, ook geleverd kunnen worden. De schaarste aan bouwgrond verstoort de marktwerking met als gevolg dat de markt van koopwoningen niet als een

nieuwbouwm¹ maar als een voorraadmarkt beschouwd dient te worden. De ontwikkeling van de verkoopprijzen is gekoppeld aan de ontwikkeling van de woningvraag en niet aan de kostprijs van een nieuwe woning. De relatie tussen het aanbod van nieuwe woningen en de vraagontwikkeling wordt daarbij gekenmerkt door een hoge mate van inelasticiteit (Abraham & Hendershott, 1996). Vanwege het grote verschil in marktvolume tussen nieuwbouw en bestaande voorraad gaan de nieuwbouwprijzen de verkoopprijzen van de bestaande koopwoningen volgen (Meen, 1998:11). De prijsontwikkeling in de bestaande woningvoorraad bepaalt daardoor de ruimte die een bouwondernemer heeft om een woning van een zekere kwaliteit met een daarbij behorende prijs op de markt af te zetten (Boelhouwer, 2003). Dit prijsniveau kan ver boven de kostprijs van de woning liggen. In dat geval kunnen we spreken van een schaarstepremie op de grond waarop de woning is gebouwd.

4.3.3 Consequenties voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten

Wat kunnen we in een woningmarkt waarin de markt het dominante coördinatiemechanisme is, verwachten van de drie in deze studies centrale thema's betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten van segregatie?

Het ruimtelijke ordeningsbeleid zorgt ervoor dat er sprake is van schaarste aan voor de woningbouw beschikbare grond. Vanuit de huidige situatie op de woningmarkt (een tekort aan woningen in grote delen van het land) leidt dit ertoe dat woningbouwgrond een relatief hoge prijs heeft, het aanbod beperkt reageert op vraagontwikkelingen en de prijs van nieuwe woningen bepaald wordt door prijsontwikkelingen in de voorraad. De huur- en koopprijzen van veel woningen in de huidige voorraad zullen hierdoor over het algemeen zodanig hoog zijn, dat een deel van de huishoudens geen effectieve vraag kan uitoefenen op de woningmarkt. Er zullen op termijn (ook) woningen met een lage(re) kwaliteit worden toegevoegd aan de woningvoorraad en binnen de woningvoorraad zal er een grotere differentiatie ontstaan in de kwaliteit van woningen, onder meer omdat er weinig woningen worden gesloopt. Gevolg is dat de gemiddelde kwaliteit van de woningvoorraad daalt.

Als er in het geheel geen (woon)technische minimumkwaliteitseisen worden gesteld aan woningen of woonruimte, is er aan de 'onderkant' van de woningmarkt feitelijk geen ondergrens aan de kwaliteit. Gegeven de schaarsteprijzen voor grond, zal er wel een ondergrens zijn aan de prijs van woningen, waardoor de huishoudens met de zwakste positie op de woningmarkt zijn aangewezen op woningen of woonruimte van een zeer lage kwaliteit. De markt kan hierop reageren door woningen aan te bieden van een lage kwaliteit of door woonruimte aan te bieden in de vorm van pensions, mobile homes etc.

Specifiek voor huishoudens met een laag of onzeker inkomen zal er door verhuurders of hypotheeknemers bovendien een risico-opslag in rekening worden gebracht. Dit verhoogt de kosten van het wonen voor deze huishoudens, wat van invloed is op de woningkwaliteit die voor deze huishoudens betaalbaar is.

¹ Op een nieuwbouwm¹ wordt op de middellange termijn de prijsontwikkeling van koopwoningen bepaald door de productiekosten. Wanneer de prijzen door schaarste stijgen tot boven het kostprijsniveau, zal de bouwondernemer reageren door nieuwe woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Deze bouwproductie heeft een prijsdrukkend effect tot gevolg, waardoor er een nieuw evenwicht op de woningmarkt ontstaat.

Naast een risico-opslag kan er ook sprake zijn van een selectie van risico's door verhuurders en hypotheeknemers waardoor huishoudens met lage of onzekere inkomens worden buitengesloten. Ook in de huidige Nederlandse situatie in de particuliere huursector en bij het afsluiten van hypotheekleningen is een dergelijke selectie van risico's mogelijk. In een woningmarkt waarin de markt het dominante coördinatiemechanisme is en er geen sociale huursector is, ontbreekt een opvang voor degenen die door selectie van risico's via de markt geen woning kunnen vinden. Alternatieven zijn later uit huis gaan, inwonen of elders zoeken naar een woning of woonruimte.

Over de mate waarin particuliere verhuurders in Nederland selectief zijn bij het verhuren van woningen is geen recent onderzoek bekend. Wel is uit een recent onderzoek onder commerciële verhuurders in Engeland gebleken dat rond de 20% van de commerciële verhuurders niet verhuurt aan mensen die huurtoeslag ontvangen (Department for Work and Pensions, 2006). Ook in Vlaanderen is een deel van de particuliere verhuurders selectief bij het aanvaarden van huurders (Vandenbroucke et al., 2007: 40). Het gaat daarbij vooral om de volgende drie groepen huurders: alleenstaanden met kinderen, allochtonen en huishoudens die beschikken over een huurwaarborg van de Vlaamse overheid. Ruim 40% van de verhuurders geeft aan dat zij huishoudens met een huurwaarborg weren². Voor de alleenstaanden met kinderen en de allochtonen is het percentage verhuurders dat aangeeft kandidaten te weigeren met respectievelijk 27% en 11% minder groot.

Bij het afsluiten van hypotheekleningen ontwikkelt de markt normen voor de verhouding tussen inkomen en (maximale) hypotheek en voor de verhouding tussen de hypotheek en de (executie)waarde van de woning. Huishoudens met een volgens deze normen te laag (of te onzeker) inkomen, komen niet in aanmerking voor financiering. Naast een selectie op basis van inkomen is er ook een selectie mogelijk op basis van locatie. Voor woningen in gebieden die als risicovol worden gezien wordt dan geen financiering verstrekt of wordt een risico-opslag in rekening gebracht. Aalbers (2003; 2006) vond aanwijzingen dat in Nederland op de hypotheekmarkt selectie van negatieve risico's plaatsvindt. Hij constateerde dat er in Rotterdam en Den Haag hypotheeknemers zijn die in bepaalde wijken waar veel etnische minderheden wonen, geen hypotheekleningen willen afsluiten. Als belangrijk nadeel van selectie van negatieve risico's noemt Aalbers het verhinderen van de opwaartse dynamiek van wijken en het versnellen van de neerwaartse dynamiek. Voor wat betreft het in rekening brengen van een risico-opslag geeft Aalbers (2006) aan dat in de Verenigde Staten hypotheekleningen worden afgesloten op basis van 'risk-based pricing' een risico-afhankelijke hypotheekrente. In Nederland staat deze vorm van hypotheekleningen volgens Aalbers (2006: 109) nog in de kinderschoenen. Aalbers geeft aan dat hoewel risk-based pricing voordelen oplevert voor zowel mensen met een laag als een hoog risicoprofiel, er ook een aantal gevaren zijn. Zo zijn er hypotheeknemers die met wurgcontracten, te hoge rentes³ en kleine lettertjes werken (Aalbers, 2006: 111). Ook wordt er in de subprime markt gewerkt met hypotheekleningen waarbij de aanvangsrente laag is of de rentebetaling tijdelijk laag kan zijn en de resterende rente wordt bijgeschreven bij de lening (feitelijk een vorm van klimlening). Dergelijke hypotheekleningen zijn risicovol, zeker wanneer de rente stijgt. Huishoudens met dergelijke hypotheekleningen komen dan in financiële problemen.

² Het instrument van de huurwaarborg, dat tot doel heeft selectie van negatieve risico's te voorkomen, blijkt dus niet optimaal te werken.

³ De huidige crisis op de markt voor subprime hypotheekleningen in de VS is mede veroorzaakt door een te lage inschatting van de risico's door de hypotheekverstrekkers en dus door een te lage rente.

Toetreden tot de koopwoningmarkt zal (ook) in een door de aanbieders gedomineerde woningmarkt voor veel huishoudens moeilijker zijn dan het huren van een woning. Daarmee is ook de overstap van een huurwoning naar een koopwoning niet altijd eenvoudig. Dit is het gevolg van (in de huidige praktijk bestaande) verschillen in de financiering van huur- en koopwoningen. Omdat in de koopsector veelal gewerkt wordt met een aflossingsperiode van 30 jaar, terwijl in de huursector wordt uitgegaan van een veel langere exploitatieperiode, zijn in de koopsector de maandelijkse lasten (in ieder geval aanvankelijk) hoger. Via de markt kan dit worden 'opgelost' door te werken met langere financieringsperioden of met (gedeeltelijk) aflossingsvrije hypotheeklen, maar dit vergroot de risico's die financiers lopen en vergroot de selectie van risico's en de toepassing van risico-opslagen.

Ten slotte zullen vooral in een gespannen woningmarkt zittende huurders te maken krijgen met marktmacht van verhuurders. Immers, een zittende huurder kan niet eenvoudig vertrekken wanneer hij wordt geconfronteerd met een forse huurverhoging. Aan verhuizen zijn immers transactiekosten verbonden. Bovendien heeft een woning voor veel huishoudens een emotionele waarde; het is een thuis.

Als we uitgaan van de huidige woningvoorraad in Nederland zullen op een woningmarkt zonder overheidsbemoediging dus zowel de betaalbaarheid als de toegankelijkheid voor huishoudens met de laagste inkomens aanvankelijk fors onder druk komen. Dit heeft gevolgen voor de huishoudens die als gevolg van risicoselectie worden geweigerd. Zij kunnen kiezen tussen bijvoorbeeld inwonen bij familie of later uit huis gaan of zij opteren voor een lagere kwaliteit. Als gevolg hiervan zal een grotere differentiatie ontstaan in de kwaliteit van de woningvoorraad. Dit gebeurt door nieuwe woningen met een lagere kwaliteit toe te voegen aan de woningvoorraad. Ook zal de markt substituten ontwikkelen voor woningen, zoals pensions en mobile homes. Daarnaast zal binnen de bestaande woningvoorraad de kwaliteit van een deel van de woningen achteruitgaan door het uitblijven van noodzakelijke investeringen. Deze ontwikkeling zal zich vooral voordoen in de minst gewilde wijken en buurten. Mensen die het zich kunnen veroorloven zullen wegtrekken uit deze wijken. Daar staat een instroom tegenover van mensen met een laag of onzeker inkomen. De prijzen van woningen in deze wijken en buurten zullen dalen. Hierdoor zal de bereidheid van huiseigenaren om te investeren afnemen. Er ontstaat een negatieve spiraal, waardoor uiteindelijk de kwaliteit van de woningen nog verder achteruit gaat. Financiers zullen geen hypotheeklen meer willen afsluiten of alleen met een hoog risico-opslag. Hierdoor wordt de neerwaartse dynamiek in deze wijken versneld en veel mensen raken opgesloten in de wijk. De toenemende concentratie van kansarmen kan leiden tot negatieve buurteffecten, zoals buurtoverlast, onveiligheid en stigmatisering.

Omdat we tot nu toe zijn uitgegaan van de huidige woningvoorraad en de huidige woningvraag in Nederland, zijn de consequenties van een woningmarkt zonder directe overheidsbemoediging in eerste instantie besproken vanuit een gespannen woningmarkt. Omdat er in dit basisscenario geen minimumkwaliteitseisen aan woningen worden gesteld, zullen er op termijn geen grote problemen zijn met betaalbaarheid en toegankelijkheid; de omvang en kwaliteit van de woningvoorraad zal zich aanpassen aan de betaalcapaciteit van huishoudens. Daarnaast zullen er substituten beschikbaar komen.

Wanneer in een dergelijke situatie de woningmarkt ontspant, bijvoorbeeld als gevolg van een afname van het aantal huishoudens, zal dit leiden tot een prijsdaling. De vraag naar woningssubstituten en naar de kwalitatief slechtste en minst gewilde woningen zal per saldo afnemen tot er een (nieuw) evenwicht is ontstaan.⁴

In een periode of in gebieden waarin sprake is van een ontspannen woningmarkt zal marktmacht van verhuurders een veel minder grote rol spelen. Verhuurders zullen het aantal verhuizingen willen beperken en (dus) geen grote huurverhogingen hanteren. Een verhuizing van een huurder brengt immers ook transactiekosten voor de verhuurder met zich mee: mutatieonderhoud, zoekkosten, leegstandskosten. Het beperken van transactiekosten door verhuurders wordt volgens Turner en Malpezzi (2003) vooral gezien als een goede strategie om een optimaal rendement te behalen door kleine particuliere verhuurders. Een verhuurder kan aan goede en trouwe huurders ook een korting op de huur verstrekken (Kemp, 2004).

4.3.4 Minimumkwaliteitseisen

Door het ontbreken van minimumkwaliteitseisen en de daarmee gepaard gaande verlaging van de kwaliteit van (een deel van) de woningvoorraad kunnen zich negatieve externe effecten voordoen (buurtoverlast, onveiligheid, gezondheid). Als deze negatieve externe effecten te groot worden, kan de overheid besluiten tot het formuleren van minimumkwaliteitseisen waaraan woningen dienen te voldoen. Dit heeft direct consequenties voor de betaalbaarheid en de bereikbaarheid van woningen, omdat het leidt tot een hogere (kost)prijs.

Afhankelijk van de minimumstandaard die wordt gesteld (en de daarmee gepaard gaande kostprijsstijging) en de bestedingscapaciteit van de huishoudens met de laagste inkomens, zal er sprake zijn van betaalbaarheids- en toegankelijkheidsproblemen. Voor huishoudens die zich de prijs van het minimumkwaliteitsniveau niet kunnen veroorloven, zijn er op de woningmarkt geen alternatieven. Langer bij de ouders blijven wonen, inwonen of wonen in pensions zijn dan mogelijke oplossingen.⁵ Als het minimumkwaliteitsniveau wordt vastgesteld op of onder het huidige niveau, zal dit leiden tot een lagere gemiddelde kwaliteit en een grotere differentiatie in de kwaliteit van woningen in de woningvoorraad.⁶ Deze grotere differentiatie in kwaliteit in de woningvoorraad zal leiden tot een ruimtelijke concentratie van zwakkere groepen huishoudens in de minst gewilde woningen. Dit heeft selectie van negatieve risico's en het toepassen van risico-opslagen tot gevolg. Daarnaast zal er, vooral in gebieden met druk op de woningmarkt, sprake kunnen zijn van marktmacht van verhuurders. Omdat de minimumkwaliteitseisen een 'bodem' leggen in de kwaliteit van de woningvoorraad, zullen negatieve buurteffecten zich, vergeleken met een situatie zonder minimumkwaliteitseisen, in minder sterke mate voordoen.

Als de woningmarkt ontspant als gevolg van een afname van het aantal huishoudens, zullen de huurprijzen en de prijzen van koopwoningen dalen. Hierdoor nemen de betaalbaarheid en toegankelijkheid toe en wordt het

⁴ Een 'algemene' ontspanning op de woningmarkt ligt niet voor de hand. Wel kan er sprake zijn van woningmarktgebieden waar sprake is van een vragersmarkt. Daar staat dan tegenover dat in andere gebieden, vooral de economische kerngebieden, spanning op de woningmarkt blijft bestaan.

⁵ Deze situatie kan leiden tot 'overbewoning'.

⁶ In de huidige situatie woont, als gevolg van in het verleden verstrekte subsidies, een groot deel van de lagere inkomensgroepen in woningen met een kwaliteitsniveau boven de minimale kwaliteitseisen.

voor (een deel van de) huishoudens die voorheen geen effectieve vraag konden uitoefenen op de woningmarkt, mogelijk om toe te treden. Als de prijzen dalen tot onder het kostprijsniveau, zal de investeringsbereidheid van huiseigenaren afnemen en zullen er weinig of geen nieuwe woningen worden toegevoegd aan de voorraad. Uiteindelijk zal er op de woningmarkt een evenwicht worden bereikt waarbij voor een deel van de huishoudens geldt dat zij geen effectieve vraag kunnen uitoefenen naar een woning. Dit komt door de voor een deel van de huishoudens te hoge (kost)prijs van het wonen, een gevolg van de minimumkwaliteitseisen die aan woningen worden gesteld.

4.3.5 Inkomensherverdeling buiten de woningmarkt

Stel dat de overheid om politieke redenen besluit tot een inkomensherverdeling waardoor de huishoudens met de laagste inkomens worden ondersteund. Deze inkomensherverdeling vindt plaats via de fiscus. Er wordt dus niet direct ingegrepen op de woningmarkt. Een dergelijke maatregel heeft wel gevolgen voor de situatie op de woningmarkt. Het wordt immers voor huishoudens mogelijk om (als men daarvoor kiest) meer uit te geven aan wonen. Leidt een dergelijke maatregel tot oplossing van de hiervoor genoemde problemen met betrekking tot betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten van segregatie?

In beginsel neemt als gevolg van de inkomensherverdeling de betaalbaarheid van het wonen toe voor de lagere inkomensgroepen. Dit zou op termijn moeten leiden tot meer en kwalitatief beter aanbod van woningen, afhankelijk van de keuzes die huishoudens maken. Een inkomensherverdeling zal dus eveneens een positief effect hebben op de toegankelijkheid en de gemiddelde kwaliteit van de woningvoorraad.

In hoeverre deze ontwikkeling zich voordoet is niet alleen afhankelijk van de mate waarin inkomensherverdeling plaatsvindt maar ook van de mate waarin via de ruimtelijke ordening ruimte geboden wordt aan het toevoegen van woningen aan de voorraad. Schaarste aan grond voor woningbouw leidt ertoe dat de verbetering van de betaalbaarheid en de daarmee gepaard gaande toename van de vraag in meer of mindere mate wordt verdisconteerd in de prijs via een schaarstepremie op grond. Naarmate de weglekeffecten (via een schaarstepremie op de grond) groter zijn, is het effect van een inkomensherverdeling geringer.

In een ontspannen woningmarkt zal er veel minder sprake zijn van weglekeffecten. De prijzen liggen op een lager niveau dan in een gespannen woningmarkt. In een dergelijke situatie betekent een inkomensherverdeling een toename van de bereikbaarheid en betaalbaarheid omdat, vergeleken met een situatie zonder inkomensherverdeling, veel meer huishoudens kunnen toetreden tot de woningmarkt. De vraag naar de minst gewilde woningen in de minst gewilde wijken zal in een ontspannen woningmarkt het eerst afnemen. Vooral in deze wijken kan er leegstand ontstaan, eigenaar-bewoners en verhuurders kunnen in financiële problemen raken, de investeringsbereidheid van huiseigenaren kan afnemen en er kan een concentratie ontstaan van lagere inkomensgroepen.

4.3.6 Evaluatie

Als we uitgaan van de huidige woningvoorraad in Nederland zullen in een woningmarkt zonder directe overheidsbemoeienis zowel de betaalbaarheid als de toegankelijkheid aanvankelijk fors onder druk komen. Vervolgens zal een grotere differentiatie ontstaan in de kwaliteit van de woningvoorraad. Dit gaat gepaard met een toename van de concentratie van woningen met een lage kwaliteit en kansarme huishoudens in bepaalde wijken en buurten. Als gevolg hiervan kunnen negatieve buurteffecten van segregatie ontstaan als buurtoverlast, onveiligheid en stigmatisering.

Huishoudens met een laag of onzeker inkomen worden geconfronteerd met selectie van negatieve risico's en risico-opslagen. Daarnaast zullen vooral zittende huurders te maken krijgen met marktmacht van verhuurders.

Omdat er geen sprake is van minimumkwaliteitseisen aan woningen of woonruimte, kan het aanbod van woonruimte zich aanpassen aan de financiële beperkingen van huishoudens, voor wie de kwaliteit van de aangeboden woningen of woonruimte de 'sluitpost' is.

Wanneer de woningmarkt ontspant zal dit leiden tot een prijsdaling. De vraag naar woningssubstituten en naar de kwalitatief slechtste en minst gewilde woningen zal per saldo afnemen tot er een (nieuw) evenwicht is ontstaan. In een ontspannen woningmarkt zal marktmacht van verhuurders een veel minder grote rol spelen. Verhuurders zullen het aantal verhuizingen willen beperken en (dus) geen grote huurverhogingen hanteren.

Als er minimumkwaliteitseisen aan woningen worden gesteld, leidt dit tot een hogere kostprijs voor woningen. Hierdoor kunnen er voor een deel van de huishoudens betaalbaarheids- en bereikbaarheidsproblemen ontstaan. Goedkopere alternatieven zijn dan niet aanwezig, vanwege de minimumkwaliteitseisen die aan woningen worden gesteld. Ook wanneer er minimumkwaliteitseisen voor woningen gelden, zal er sprake zijn van een differentiatie in de kwaliteit van woningen in de woningvoorraad. Deze differentiatie zal leiden tot een ruimtelijke concentratie van zwakkere groepen huishoudens in de minst gewilde woningen. Negatieve buurteffecten zullen zich overigens, vergeleken met een situatie zonder minimumkwaliteitseisen, in minder sterke mate voordoen.

Als de woningmarkt ontspant als gevolg van een afname van het aantal huishoudens, zullen de huur- en koopprijzen dalen. Hierdoor nemen de betaalbaarheid en toegankelijkheid toe en wordt het voor meer huishoudens mogelijk om toe te treden tot de woningmarkt. Uiteindelijk zal er op de woningmarkt een evenwicht worden bereikt waarbij toch nog een deel van de huishoudens geen effectieve vraag kan uitoefenen op de woningmarkt, omdat de ontstane minimumkwaliteitseisen leiden tot een voor hen te hoge (kost)prijs.

Tabel 4.1 Evaluatie van de markt als dominant coördinatiemechanisme

		Markt	Markt met minimum-kwaliteitseisen	Markt met herverdeling van inkomens en minimale kwaliteitseisen
Betaalbaarheid		Geen probleem (kwaliteit sluitpost)	Probleem (lagere inkomens kunnen minimum-kwaliteit niet betalen)	Mogelijk probleem (afhankelijk van de mate van herverdeling en niveau minimum-kwaliteit)
	Herverdeling	Nee	Nee	Ja
	Marktmacht	Ja (bij gespannen markt)	Ja (bij gespannen markt)	Ja (bij gespannen markt)
Toegankelijkheid		Geen probleem (kwaliteit sluitpost)	Probleem	Mogelijk probleem
	Selectie negatieve risico's	Ja (alternatief is lagere kwaliteit)	Ja	Mogelijk
	Risico-opslagen	Ja	Ja	Mogelijk
Negatieve buurteffecten		Zeer groot	Groot	Mogelijk
Nadelen		Uitkomst kan als maatschappelijk ongewenst worden ervaren	Op lange termijn wordt deel van de woning-behoefte niet omgezet in effectieve vraag	Weglekeffect (bij gespannen woningmarkt)

In hoeverre een algemene inkomensherverdeling leidt tot een verbetering van de betaalbaarheid en een groter en kwalitatief beter aanbod van woningen is afhankelijk van de mate van herverdeling en van de mate waarin via het ruimtelijke ordeningsbeleid ruimte wordt geboden aan het uitbreiden van de woningvoorraad. Als de mogelijkheden voor uitbreiding van de woningvoorraad beperkt zijn, zal een deel van de extra bestedingscapaciteit van de lagere inkomensgroepen 'weglekken' via een hogere prijs. Naarmate de weglekeffecten (via een schaarstepremie op de grond) groter zijn, is het effect van een inkomensherverdeling geringer.

In een ontspannen woningmarkt liggen de prijzen op een lager niveau. Een inkomensherverdeling zorgt voor een toename van de bereikbaarheid en betaalbaarheid omdat meer huishoudens kunnen toetreden tot de woningmarkt. Daarbij zal de vraag naar de minst gewilde woningen in de minst gewilde wijken het eerst afnemen. Vooral in deze wijken kan de investeringsbereidheid van huiseigenaren afnemen en kan er een concentratie ontstaan van lagere inkomensgroepen.

4.4 Non-profitsector

4.4.1 Inleiding

Ook hier is een woningmarkt zonder overheid het vertrekpunt. Echter, in de non-profitsector is de dominante factor daar waar het gaat om het publieke belang. Het gaat om non-profitorganisaties die vanuit de samenleving ontstaan. De non-profitorganisatie als verzelfstandigd overheidsorgaan laten we hier buiten beschouwing.

4.4.2 Non-profitorganisaties als coördinatiemechanisme

In de literatuur over non-profitorganisaties zijn twee gronden voor het ontstaan van non-profits te onderscheiden. Een eerste aanleiding is dat de markt faalt en er geen overheid is die poogt dit falen te compenseren, zoals omschreven in hoofdstuk 4. Dit kan ertoe leiden dat een markt niet compleet is en dat een bepaalde groep vragers niet door de markt wordt bediend. Deze vragers kunnen zich verenigen en besluiten om een non-profitorganisatie op te richten om ervoor te zorgen dat er ook aanbod gerealiseerd wordt voor deze vraag. In het geval van de woningmarkt kunnen we een vergelijking maken met de woningbouwverenigingen en bouwspaarkassen die eind 19^e eeuw ontstonden (Van der Schaar, 1987). Het doel van een dergelijke vereniging was het realiseren van betaalbare woningen en toegang tot leningen voor de leden. Het benodigde kapitaal werd door de leden bijeengespaard en eventueel gesponsord door bijvoorbeeld werkgevers. Overigens kunnen ook coöperaties zoals met name in Denemarken, Zweden, Duitsland en Oostenrijk tot deze groep gerekend worden. De gemeenschappelijke kern is dat het gaat om particulier initiatief, dat een doel voor eigen gemeenschap nastreeft en dat er geen sprake is van een 'non-distribution constraint'. Dit houdt in dat er geen winst kan worden uitgekeerd. Eventuele winsten dienen te worden ingezet ten behoeve van de sociale doelstelling.

Er is echter ook een andere vorm van particulier initiatief en afwezigheid van winstoogmerk. Een professionele organisatie kan kiezen voor de status van non-profitorganisatie (Glaeser & Shleifer, 1998). Deze non-profitstatus is een logische keuze als de baten van deze keuze hoger zijn dan de lasten. Als klanten, personeel en donoren zich beschermd voelen door de non-profitstatus heeft de organisatie een concurrentievoordeel. In het geval van de woningmarkt denken we aan grote professionele organisaties die kiezen voor een non-profitstatus. Het doel van deze grote professionele organisaties is dat zij het publieke belang dienen.

Zoals Hoogendijk (2000) en Glaeser & Shleifer (1998) veronderstellen, dragen de volgende vier omstandigheden bij aan de meerwaarde van de non-profitstatus. De meerwaarde is groter:

- Naarmate de kans groter is dat de kwaliteit van de geleverde dienst of het product kan afnemen nadat het verkoopcontract is gesloten.
- Het product of de dienst zich in een sfeer van ideologie en altruïsme bevindt.
- Er hoge kosten verbonden zijn aan het overstappen naar een andere leverancier.
- Naarmate de omgeving minder winstgevend is.

De woningmarkt voldoet in ieder geval aan twee van deze kenmerken: hoge kosten van verandering van leverancier en veranderbare kwaliteit na afsluiten van het contract. De kosten van het zoeken van een andere leverancier zijn hoog te noemen. Een woning is ook een thuis, dus verhuizen heeft niet alleen financiële maar ook emotionele kosten. Bovendien is er een redelijke kans aanwezig dat de kwaliteit van de woning verandert na het moment dat het contract is afgesloten. We denken hierbij met name aan het beheer van de woning en ook de woonomgeving in bredere zin. Verloedering van woningen en buurten kan grote gevolgen hebben voor de waarde van woningen en het woongenot van bewoners.

Ideologie en altruïsme, het tweede criterium, zijn aanwezig als het gaat om het wonen, maar minder dan bijvoorbeeld in de gezondheidszorg of onderwijs. Niet voor niets wordt wonen bestempeld als wankele pilaar van de verzorgingsstaat. Wat betreft de Nederlandse situatie kunnen we concluderen dat in de tijd van de invoering van de Woningwet het ideaal helder was: adequate huisvesting voor een ieder en het vermijden of opheffen van dakloosheid. Na de Tweede Wereldoorlog was bijdragen aan de afname van de woningnood een breed gedragen doel waaraan non-profits een belangrijke bijdrage leverden. Momenteel zijn adequate huisvesting voor kwetsbare en bijzondere groepen en bijdragen aan de leefbaarheid van wijken de belangrijkste doelen. Stedelijke vernieuwing en voorkoming van segregatie zijn politieke doelen met draagvlak, maar de rol van non-profits hierin is niet scherp afgebakend. Of zoals de Jong (2007) aangeeft, de legitimatie van de gemeenschap is weggefallen en de legitimatie van rechtvaardigheid is nog niet voldoende uitgewerkt.

Wat betreft winstgevendheid, het vierde criterium, vallen de omstandigheden op de woningmarkt in Nederland niet uit in het voordeel van een non-profit. De prijzen van woningen hebben een enorme stijging doorgemaakt en er zijn aantrekkelijke rendementen behaald in de afgelopen decennia. In zo'n winstgevende omgeving ligt het voor een professionele organisatie niet voor de hand om uit kostenoverwegingen voor een non-profitstatus te kiezen. Er is echter sprake van een tijd- en plaatsafhankelijkheid. In ons buurland Duitsland is de markt ruimer en staan de prijzen van woningen onder druk en is er aanzienlijk minder winst te behalen met het verhuren van woningen. In ruime markten is de kans groter dat een organisatie spontaan kiest voor de non-profitstatus dan in een krappe woningmarkt.

In de bestuurskundige literatuur wordt verondersteld dat non-profits hogere kwaliteit leveren omdat zij geen winst hoeven te maken en vaak goedkoop kunnen produceren door de inzet van vrijwilligers (Hupe & Meijs, 2007). Ook de socioloog Kemeny (1995), die een boek schreef over de sociale huursector, gaat ervan uit dat non-profits goedkoper zijn dan commerciële bedrijven. Hij gaat er bij een unitaire huurmarkt vanuit dat een non-profit sociale huursector een betere prijs-kwaliteitverhouding levert en daarmee invloed uitoefent op de rest van de woningmarkt. Zo kan er sprake zijn van een dominante, een leidende of een beïnvloedende rol van een non-profitsector op de woningmarkt.

In de economische benadering wordt verondersteld dat non-profitorganisaties minder efficiënt zijn en op termijn de concurrentie met de commerciële sector zullen verliezen (Hansman, 1987). Een non-profitorganisatie kan alleen maar bestaan omdat zij vertrouwen geniet en klanten bereid zijn te betalen voor de meerwaarde die wordt geleverd. Overigens wordt wel onderkend dat de producten van de non-profitorganisatie goedkoper kunnen zijn door lagere kosten als gevolg van de inzet van vrijwilligers en donatie van sponsors die het ideaal van de organisatie willen ondersteunen.

4.4.3 Consequenties voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten

Non-profits kunnen een bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van wonen. Met name door goederen te leveren tegen een prijs lager dan de marktprijs, dragen zij bij aan de betaalbaarheid van het wonen. De mate waarin dit mogelijk is, hangt sterk af van de wijze waarop de non-profit is vormgegeven en gefinancierd. Wie in aanmerking komen, hangt af van de soort non-profitorganisatie, zo zullen particuliere non-profits het eigenbelang van leden van de gemeenschap nastreven. Daarnaast zijn er non-profits die een breder doel nastreven en logischerwijs ook een bredere doelgroep kennen. De mate waarin zij de prijs kunnen verlagen hangt af van de financiële positie en de mate waarin donoren bereid zijn bij te dragen. Door het aanbieden van producten beneden de marktwaarde kunnen non-profits een bijdrage leveren aan inkomensherverdeling. Marktmacht kan leiden tot benadeling van de huurder. Immers, de huurder kan niet zomaar verhuizen als de verhuurder de huur buitensporig verhoogt. De huurder moet kosten maken. We gaan ervan uit dat de non-profitverhuurder tot doel heeft zijn huurders op adequate wijze te bedienen en zijn marktmacht niet zal aanwenden om de huurder te benadelen.

Discriminatie van kwetsbare groepen als gevolg van informatieasymmetrie is een tweede vorm van marktinefficiëntie. In het geval van de kleine woningbouwvereniging is het de vraag wie er lid mag worden van de vereniging. De kans is groot dat zo'n vereniging bepaalde mensen liever niet ziet als lid en deze liever niet op de wachtlijst voor een woning zet. Het is een van de nadelen van non-profits waar Hupe&Meijs (2001) op wijzen: cliëntelisme en paternalisme.

Bij de tweede variant gaat het om een grote professionele onderneming die bewust kiest voor de non-profitstatus en het publiek belang wil dienen. Deze organisatie heeft het tegengaan van discriminatie verheven tot doelstelling en we mogen verwachten dat iedereen, ook degenen die door de commerciële partijen worden geweerd, toegang krijgen tot een woning.

Het buurteffect is het laatste publieke belang. De vraag is of een non-profitorganisatie hier een rol kan spelen. Als het gaat om de buurteffecten, kan er bij een particuliere non-profitorganisatie sprake zijn van een effect op de buurt in de vorm van betrokkenheid en gezamenlijkheid. Waar het gaat om het tegengaan van negatieve effecten van segregatie is de kans klein dat iets dergelijks tot de ambities, laat staan tot de financiële mogelijkheden behoort.

In het tweede geval kan een organisatie zich richten op het tegengaan van negatieve externe effecten van ruimtelijke segregatie of het verbeteren van de leefbaarheid van buurten. Er kan invulling worden gegeven aan deze doelstellingen door te voorkomen dat er negatieve effecten van segregatie ontstaan, door bijvoorbeeld buurtverval te voorkomen of te beperken. Een andere mogelijkheid is dat de kwetsbare groepen in deze buurten worden ondersteund in het vergroten van maatschappelijke kansen. Er kan invulling worden gegeven aan deze doelstelling door te streven naar geografische spreiding van betaalbare woningen en daarmee van lage inkomensgroepen. Een nieuwbouw-, voorraad-, verkoop- en woningtoewijzingsbeleid gericht op spreiding van mensen met een laag inkomen over stad of regio is een manier om hieraan invulling te geven. Een andere strategie is bemoeienis van de non-profitsector met slechte buurten die in handen zijn van particulieren. Met overtuigingskracht, organisatiekracht en financiële inzet kan een bijdrage worden geleverd aan buurtverbetering. Er kan ook voor worden gekozen om buurten op te kopen.

4.4.4 Dilemma's

Zoals omschreven in hoofdstuk vier heeft ieder coördinatiemechanisme zijn eigen vorm van legitimiteit en financiering, voor de markt en de overheid zijn dit 'choice' en 'vote', voor de non-profits gaat het om 'voice'. We gaan hier nader in op die 'voice' van de twee typen non-profits. Vervolgens staan we stil bij de financiële continuïteit van dergelijke organisaties.

Legitimiteit

De gemeenschapnon-profitorganisaties bedienen de eigen doelgroep. Het gaat om het aanbieden en mogelijk beheren van woningen en wellicht ook om inzet in de buurt. Dit is immers van belang voor het woongenot van de betrokkenen en ook voor de waarde van het vastgoed. Het selecteren van bewoners en leden van de vereniging kan hier ook toe behoren. Immers, de bewonerssamenstelling is van grote invloed op woongenot en waarde van de woning. Het is voor een dergelijke kleinschalige organisatie moeilijk om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van segregatie.

De grote professional rekent het voorkomen of beperken van negatieve buurteffecten tot haar doelstellingen, evenals het tegengaan van discriminatie van kwetsbare groepen. Het combineren van deze doelstellingen heeft een zekere logica: degene die zorgt voor de kwetsbare groepen is logischerwijs ook betrokken bij het tegengaan van negatieve effecten van concentratie van kwetsbare groepen. Als het verheffen van mensen centraal staat, liggen beide doelstellingen in elkaars verlengde.

Echter, er is ook een zekere spanning aanwezig tussen deze twee doelstellingen. Het huisvesten van probleemgroepen kan een negatief effect hebben op de buurt en daarmee op het woongenot van buurtgenoten. Dit wordt ook duidelijk in de huidige stedelijke vernieuwing. Om wijken te versterken worden plannen en woningen gemaakt om sterkere bewoners aan te trekken.

Bij legitimiteit gaat het enerzijds over helderheid van de doelstelling, anderzijds over degenen die de legitimiteit verschaffen. In het geval van de non-profits opgericht door particulieren is dit helder: degenen die aangesloten zijn bij de organisatie, geven de non-profit haar legitimiteit. Bij de professionele non-profitorganisatie is dit minder eenduidig.

De Jong (2008) maakt in zijn essay 'Back to civil society?' onderscheid tussen groepen die eigen belang nastreven (gemeenschapnon-profits) en groepen die collectieve belangen van outsiders nastreven. Bij de laatste groep kan gedacht worden aan stichtingen en non-gouvernementele organisaties (NGO's). De legitimatie van dergelijke organisaties is rechtvaardigheid. Het gaat om organisatie die werken vanuit eigen idealen in het belang van het algemeen. De legitimatie ligt in de ideologie en de disciplinerende ligging in handen van de geldverschaffers, de donateurs en de vrijwilligers.

Helderman (2007) wijst er in zijn proefschrift op dat er meer is dan overheid en markt en dat collectieve belangenbehartiging een alternatief is voor individuele empowerment. Bij de collectieve belangenbehartiging maakt hij onderscheid tussen de lokale gemeenschap en de sociale beweging. Hij stelt zich de vraag of het mogelijk is een soort van democratie te organiseren voor deze laatste beweging. De conclusie van zijn proefschrift luidt: 'Dilemma's van collectieve actie zijn een belangrijke legitimatiebron van de overheid, maar dilemma's van de collectieve actie rond huisvesting en zorg kunnen alleen in een complementaire institutionele orde worden opgelost.'

Financiële continuïteit

Non-profitorganisaties hebben voordelen maar ook nadelen. Opmerkelijk genoeg is er weinig overeenstemming over met name de voordelen. In de meer bestuurskundige literatuur worden er veel voordelen van non-profits onderscheiden. Zo concluderen Hupe & Meijs (2001) dat non-profits in vergelijking met marktpartijen niet alleen betere kwaliteit leveren, maar ook innovatiever zijn, sociale verandering kunnen bewerkstelligen en ook bijdragen aan het behoud pluralisme en diversiteit in de samenleving. Zij hebben een bindende werking: zij geven betekenis aan sociaal kapitaal doordat zij mensen bijeenbrengen om samen iets te verbeteren. Het gaat hier met name om de gemeenschapsvariant van de non-profitorganisaties. En Hupe & Meijs (2001) kondigen aan dat zij de non-profitorganisatie vergelijken met markt en overheid, maar bij bijvoorbeeld evaluatie van de innovatiekracht ligt een sterk accent op de voordelen van non-profits in vergelijking met de overheid. Dit verklaart ook waarom de uitkomsten van deze vergelijking zo verschillen van die van bijvoorbeeld Hansman die non-profits vergelijkt met commerciële organisaties en concludeert dat non-profits juist minder innovatief zijn dan commerciële bedrijven.

Non-profits hebben echter ook nadelen zoals particularisme: er worden kleine groepen samengebracht en er kan sprake zijn van discriminatie van andersdenkenden. In het verlengde hiervan ligt paternalisme, waardoor mensen erg afhankelijk worden van de bestuurders zonder dat er sprake is van duidelijke rechten zoals in het geval van overheidsorganisaties. Ten slotte ligt bij kleine organisaties die werken met vrijwilligers amateurisme op de loer.

Volgens de economische theorie zijn non-profitleveranciers per definitie duurder dan profit leveranciers (Hansmann, 1987). Dat er klanten zijn voor deze duurdere non-profit organisaties is volgens Hansmann te danken aan het feit dat men vertrouwen heeft in de non-profitsector en de geleverde goederen. De kans dat een non-profitorganisatie op de lange termijn zelfstandig overleeft, is echter klein. Omdat er geen sprake is van een winstprikkel is de kans groot dat non-profits trager dan profitorganisaties reageren op marktprikkels (Handy, 1997). Bovendien is het voor non-profits vaak moeilijk om kapitaal aan te trekken voor een verandering van koers (Steinberg, 2003).

Voor de professionele non-profitonderneming is het probleem van amateurisme niet relevant. We hebben de organisatie immers als professioneel gedefinieerd. Particularisme en paternalisme kunnen echter wel een rol spelen. Met name degenen die elders niet of moeilijk een woning kunnen vinden, zijn afhankelijk van de organisatie.

Ten slotte speelt voor de professionele non-profits de vraag in hoeverre het loont om non-profit te zijn. Met name de hoge rendementen op de woningmarkt en het ontbreken van een helder woonideaal vormen bedreigingen voor de legitimiteit van non-profitstatus.

4.4.5 Evaluatie

Ontstaan

Non-profits die als doel hebben een bijdrage te leveren aan een of meer van de drie centrale kwesties, ontstaan vanuit de samenleving. In het voorgaande beschreven we dat de betaalbaarheid en toegankelijkheid in ruime markten minder een probleem vormen van in een krappe markt. De kans dat non-profits ontstaan, zal in een krappe markt daarom groter zijn dan in een ruime markt. Immers, er is dan een duidelijk probleem dat

de legitimiteit vormt voor een non-profitorganisaties. Anderzijds zullen in een krappe markt de winstmogelijkheden groter zijn dan in een ruime markt. In een dergelijke markt is de kans dat een bedrijf kiest voor een non-profitstatus kleiner dan in een ruime markt.

Bijdrage aan de drie kernkwesities

Non-profits kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de betaalbaarheid van woningen of leningen. In het geval van de particuliere non-profits verenigen mensen zich en brengen zij middelen bijeen met als doel betaalbare woningen en leningen te realiseren. In vergelijking met een commercieel bedrijf hebben zij het voordeel dat ze geen winst hoeven uit te keren en kunnen werken met vrijwilligers en wellicht ook nog giften ontvangen. Het voordeel dat op deze wijze wordt behaald, zal naar verwachting ten goede komen aan de gemeenschap in de vorm van een lagere prijs dan de marktprijs.

Bij een professionele non-profitorganisatie is het de vraag in hoeverre zij legitimiteit kan vinden voor het betaalbaarheidsvraagstuk. Bij het onderwerp betaalbaarheid gaat het om een herverdelingskwesitie en de vraag is of een professionele non-profitorganisatie op dit onderwerp legitimiteit kan verwerven. Een volgende vraag is hoe het geld bijeenkomt om dit op te lossen. Het niet uitkeren van winsten lijkt in dit geval niet toereikend om het betaalbaarheidprobleem op te lossen. Voorts zien we de sponsors niet in de rij staan om via non-profits betaalbaarheid van wonen te sponsoren. Voor een onderwerp als inkomensherverdeling ligt democratische legitimering en dus uitvoering door de overheid meer voor de hand.

Wat betreft marktmacht lijkt het logisch dat zowel de gemeenschapsnon-profit als de professionele non-profit zorg dragen voor bescherming van hun leden, danwel klanten en hun marktmacht niet zullen uitoefenen.

De volgende twee punten betreffen discriminatie en buurteffecten van ruimtelijke segregatie. Van een non-profit kan op dit terrein weinig worden verwacht. Die zal voor de eigen groep zorgen en andere uitsluiten.

Wat betreft de professionele non-profit speelt het legitimiteitsvraagstuk in grote mate. Is er draagvlak voor zorg voor bepaalde mensen zoals daklozen, is er draagvlak voor het bevorderen van leefbaarheid in buurten en zijn die twee te verenigen? Is de non-profit er primair voor een goede huisvesting van zwakke groepen of voor leefbare buurten? Een goed draagvlak is een cruciale voorwaarde voor een bijdrage van professionele non-profits aan de kwesities discriminatie en buurteffecten. De grote vraag is hoe deze doelen worden geformuleerd en wie het draagvlak zouden moeten verzorgen voor de geformuleerde doelen.

Financiële continuïteit

Een andere vraag is in hoeverre non-profits in staat zijn om met commerciële bedrijven op de woning- en hypotheekmarkt te concurreren. Non-profitorganisaties zijn niet onderhevig aan de tucht van de markt of die van de overheid. Volgens de economische theorie is de non-profitorganisatie hierdoor per definitie onderhevig aan het risico van inefficiëntie. Dit risico zal bovendien groter zijn naarmate ook legitimering vanuit de non-profitomgeving ontbreekt. Amateurisme en gebrek aan efficiency zijn inherent aan met name non-profits die ertoe kunnen leiden dat deze organisaties op lange termijn de concurrentie met de commerciële sector verliezen of failliet gaan of worden overgenomen door commerciële organisaties. Een ander punt is dat het vertrouwen van de klant in non-profits kan afnemen als de markt transparanter wordt. Hiermee kan het vertrouwensvoordeel van de non-profitorganisatie verdwijnen en kan de organisatie de concurrentie met commerciële organisaties verliezen.

Tabel 4.2 Evaluatie van de non-profitsector als dominant coördinatiemechanisme

		Gemeenschapsnon-profit	Professionele non-profit
Betaalbaarheid			
	Herverdeling	Huurprijs beneden markthuur Beperkte bijdrage	Huurprijs beneden markthuur Beperkte bijdrage
	Marktmacht	Bescheiden huurverhoging	Bescheiden huurverhoging
Toegankelijkheid			
	Risicoselectie	Niet-leden worden buitengesloten	Opvang kwetsbare groepen is legitiem doel
	Risico-opslag	Nee	Nee
Buurteffecten			
		Gemeenschappelijk belang in de buurt: gemeenschapsvorming	Tegengaan segregatie: investeren in gespreide voorraad Investeren in kwaliteit woning en buurt: renovatie, buurtbeheer Investeren in leefbaarheid en sociale stijging
Keerzijde			
		Amateurisme Financiële continuïteit Inefficiëntie	Legitimiteit Inefficiëntie Financiële continuïteit Interne strijdigheid van doelstellingen

Mogelijke oplossingen

Er zijn twee kwesties cruciaal in het geval de non-profits dominant zijn bij het oplossen van de drie kwesties van publiek belang: de legitimiteit en de financiële continuïteit. Deze twee staan overigens niet los van elkaar. Legitimiteit en financiële middelen gaan doorgaans hand in hand. Immers, wanneer een doel legitiem is en op draagvlak kan rekenen, is de kans groot dat enige partij hiervoor financiële middelen beschikbaar wil stellen. Om de zwakke punten van non-profits op te heffen is bijvoorbeeld een coalitie met de overheid denkbaar. Wanneer de overheid overtuigd is van het nut van een non-profitorganisatie en van mening is dat deze een publiek belang dient, kan dit gepaard gaan met financiële steun. En wanneer er sprake is van financiële steun is het logisch dat er ook sprake is van verantwoording van de inzet van deze steun. Hiermee komt de overheid in de rol van toezichthouder en wordt de non-profitorganisatie deels onderdeel van de parlementaire democratische legitimatie.

4.5 De overheid

4.5.1 Inleiding

De overheid heeft verschillende instrumenten om ervoor te zorgen dat huisvesting betaalbaar is, naast de huisvesting die via de effectieve vraag wordt gerealiseerd.

We onderscheiden vier groepen instrumenten: de overheid biedt zelf sociale huisvesting aan, de overheid subsidieert het aanbod van woningen, de overheid subsidieert de vraag naar woningen of de overheid reguleert de woningmarkt, bijvoorbeeld de prijzen, de woningkwaliteit, de woningtoewijzing of de condities waaronder huishoudens hypothecaire leningen kunnen verkrijgen of woningen kunnen huren.⁷

Omdat we uitgaan van een overheid die geen voorkeur heeft voor huren of kopen, hanteren we zoveel mogelijk 'eigendomsneutrale' terminologie. Er is sprake van betaalbare woningen. Deze kunnen zowel huur- als koopwoningen zijn. Er is sprake van prijs; daarmee bedoelen we huurprijs en koopprijs. Alleen als een bepaald argument betrekking heeft op of kopen of huren, hebben we dat ook expliciet gemaakt.

We veronderstellen dat de overheid bij schaarste op de woningmarkt eerder ingrijpt dan op een ontspannen woningmarkt. Zo zal de overheid zich bijvoorbeeld genoodzaakt zien om 'uit de pan rijzende' prijzen in combinatie met slechte woningkwaliteit te reguleren, mits er voldoende (democratisch) draagvlak is voor dit publieke belang (zie paragraaf 4.2). Voor overheidsingrijpen geldt echter in alle gevallen dat de baten groter moeten zijn dan de kosten, anders is er sprake van overheidsfalen volgens Hof et al. (2006). Volgens Barr (1998) is er sprake van overheidsfalen als de overheid acties onderneemt op grond van zelfbelang in plaats van het doel om de sociale welvaart te maximaliseren. De kans dat dit gebeurt zal groter zijn naarmate de overheid bureaucratischer opereert of de overheid meer ingaat op de wensen van coalities van kiezers of belangengroepen.

4.5.2 Overheidsproductie van woningen

Overheidsproductie van woningen heeft als doel huisvesting te realiseren die niet langs andere wegen gerealiseerd wordt. De term overheidsproductie kan een of meerdere van de volgende activiteiten bevatten: regulering van de productiebeslissing en de financiering van de woningproductie, de productie en de financiering van de woningproductie, regulering van de exploitatie of toewijzing van de woning. Per onderscheiden activiteit zou de overheid een rol kunnen vervullen. We gaan er voor de eenvoud vanuit dat de overheid al deze rollen vervult.

Een belangrijke volgende vraag is: wie de overheid is? De belangrijkste onderscheiden vorm van overheidsproductie in Noordwest Europa heeft plaats gevonden via gemeentelijke woningbedrijven (Elsinga et al., 2007). Deze kunnen meer of minder op afstand gesteld zijn van de (lokale) overheid. Een overheid zou ook sociale non-profitverhuurders in het leven kunnen roepen (zoals de HLM's in Frankrijk) of gebruik maken van non-profitverhuurders, zoals dat in het verleden gebeurde met de Nederlandse woningcorporaties en de

⁷ Als actoren in netwerken moeten onderhandelen over problemen en oplossingen stellen De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) dat andere instrumenten dan wet- en regelgeving gewenst zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het instrument van informeren/proberen te overtuigen, de communicatie. Het gebruik van kengetallen is een ander instrument dat in deze tekst niet nader wordt uitgewerkt. Men denke hier bijvoorbeeld aan 'shaming by naming' of 'competition by embarrassment' (zie CPB, 2000).

Engelse housing association⁸. Dergelijke verhuurders kunnen meer of minder direct als verlengstuk van de overheid worden ingezet, zoals de relatie tussen de woningcorporaties en de overheid voor én na de bruterings toont. Zowel voor gemeentelijke woningbedrijven als non-profitverhuurders geldt dat naarmate zij verderafstaan van de overheid, er minder of geen sprake zal zijn van overheidsproductie.

Woningproductie door de overheid kent een aantal voor- én nadelen. Het grootste voordeel is dat er woningen worden gebouwd die anders niet aangeboden zouden worden en dat deze woningen ook worden toegewezen aan de door de overheid geformuleerde doelgroep. Eveneens kan de overheid zorgdragen dat marktmacht en risicobeperking niet worden toegepast. Ook kan de overheid zorg dragen voor het stellen van minimumkwaliteitseisen om negatieve externe effecten als gevolg van slechte kwaliteit te voorkomen. De alomvattende controle gaat echter ten koste van een aantal zaken: als het om huren gaat, ontstaat er mogelijk een marginale sector waarin verhoudingsgewijs veel overheidsmiddelen geïnvesteerd worden en die separaat van de markt opereert. Verder leert de ervaring dat de huurder zich afhankelijk en passief gaat opstellen en dat de kans groot is dat het management bureaucratisch en inefficiënt is. De huurder krijgt immers een woning toegewezen en kan zelf niet de prijskwaliteitsafweging maken die de huurder bij ontvangst van een woonbon bijvoorbeeld wel moet maken (King, 2006; Oxley, 2007; Steenssens & Van Regenmortel, 2007 op basis van Zimmerman, 1995).

Is er een theoretische rechtvaardiging te vinden is voor de overheidsproductie van woningen? Barr (1998) geeft aan dat alleen efficiëntie-argumenten (zie paragraaf 3.2.1) overheidsingrijpen in de vorm van regulering, aanbods subsidie of in casu overheidsproductie, kunnen rechtvaardigen. De efficiëntiecriteria waaraan de woningmarkt mogelijk niet voldoet (ongewenste buurteffecten (negatieve externe effecten), asymmetrische informatie (risicoselectie) en imperfecte competitie (marktmacht)), kunnen volgens Barr (1998) via andere vormen van overheidsingrijpen opgelost worden, met name door regulering (zie alternatieven genoemd in paragraaf 3.2.1 en ook hierna). Overheidsproductie van woningen is daarmee volgens Barr (1998) niet nodig vanuit efficiëntie-overwegingen. Hij gaat hier voorbij aan de mogelijkheid dat een 'te veel' aan regulering kan leiden tot uitval van aanbod.

In de praktijk zijn er efficiëntieredenen te vinden die pleiten voor overheidsproductie. In het verleden hebben overheden bij het tegengaan van de woningnood in Nederland en andere landen een rol gespeeld. Vandaag de dag is er een rol te bedenken voor de overheid bij het tegengaan van negatieve externe effecten, zoals bij onveiligheid en slechte leefbaarheid in de wijk als gevolg van marktfalen. De overheid kan in deze situatie bijvoorbeeld besluiten om de nodige investeringen zelf ter hand te nemen.

De sociale rechtvaardigheid (herverdeling van inkomen) wordt welvaartstheoretisch gezien het beste gediend door inkomensoverdrachten (Barr, 1998, Hof et al., 2006, Stefanski&de Bouter, 2005). Deze uitspraak is niet onlogisch, als we bedenken dat de overheidsproductie van woningen in beginsel alleen met een expliciete of impliciete aanbods subsidie (zie paragraaf 4.5.3) leidt tot extra aanbod van betaalbare woningen. Een mogelijkheid om betaalbare huurwoningen zonder aanbods subsidie aan te bieden is door het gebruik van inkomensafhankelijke huren. Tegenover een 'te laag vastgestelde huur' ten opzichte van de kostprijs huur voor een huishouden met een laag inkomen moet dan een 'te hoog vastgestelde huur' worden berekend voor een

⁸ Engelse housing associations zijn van oorsprong charitatieve private non-profitorganisaties (Whitehead, 2007).

huishouden met een hoog inkomen, wil de overheid financieel quitte kunnen spelen in de situatie zonder aanbodsubsidies.⁹

Cruciaal in deze redenering is de veronderstelling dat de bouwmarkt ervoor zorgt dat meer vraag ook leidt tot meer aanbod. Ofwel Barr¹⁰ gaat uit van een nieuwbouwmakrt, terwijl in paragraaf 4.3 is vastgesteld dat voor de Nederlandse woningmarkt een voorraadmarkt een beter vertrekpunt lijkt. Aanbod volgt niet altijd op een toegenomen vraag en dus is ook het aanbod in de vorm van productie op de woningmarkt punt van zorg.

4.5.3 Subsidiëring van het aanbod

Het aanbod van betaalbare woningen kan op één manier gesubsidieerd worden: de aanbieder van de woning ontvangt een subsidie (direct of indirect via de belastingen) om de woning onder de kostprijs (huur of koop) aan te bieden. Aan de subsidie worden vervolgens eisen gesteld; de doelgroep wordt benoemd voor wie de woning bedoeld is en de gesubsidieerde prijs (huur- of koopprijs) van de woning wordt vastgesteld waartegen de woning wordt aangeboden aan de consument. Daarnaast moeten er afspraken gemaakt worden over de periode waarin de subsidie verkregen wordt en waarin de eisen gelden. De periode zou beperkt maar ook onbeperkt kunnen zijn. De looptijd van de subsidie kan daarbij mogelijk korter zijn dan de looptijd van de eisen.

Deze algemene wijze van subsidiëring en kostprijsverlaging kan op drie manieren worden geïnstrumenteerd en in twee contractvormen worden gegoten.

	Eenmalige subsidie	Exploitatiesubsidie	Laagrentende lening
Tijdelijke concessie			
Permanent contract*			

* Een permanent contract kan ook in de vorm van een toelating van bepaalde organisaties tot het aanbieden van sociale huurwoningen worden gegoten.

De subsidie (voor nieuwbouw of renovatie) kan eenmalig en meermalig worden verstrekt. In het laatste geval kan voor een directe of indirecte bijdrage in de exploitatie worden gekozen. De indirecte bijdrage in de exploitatie kan bijvoorbeeld via een met lage rente lening worden verkregen.

Een andere vorm van indirecte bijdrage ontstaat door een lagere rentevoet dan de marktrente op leningen als gevolg van een overheidsgarantie op het terugbetalen van de lening. Een dergelijke garantie kan zowel in de huursector als in de koopsector worden toegepast. Een garantie heeft weliswaar het hier gesignaleerde 'betaalbaarheidseffect' tot gevolg, maar zal als hoofddoel hebben het verbeteren van de toegankelijkheid van de financiering voor de verhuurder of eigenaar-bewoner.

Een subsidie die de kostprijs van de woondiensten verlaagt kan in beginsel aan elke actor op de woningmarkt worden aangeboden: een private onderneming, een private persoon, een gemeentelijk woningbedrijf, een coöperatieve (non-profit) vereniging of een ander type non-profitinstelling.

⁹ Koopprijzen gerelateerd aan het inkomen lijken minder realistisch, met name de duurdere variant dan de kostprijs hoewel de kruiselingse subsidies bij bouwprojecten die van koopwoningen naar huurwoningen gaan, als een dergelijk instrument (maar dan indirect aan inkomen gekoppeld) beschouwd kunnen worden.

¹⁰ Barr volgt in zijn analyse van de woningmarkt de liberale traditie.

Een aanbod- of prijssubsidie is gebonden aan een woning en werkt kostprijsverlagend. Het hoofddoel is het creëren van extra aanbod van woningen met een lagere prijs dan de kostprijs (bij voorkeur ook lager dan de marktprijs). Als ander voordeel is dat de prijssubsidies de mogelijkheid bieden om eisen te stellen. Om de effectiviteit van subsidies te vergroten kunnen deze hand in hand gaan met nadere afspraken over doelgroep in combinatie met afspraken over de kwaliteit en de te berekenen prijs. Met name in de huursector kan deze regulering van belang zijn. Op de eerste plaats kan men huurbescherming opleggen. Tevens kan men ervoor zorgen dat de verhuurder niet alle risico's mijdt door eisen te stellen aan de toewijzing en ook dat de positie van de verhuurder op de markt bij het verhogen van de huur (huurregulering) wordt ingeperkt. Als deze eisen echter te stringent zijn, zullen aanbieders van woningen afhaken, omdat zij onvoldoende rendement kunnen halen.

Een groot nadeel van een prijssubsidie is dat de bewoner geen keuze heeft in de impliciete subsidie die verrekend is in de prijs van de woning en dat de subsidie mogelijk niet inspeelt op de specifieke behoefte van bewoners. Daarmee wordt een afhankelijke opstelling bij de bewoner gestimuleerd. Een ander groot nadeel van algemene aanbodsubsidies is inefficiëntie (Kemp, 2007; Oxley, 2007). Nog los van eventuele bureaucratische nadelen (denk aan implementatiekosten), zijn aanbodsubsidies een relatief dure manier om de prijs van huisvesting te verlagen voor alle huishoudens die in dergelijke woningen wonen, ongeacht hun individuele behoefte.¹¹ Bedacht kan verder worden dat de subsidie zal leiden tot een prijs die lager is dan de kostprijs, als de gemaakte prijsafspraken gebaseerd zijn op de exploitatiekosten. Daardoor ontbreekt er een relatie met de marktprijs. In situaties waarin de gesubsidieerde kostprijs hoger is dan de marktprijs, zullen er geen 'betaalbare' woningen worden aangeboden.

Evenals bij de overheidsproductie, is Barr (1998) ook bij de aanbod- of prijssubsidies van mening dat er geen sterke efficiëntieargumenten zijn om deze aan te bieden. Een prijssubsidie zal immers altijd marktverstoringen werken, omdat deze extra vraag naar woondiensten stimuleert door de lagere prijs, evenals overconsumptie. Huishoudens kiezen dan niet meer alleen op basis van de prijs-kwaliteitverhouding van de woning, maar op basis van de gesubsidieerde prijs-kwaliteitverhouding van de woning.

Barr (1998) is van mening dat situaties van grote schaarste vanuit de welvaartstheorie tijdelijke prijssubsidies overwogen zouden kunnen worden. Subsidies zouden daarnaast kunnen worden toegepast om bijvoorbeeld verbeterinvesteringen te stimuleren (zie ook Apgar, Jr., 1997), maar de efficiënte oplossing ligt hier volgens Barr (1998) op het terrein van het vaststellen van minimumeisen, de regulering van de bouw en de ruimtelijke ordening.¹² Uitzondering is hier het bijzondere geval dat als de disconteringsvoet (rendementseis) van de private investeerder hoger is dan het maatschappelijke rendement, de private sector niet zal investeren. Dit is dan een van de weinige situaties waarin prijssubsidies de efficiëntie zullen verbeteren. Mogelijke andere uitzonderingen op niet interveniëren zijn volgens Barr (1998) te vinden in politiek-economische argumenten (het paternalisme van de merit good gedachte¹³) en de situatie waarin de kosten van belastingheffing hoger zijn in de vorm van minder aanbod van arbeid dan de baten van de herverdeling van inkomen.

¹¹ Aanbodsubsidies zullen naar verwachting, afhankelijk van de vormgeving, 'goedkoper' zijn voor de overheid dan overheidsproductie, maar duurder dan vraagsubsidies.

¹² Zoals eerder bij overheidsproductie aangegeven (paragraaf 5.5.2) gaat Barr (1998) ervan uit dat de woningbouwmarkt zonder problemen werkt, waardoor regulering wellicht niet werkt als drempel voor de productie van betaalbare woningen. Als echter de woningbouwmarkt als voorraadmarkt werkt (zie paragraaf 5.3), kan regulering wel eens niet tot het gewenste resultaat van extra betaalbare woningen leiden.

¹³ De overheid neemt de consumptiebeslissing voor het individu, omdat de overheid meent dat deze niet de juiste consumptiebeslissing neemt.

Oxley (2007) draagt aan dat als 'het probleem' op de woningmarkt als aanbodprobleem gezien wordt en niet als een probleem aan de vraagzijde, zouden objectsubsidies (Oxley argumenteert de casus voor social housing) nuttig kunnen zijn om het probleem op te lossen. Een dergelijke situatie geldt volgens hem ook als vraagsubsidies (volgende paragraaf 4.5.4) niet werken. De elasticiteit van de vraag is dan gering, waardoor subsidiëring van de vraag niet leidt tot extra vraag naar woondiensten. Een klassiek voorbeeld hier is een alcoholist die het geld dat voor wonen bedoeld is aan drank besteedt.

4.5.4 Subsidiëring van de vraag

Financiële ondersteuning van de vraag is erop gericht dat mensen met een laag inkomen een woning kunnen betalen die aan de minimumkwaliteitseisen voldoet. Het gaat om een instrument van verticale herverdeling van inkomens. De ongebonden bijdrage aan wonen (of huren of kopen) en de gebonden bijdrage zijn de twee hoofdvormen van een inkomensbijdrage. Een inkomensbijdrage kan op twee verschillende manieren worden verstrekt: via belastingen of contant (al dan niet via de verhuurder). Drie hoofdvormen van inkomensbijdragen zijn (paragraaf 2.2.3; zie ook Boelhouwer & Haffner, 2002; Elsinga & Haffner, 2007):

1. De belastingkorting – Op basis van het inkomen wordt een belastingkorting gegeven (ungebonden). Dit is een indirecte subsidie. Het standaardvoorbeeld van een ongebonden inkomensoverdracht in de welvaartseconomie is een negatieve inkomstenbelasting (Barr, 1998). Als het inkomen van de belastingplichtige onder een bepaalde drempel uitkomt, hoeft de belastingplichtige geen belasting te betalen maar verkrijgt deze een inkomensoverdracht van de fiscus – de negatieve inkomstenbelasting – om het inkomen tot de gewenste drempel te verhogen.
2. De woonvoucher (woonbon) – Een recht waarmee een individu een dienst kan inkopen of inhuren. De begunstigde heeft de keuze uit leveranciers van goederen, maar kan de voucher niet inzetten voor andere doelen. Vanwege die gebondenheid worden vouchers ook wel paternalistisch genoemd. Vouchers versterken de positie van de vrager en verstoren de concurrentie niet.
3. De huur- of koopsubsidie – Huishoudens onder een bepaald inkomen krijgen een subsidie om de woonlasten te verlichten. Deze subsidie is afhankelijk van het inkomen en kan gekoppeld worden aan de feitelijke woonlasten¹⁴ of aan een fictief bedrag. Als de subsidie gebaseerd is op de feitelijke woonuitgaven, zal overconsumptie van woondiensten plaatsvinden, omdat de consument niet geprikkeld wordt om op zoek te gaan naar de beste prijs-kwaliteitverhouding van de woning. De subsidie bepaalt mede de keuze.¹⁵ Dit vanuit welvaartstheoretisch oogpunt ongewenste effect is geringer als de subsidie wordt gerelateerd aan een fictief bedrag. Mensen kunnen dan zelf bepalen of ze de subsidie aan wonen uitgeven of niet.

Vanuit welvaartsoptiek en zelfredzaamheid wordt de voorkeur gegeven aan niet-gebonden subsidies. Huishoudens hebben dan vrije keuze. Subsidies in de vorm van ongebonden bijdragen kennen als nadelen het grote budgetbeslag en de bestedingsvrijheid van de consument (Elsinga & Haffner, 2007). Bij de maximale bestedingsvrijheid van de consument wordt als nadeel gezien dat de consument de

¹⁴ Een starterslening (geen rente en aflossing betalen in het begin van de looptijd) wordt hier beschouwd als een bepaalde vorm van vraagsubsidie gebaseerd op de feitelijke woonlasten.

¹⁵ In principe is het mogelijk om als doel te hebben een maximaal subsidiebedrag na te streven. Als dit streven realistisch is – eerder bij het delen van het subsidiebedrag met de verhuurder, het uitkeren van de huursubsidie via de verhuurder, in een niet-transparante markt of in een ruimere markt – wordt de huurprijs hoger vastgesteld dan de markthuurl.

inkomenoverdracht mogelijk niet besteedt aan een door de overheid gewenst doel. Daarnaast zijn ongebonden bijdragen 'duurder' voor het overheidsbudget dan gebonden bijdragen, omdat doelgericht subsidiëren niet mogelijk is. Vanwege het grote budgetbeslag en vanwege de bestedingsvrijheid van de consument van ongebonden overdrachten, wordt veelal in het kader van de verticale herverdeling van inkomen gekozen voor gebonden inkomensafhankelijke overdrachten.

Als groot voordeel van vraagsubsidiëring die gebonden is aan wonen (bij huur en koop) wordt over het algemeen beschouwd dat huishoudens doelgericht gesubsidieerd worden (Apgar Jr., 1990; Barr, 1998; Oxley, 2007). Dit vanuit kostenoverwegingen en overwegingen van gelijke kansen voor gelijke huishoudens (horizontale sociale gelijkheid). Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat er in het woonbeleid in veel Europese landen een verschuiving heeft plaatsgevonden van aanbod- naar vraagsubsidies (Kemp, 1997, 2007).

Gebonden subsidies die daarnaast nog eens gebaseerd zijn op de feitelijke uitgaven aan wonen, kennen een aantal nadelen. Op de eerste plaats vindt er, zoals reeds eerder aangegeven, overconsumptie plaats als gevolg van een gebrek van een marktprikkel (in ruil voor een subsidieprikkel). Horizontale ongelijkheid is een tweede belangrijk nadeel: ongelijke woonuitgaven worden bij gelijke inkomens ongelijk gesubsidieerd. Aan deze nadelen kan grotendeels tegemoet worden gekomen als gekozen wordt voor een bijdrage gebaseerd op genormeerde of fictieve woonuitgaven.

Inkomensafhankelijke bijdragen zijn niet het instrument om de marktmacht van en de risicobeperking door verhuurders te bestrijden, hoewel ze in theorie een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van risicobeperking, afhankelijk van de reden van die beperking. Inkomensafhankelijke bijdragen kunnen immers de zorg wegnemen dat huurders niet aan hun huurbetalingen kunnen voldoen. De praktijk laat echter zien dat het ontvangen van zo'n subsidie juist aanleiding was om niet aan de persoon in kwestie te verhuren, zoals in Engeland gebeurde.

Een belangrijk nadeel van inkomensondersteuning is het mogelijk negatieve effect op de arbeidsparticipatie van de ontvanger. Inkomensafhankelijke regelingen kunnen als rem fungeren bij de stap richting de arbeidsmarkt dan wel bij de stap om meer te gaan werken. Wanneer, door de afname van (meerdere) inkomensafhankelijke subsidies, bij het aanvaarden van (meer) werk het besteedbaar inkomen niet of slechts in geringe mate stijgt, neemt de prikkel om (meer) betaald te werken af.

Een volgend belangrijk nadeel van inkomensafhankelijke bijdragen speelt op het moment dat de toegenomen vraag naar woondiensten niet wordt beantwoord door een toename in het aanbod (inelastisch aanbod). De inkomensafhankelijke bijdrage wordt zo gekapitaliseerd in hogere prijzen, waardoor de zittende eigenaar van de woning per saldo de subsidie opstrijkt (zie ook paragraaf 4.3). Als dit soort weglekeffecten optreden, is een inkomensafhankelijke bijdrage niet of weinig effectief.

Ten slotte kan als een mogelijk nadeel van inkomensafhankelijke bijdragen worden beschouwd dat het lastig zal zijn om aan de consument eisen op te leggen om te kiezen voor een goede kwaliteit woning. Deze overweging geldt in het enigszins simplistische kader van hoe beter de kwaliteit van de woningen, des te kleiner de kans op een negatieve spiraal waarin een wijk terecht kan komen. Het is echter niet onmogelijk om kwaliteitseisen van de woondienst te stellen aan het verkrijgen van de inkomensafhankelijke bijdrage. Een voorbeeld is de voucher in de Verenigde Staten (Boelhauer & Haffner, 2002). Om dit systeem te laten werken, heeft men ook de medewerking gezocht van private verhuurders die bereid zijn hun woningen met

voldoende kwaliteit aan te bieden aan ontvangers van een voucher. Alleen voor deze woningen worden de vouchers verstrekt.

4.5.5 Regulering van de woningmarkt

Regulering is een van de instrumenten die de overheid kan gebruiken om te interveniëren op de woningmarkt. Hiervoor hebben we aangegeven welke mogelijkheden de overheid heeft om te sturen op risicoselectie, marktmacht en buurteffecten bij het instrumentarium van overheidsingrijpen wat betreft overheidsproductie, aanbod- en vraagsubsidies. Regulering kan echter in beginsel ook los van enig ander overheidsingrijpen worden toegepast. We maken onderscheid naar enerzijds regulering op

- prijs (verbeteren betaalbaarheid);
- kwaliteit (beperken negatieve buurteffecten);
- toewijzing (beperken risicoselectie);

en anderzijds naar regulering via de instrumenten van borging:

- overheidsgarantie op de lening;
- huurwaarborg;
- huurbescherming.

Als betaalbaarheid (herverdeling en marktmacht) centraal staat en de overheid de prijzen van woningen reguleert, komt dat neer op een impliciete subsidie van de aanbieder aan de consument (Barr, 1998; Haffner et al., 2007). Als de aanbieder andere keuzes kan maken om 'het' markttrendement te realiseren, zal op termijn het aanbod aan door regulering betaalbare woningen afnemen, ook al is er mogelijk een voordeel van turnover minimizing voor de verhuurder te onderkennen (zie paragraaf 4.3). Het mogelijk negatieve effect op de productie van betaalbare woningen moet worden beschouwd als belangrijkste nadeel van de regulering van prijzen. Met alleen regulering van de prijzen, zal de overheid dan ook niet een significante toename van betaalbare huisvesting kunnen realiseren, als de aanbieders 'het' markttrendement op andere investeringen kunnen boeken. De afname van de private huursector in Europese landen is mede getuige van dit effect van regulering (Elsinga et al., 2007). Een ander nadeel van 'te sterke' huurregulering ontstaat als verhuurders het woningonderhoud gaan verwaarlozen op grond van overwegingen van kostenbesparingen.

Zoals we eerder aan de orde stelden, kan de regulering van de kwaliteit een functie hebben in het voorkomen van negatieve buurteffecten. Zo kan ook de regulering van de toewijzing of de prijs van woningen een functie hebben in het voorkomen of verminderen van risicoselectie door verhuurders. Ook hier is 'mate' geboden. Als er te sterk gereguleerd wordt, zal het aanbod van woningen opdrogen.

In het kader van regulering van de toegang tot de woning of de financiering van de woning onderkennen we drie andere instrumenten: de overheidsgarantie op een lening, de huurwaarborg, de huurbescherming. Een garantie op een lening leidt tot een lagere rentevoet (in verband met een lager risico voor de financier) en leidt zo tot betere betaalbaarheid van het wonen. Een dergelijke garantie als hoofddoel heeft het verlagen van de risicoselectie door het verbeteren van de toegankelijkheid van de financiering voor de verhuurder of eigenaar-bewoner. In de koopsector kennen we bij een verhoogde risicoselectie het begrip redlining (zie paragraaf 4.3). De huurwaarborg en de huurbescherming zijn specifieke instrumenten voor de huursector waarmee de toegang tot de huurwoning (geen risicoselectie) op korte termijn (bij toetreding) en op lange termijn

(doorlopend verblijf) in de huurwoning gewaarborgd worden. De huurwaarborg zou men als positief voor (gewenst door) verhuurders kunnen wegen; echter de Vlaamse ervaringen leren dat dit niet in alle gevallen zo is. 'Te sterke' huurbescherming, ten slotte, zal verhuurders afschrikken waardoor de kans op risicoselectie toeneemt.

4.5.6 Evaluatie

Bijdrage aan de drie kernkwesties

Zoals we gezien hebben, is overheidsingrijpen niet altijd zaligmakend. De kosten van bureaucratie bijvoorbeeld zouden zelfs hoger kunnen zijn dan de baten (overheidsfalen). Als we afzien van de kosten-batenanalyse van overheidsingrijpen, zijn er verschillende manieren waarop de overheid op de markt kan ingrijpen; deze zijn in te delen van meer marktconform tot minder marktconform. In het laatste geval zal ingrijpen meer hiërarchisch gecoördineerd worden dan in het eerste geval. Over het algemeen kan vraagsubsidiëring als 'licht sturend' en 'minder marktversturend' worden beschouwd dan respectievelijk aanbods subsidiëring en overheidsproductie. Bij overheidsproductie wordt marktwerking uitgeschakeld. Dat is bij aanbods subsidiëring minder het geval en bij vraagsubsidiëring nog minder aan de orde. Echter ook binnen de vraagsubsidiëring kunnen er marktversturende effecten worden onderscheiden (bijvoorbeeld overconsumptie). Een definitieve keuze van het in te zetten instrumentarium hangt dan ook onder meer af van de doelen van het woonbeleid, de context waarin het instrumentarium zijn werk moet doen en de implementatiekosten (Apgar Jr., 1990; Galster, 1997; Oxley, 2007; Yates & Whitehead, 1998). Tabel 4.3 geeft een overzicht van de overwegingen die bij de verschillende vormen van overheidsinterventie een rol kunnen spelen.

Hoe minder marktwerking de overheid toestaat bij de interventie, hoe meer de overheid zelf kan regelen. Bij productie van woningen door de overheid zal de overheid streven naar het in de hand houden van marktmacht en risicoselectie. Daarnaast kan de overheid kiezen voor de gewenste kwaliteitseisen om negatieve buurteffecten wat woningkwaliteit betreft zo beperkt mogelijk te houden. Op het punt van herverdeling van inkomen kan de overheid alleen met inkomenshuren iets betekenen, tenzij er aanbods subsidies worden ingezet om de prijs van aangeboden woningen betaalbaar te maken. Belangrijke nadelen van overheidsproductie van huurwoningen zijn dat dit een kostbare optie is, die veelal de opbouw van een marginale sector tot gevolg heeft waarin bureaucratische inefficiëntie dreigt en de huurders zich afhankelijk opstellen.

In vergelijking met overheidsproductie wordt er bij het gebruik van aanbods subsidies marktwerking toegelaten tot het proces. In principe kan met aanbods subsidies hetzelfde bereikt worden als met overheidsproductie, zij het goedkoper en ook beter betaalbaar voor de consument. Het instrument om de overige doelen en kernkwesties te bereiken is regulering die gekoppeld wordt aan het verkrijgen van de subsidie, wat betreft de prijs (tegengaan van marktmacht), de kwaliteit (voorkomen van negatieve buurteffecten die voortkomen uit problemen met de woningkwaliteit) en de toewijzing (voorkomen van risicoselectie). Het feit dat de woningen 'betaalbaar' worden aangeboden leidt tot een overschot aan vraag die gekanaliseerd moet worden, en ook tot overconsumptie van woondiensten, omdat niet alleen de prijs-kwaliteitverhouding de keuze van de consument bepaalt, maar ook de gesubsidieerde prijs-kwaliteitverhouding.

Tabel 4.3 Beoogde effecten van vier manieren van overheidsingrijpen

	Overheidsproductie	Aanbodsubsidie	Vraagsubsidie	Borging	
				Regulering prijs, kwaliteit en toewijzing	Overheids-garantie op lening, huurwaarborg, huurbescherming
Grootste voordeel	Stimuleren van productie Overige kernkwesaties in eigen hand	Stimuleren van productie Overige kernkwesaties te reguleren, afhankelijk van arrangement	Doelgericht verbeteren van betaalbaarheid van het wonen Overige kernkwesaties mogelijk te reguleren	Reguleren van excessen	Beschermen van actoren
Herverdeling (betaalbaarheid)	Nee, tenzij via het berekenen van inkomenshuren of met aanbod-subsidie	Ja, regulering doelgroep + periode prijsverlaging	Ja	Ja, regulering van prijs	Nee, maar klein effect wellicht bij overheids-garantie op lening en huurwaarborg
Tegengaan marktmacht (betaalbaarheid)	Ja	Ja, regulering periode en ontwikkeling prijsverlaging	Nee, als subsidie via verhuurder wordt uitgekeerd, kan huur verhoogd worden tot limiet van subsidie	Ja, regulering van prijs	Ja, wellicht huurverhoging tot limiet van huurwaarborg
Risicoselectie: tegengaan weigeren van huurders (toegankelijkheid)	Ja	Ja, mogelijk	Ja/nee, afhankelijk van reden van risicoselectie	Ja, bij regulering van prijs en/of toewijzing	Ja, effect van alle drie de instrumenten
Risicoselectie: tegengaan van toepassen van risico-opslag (toegankelijkheid)	Ja	Ja, mogelijk	Ja/nee, afhankelijk van reden van risicoselectie	Ja, bij regulering van prijs en/of toewijzing	Ja, bij overheids-garantie en huurwaarborg
Tegengaan negatieve buurteffecten (m.n. kwaliteit)	Ja	Ja, mogelijk	Ja, mogelijk	Ja, met regulering van de kwaliteit	Ja, garantie voorkomt redlining
Keerzijde van overheidsingrijpen	Kan marginaliseren en mensen disempoweren Inefficiënt management en bureaucratie zijn risico's Kostbaar	Bij zwaar arrangement zullen aanbieders afhaken Overconsumptie Vraagoverschot Disempoweren Inefficiënt Tijdelijk arrangement loopt op gegeven moment af Relatief kostbaar	Armoedeval Weglekeffect als voorraad hetzelfde blijft Overconsumptie bij huurafhankelijkheid Horizontale ongelijkheid bij huurafhankelijkheid	Negatief effect productie Negatief effect onderhoud a.g.v. prijsregulering	Huurbescherming kan negatief effect hebben op productie

Wanneer de overheid een aanbods subsidie verstrekt, zal de subsidieontvanger meer open staan voor de extra regulering dan in de situatie waarin er geen aanbods subsidie in het spel is en de overheid alleen reguleert (kolom 5 in tabel 4.3). Bij een 'te veel' aan regulering of 'te hoge' eisen zullen aanbieders van woningen afhaken, als men elders een beter rendement op investeringen weet te realiseren. Dit geldt ook voor een instrument als huurbescherming (kolom 6 van tabel 4.3), maar niet in theorie voor een instrument als huurwaarborg of hypotheekgarantie. De praktijk in Nederland, Vlaanderen en Engeland toont dat de theoretische aantrekkelijkheid van de laatste twee instrumenten wat te wensen overlaat.

Niet alleen in Nederland, maar in veel West-Europese landen heeft in de laatste jaren een verschuiving plaatsgevonden van aanbods subsidies naar vraagsubsidies (Kemp, 2007). Niet alleen het verbeteren van het overheidsbudget, maar ook de wens naar doelgerichter subsidiëren ligt veelvuldig aan de basis van de verschuiving. Deze voordelen, zeker op het punt van herverdeling, zijn nagenoeg onbetwist, maar maken een aanpak op de aspecten van marktmacht, risicoselectie en buurteffecten weliswaar deels niet onmogelijk, maar moeilijker, zoals het Engelse voorbeeld van het door de verhuurder weigeren van huurders met huursubsidie toont. Daarnaast is bekend dat de vraagsubsidie weglekt naar de eigenaren van de woningen, als het aanbod onvoldoende toeneemt als gevolg van de extra vraag, zoals het geval zal zijn in een voorraadmarkt. Daarnaast kent de afbouw van inkomensafhankelijke subsidie een negatieve prikkel om te gaan werken (werkloosheidsval) of meer te gaan werken (armoedeval).

Krappe versus ruime markt

Eerder hebben we gesteld dat de overheid bij schaarste op de woningmarkt eerder ingrijpt dan op een ontspannen woningmarkt. De invulling van het instrumentarium hangt af van de context. Zo zal de overheid zich bijvoorbeeld genoodzaakt zien om bij 'uit de pan rijzende' prijzen in combinatie met slechte woningkwaliteit te reguleren, mits er voldoende (democratisch) draagvlak is voor het definiëren van dit publieke belang (zie paragraaf 4.2). In een ontspannen markt zal het publieke belang anders gedefinieerd worden dan in een gespannen markt.

In een ontspannen markt zal betaalbaarheid van het wonen geen prioriteit krijgen in het beleid, aangezien prijzen niet overdreven zullen stijgen. Marktmacht van en risicoselectie door de aanbieder van de woning zullen ook geen rol spelen. De kwaliteit van de woningvoorraad zal in het geding kunnen komen, als aanbieders onvoldoende belang hebben om de woningkwaliteit op peil te houden. Bij een te sterke regulering van de kwaliteit kan echter het negatieve effect op onderhoud en investeringen versterkt worden. Een aanbods subsidie zal dan effectiever zijn.

In een gespannen markt is de kans groter dan in een ontspannen markt dat 'wonen' (of bepaalde kernkwesies ervan) als publiek belang aangemerkt wordt, omdat wonen 'onbetaalbaar' wordt, marktmacht en risicoselectie zonder straf kunnen worden toegepast, en ook de kwaliteit van woningen verwaarloosd kan worden. Belangrijk bij de keuze van het instrument is niet alleen het doel van een instrument (en de nadelen) ervan te onderkennen, maar ook of het instrument wel zal werken in een gespannen (regionale) markt. Met name bij vraagsubsidiëring is de kans groot dat deze weglekt naar de eigenaren van woningen en grond als het aanbod onvoldoende elastisch is om te reageren op de toegenomen markt.

4.6 Resumerend

De relatie tussen de drie sturingsmechanismen en de drie kwesties van publiek belang vatten we samen in tabel 4.4. 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 gaan om een slechte effectiviteit, zoals subsidies die alleen maar leiden tot prijsverhoging en dus weglekken, maar het kan ook ongewenste neveneffecten betreffen. Het gaat hier om een samenvatting van de paragrafen 4.3 tot en met 4.5.

Tabel 4.4 Drie sturingsmechanismen en drie kwesties van publiek belang

	Betaalbaarheid		Toegankelijkheid		Buurteffect	Neveneffecten
	Herverdeling	Tegen-gaan markt-macht	Tegen-gaan risico-selectie	Tegen-gaan risico-opslag		
Markt						
Markt						Kwaliteit is sluitpost
+ minimumkwaliteit					○	Betaalbaarheid en toegankelijkheid verslechteren
+ minimumkwaliteit en inkomens toeslag	○		○	○	○	Weglekken, kans hierop het grootst in krappe markt
Non profit						
Gemeenschaps Non-profit: - huurstelling - huurverhoging - toewijzing - buurtbeheer	○	○			○ ○	Amateurisme inefficiëntie, uitsluiting niet-leden
Professionele non-profit - huurstelling - huurverhoging - toewijzing - buurtbeheer - investeringen	○	○	○	○	○ ○ ○	Legitimatie Inefficiëntie
Overheid						
Productie overheid		○	○	○	○	Inefficiëntie Marginalisering
Aanbodsubsidies + regulering huur/toewijzing	○	○			○	Overconsumptie Afhaken investeerders
Vraagsubsidies	○		○	○		Weglekeffect Armoedeval Overconsumptie
Regulering		○	○	○	○	Afhaken investeerders Slecht onderhoud

○ inzet op de kwestie van publiek belang

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 bijdragen bij overheidsproductie en regulering in tabel 4.4. Vooral overheidsproductie en aanbods subsidies zijn kostbaar en inefficiëntie en marginalisering zijn mogelijke keerzijden. Aan de andere kant van het spectrum vinden we de markt. Concurrentie tussen aanbieders en 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, aanbods subsidies, 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 particuliere non-profitorganisaties zijn amateurisme, inefficiency en het uitsluiten van groepen. De professionele non-profitorganisaties werkzaam voor het publieke woonbelang, hebben 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 die hiervan uitgaat, is een kwestie van politieke voorkeur, ofwel geloof in de werking van legitimering en disciplinerende.

5. BESLUIT

5.1 Inleiding

Betaalbaarheid, toegankelijkheid en buurteffecten worden in deze rapportage aangemerkt als publiek belang en vormen het centrale onderwerp. Dit belang is vastgesteld met behulp van de welvaartstheoretische benadering. Na een bespreking van de verschillende uitwerkingen van deze theorie en ook andere theorieën bleven deze drie kwesties van publiek belang overeind.

Er is ingegaan op de consequenties, legitimering en financiering van deze drie kwesties bij de volgende drie sturingsmechanismen: markt, overheid en non-profitsector. Bij ieder sturingsmechanisme is aangegeven welke bijdrage wordt geleverd aan publiek belang en wat eventuele keerzijden daarvan zijn. Dit maakt de essentie van de verschillende mechanismen duidelijk en geeft ook een helder beeld van de keerzijden. Dit hoofdstuk geeft een reflectie op de huidige situatie. We geven een overzicht van de wijze waarop de drie kwesties van publiek belang vandaag de dag worden geborgd. Daarnaast doen we een poging om de huidige politieke dossiers op het terrein van wonen te duiden: het huurbeleid, de fiscale behandeling van de eigen woning, de veertigwijkenaanpak en de EU-competitiereggeving.

We sluiten dit hoofdstuk af met vier cruciale vragen om te komen tot een visie. Iedere vraag voorzien we vervolgens, op basis van het voorgaande, van bouwstenen om te komen tot antwoorden.

5.2 De huidige situatie

Tabel 5.1 geeft weer hoe de drie kwesties van publiek belang momenteel worden geborgd. Het vertrekpunt is de woningmarkt en we geven telkens aan hoe overheid en non-profits bijdragen aan de drie kwesties van publiek belang.

Betaalbaarheid

Bij de betaalbaarheid maken we onderscheid tussen de politiek bepaalde herverdeling en marktmacht als marktfalen. Bij het borgen van dit publieke belang is de overheid in de huidige situatie dominant. De inkomensafhankelijke huur- en koopsubsidie vormen het herverdelingsinstrument bij uitstek en de huurregulering en huurbescherming voorkomen uitoefening van marktmacht door verhuurders. Maar er is ook nog een ander herverdelingsinstrument: de fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting. Een instrument dat inkomens via de woningmarkt herverdeelt en wel van lage inkomens naar hoge; een politiek hoogst beladen onderwerp. Deze combinatie van herverdelingsinstrumenten stimuleert een tweedeling op de woningmarkt in een huurwoningmarkt en een koopwoningmarkt en in arm en rijk. Het rijksbeleid geeft immers lage inkomens een prikkel om te huren en hoge inkomens een prikkel om te kopen.

Tabel 5.1 Het huidige beleid en de drie kwesties van publiek belang

	Betaalbaarheid		Toegankelijkheid		Buurteffect	Neveneffect
	Herverdeling	Tegen- gaan markt- macht	Tegen- gaan risico- selectie	Tegen- gaan risico- opslag		
Overheid						
Grondsubsidie sociale woningbouw	○				○	Risico oneerlijke concurrentie
Fiscale behandeling eigen woning	○					Denivellerend
Huursubsidie + koopsubsidie + starterslening	○		○	○	○	Weglekeffect
Kwaliteitsregulering					○	Afhaken aanbieders
Huurprijsregulering	○	○		○	○	Minder investeringsbereidheid
Achternvang Hypotheekgarantie			○	○		Risico oneerlijke concurrentie
Huurbescherming		○				Scherpere risicoselectie
Huisvestingswet			○			
BBSH + WSW + CFV + vrijstelling vpb	Coalitie met non-profits					Risico oneerlijke concurrentie
Nonprofits						
Woningcorporaties - woningtoewijzing - huurbeleid - onrendabele investeringen - leefbaarheidsbeleid	+ +	+	+	+	+ +	Legitimiteit, efficiency

+ inzet op de kwestie van publiek belang

Ook woningcorporaties dragen bij aan de betaalbaarheid door middel van hun huurbeleid. Binnen de huurprijsregulering kunnen zij uit sociale overwegingen besluiten om de huren, al dan niet voor bepaalde groepen, niet tot het maximum te verhogen. De huidige huren liggen dan ook aanzienlijk beneden de maximale huren. Daarmee dragen overheid en corporaties gezamenlijk bij aan het betaalbaar houden van woningen. Echter, inzet van de corporatiesector bij de Grote Beweging in 2004 was dat er meer ruimte voor huurverhoging diende te komen. Hun uitgangspunt daarbij is dat betaalbaarheid een taak voor de overheid is en dat huren zoveel mogelijk eerlijk (marktconform) moeten zijn. Modernisering van het huur- en subsidiebeleid was de inzet van de Grote Beweging. Meer marktconforme huren verbeteren de marktwerking en scheppen ruimte voor investeringen. Maar dat betekent ook dat een groter beroep op de huurtoeslag wordt gedaan doordat lage inkomensgroepen immers hogere huren moeten betalen. Het Rijk stelde daarom voor de corporaties te laten bijdragen aan het huursubsidiebudget door een jaarlijkse afdracht aan de rijksoverheid.

De corporatiesector dacht hier anders over. Zij kwam met het voorstel om betaalbaarheidsbeleid meer specifiek te maken voor de groep die het nodig heeft, door de huur of de huurbijdrage afhankelijk te maken van het inkomen van de huurder. Het voorstel was om corporaties een bijdrage te laten leveren aan de politiek gevoelige inkomensherverdeling. De gevoeligheid blijkt ook uit het feit dat er substantiële tegenstand was binnen de corporatiesector. De grote vraag wie in welke mate verantwoordelijk is voor de betaalbaarheid van het wonen, kan nog steeds niet op een eensluidend antwoord rekenen.

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw draagt ook een steentje bij aan de betaalbaarheid. In een arrangement tussen Rijk en corporatiesector borgt het fonds leningen en mede dankzij de achtervang van de overheid kunnen woningcorporaties scherp geprijsde leningen afsluiten. Daarnaast kennen we het Waarborgfonds Eigen Woningen, dat de Nationale HypotheekGarantie verstrekt waarbij de overheid eveneens een achtervangfunctie vervult. Dankzij deze garantie kunnen kopers meer en goedkoper lenen, waardoor de drempel om een woning te kopen wordt verlaagd. Ten slotte dragen ook lokale overheden bij aan de betaalbaarheid door verevening toe te passen bij grondexploitaties. Zij brengen voor sociale woningen verlaagde grondprijzen in rekening.

Toegankelijkheid

Bij de toegankelijkheid van het wonen gaat het om het voorkomen van het ontwijken van risico en van risico-opslag als publiek belang. Uit overwegingen van winstoptimalisatie en risicobeperking beperken verhuurders en hypotheeknemers hun risico's. Zij kunnen huishoudens uitsluiten van een hypotheek of woning of een risico-beperking (verhoogde huur of rente) in rekening brengen. In de huurmarkt zijn er drie zaken die risicoselectie tegengaan: het toewijzingsbeleid van sociale verhuurders en lokale en regionale overheden, huursubsidie en huurbescherming.

Via de Huisvestingswet en de huisvestingsvergunning is de hulp aan woningzoekenden in nood een lokale of regionale overheidskwestie alsmede van sociale verhuurders. Iedere regio of gemeente kan 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 Daalen, 2006).

Sociale verhuurders zijn toegelaten instellingen op grond van de Woningwet en vallen daarmee onder het Besluit Beheer Sociale Huursector. Het zijn instellingen die werken in het belang van de volkshuisvesting en derhalve zorg dragen voor hen die niet zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien. Risicohuishoudens behoren dus tot hun doelgroep. Overigens betekent dit niet dat sociale verhuurders een huisvestingsplicht hebben, ook zij kunnen huurders weigeren, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk waar zo'n huisvestingsplicht wel bestaat (Fitzpatrick & Stephens, 2008).

Huursubsidie verbetert de koopkracht van huishoudens op de woningmarkt en beperkt voor de verhuurder het risico van wanbetaling. Huursubsidie verlaagt het wanbetalingsrisico en daarmee ook de risicobeperking. Dit neemt niet weg dat huursubsidieontvangers niet altijd welkom blijken bij verhuurders.

Huurbescherming ten slotte levert een indirecte bijdrage aan de publieke kwesties. Huurbescherming beschermt zittende huurders tegen het opzeggen van het huurcontract door de verhuurder. Deze bescherming heeft echter een keerzijde: verhuurders zullen hier bij risicobeperking rekening mee houden.

In de koopsector is de *Nationale Hypotheekgarantie* het instrument om beperking van risico door hypotheeknemers tegen te gaan. Dit instrument geeft hypotheeknemers de zekerheid dat zij hun geld terugkrijgen in het geval de hypotheekgever de hypotheek niet meer kan opbrengen. Overigens blijkt dat er ondanks NHG op de Nederlandse hypotheekmarkt wordt geselecteerd op risico's.

Buurteffecten

Buurteffecten moeten negatieve effecten voorkomen via stimulering van de kwaliteit van de woningvoorraad. Regulering van de minimumkwaliteit draagt bij aan het voorkomen van negatieve buurteffecten, behoedt de bewoner voor verborgen gebreken en stimuleert het doorbreken van het prisoners dilemma bij de aanpak van verloederde buurten. Een andere vorm van tegengaan van negatieve buurteffecten is het ingrijpen in buurten waar het minder goed gaat via stedelijke vernieuwing. De overheid speelt hier een rol via de ruimtelijke ordening, het grondbeleid en welzijnsbeleid. Corporaties zijn verantwoordelijk voor de investeringen in woningen en de verkoop van huurwoningen, maar worden, op grond van het BBSH, ook geacht een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van wijken. Zij kunnen investeren en daarbij streven naar gemengde wijken, zij kunnen via huurbeleid ervoor zorgen dat ook duurdere wijken betaalbaar blijven. Ook via de toewijzing kan een bijdrage geleverd worden aan de leefbaarheid. Met de woningtoewijzing kunnen grote concentraties van kansarmen worden voorkomen, bijvoorbeeld door hogere inkomensgroepen ook toe te laten in wijken met veel goedkope woningen. Een andere bijdrage die woningtoewijzing kan leveren aan de leefbaarheid is met strikte selectie overlast voorkomen. Corporaties kunnen op verschillende manieren bijdragen aan de leefbaarheid, maar wat wel en niet van hen verwacht mag worden is op grond van het BBSH niet scherp geformuleerd. De huidige impasse op het gebied van de wijkenaanpak illustreert de onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden op dit terrein. Het gaat enerzijds om zeggenschap – wie bepaalt waar geïnvesteerd wordt en hoe – anderzijds ook om de reikwijdte van het begrip leefbaarheid.

Naast regulering van de minimumkwaliteit van woningen onderscheiden we het tegengaan van segregatie. De veronderstelling is dat een concentratie van lage inkomensgroepen leidt tot negatieve buurteffecten. Mensen met lage inkomens die geconcentreerd in een wijk wonen, hebben minder kansen om maatschappelijk te stijgen. Om deze negatieve buurteffecten te voorkomen zijn er twee mogelijkheden: het tegengaan van een concentratie van goedkope woningen of het bestrijden van de mogelijk negatieve effecten van het wonen in een concentratiewijk. Wat betreft het tegengaan van concentraties van goedkope woningen speelt regulering van de overheid in de vorm van woonbeleid en ruimtelijke orderingsbeleid een belangrijke rol. Via dit beleid wordt gestreefd naar buurten met een zowel goedkopere als duurdere woningen. Hiermee wordt een qua inkomen en andere kenmerken gemengde buurten nagestreefd. Ook woningcorporaties, die het merendeel van de betaalbare woningvoorraad beheren, spelen hierbij een rol. Via huurbeleid, investeringsbeleid, verkoopbeleid en woonruimteverdelingsbeleid kunnen zij bijdragen aan een spreiding van goedkopere woningen over wijken en buurten. Via het beheer van de woningvoorraad leveren zij met deze instrumenten een bijdrage aan de leefbaarheid van buurten. Echter, negatieve buurteffecten kunnen ook op directe wijze worden tegengegaan door het verbeteren van het woonklimaat en het vergroten van kansen op sociale stijging voor de mensen in die buurten. Corporaties kunnen hieraan een bijdrage leveren door een voortvarende aanpak van overlast en het faciliteren van sociale stijging voor probleemgroepen door bijvoorbeeld projecten als '*Kamers met kansen*', om woonprojecten die deelname aan onderwijs en arbeidsmarkt voor kansarme jongeren ondersteunen. Goede afstemming met het welzijnsbeleid van gemeenten is hierbij cruciaal. Dat het aan een goede afstemming ontbreekt blijkt opnieuw uit de huidige impasse bij de aanpak van de 40 Vogelaarwijken. Wie bepaalt de aanpak?, Wie betaalt? en Wat zijn de verantwoordelijkheden?, zijn vragen die op een antwoord wachten.

5.3 De huidige situatie in perspectief

Nederland kent een lange traditie op het terrein van betaalbaarheid van het wonen. In de koopsector kennen we nu de koopsubsidie en de fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting. In de huursector is sprake van een subtiele samenwerking tussen corporaties en overheid die door de jaren heen verschoof. Deze samenwerking betreft niet alleen betaalbaarheid, maar ook toegankelijkheid en de zorg voor leefbare buurten. Tabel 5.1 laat een bonte verzameling van beleidsinstrumenten zien, vanuit verschillende sturingsmechanismen. Hoe is dat nu gekomen en wat zit daarachter? Deze paragraaf geeft een kort historisch overzicht van een aantal centrale onderwerpen in het woonbeleid.

De fiscale behandeling van de eigen woning

Er wordt vaak gedacht dat de hypotheekrenteaftrek is ingevoerd om het eigenwoningbezit te stimuleren. De wortels van de hypotheekrenteaftrek liggen echter in het systeem van inkomstenbelasting zoals ingevoerd rond het begin van de vorige eeuw. De woningvoorraad bestond voor het merendeel uit particuliere huurwoningen en de particuliere huursector vormde het ijkpunt voor de fiscale behandeling van de eigen woning. Bij deze huurwoning werden de inkomsten belast en mochten de kosten van verwerving, zoals de rente, worden afgetrokken. Bij de eigen woning werd een fictieve huur (het huidige eigenwoningforfait) belast en mocht de rente worden afgetrokken. Het ging dus om een eigendomsneutrale fiscale behandeling. Dit was het geval tot 1971 toen het huurwaardeforfait werd ingevoerd. Toen is de zuivere investeringsgoedbenadering losgelaten door het invoeren van een korting op het huurwaardeforfait. De redenering daarbij was dat een eigen woning ook deels een consumptiegoed is. Echter, deze redenering werd niet doorgetrokken naar de hypotheekrenteaftrek. De rente kon nog steeds geheel worden afgetrokken. Sindsdien hebben er vele veranderingen plaatsgevonden zoals omschreven in Haffner (2006). Zij constateert dan ook dat er bijzonder weinig is overgebleven van de oorspronkelijke investeringsgoedbenadering. Daarmee zijn we in de loop der tijd steeds verder verwijderd geraakt van wat eigendomsneutraal genoemd zou kunnen worden.

Subsidies en huurregulering

Na WOII was er sprake van een grote woningnood en werd de productie van woningen door gemeentelijke woningbedrijven en woningcorporaties gesubsidieerd. De huurprijsregulering in Nederland werd in deze periode ingevoerd als een onderdeel van een gematigde loonpolitiek. Het doel van de regulering was zittende huurders te beschermen tegen de effecten van het woningtekort en de regulering was gericht op het voorkomen van schaarstewinsten (Van der Schaar, 1987).

De huurregulering werd door de jaren heen aangepast en ook de subsidiëring van woningen veranderde geleidelijk van vorm. Overheidsleningen maakten plaats voor objectsubsidies en overheidsgarantie op kapitaalmarkten. Diverse vormen van objectsubsidies voor sociale en commerciële verhuurders passeerden in de afgelopen decennia de revue (zie Van der Schaar, 1987).

Sinds de jaren zeventig is er ook een vraagsubsidie: de huursubsidie die tegenwoordig huurtoeslag heet. Het was een instrument dat werd ingevoerd in het kader van de deregulering van de huursector. Huursubsidie moest voor lage inkomens de overgang naar markthuren verzachten. In de praktijk liep het echter anders en ontstond een mix van objectsubsidies, garanties en subjectsubsidies. De huursubsidie wordt tegenwoordig bestempeld als kerninstrument in het woonbeleid, maar er zijn vele andere instrumenten die bijdragen aan betaalbaarheid, zoals blijkt uit tabel 5.1.

Relatie overheid en woningcorporaties

Hoe ontwikkelde de relatie tussen overheid, non-profits en markt zich in de afgelopen eeuw? De eerste corporaties ontstonden als puur particulier initiatief in de tweede helft van de 19^e eeuw. Met de introductie van de Woningwet in 1901 ontstond een coalitie met de overheid. Woningcorporaties konden worden toegelaten en daarmee in aanmerking komen voor financiële steun van de overheid. Voorwaarde voor toelating was dat zij non-profit zijn en werken in het belang van de volkshuisvesting. Opmerkelijk detail is dat coöperaties, dus particuliere non-profitorganisaties niet konden worden toegelaten omdat coöperaties werken in het belang van de eigen gemeenschap en niet in het belang van de volkshuisvesting. Deze coalitie duurde voort, de sociale huursector groeide gestaag tot aan WOII. Het grote woningtekort na WOII bracht verandering in de relatie tussen corporaties en overheid. Met veel subsidies, snelle bouwmethoden en goede planning moest dat tekort zo snel mogelijk worden ingelopen. De overheid nam hierbij de regie en corporaties werden min of meer een verlengstuk van de overheid in deze periode. In de decennia daarna werd de overheidsbemoediging weer langzaam afgebouwd. De bruteringswet in 1995 vormde hiervan het sluitstuk: een einde aan exploitatiesubsidies en overheidsleningen, geavanceerde arrangementen zoals het WSW en CFV, een vrijstelling van de vennootschapsbelasting wegens de non-profitstatus en een wettelijke band via de Woningwet en het BBSH. Het BBSH omschrijft op welke terreinen corporaties geacht worden te presteren: betaalbaarheid, kwaliteit, bewonersbetrokkenheid, financiële continuïteit, leefbaarheid en wonen en zorg. De zoektocht naar invulling van de beleidsvrijheid en professionalisering kenmerken de daarop volgende jaren.

De woningcorporaties in Nederland werden professionele non-profits die concurreren met commerciële ontwikkelaars en beheerders. Organisaties vergelijkbaar met de organisatie zoals beschreven in paragraaf 4.4. Maar er is één groot verschil: het vermogen. De verzelfstandiging van corporaties kon plaatsvinden omdat er door investeringen en subsidies uit het verleden vermogen beschikbaar was. Vermogen overigens waarvan men zich bij de bruteringswet in 1995 afvroeg of het wel voldoende was: er was angst voor faillissementen in de sector. Echter, 13 jaar later kunnen we constateren dat dat vermogen zich meer dan voortvarend heeft ontwikkeld, onder andere doordat de rente in 1995 veel lager uitviel dan verondersteld en doordat de markt van residentieel vastgoed een onstuimige prijsontwikkeling doormaakte. De corporaties zijn nu rijk en zelfstandig, maar de legitimiteit is een zwak punt.

De non-profitlegitimiteit is sinds de verzelfstandiging steeds meer naar de achtergrond verdwenen. Verenigingen werden stichtingen onder het motto van professionalisering en het argument dat het belang van de volkshuisvesting breder is dan dat van de huurders. Wat betreft de toekomst van de legitimering stelde minister Dekker van VROM in haar brief van december 2005 dat er ruimte dient te zijn voor ondernemen en dat zelfregulering centraal staat. Inmiddels wordt via allerlei instrumenten, zoals visitatie, onderlinge vergelijking van prestaties, labels en maatschappelijke prestatiemeting en instituties, zoals een coöperatieraad en een deskundigenpanel, gepoogd de legitimering op nieuwe leest te schoeien.

Legitimering vanuit de markt is onderwerp van discussie sinds er in juli 2005 een brief uit Brussel kwam. Deze brief gebod Nederland de sociale huursector in rap tempo af te bouwen en voor te behouden aan louter sociaal achtergestelden. Daarnaast ligt er een brief van de IVBN, de koepelorganisatie voor institutionele beleggers, bij het Europese Hof. Ook hier is het onderwerp: valse concurrentie. De kwestie is of er kruisbestuiving plaatsvindt waardoor marktconforme activiteiten worden gesubsidieerd en dus goedkoper geleverd worden dan commerciële partijen dat kunnen.

Ook de legitimering door de overheid is onderwerp van discussie. De overheid is niet tevreden met de prestaties van woningcorporaties. Daarbij wijst zij vooral op het achterblijven van de woningproductie. De door VROM opgestelde prestatie-index van woningcorporaties is in dit verband illustratief. Deze index is gebaseerd op de woningproductie, het aantal verkochte en het aantal gesloopte woningen. Hoe meer er wordt gebouwd, gesloopt en verkocht, hoe hoger de plaats op deze ranglijst. Het gaat hier om een zaak die indirect een bijdrage levert aan het tegengaan van buurteffecten. Onze drie kwesties van publiek belang staan niet bepaald centraal bij de wijze waarop de minister van VROM corporaties rangschikt.

5.4 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-profitsector, zijn er onbedoelde effecten te bespeuren. In theorie kan de overheid met een subtiele inzet van instrumenten zoals huursubsidie 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 de regisseur is van de wijkaanpak en door een verschuiving in de relatie door invoering van vennootschapsbelasting voor woningcorporaties.

In paragraaf 5.3 zagen we dat de uitgangspunten in het woonbeleid vaak zeer helder waren. 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-profitsector is zoek geraakt. Verder lijkt het alsof verschillende betrokkenen verschillende doelen van woonbeleid voor ogen hebben.

Wat zijn de idealen van woonbeleid en wie legitimeert en financiert deze? Dat is de basisvraag voor de visie van De Vernieuwde Stad. We splitsen deze vraag op in vier deelvragen en leveren per vraag bouwstenen voor een antwoord. We gaan terug naar de definitie, het effect van verschillende sturingsmechanismen en confronteren dit met de huidige situatie.

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 minimumkwaliteit 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 verhoudingen tussen vraag en aanbod op de woningmarkt worden met inkomenssteun minimaal verstoord, zoals ook werd opgemerkt in de SEO- en de KO-studie (zie hoofdstuk 2). 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. Echter, ook de verhuurders leveren een belangrijke bijdrage aan de betaalbaarheid in de huursector. Zij mogen hun prijzen niet hoger vaststellen dan het wettelijk maximum zoals geregeld in de huurprijswetgeving. Daarnaast zijn er sociale verhuurders die uit sociale overwegingen de huren lager dan het wettelijk maximum vaststellen. De discussie over de betaalbaarheidshemming 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. Inzet van de Grote Beweging is het bewerkstelligen van markthuren, maar in het 'Bod aan de Samenleving' in 2006 bood de corporatiesector aan een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid. Ook de overheid is in dit opzicht niet eenduidig. Huursubsidie 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 negentig corporaties medeverantwoordelijk maken voor beheersing van het huursubsidiebudget middels met de invoering van een prestatienormering. Maar dit plan heeft het uiteindelijk niet gehaald. Kortom, de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid in de huursector is aan discussie onderhevig en helderheid op dit punt is cruciaal.

Herverdeling: wie?

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.

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 (zie paragraaf 4.5.4) 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 markthuur (en dragen dus bij aan inkomensherverdeling). Het bieden van redelijke huurprijzen is in dit geval onlosmakelijk onderdeel van de missie van non-profits.

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 hypotheekverstrekkers 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 hypotheek. Echter, ook als er sprake is van huursubsidie, 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 voor het huishouden bestaat. 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 woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid is. 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 danwel 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. Dat 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 woning beschikbaar is. 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.

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.

Ook non-profits kunnen een rol spelen in de voorziening van betaalbare woningen. De zorg voor 'voldoende' woningen kan echter moeilijk van een non-profitorganisatie 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 non-profitorganisaties 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 groepen, 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:

Huisvesting van kwetsbare groepen is primair een verantwoordelijkheid van de gemeente en van welzijnsorganisaties.

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.

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 om het doorbreken van het prisoners dilemma in kwetsbare wijken. In deze wijken is het voor geen van de eigenaren aantrekkelijk om alleen zelf te investeren omdat een waardestijging 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 de zorg voor voldoende kwaliteit van woningen en het voorkomen van een concentratie van goedkope woningen. Het spreiden van betaalbare woningen over stad 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 de grotere, kunnen hierin een rol spelen. Zij beheren immers hun woningvoorraad en kunnen met 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 de taak een minimumkwaliteit van woningen te bewaken en zorg te dragen 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 kan 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. 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 eigenaar-bewoners vastzitten in hun minder prettige wijk. Investeren loont niet (prisoners dilemma) 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, zij zitten immers niet meer 'opgesloten'. Voorts kan de beschikbaarheid van hypotheekleningen bijdragen aan investeringen in de buurt. Ten slotte kan ook een coördinerende rol van de overheid of eventueel een non-profitorganisatie bijdragen aan een oplossing voor dit probleem. Een goed plan kan woningeigenaren over de streep trekken om te investeren en het prisoners dilemma 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 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 woningcorporaties er dan ook op verschillende manieren invulling aan te 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 het verbeteren van de leefbaarheid en op sociale stijging van mensen en stemt de vastgoedstrategie hierop af.

Wie is verantwoordelijk voor buurten en wie voor mensen?

Bij 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 dure woningen. Bij deze aanpak staan het vastgoed, de toekomst van de wijk en het stedelijk 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 dit besluit is het van belang dat er goede alternatieven zijn 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-profitorganisatie 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 woningcorporaties 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 non-profits deze botsende belangen kunnen en moeten verenigen of verdelen.

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.

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.

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.

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-profitorganisatie behoren. Het bieden van voldoende betaalbare woningen voor een zekere doelgroep is de kern van particuliere non-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, ontbreken. 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 dit 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 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.

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 danwel 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 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.

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, wie is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, voor de toegankelijkheid en de buurteffecten? De taakafbakening tussen overheid en corporaties is dus niet helder. 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 minmaal 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 coalities met non-profits opzegt, is de kans groot dan 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' ,

Idealen van woonbeleid

'vote' of 'choice' , daarop wordt afgestemd. De cruciale vraag is: Wie legitimeert en financiert welke idealen van woonbeleid?

LITERATUUR

Aalbers, M.B., 2003, Redlining. Een onderzoek naar uitsluiting op de Nederlandse hypotheekmarkt, Amsterdam (Aksant/Spinhuis).

Aalbers, M.B., 2006, Direct en indirect onderscheid op de hypotheekmarkt in Arnhem, Den Haag en Rotterdam, Amsterdam (AMIDSt/Universiteit van Amsterdam).

Abraham, J.M. & P.H. Hendershot, 1996, Bubbles in Metropolitan Housing Markets, *Journal of Housing Research*, 7 (2), pp 191-207.

Anheier, Helmut K., 2001, De derde sector in Europa: over groei en structuurverandering, in: Burger, Ary & Paul Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag (Sociaal en Cultureel Planbureau), pp. 271-286.

Apgar, Jr., William C., 1990, Which Housing Policy is Best?, in: *Housing Policy Debate*, 1 (1), pp. 1-32.

Barr, N., 1998, *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 3rd edition.

Bruijn, Hans de, Ernst ten Heuvelhof & Mark van Twist, 2004, Calculeren voorbij de Calculus, in: *Essays over de Calculus van het publiek belang*, Den Haag (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken).

Boelhouwer, P.J., 2003, *Huisvestingssystemen. Wonen als wankel pilaar onder de verzorgingsstaat*, Delft, introereede.

Boelhouwer, Peter J., & Marietta E.A. Haffner, 2002, *Subjectsubsiëring in de huursector onder de loep*, Utrecht, DGW/NETHUR-partnership, no. 16.

Bruijn, J.A., de & E.F. ten Heuvelhof, 1991, *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden (Stenfert Kroese).

Burger, Ary, & Paul Dekker, 2001, Inleiding, in: Burger, Ary & Paul Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag (Sociaal en Cultureel Planbureau), pp. 3-13.

Bijddendijk, Frank, 2007, *Wonen zonder staatssteun*, Amsterdam (Het Oosten).

Conijn, Johan, 2005, *Naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*, Amsterdam (RIGO).

CPB, 2000, *Yardstick competition. Theory, design, and practice*, The Hague.

DPW, 2006, Local Housing Allowance Final Evaluation: The survey evidence of Landlords' and agents' in the nine pathfinder areas, DWP.

Elsinga, M., & J.S.C.M. Hoekstra, 2004, De betekenis van eigen woningbezit. Den Haag (VROM-raad).

Elsinga, M., M.E.A. Haffner & H.M.H. van der Heijden, 2005, A unitary rental market in the Netherlands: theoretical exploration and empirical evidence, in: Sveinsson, J.R. (ed.), *Housing in Europe: new challenges & innovations in tomorrow's cities*, Reykjavik, (University of Iceland, The Urban Studies Institute).

Elsinga, Marja en Marietta Haffner, 2007, Meer keuzevrijheid door herziening huurtoeslag? Mogelijke effecten voor woningmarkt en woonbeleid, Delft (Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft).

Elsinga, Marja & Marietta Haffner, Joris Hoekstra, Pieter Vandenbroucke, Erik Buyst & Sien Winters, 2007, Beleid voor de private huursector: een vergelijking van zes landen. Brussel (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid), http://www.bouwenenwonen.be/uploads/b2660_onderzoeksrapportprivate_huurmarkt_-_internat._vgl.112818.pdf.

Fitzpatrick, Suzanne & Mark Stephens, 2008, in: *International Review of Homelessness and Social Policy*, London (Department for Communities and Local Government).

Galster, George, 1997, Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies: Sub-market and Spatial Perspectives, in: *Housing Studies*, 12 (4), pp. 561-577.

Glaeser, E.L. & A. Shleifer, 1998, Not-for-profit entrepreneurs, NBER Working Paper Series, no 6810, Cambridge MA.

Haffner, Marietta (te verschijnen), Eigendomsneutraliteit op de woningmarkt, Rotterdam (SEV).

Haffner, Marietta, 2006, Fabels over de hypotheekrenteaftrek. Een kijkje over de grens, in: *Real Estate Magazine*, 48 (3), pp. 14-17.

Haffner, Marietta, Marja Elsinga & Joris Hoekstra, 2007, Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries, paper gepresenteerd op ENHR International Conference Sustainable Urban Areas, Rotterdam, 25-28 June, http://www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W12_paper_Elsinga_Haffner_Hoekstra.pdf.

Handy, Femida, 1997, Coexistence of non-profit, for-profit and public sector institutions, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 (2), pp. 201-223; herdruk als hoofdstuk 17 in: Steinberg, Richard (ed.) 2004, *The Economics of Non-profit Enterprises*, Cheltenham UK (Edward Elgar Publishing Limited), pp. 306-327.

Hansmann, Henry, 1987, Economic Theories of Non-profit Organization, in: Powell, Walter W. (ed.), *The Non-profit Sector: A Research Handbook*, chapter 2, New Haven, CT and London (Yale University Press), pp. 27-

42; herdruk als hoofdstuk 1 in: Steinberg, Richard (ed.) 2004, *The Economics of Non-profit Enterprises*, Cheltenham UK (Edward Elgar Publishing Limited), pp. 3-18.

Heijden, H. van der, H. Boumeester, E. Louw & P. de Vries, 2004, *De bouw van woningen en kantoren: Marktwerking, conjunctuur en productie*, Delft (Onderzoeksinstituut OTB).

Helderman, 2007, *De corporatie: tussen status en contract*, nummer 2 essay-reeks 'Corporaties eigenaardig volwaardig', Rotterdam (SEV).

Helderman, J.K., 2007, *Bringing the market in? Institutional complementary and hierarchy in Dutch housing and healthcare*, proefschrift, Rotterdam (Erasmusuniversiteit).

Hof, Bert, Carl Koopmans & Coen Teulings, 2006, *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt.*, Amsterdam (SEO economisch onderzoek).

Hoogendijk, F.A., 2000, *De verzorgingsstaat: institutionele vernieuwing en publieke belangen*, Research Memorandum 200-5, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken).

Jong, Rudy de, 2007, *Back to civil society? De corporatie als eigensoortige maatschappelijke onderneming*, Rotterdam (SEV).

Kemeny, Jim, 1981, *The myth of home ownership. Private versus public choices in housing tenure*, London (Routledge & Kegan Paul Ltd.).

Kemeny, J., 1995, *From Public Housing to the Social Market, Rental policy strategies in comparative perspective*, London/New York (Routledge).

Kemp, Peter A., 1997, *A comparative study of housing allowance*, Glasgow (Centre for Housing Research and Urban Studies).

Heijden, H. van der, H. Boumeester, E. Louw & P. de Vries, 2004, *De bouw van woningen en kantoren: Marktwerking, conjunctuur en productie*, Delft (Onderzoeksinstituut OTB).

Kemp, Peter A. (ed.), 2007, *Housing allowances in comparative perspective*, Bristol (The Policy Press).

King, Peter, 2006, *Choice and the End of Social Housing*, London (The Institute of Economic Affairs).

Koorevaar, Jolanda, 2005 *Reactie op Calculus van het publiek belang en essays*, Theeuwes en Ten Heuvelhof:

<http://www.google.nl/search?hl=nl&q=korevaar+calculus+publiek+belang&btnG=Google+zoeken&meta=> .

Le Grand, J., 2003, *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford (Oxford University Press).

Le Grand, Julian, 1982, *The strategy of equality. Redistribution and the social services*, London (Unwin Hyman).

Lundqvist, Lennart J., 1986, *Housing policy & equality. A comparative study of tenure conversions and their effects*, London (Croom Helm).

Meen, G.P., 1998, 25 years of house price modeling in the UK. What have we learnt and where do we go from here?, paper presented at the EENHR conference in Cardiff, 7 September.

Oxley, Michael, 2007, *Social housing versus housing allowances; what determines the result?* paper gepresenteerd op ENHR International Conference Sustainable Urban Areas, Rotterdam, 25-28 June.

Priemus, H., 1978, *Volkshuisvesting; begrippen, problemen en beleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom Uitgeverij).

Priemus, H. Kemp, P.A. & Varady D.P., 2006, *Housing vouchers in the USA, Great Britain and the Netherlands. Current issues and perspectives for the future*, in: *Housing Policy Debate*, 16 (3/4), pp. 575-609.

Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski & Helmut K. Anheier, 2001, *Sociale oorsprongen van de non-profitsector: een landenvergelijking*, in: Burger, Ary & Paul Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag (Sociaal en Cultureel Planbureau), pp. 251-269.

Schaar, J. van der, 1987, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid; Volkshuisvesting in theorie en praktijk 7*, Delft (DUP).

Steenssens, Katrien, & Tine Van Regenmortel, 2007, *Empowerment Barometer. Procesevaluatie van empowerment in buurtgebonden activeringsprojecten*, Leuven (Katholieke Universiteit Leuven, Hoger instituut voor de arbeid).

Stefanski, Masja & Joanneke de Bouter, 2005, *Wonen in het Groene Veld*, Den Haag (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken).

Steinberg, Richard, 2003, *Economic Theories of Non-profit Organizations. An evaluation*, in: Anheier, Helmut K., & Avner Ben-Ner (eds.), *The Study of the Non-profit Enterprise. Theories and Approaches*, New York (Kluwer Academic/Plenum Publishers), pp. 277-309.

Theeuwes, Jules, 2004, *Een kritische beschouwing van de 'Calculus van het Publiek belang'*, in: *Essays over de Calculus van het publiek belang*, Den Haag (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken).

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, 2003, *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken).

Turner, B. & S. Malpezzi, 2003, A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, in: Swedish Economic Policy Review, 10, pp. 11-56.

VROMraad, 2002, Tijd voor keuzes; perspectief op een woningmarkt in balans, Den Haag (VROM-raad).

Whitehead, Christine, 2007, Social Housing in England, in: Whitehead, Christine & Kathleen Scanlon (eds.), Social Housing in Europe, London (LSE).

WRR, 2004, Bewijzen van goede dienstverlening, rapport 70, Den Haag, WRR.

Yates, Judith & Christine Whitehead, 1998, In Defence of Greater Agnosticism: A Response to Galster's 'Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies', in: Housing Studies, 13 (3), p. 415-423.

Zimmerman, M., 1995, Psychological Empowerment: issues and illustrations, in: American Journal of Community Psychology, 23 (5), pp. 581-599.

BIJLAGE A. EIGENDOMSNEUTRALITEIT

Omdat we uitgaan van een overheid die eigendomsneutraal optreedt, is het van belang om te expliciteren welke invullingen van eigendomsneutraliteit mogelijk zijn. Dit is geen eenvoudige kwestie (overgenomen uit Haffner, te verschijnen).

Een volledige 'neutraliteit van de eigendomssectoren' betekent dat de woonconsument een vrije keuze kan maken tussen huren en kopen en dat zijn keuze niet wordt beïnvloed door bepaalde kenmerken van een woning in een eigendomssector. De consument is indifferent tussen een huur- en een koopwoning wat betreft de kwaliteit, de rechtszekerheid, de vrijheid en de financiële aspecten (Kemeny, 1981; Lundqvist, 1986). Bij eigendomsneutraliteit kan zo gedacht worden aan gelijke kenmerken van de woning zelf, aan gelijke juridische rechten en plichten die zijn verbonden aan de woning en aan gelijke financiële kenmerken van een woning. Onder de streep komt eigendomsneutraliteit neer op gelijkheid in mogelijkheden van huishoudens (horizontale gelijkheid). Deze gelijkheid kan op verschillende manieren worden ingevuld (Barr, 1998 op basis van Le Grand, 1982):

1. Gelijkheid in gebruik wordt bereikt als hetzelfde aantal eenheden woondiensten beschikbaar is.
2. Gelijkheid in uitkomst is het geval als dezelfde kwaliteit aan woondiensten wordt ontvangen. Volgens Le Grand (1982: 15) lopen gelijkheid in gebruik en gelijkheid in uitkomst bij wonen in elkaar over. Een verklaring hiervoor is niet onlogisch, als men bedenkt dat de aantallen wooneenheden gezien kunnen worden als een aspect van de kwaliteit van het wonen.
3. Gelijkheid in publieke middelen wordt bereikt als eenzelfde bedrag wordt ontvangen aan overheidsuitkeringen.
4. Gelijkheid in kosten ontstaat als de kosten gelijk zijn bij een gelijke consumptie aan woondiensten.

Het voert te ver om deze mogelijkheden allemaal uit te werken. Er kan gevoeglijk worden aangenomen dat de vier mogelijkheden leiden tot andere uitkomsten. Daarom is het ontwerpen van een meer sectorneutraal woonbeleid nog niet zo eenvoudig. Volledige gelijkheid in alle kenmerken van de woning voor kopers en huurders blijkt niet te realiseren. Immers, rechtszekerheid en mobiliteit zijn voor koop- en huurwoningen niet gelijk. Alleen op het financiële vlak is die klus ook niet eenvoudig te klaren. De mate van eigendomsneutraliteit zal altijd afhangen van het gekozen ijkpunt.

Als men genoeg neemt met een eigendomsneutrale vraagondersteuning, in plaats van een algeheel sectorneutraal beleid, komt een woonsubsidie in het vizier, in plaats van de huidige huurtoeslag en de renteaftrek (in combinatie met eigenwoningforfait en de koopsubsidie). Een eerste mogelijkheid is een pure inkomensondersteuning, een bijdrage die inkomensafhankelijk is en die eventueel ook afhankelijk is van de huishoudensamenstelling, maar onafhankelijk van een feitelijke huur of een referentiehuur. Als men met de bijdrage wil baseren op de kosten van het doel waarvoor de bijdrage dient, komt een gesubsidieerde referentiehuur (kostprijs van de woondienst) in beeld, zowel in de koopsector als in de huursector. Dan is de vraagondersteuning eigendomsneutraal vorm gegeven. Aangezien de kostprijs voor een woondienst in de koopsector vaak weinig verband houdt met de hypotheeklasten, en als de kostprijs lager is dan de financieringslasten, zal het effect van een dergelijke subsidie op de betaalbaarheid van het wonen beperkt zijn.

Wil men een directe relatie bereiken tussen de subsidie en de financiële toegankelijkheid van de koopwoning, dan zullen de woonuitgaven (die in de koopsector voornamelijk bestaan uit de financieringslasten) gesubsidieerd moeten worden. Daarmee wordt de eigendomsneutrale behandeling van kopen en huren overboord gezet. Als eigendomsneutraliteit op deze wijze niet functioneel is, is het wellicht geen gek idee om de vraagsubsidiëring in de koopsector toch anders in te richten dan in de huursector.

BIJLAGE B. VERSLAG

Van	: Wetenschappelijke klankbordgroep
Project	: De Vernieuwde Stad
Betreft	:
Aanwezigen	: Hugo Priemus (TU Delft), Johan Conijn (CFV), Kees Koedijk, Frits Oevering (Rabobank), Paul Besselink (CPB), Lex de Boer (SEV), Marja Elsinga (OTB TU-Delft), Jaap van Gelder (De Key), René Scherpenisse (Portaal), Rijs Helder (IJmere), Jan Rossen (Mitros), Maarten Vos (SEV), Marietta Haffner (OTB TU-Delft), Harry van der Heijden (OTB TU-Delft), Ivo Vermaas (Portaal), Marcel Bonnet (Staedeon), Rob Zeegers (De Woonplaats) en Luiten Plekker (Portaal)
Afwezigen	: -
Vergaderdatum	: 11 maart 2008
Referentie	:
Verslag gemaakt door	: Luiten Plekker
Datum verslag	: 1 april 2008

1. Opening

Jaap van Gelder opent de bijeenkomst van de wetenschappelijke klankbordgroep van De Vernieuwde Stad. De werkgroep Prijsbeleid van De Vernieuwde Stad en de SEV hebben het OTB (TU Delft) gevraagd een greenfieldscenario van de woningmarkt te maken. Het eindconcept is gereed en via een wetenschappelijke en maatschappelijke klankbordgroep wordt deze besproken. De Vernieuwde Stad en de SEV stellen een visie op en de analyse en de visie worden op een congres in juni gepresenteerd.

2. Bespreking rapport 'Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering'

Na de presentatie van Marja Elsinga van het rapport 'Idealen van woonbeleid' volgt een eerste algemene reactie van de wetenschappers:

Johan Conijn:

Als het gaat om publiek belang dan is het WRR-rapport toonaangevend. Wat maakt dat de overheid ingrijpt? Het OTB gaat ook in op de hoe-vraag. Hij geeft aan dat vanuit marktfalen niet alleen beperkt gekeken moet worden naar segregatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid, maar ook naar nieuwbouw.

Een non-profitorganisatie kan als uitvloeisel van marktwerking beschouwd worden en kunnen naast marktpartijen staan. Een non-profit wordt in de analyse als zelfsturend en voice beschouwd, maar klopt dat wel met de huidige corporatie? Het gaat om de voice van de huurder.

In het rapport wordt vaak gesproken over 'kan' of 'zou kunnen'. Het is wel de vraag of we van de huidige corporaties kunnen verwachten dat zij de huidige problemen oplossen.

Hugo Priemus:

Bij de bruteringsoperatie kon niet bedacht worden dat het vermogen van de corporaties zo snel zou stijgen. Het is van belang om zo snel mogelijk de analyse los te laten. De woningmarkt kan niet los gezien worden van de arbeidsmarkt, grondmarkt e.d. Hij mist nog wel de dimensie duurzaamheid. Corporaties zijn bovendien hybride organisaties, die zowel raakvlakken met de markt als met de overheid hebben.

Het is beter om vanuit de huidige situatie te vertrekken. Wat zijn de transitiekosten om de gewenste situatie te bereiken. Voorkomen dient te worden dat het kind met het badwater wordt weggegooid.

Objectsubsidies zorgt voor vraagstimulering en een toenemende ruimtevraag. Dat begint nu hinderlijke vormen aan te nemen. Subsidies dienen aan de onderkant uitgelegd te worden, maar niet structureel/op hoger niveau.

Huisvesting heeft ook met demografie te maken. Iedereen heeft recht op een huis. Kan een huishouden dat niet betalen, dan moet het huishouden een bijdrage krijgen. Er zijn steeds meer onduidelijke vormen van huishoudens. Vaak worden controles op tweede woningen uitgevoerd, die leiden tot huisvredebreuk en schending van privacy. Er zijn algemene waarden die niet snel overboord gegooid moeten worden.

Paul Besselink

Het CPB komt binnenkort met een rapport over de effecten van de huurtoeslag. Al eerder is een rapport over de hypotheekrenteaftrek verschenen. Hij voelt meer om de Calculus te betrekken in de discussie over publiek belang. Hij mist in het rapport wat overheidsfalen is. Het verstrekken van boeken door scholen ging bijvoorbeeld prima totdat de overheid zich daarmee ging bemoeien. De overheid lukt dat blijkbaar niet.

De huidige woningmarkt wordt door de huidige instituties bepaald. We hebben ook met de huidige Ruimtelijke Ordening te maken. Hierdoor zijn bijvoorbeeld woningen in Amsterdam € 70.000 duurder vanwege de groene strook rond Amsterdam. Het is dus de vraag wat de kosten van de ruimtelijke ordening zijn. Zijn er twee vormen van marktfalen?

1. Projectontwikkelaars besluiten pas te bouwen als meer dan 70% verkocht is. Dat is overheidsfalen als er een monopoliepositie ontstaat.
2. In recessie wordt niet gebouwd. Wat is marktfalen? Dan dient de overheid de productie te bepalen.

Het is de vraag wie financiert? Ook corporaties doen aan inkomensondersteuning. Het CPB komt tot hogere bedragen uit dan eerder zijn berekend. De huurtoeslag en lagere huren kost jaarlijks € 14 miljard (ceteris paribus). In eerdere studies is berekend dat met de hypotheekrenteaftrek ook € 14 miljard aan subsidies is gemoeid.

Frits Oevering

Het is de vraag waarom je dingen doet. Ga niet te snel rekenen, maar begin bij het begin: maak heldere axioma's die handhaafbaar zijn. Er bijvoorbeeld best een markt kunnen zijn voor kinderporno, maar dat is niet gewenst.

In zijn ogen behoren corporaties tot de overheid.

Kees Koedijk

De uitdaging is om volkshuisvesters en economen met elkaar te verbinden. Dat geeft een helder denkkader. Het is duidelijk dat nu subsidiëring en vraag toeneemt, terwijl het aanbod beperkt blijft. Iedereen is het er over eens dat de hypotheekrente afgeschaft moet worden. Het is alleen de vraag wanneer en hoe. Ook het aanbod dient verruimd te worden. Het ontbreekt nu aan aansprekende voorbeelden (denk ook aan goedkope hypotheek voor starters). Bovendien is er nu sprake van een woud aan regels (waaronder het Bouwbesluit).

In het ruimtelijk beleid is vaak het financiële domein leidend, terwijl de volkshuisvesting en het ruimtelijk ordeningsbeleid voorrang moeten hebben (en meer naar elkaar moeten groeien).

Ook het toezicht moet anders geregeld worden. Sinds 1994 moeten we dat oplossen. Sinds die tijd zijn corporaties uit elkaar gegroeid. Dat is geen probleem: niet 'one size fits all.'

Conclusie eerste ronde

- Hoe wordt het publiek belang gedefinieerd? En breder: wat vindt de politiek het publieke belang?
- Hoe zit de figuur van corporaties daar nu in? Het is belangrijk om niet te zeer in hokjes te denken.
- Een Greenfieldscenario is een dapper benadering, maar die vooral in het achterhoofd houden.
- Wat is marktfalen? Moet bijvoorbeeld nieuwbouw ook meegerekend worden. Wat is een huishouden?
- Non-housing versus housing policies. Ruimtelijke ordening en financiën hebben een directe relatie met volkshuisvesting.

Marja Elsinga geeft aan dat voor het bepalen van het publiek belang het WRR-rapport en de Calculus leidend zijn. Zonder overheidssturing ontstaan problemen ten aanzien van: betaalbaarheid, beschikbaarheid (kan ook nieuwbouw onder vallen) en kwaliteit. De analyse van volkshuisvesters en economen hoeft dan ook niet ver uit elkaar te liggen.

Tinbergen heeft ook al aangegeven dat in de vrije markt een woningbouwprogramma nodig is. Nieuwbouw moet betrokken worden in de toegankelijkheid. Hoe breed moet wonen gedefinieerd worden?

Hugo Priemus geeft aan dat er een nauwe relatie is tussen volkshuisvesting en gezondheid. De aanleiding voor volkshuisvestingsbeleid was om externe gezondheidseffecten te internaliseren.

Ook willen we graag de open, groene ruimte behouden (bijvoorbeeld Het Groene Hart), maar iedereen wil wel als laatste in het groen wonen. Het is van belang om op hoger niveau afspraken te maken waar niet gebouwd mag worden.

Betaalbaarheid

Ten aanzien van betaalbaarheid kunnen normen van het NIBUD aangehouden worden. Het gaat niet om een quote, maar er kunnen wel regionale verschillen zijn, afhankelijk van de regio.

Het ruimtelijk planbureau geeft aan dat de huizenprijs het sterkst wordt beïnvloed door het aantal banen dat binnen 30 minuten te bereiken is. Bij een woontoeslag is het niet wenselijk om koop en huur te differentiëren. Het NIBUS kan wel een minimum-inkomen bepalen. Het huurbeleid kan wel gedifferentieerd worden. Het gevaar is dan wel een mengsel met het huidige stelsel, waardoor de huurtoeslag toeneemt. Eénmaal per jaar kan de huur aangepast worden. Binnen een bandbreedte dient een relatie gehouden te worden met kwaliteit. In de Randstad heb je minder waar voor je geld.

Johan Conijn geeft aan dat het beperkte aanbod en de hypotheekrenteaf trek een gevaarlijk mengsel is voor de huursector. Het is zaak om de huren niet te snel te laten stijgen. Het is goed mogelijk om eerst de hypotheekrenteaf trek af te schaffen en vervolgens een oplossing te bedenken voor de huursector.

Bij marktconforme huren en inkomensafhankelijke toelagen is er sprake van een betere allocatie. Wel is er sprake van een uitvergroting van een armoedeval. De verstoring komt op de arbeidsmarkt terug. Het probleem wordt daarmee verplaatst.

Zonder huurtoeslag e.d. zouden de huren dus € 14 miljard hoger liggen. Dat zou de markthuurlijn zijn. Daar wordt op gereageerd dat daarmee de prijs zou gaan zakken. Hugo Priemus is van mening dat de demografische motor iets minder hard. Huren moeten daarom niet voorop lopen. Ook zullen er regionale verschillen zijn. In sommige regio's ligt de markthuurlijn onder 100% maximaal redelijk. Bij marktconforme huren is het te verwachten dat middeninkomens in grotere woningen gaan wonen en lagere inkomens in kleinere woningen.

Buurteffecten

Het is de vraag hoe omgegaan wordt met verschillende probleemgroepen? Ten aanzien van buurteffecten is er nog steeds geen wetenschappelijke onderbouwing wat exact de positieve en negatieve effecten zijn. Ook zal het inkomensniveau van veel groepen verder stijgen waardoor het ruimtegebruik verder zal stijgen. Er zal geen krimp plaatsvinden. Het is alleen niet duidelijk wat de emigratie/immigratie op regionaal niveau gaat betekenen.

In Nederland hebben we te maken met hoge woningprijzen en dat komt mede omdat we ruimte schaars hebben gemaakt. Er is te weinig plek. Ook zou nagedacht kunnen worden over wat het kost om een bestemming Natuurgebied op te leggen.

De stelregel 'soort zoekt soort' gaat op. De redenering is om niet teveel lagere inkomens te huisvesten. Het is van belang om bij sloop in een wijk de sociale component te waarborgen en sloop mag niet tot verdringing leiden.

Er zijn ook voordelen van segregatie. Veel woningen van dezelfde kwaliteit werkt segregatie in de hand. Wat is de legitimatie van ingrijpen.

Risicoselectie

Johan Conijn geeft aan dat risicoselectie economische redenen heeft. Risicoselectie kan plaatsvinden op onterecht gronden, maar tegelijkertijd kunnen er hele goede gronden zijn om geen hypotheek te verstrekken. Lex de Boer maakt een vergelijking met de uitsluiting in de VS en stelt de vraag hoe we omgaan met de vangnet-functie. Kan dat door marktwerking of is dat een taak van de overheid? Vroeger was een bewijs van onberispelijk gedrag noodzakelijk. Nu wordt er gedacht aan andere locaties voor de onderkant van de samenleving, zoals campings en tuinhuisjes. Het zal gaan om een combinatie van de overheid en corporaties.

Corporaties hebben historie: enerzijds vermogen en aan de andere kant woningen. Het vermogen moet een bestemming krijgen en dat zal publiekelijke georganiseerd moeten worden. Het is de vraag wie de belangen van de toekomstige huurder behartigd. Het CFV kan een belangrijke rol spelen in het oprichten van een fonds voor corporaties. Er moeten afspraken gemaakt worden wat onder volkshuisvesting valt. De grenzen moeten scherp geformuleerd worden.

Komen de corporaties er onderling niet uit, dan kan alleen via een algemene vennootschapsbelasting afgeroomd worden. Kees Koedijk geeft aan dat hij verwacht dat de vermogensovermaat in de toekomst alleen maar groter wordt. Het is belangrijk dat het vermogen wordt ingezet om de opgave van corporaties te kunnen financieren: 'het kapitaal moet op de markt staan'. Het is interessant om onderzoek in het licht van de Calculus te doen naar de effecten van betaalbaarheid, toegankelijkheid en de buurt. De vraag wordt gesteld of iedereen overal mag wonen.

Jaap van Gelder rondt de discussie af en dankt iedereen voor zijn inzet en aanwezigheid. Er volgt nog een maatschappelijke klankbordgroep (maart) en een congres (juni).

BIJLAGE C. VERSLAG

Van	: Maatschappelijke klankbordgroep
Project	: De Vernieuwde Stad
Betreft	:
Aanwezigen	: Annet Bertram (gemeente Den Haag), Pim Vermeulen (Bank Nederlandse Gemeenten), Ankie Verlaan (voormalig Universiteit van Amsterdam), Jaap van Gelder (De Key), Maarten Vos (SEV), en Luiten Plekker (Portaal)
Afwezigen	: -
Vergaderdatum	: 31 maart 2008
Referentie	:
Verslag gemaakt door	: Luiten Plekker
Datum verslag	: 1 april 2008

1. Opening

Jaap van Gelder opent de bijeenkomst van de maatschappelijke klankbordgroep van De Vernieuwde Stad. De werkgroep Prijsbeleid van De Vernieuwde Stad en de SEV hebben het OTB (TU Delft) gevraagd een greenfieldscenario van de woningmarkt te maken. Het eindconcept is gereed en via een wetenschappelijke en maatschappelijke klankbordgroep wordt deze besproken. De Vernieuwde Stad en de SEV stellen een visie op en de analyse en de visie worden op een congres in juni gepresenteerd.

2. Bespreking rapport 'Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering'

Allereerst stellen Annet, Pim en Ankie de vraag waarom zo ingezoomd wordt op het prijsbeleid. Het zou interessanter zijn om de relatie met het wonen nadrukkelijker te leggen. Annet geeft aan dat zij het een teleurstellend rapport vindt. Er wordt gestart met marktwerking, maar vervolgens wordt uitgekomen op een relatie met de overheid.

Pim stelt de vraag wat de marktprijs is. Hoe kan dat bepaald worden? Het gaat bij toegankelijkheid om voldoende beschikbare woningen. Wat is het huidige probleem: zijn er teveel kleine woningen, verkeerd prijsniveau?

Ankie geeft aan dat het belangrijk is dat domeinen worden ontschot. Er wordt niet efficiënt omgegaan met vierkante meters. Corporaties hebben veel ervaring met de bouw en beheer van vastgoed. Een schooldirecteur niet.

Annet geeft aan dat populaties niet bediend kunnen worden. Wat voor rol wil je als corporatie spelen?

- Verbreding: verantwoordelijkheden van de taken van corporaties oprekken.
- Middenvelders zijn voor groepen die niet zelf kunnen betalen.

Het is van belang om de discussie breder te voeren. Corporaties worden nu vanuit meerdere flanken aangevallen. De insteek moet zijn dat corporaties breed inzetbaar zijn, maar daarbij last hebben van de huidige regulering.

Het gaat dus om de positiebepaling. De overheid moet zich niet overal mee bemoeien. Er moeten goede lokale afspraken komen om prachtwijken te realiseren. Meer differentiatie is ook nodig.

Voor de visie van De Vernieuwde Stad kan meer uit de OTB-analyse gehaald worden (zeker uit hoofdstuk 5).

De gemeente bepaalt de kaders en binnen die kaders is er ruimte voor maatschappelijke spelers. De verantwoordelijkheden moeten meetbaar worden.

Solidariteit is een sleutelbegrip. Solidariteit ten aanzien van lagere inkomens en tussen gemeenten en corporaties.

COLOFON

Uitgave	SEV
Auteurs	Onderzoeksinstituut OTB Marja Elsinga Mariette Haffner Harry van der Heijden
Vormgeving omslag	Ontwerpwerk, Den Haag
Druk omslag	Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel
Opmaak	Freya Zwartewaalsloot, Vlaardingen

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden SEV en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Rotterdam, juni 2008.