

| **De woningmarkt in beweging**

Naar een markt die werkt

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigde lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: +31-70-3424870

Fax: +31-70-3926004

www.wi.cda.nl

wi@cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-62-8

2008 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enig wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

1 Inleiding	7
2 De woningmarkt christendemocratisch bekeken	11
2.1 Inleiding	12
2.2 Rol van de overheid	13
2.3 Marktpartijen en maatschappelijke ondernemingen	15
2.4 De voor- en nadelen van eigen woningbezit	15
2.5 Duurzaamheid	21
2.6 Persoonlijke versus collectief belang	21
2.7 Samenvatting en conclusies	23
3 Probleemanalyse: de woningmarkt vanuit de burger bekeken	25
3.1 Inleiding	26
3.2 Vraag naar woningen	26
3.3 Woningaanbod	31
3.4 Vraag en aanbod vergeleken	36
3.5 Analyse kwantitatieve en kwalitatieve mismatch	37
3.6 Eigenbouw	40
3.7 Ontwikkeling van de huizenprijzen	42
3.8 Intermezzo: de kredietcrisis	48
3.9 Conclusie en aanbevelingen	50
4 Grondmarkt: de woningmarkt ruimtelijk bekeken	55
4.1 Ruimtelijke Ordeningsbeleid	56
4.2 Driedeling op de woningmarkt	62
4.3 De Randstad	63
4.4 De randen van Nederland en het tussengebied	70
4.5 Waar in Nederland bouwen?	78
4.6 Grondprijzen	84
4.7 Versoepeling van de grondmarkt gewenst	88
4.8 Conclusies en aanbevelingen	89
5 Koopmarkt: eigenwoningbezit fiscaal bekeken	93
5.1 Inleiding	94
5.2 Budgettaire beslag fiscale behandeling eigen woning	95
5.3 Kopen en huren	103
5.4 Eigen en vreemd vermogen	105
5.5 Transactiekosten	109
5.6 Ondersteuning van starters	111
5.7 Conclusies	114

6 Huurmarkt: (ver)huren vanuit zeggenschap bekeken	117
6.1 Feiten en cijfers	118
6.2 Woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen	124
6.3 Naar een genormeerde huurtoeslag	143
6.4 Impliciete steun voor de huurder	147
6.5 Meer differentiatie in de huurprijzen	151
6.6 Verkleinen van de kloof tussen huren en kopen	161
6.7 Aanbevelingen	166
 7 Samenvatting	 169
7.1 Vraagstelling	170
7.2 Christendemocratische uitgangspunten	170
7.3 Probleemanalyse	172
7.4 Grondmarkt	174
7.5 Koopmarkt	177
7.6 Huurmarkt	177

Voorwoord

Het ruimtelijk orderingsbeleid van de overheid heeft geleid tot een mismatch van vraag en aanbod op de woningmarkt, zowel kwalitatief als kwantitatief. De woonwensen van mensen zijn onvoldoende gehonoreerd en er zijn te weinig woningen gebouwd. Door woningschaarste, en ook de stijgende inkomens, dalende rente en ruimere hypotheekmogelijkheden, zijn de koopwoningprijzen sterk gestegen. Tegelijkertijd werden de huurstijgingen juist getemperd door overheidsregulering. De huur en koopmarkt zijn zo uit elkaar gegroeid. Van een evenwichtige voorraad-opbouw (naar type, kwaliteit en prijsklasse) is geen sprake. Het ontbreken van voldoende betaalbare koopwoningen en huurwoningen in het middensegment heeft de doorstroming tussen beide markten sterk verminderd. Het is zaak de markt te laten ontspannen: meer bouwlocaties, ook buiten het stedelijke gebied, zorgen voor meer betaalbare koopwoningen vanuit de bestaande huurvoorraad. Bovenal is het zaak dat gemeenten en provincies meer betrokken zijn bij de woonwensen van hun burgers en hen faciliteren bij de realisatie daarvan. Te veel is de gemeentelijke en provinciale verantwoordelijkheid voor het wonen in detail geregeld en verweven geraakt met de financiering van het openbaar bestuur en de posities van project-ontwikkelaars. Veel huurders en kopers willen en kunnen meer eigen verantwoordelijkheid dragen, en dienen het vertrouwen en de mogelijkheden te krijgen om die verantwoordelijkheid te nemen.

Op veel terreinen van het wonen is het evenwicht zoek en de balans verstoord. Primair is het een zaak dat voorbij ontwikkelingen worden omgebogen. Dit rapport predikt geen revolutie, maar evolutie op weg naar een beter evenwicht. Daartoe moeten wissels worden omgezet. In het rapport worden daarom de onevenwichtigheden in de huidige situatie aangewezen en mogelijkheden voor verandering geschetst. Het is van belang dat het aantal bouwlocaties uitgebreid wordt en dat duurzamer gebouwd wordt. Kleinschalig en particulier opdrachtgeverschap dient daarbij gestimuleerd te worden. De hypotheekrenteaftrek dient in essentie gehandhaafd te blijven. Bij de fiscale behandeling van het eigen huis wordt aangedrongen op een vlak tarief voor de belastingheffing op inkomen, waardoor de aftrek voortaan het karakter van een heffingskorting heeft en de bevoordeling van vreemd vermogen boven eigen vermogen sterk wordt verminderd. In de huurmarkt wordt gepleit voor meer differentiatie en een normatieve huurtoeslag, hetgeen zal leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de commissie onder leiding van drs. P.M.M. Verleg zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren B.J. van Bochove (adviseur), prof. dr. R.H.J.M. Gradus, drs. ing. M. van Noordenne, drs. N. Rietdijk, drs. Th. W. Rietkerk, J.H. Zwart. Het rapport is samengesteld door drs. E.J. van Asselt. Ook heeft een groot aantal ach-

tergrondgesprekken met deskundigen en andere betrokkenen plaatsgevonden. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is ook hen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Prof. dr. C.P. Veerman

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Voorzitter

*Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA*

Directeur

*Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA*

1 | Inleiding

Wonen raakt ons allemaal. De plek waar we wonen, de gemeenschap waar we deel vanuit maken, is onlosmakelijk verbonden met de woning waarin we wonen. Het bepaalt een groot deel van ons leven. Een woning is daarom meer dan alleen een hoop stenen, het is ook een vertrouwensgoed. We vertrouwen erop dat we een veilige plek hebben om te wonen en onszelf te zijn. Wanneer we het hebben over de woningmarkt, dan gaat het dus om mensen. Beleid over de woningmarkt moet dat voor ogen houden.

Centrale vraag

Deze studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de woningmarkt onderzoekt de werking van de woningmarkt en gaat na hoe die verbeterd kan worden. Hiertoe wordt allereerst een analyse verricht om zicht te krijgen op de knelpunten op de woningmarkt. Op basis hiervan wordt gekeken naar het functioneren van de huidige instituties op de woningmarkt. Het doel van de studie is inzicht krijgen in de werking van de woningmarkt en aanbevelingen te doen over hoe de werking verbeterd kan worden. Daarbij wordt ook gekeken naar de rol die de fiscale behandeling van de eigen woning speelt op de woningmarkt, alsmede naar de rol van het grondbeleid en de ruimtelijke ordening en het huurbeleid.

De vergeten woningmarkt

Veel instituten brachten de afgelopen tijd een studie uit over de woningmarkt. Ook het WI besteedde aandacht aan wonen in het lentenummer 2006 van Christen Democratische Verkenningen.¹ De titel van het nummer was veelzeggend: *De vergeten woningmarkt*. De politiek heeft de afgelopen jaren weinig aandacht geschonken aan de woningmarkt. Een poging om een deel van de huurmarkt te liberaliseren en zo de doorstroming te bevorderen, strandde in 2006 in het zicht van de Tweede Kamerverkiezingen. In het coalitieakkoord van Balkenende IV werd vervolgens 'het woningdossier' tot nader order geparkeerd; geen wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning en geen liberalisatie van de huren.²

Het H-woord

Deze beleidspauze van het kabinet hangt samen met het taboe dat er nog steeds lijkt te rusten op de politieke discussie over de hypotheekrenteaftrek. Het H-woord verlamt de discussie over de woningmarkt. Dat is jammer omdat de hypotheekrente slechts één element is tussen de vele die van belang zijn voor een goede werking

-
- 1 | Van de zijde van het CDA zijn behalve een interne notitie wonen van de CDA-Tweede Kamerfractie (19 december 2006) geen aparte publicaties over de woningmarkt verschenen. Wel zijn in het CDA-verkiezingsprogramma artikelen over de woningmarkt opgenomen. Op het partijcongres van 10 november 2007 is een resolutie aangenomen om een partijcommissie in te stellen die in 2008 met een rapport over de woningmarkt komt.
- 2 | In het Coalitieakkoord staat: "Deze kabinetsperiode vinden geen wijzigingen plaats in de fiscale behandeling van de eigen woning. Er zullen ook geen wijzigingen worden voorbereid of onderzocht voor de periode daarna. Het wetsvoorstel Huurliberalisatie wordt ingetrokken. De stijging van de huren zal worden gekoppeld aan de inflatie."

van de woningmarkt. De hypotheekrente is een gegeven. Daarom is een beschrijving en beoordeling van de invloed van hypotheekrenteaftrek op de werking van de woningmarkt in dit rapport opgenomen. Naast de hypotheekrenteaftrek zijn er meer factoren: het grondbeleid, het huurbeleid, de rol van corporaties, gemeenten en projectontwikkelaars, enzovoort.

Drie kernproblemen

Dit rapport agendeert een aantal urgente woningmarktonderwerpen. Het eerste probleem is de *betaalbaarheid* van woningen. Het is maatschappelijk uiterst onwenselijk dat starters en lage middeninkomens nauwelijks een woning kunnen kopen. Vooral in de Randstad is dit het geval. Twee fulltime werkende partners met beiden een modaal inkomen zijn net in staat een eengezinswoning te financieren.³ Daarnaast is in de tweede plaats de *beschikbaarheid* van woningen een probleem. Lange wachtlijsten voor een huurwoning en sterk gestegen huizenprijzen zijn heldere indicatoren van een gebrek aan voldoende passende woningen. De beschikbaarheid van woningen en de betaalbaarheid ervan hangen uiteraard samen. Een derde probleem is de *kwalitatieve en regionale mismatch* tussen vraag en aanbod van woningen. Appartementen staan lang te koop. Goedkope eengezinswoningen zijn er te weinig. In Limburg staan huurwoningen leeg en worden nieuwbouwprojecten gecancelled. In de Randstad moet men tien jaar wachten op een huurwoning. Daar is het moeilijk een geschikte woning te vinden, terwijl tegelijkertijd velen niet passend wonen. Er is dus zowel een kwalitatieve mismatch als een regionale mismatch.

Deze drie problemen vragen om een oplossing. De koopprijzen zijn te hoog, het nieuwbouwvolume te laag en het aanbod sluit onvoldoende aan bij de vraag.

Opbouw van de studie

De studie is opgebouwd op grond van een indeling in markten: grondmarkt (hoofdstuk 4), koopmarkt (inclusief hypotheekmarkt) (hoofdstuk 5) en huurmarkt (hoofdstuk 6). Op al deze drie terreinen lopen de opvattingen over het gewenste beleid sterk uiteen. De behandeling van deze drie markten wordt vooraf gegaan door behandeling van de christendemocratische uitgangspunten (hoofdstuk 2) en een analyse van de woningmarkt (hoofdstuk 3).

Gestart wordt met een hoofdstuk over de christendemocratische uitgangspunten met name gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap. In het analytische hoofdstuk worden vraag en aanbod op de woningmarkt onderzocht en met elkaar vergeleken. Het hoofdstuk over de grondmarkt behandelt het ruimtelijke ordeningsbeleid van de overheid. In het hoofdstuk over de koopmarkt wordt ingegaan op de fiscale behandeling van de eigen woning. In het hoofdstuk over de huurmarkt komt

3 | Het gezamenlijk inkomen bij twee keer modaal is 64.000 euro. Bij een hypotheek van vier keer het inkomen kan men 256.000 lenen. Rekeninghoudend met 10% transactiekosten kan het paar een huis van 236.000 euro kopen. In de Randstad liggen de prijzen voor een eengezinswoning veelal hierboven.

de rol van corporaties aan de orde en ook de subsidiëring van de huurder via huurtoeslag en huurregulering. In het slothoofdstuk worden de voorgaande hoofdstukken in een samenhangend perspectief geplaatst.

2 | De woningmarkt christendemocratisch bekeken

2.1 Inleiding

Meer dan men wellicht zou verwachten, is de woningmarkt een politiek beladen onderwerp. Dieperliggende overtuigingen spelen een grote rol in de visie van verschillende politieke stromingen op de woningmarkt. Vragen over eigendom en inkomensverdeling worden zeer uiteenlopend beantwoord. Te denken valt aan opinies over erfpacht; over grondpolitiek; over de vraag of de woning moet worden beschouwd als kapitaalgoed of als consumptiegoed; over de aanwending van opbrengsten uit grondverkoop door gemeenten voor algemene uitgaven; over de vraag van wie nu eigenlijk het vermogen van woningcorporaties is (van de corporaties zelf als maatschappelijke ondernemingen, van de huurders of van de staat); over de afweging van persoonlijke en collectieve belangen, over de mate van maakbaarheid van de samenleving.

Ondanks het brede palet aan thema's gaat het bij politieke tegenstellingen op het woningmarktdossier voornamelijk om inkomenspolitieke vraagstukken. Die zijn belangrijk, maar de eenzijdige nadruk leidt tot een verenging. Meer elementaire vraagstukken blijven zo ten onrechte onderbelicht.

INKOMENSPOLITIEKE INVALSHOEK

Inkomenspolitieke overwegingen zijn van grote invloed op het woningmarktbeleid van de (Rijks)overheid. De huurprijsregulering en fiscale behandeling van de eigen woning grijpen direct in de portemonnee van de burger. Indirect worden de inkomensverhoudingen ook beïnvloed door de verhouding tussen huur en koop en tussen de sociale en vrije sector. Inkomensgrenzen in verschillende regelingen moeten verder zorgen voor een 'sociale' verdeling. En dan hebben we het nog niet gehad over erfpacht, OZB en het lage btw-tarief van de schilder. Ook heeft het gevoerde woningbouwbeleid op de lange termijn grote invloed op de vermogensvorming.

Het meest in het oog springende aspect van de inkomenspolitieke invalshoek is de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit is in hoge mate een inkomenspolitiek dossier geworden. Het heeft een hoge politieke lading omdat wijzigingen van het fiscale regime (grote) inkomensgevolgen kunnen hebben, of op zijn minst veel onzekerheid veroorzaken. Wanneer we terug in de tijd kijken, lijkt het politieke devies te zijn geweest van de verschillende kabinetten om buitensporig gebruik aan te pakken. Zodoende hebben verschillende kleine wijzigingen plaatsgevonden, de laatste keer betrof het de verhoging van het eigenwoningforfait voor woningen boven de miljoen euro.

De inkomenspolitieke invalshoek wordt enkel gerelativeerd door de zorg om de overheidsfinanciën. Tot aan de bruteringsoperatie in 1995 had de overheid belang bij sterk stijgende huurprijzen. Dat verminderde subsidiëring van corporaties omdat

die zo meer inkomsten uit de huren ontvingen. Na de bruterings – waarna het financiële risico bij de corporaties lag - had de overheid belang bij een zo beperkt mogelijke stijging van de huren, om zo de koopkracht van de minima te beschermen. Of bekeken vanuit het gezichtspunt van de overheidsfinanciën: de uitkeringen hoefden dan minder te stijgen en de uitgaven aan huursubsidie bleven beperkt. Een ander voorbeeld is de bezuiniging op de huurtoeslag van een aantal jaren geleden, die de gaten in de begroting moesten vullen.

Maar niet alleen het beleid is inkomenspolitiek geïnspireerd, ook de argumentatie is veelal inkomenspolitiek gekleurd. De aanpak van de hypotheekrenteaftrek wordt gemotiveerd met het voordeel voor hogere inkomens. De subsidiering van huurwoningen wordt bepleit onder verwijzing naar de gemiddeld lagere inkomens van huurders. De aanleiding voor de afschaffing van het eigenwoningforfait voor woningen waarop geen hypotheek rustte, was de benarde inkomenspositie van ouderen met een klein pensioen die woonden in een huis dat sterk in waarde was gestegen.

Een groot bezwaar tegen de dominante inkomenspolitieke bril is dat de burger als woonconsument buiten beeld is geraakt. De woonvoorkeuren van mensen zijn echter wezenlijk voor een goed woningmarktbeleid. Dit rapport doet voorstellen die recht doen aan voorkeuren van mensen, aan de échte producenten van het wonen, aan de samenleving.

2.2 Rol van de overheid

In de grondwet staat dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu alsmede op de bevordering van voldoende woongelegenheden.⁴ De overheid is dus verantwoordelijk voor het ruimtelijke ordeningsbeleid en stimuleert dat er voldoende woningen zijn.

Ruimtelijke ordening

Per 1 juli 2008 geldt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (als opvolger van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Daarin is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheid zelf opgenomen, op basis van het principe van subsidiariteit. Gemeenten zijn zo veel mogelijk verantwoordelijk voor het lokale ruimtelijke ordeningsbeleid. Rijk en de provincies behartigen de nationale en provinciale belangen. Met name provincies hebben ook een rol in de coördinatie, waar nodig voeren zij de regionale regie. Voor het Rijk geldt dit voor nationale aangelegenheden. Dit is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, die aansluit bij het subsidiariteitsbeginsel (hogere instanties moet niet iets doen wat ook door lagere instanties kan worden

4 | Respectievelijk artikel 21 en 22 lid 2 van de Grondwet.

gedaan). Een tweede uitgangspunt van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is dat de hogere overheden proactief sturen, en zo min mogelijk achteraf ingrijpen. Ook dat komt de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling ten goede.

Solide financieel beleid gemeenten gewenst

Gemeenten hebben financieel belang bij het bouwen van nieuwe woningen. Meer woningen betekent meer inwoners en dat betekent meer inkomsten uit het gemeentefonds. Meer woningen betekent ook hogere OZB-opbrengsten. Heel direct kan de uitgifte van grond voor nieuwbouw ook geld opleveren via de grondexploitatie. Financiële overwegingen spelen daarom vaak een belangrijke rol bij het besluit om ergens te gaan bouwen. Dit kan op gespannen voet komen te staan met de belangen van de inwoners van de gemeente en de woonwensen van de burgers.

Wat betreft wonen moeten gemeenten de financiële belangen niet de bovenaan laten voeren, maar de individuele belangen (woonwensen) en de maatschappelijke belangen zwaarder laten wegen. Wonen mag geen melkkoe zijn. Dat gaat ten koste van de woonkwaliteit. Uiteraard zijn gezonde gemeentefinanciën van groot belang, maar het is ongewenst de begroting van de gemeente sluitend te maken door nieuwbouw. De afweging wel of niet te bouwen moet niet primair ingegeven worden door financiële overwegingen. Ook is het onwenselijk dat gemeenten de grondprijzen van nieuwbouw verhogen ter financiering van algemene voorzieningen elders in de gemeente. Tevens dient het systeem van de residuele grondwaarde kritisch tegen het licht gehouden te worden.

Ten principale moeten gemeenten algemene voorzieningen uit de algemene middelen financieren en middelen reserveren voor het onderhouden van de openbare ruimte en herstructurering. De wijze van financiering van rioleringen kan als voorbeeld gelden. Gemeenten zijn verplicht om een kostendekkende rioleringsheffing in rekening te brengen aan hun burgers, ook voor de vervanging van oude rioleringen. Zo komen de kosten niet ten laste van de jaarlijkse begroting. Dat zou ook zo moeten zijn voor herinrichting van de openbare ruimte. Bij herstructurering is vaak behoefte aan subsidies om de exploitatie rond te krijgen. Gemeenten met onvoldoende algemene reserves om de herstructurering zelf te financieren, kloppen aan bij het Rijk om financiële steun. Middels ISV-gelden of locatiegebonden subsidies wordt de projectbegroting dan kloppend gemaakt. Gemeenten zouden een vervangingsreserve op hun balans moeten opnemen, zodat ze herstructureringen zelf kunnen financieren, zonder hulp van het Rijk.

Het is daarom een verbetering dat sinds begin 2004 gemeenten verplicht zijn om hun grondposities tegen marktwaarde te waarderen. Die verplichting staat in de comptabiliteitsvoorschriften van de gemeenten. Het activeren van het onroerend goed maakt het vermogen waarover gemeenten kunnen beschikken zichtbaar en bevordert dat gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de financiering van

herstructurering. In sommige gemeenten heeft dit ertoe geleid dat een deel van de grond is verkocht om de herstructurering te financieren.

2.3 Marktpartijen en maatschappelijke ondernemingen

Projectontwikkelaars, institutionele verhuurders en woningcorporaties zijn belangrijke partijen op de woningmarkt. Zij bepalen in grote mate welke woningen er gebouwd worden. De belangen van projectontwikkelaars lopen niet noodzakelijk parallel aan die van de overheid en aan die van de (potentiële) bewoners. Ontwikkelaars en bouwers, die uiteraard winst willen maken, willen zoveel mogelijk woningen bouwen. In een krappe markt is de *countervailing power* van kopers soms onvoldoende. Woningen die niet aan de eisen van de kopers voldoen, worden verkocht omdat er geen (betaalbaar) alternatief is. Ontwikkelaars met grondposities kunnen sterke machtsposities opbouwen en staan daardoor sterk in onderhandeling met gemeenten. Door een wijziging van de grondbestemming ontvangen ontwikkelaars vaak zeer hoge bedragen van grond die voorheen veel minder waard was. De koper betaalt uiteindelijk de rekening.

Woningcorporaties zijn maatschappelijke ondernemingen die een sociale missie nastreven. Ze zijn (particuliere) toegelaten instellingen, waarvoor de regelgeving voor de zogenaamde sociale huursector geldt. Overige verhuurders vallen hier niet onder, maar ook zij hebben te maken met de generieke prijsregulering op de huurmarkt en de grondpolitiek van de gemeenten. Zelfregulering van de sociale huursector is van groot belang. Bevordering daarvan is mogelijk door corporaties als maatschappelijke ondernemingen de ruimte te geven om hun missie uit te voeren.

Woningcorporaties zijn als maatschappelijk gebonden private organisaties (maatschappelijke ondernemingen) belangrijke spelers voor de maatschappij in het algemeen en op de woningmarkt in het bijzonder. Ze zijn door hun omvang (bijna 2,4 miljoen woningen) en lange termijn betrokkenheid van groot belang voor het herstel van evenwicht op de woningmarkt. Vanwege hun omvang kunnen ze bijdragen aan duurzaam leefbare buurten en wijken en ook hebben ze de laatste jaren nadrukkelijk hun rol versterkt bij het voorzien in wonen met zorg.

2.4 De voor- en nadelen van eigen woningbezit

Meer dan de helft (55%) van de huishoudens woont in een eigen woning.⁵

Maakt het verschil of iemand een woning huurt, dan wel bezit? Aan de hand van enkele sociale en culturele overwegingen en enkele empirische resultaten wordt

5 | In de provincies Noord- en Zuid-Holland ligt het eigenwoningbezit tien procent onder het landelijk gemiddelde. In alle andere provincies ligt het erboven. Onder allochtonen ligt het percentage eigenwoningbezit gemiddeld lager, zij het dat het snel toeneemt. Een op de vijf Turken heeft een eigen woning en een op de 12 Marokkanen. Tijdschrift voor Volkshuisvesting, nummer 4, 2008.

een antwoord gegeven. Er is redelijk wat onderzoek gedaan naar de individuele en maatschappelijke voordelen van het eigenwoningbezit.⁶

2.4.1 Persoonlijke voor- en nadelen eigenwoningbezit

Voordelen voor eigenwoningbezitters

- *Zeggenschap*

Voor de bewoner biedt het in eigendom hebben van de woning het voordeel van de zeggenschap over de woning. Men kan zelf bepalen hoe men de woning wil inrichten. Dit geldt voor bouwkundige veranderingen, maar ook voor de wijze en het moment van onderhoud. Bovendien beslist men zelf over de vervanging van badkamer, keuken, cv-ketel etc. De woning kan dus op eigen kosten naar eigen inzicht worden aangepast. Bij huurwoningen is de zeggenschap op deze punten aanzienlijk beperkter, al hebben Nederlandse woningcorporaties op dit punt wel een grote slag gemaakt. Veel meer dan in het verleden wordt rekening gehouden met de wensen van de huurder.

- *Eigendomsrecht*

De eigen woning heeft ook een culturele betekenis. Het raakt de behoefte aan zeggenschap en autonomie. Ondanks alle regulering ervaren mensen de eigen woning en de grond waarop de woning staat toch als iets van henzelf, iets wat niemand hen kan en mag afnemen. In dat licht bezien, gaat erfpacht in tegen dit basale gevoel van eigendom. Ook het beginsel van zelfrealisatie sluit aan bij het recht op eigendom en bezit. Aantasting van die autonomie kan heftige emoties oproepen. Niet voor niets is onteigening van de eigen woning vaak een diep ingrijpende zaak voor degenen die het betreft.

- *Eigen woning als instrument voor vermogensopbouw*

De eigen woning is een bron van vermogensopbouw en een uitdrukking van zelfredzaamheid. Enerzijds met een onzekere factor, de waardeontwikkeling. Anderzijds met een meer zekere factor, het spaarkarakter. Immers, door aflossing of inleg van premie neemt de (netto) hypotheekschuld af. Met die vermogensopbouw worden huishoudens zelfredzamer op de woningmarkt. Van belang voor de toekomst is enerzijds waardebehoud, anderzijds een 'verzekerde' waardeopbouw bij inleg van premie.

6 | Het overzicht van voor- en nadelen is mede gebaseerd op het (literatuur)overzicht in: VROM-raad, Marja Elsinga en Joris Hoekstra, OTB, De betekenis van het eigenwoningbezit, Essay in opdracht van de VROM-raad. Achtergrondstudie bij het advies Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland, Den Haag 2004, p. 19-26.

- *Eigen woning als pensioenvoorziening*

De eigen woning speelt ook een rol bij de inkomensvoorziening van huishoudens op latere leeftijd.⁷ Dit geldt zowel tijdens de looptijd van de hypotheek als erna. Tijdens de leenperiode blijven de bruto (spaar)hypotheeklasten gelijk (afgezien van renteschommelingen). De huren daarentegen stijgen jaarlijks. Als de oorspronkelijke hypotheek is afgelost, is het eigen huis ook een vorm van pensioeninkomen. Doordat de woonlasten beperkt zijn, kan men met minder pensioen toe. Een afgeloste hypotheek is zo een alternatief voor extra sparen voor het pensioen. In een tijd waarin steeds meer werknemers een pensioenregeling hebben waarbij de indexatie niet gegarandeerd is en waarbij de pensioenopbouw afhankelijk is van het rendement op de beurs, is een waardeverste component van extra betekenis. Zo zorgt een eigen woning waarop geen schuld meer rust voor risicospreiding.

De nadelen voor de eigenwoningbezitters

- *Risico aan bezit*

Uiteraard zitten er naast alle kansen ook risico's aan bezit. Mensen kunnen teveel risico nemen bij de aanschaf van een woning of het sluiten van een hypotheek. Vastgoed kan dalen in waarde. Het moet onderhouden worden en vergt dus investeringen.

- *Bij verhuizing betalen van overdrachtsbelasting*

In Nederland betreft een groot deel van de transactiekosten de overdrachtsbelasting van 6% van de waarde van de woning.

2.4.2 Maatschappelijke voor- en nadelen eigen woningbezit

Hierboven zijn veel voordelen genoemd van het eigenwoningbezit voor de bezitter. Hieronder beschrijven we de voordelen van het eigen woningbezit voor de maatschappij.

7 | De kapitaalverzekering eigen woning kent een vergelijkbare fiscale behandeling als gespaard pensioenvermogen. De premies die betaald worden voor pensioenopbouw zijn aftrekbaar voor de belasting. De uitkeringen zijn te zijner tijd belast. In de tussentijd is het opgebouwde vermogen onbelast: er hoeft geen vermogensrendementsheffing over te worden betaald, wat het rendement op het vermogen jaarlijks met 1,2% zou verminderen, hetgeen in 30 jaar leidt tot circa 40% minder rendement. Tegenover gedeelde belastinginkomsten voor het Rijk staan op een later moment wel hogere belastinginkomsten vanwege de hogere pensioenuitkeringen. Bij de kapitaalverzekering eigen woning, gebeurt in feite hetzelfde als bij pensioenen. Het gespaarde vermogen voor de aflossing van de woning is bij een kapitaalverzekering eigen woning vrijgesteld van vermogensrendementsheffing. Bij het recent ingevoerde banksparen – waarbij het spaardeel van een spaarhypotheek ook op een geblokkeerde spaarrekening bij een bank kan worden ondergebracht in plaats van als spaarverzekering bij een verzekeraar – wordt deze parallel nog meer zichtbaar. Bij banksparen kan op een geblokkeerde spaarrekening namelijk zowel voor pensioen als voor de aflossing van de woning belastingvrij worden gespaard – zij het dat de voorwaarden wel verschillen.

Voordelen eigenwoningbezit voor de maatschappij

- *Meer betrokkenheid van bewoners*

Buurten met een hoog percentage eigenwoningbezit kennen een hogere betrokkenheid van de bewoners, meer inspanningen om sociaal ongewenst gedrag te beperken en een hogere stabiliteit. Tuinen van koopwoningen worden beter onderhouden. Ook wordt de woning zelf beter onderhouden, al geldt dit niet over de hele linie, omdat niet elke eigenaar over voldoende middelen beschikt of een zelfde prioriteitenhiërarchie kent. Ook blijkt uit de empirische onderzoeken dat eigenaarbewoners beter zijn geïntegreerd in sociale en politieke netwerken. Ze doen meer aan vrijwilligerswerk en brengen bij verkiezingen vaker hun stem uit.

- *Draagt bij aan bezitsvorming*

De vermogensopbouw in de eigen woning is nuttig voor later, maar zorgt ook voor persoonlijke bezitsvorming en de spreiding van bezit in de samenleving. Ook mensen met een modaal inkomen of die zelfstandig ondernemer zijn kunnen gedurende hun levensloop sparen en vermogen opbouwen.

Nadelen van eigenwoningbezit voor de maatschappij

- *Minder flexibele arbeidsmarkt*

De relatie met de arbeidsmarkt heeft twee kanten. Eigenwoningbezitters zoeken enerzijds harder naar een nieuwe baan, anderzijds zijn ze minder geneigd te verhuizen. Bij dit laatste zijn met name overdrachtskosten van belang. Per saldo verhoogt dit waarschijnlijk de werkloosheid.

- *NIMBY gedrag*

Het belang bij de waarde van de woning kan leiden tot meer *Not In My Back Yard* gedrag.

De overheid neutraal ten aanzien van kopen of huren?

Gezien de positieve maatschappelijke effecten van het eigenwoningbezit zou het eigenwoningbezit gestimuleerd mogen worden. Vanuit christendemocratisch gezichtspunt is de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen van belang. De zorg voor de eigen woning is iets wat positief gewaardeerd mag worden, evenals de vermogensvorming die het gevolg is van aflossing van de schuld voor de woning. Dit resoneert met de notie van rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid, twee van de vier kernbegrippen van het CDA. Het is daarom goed als mensen hun woning bezitten en daar zorg voor dragen.

Hoewel de VROM-raad wel onderschrijft dat er positieve verbanden zijn tussen de genoemde voordelen en het eigenwoningbezit, is deze raad niet overtuigd

van een causaal verband.⁸ In de achtergrondstudie bij het rapport hierover komt dit ontbreken van een oorzakelijk verband niet naar voren. Alleen bij het hogere opleidingsniveau van kinderen die opgroeien in een koopwoning, wordt een voorbehoud gemaakt bij het causale verband.⁹ Maar uit vele onderzoeken blijkt dat er een causaal verband bestaat tussen maatschappelijke effecten en eigenwoningbezit. Wie uitgaat van dit oorzakelijke verband zal niet neutraal staan ten opzichte van huren en kopen en zal onderschrijven dat de overheid kopen en huren dus ook niet gelijk hoeft te behandelen. Dit laat onverlet dat de preferenties van mensen uiteraard leidend dienen te zijn bij de keuze die mensen zelf maken. De overheid kan echter wel in haar beleid kopen fiscaal ondersteunen.

Stimulering van het eigenwoningbezit is niet bedoeld om mensen een andere keuze te laten maken dan ze eigenlijk zouden willen, maar om te zorgen dat de potentiële positieve externe effecten van wonen voor mensen worden benut. Maatschappelijke voordelen van het eigenwoningbezit rechtvaardigen dat de overheid het eigenwoningbezit financieel ondersteunt. De fiscale behandeling van de eigen woning stimuleert mensen om een woning te kopen of om een grotere woning te kopen en draagt bij aan bezitsvorming. Vanwege de maatschappelijke voordelen is dit wenselijk.

Huren

Dat betekent niet dat huren ontmoedigd moet worden. Huren kan een prima alternatief zijn voor kopen. Voor de volgende doelgroepen is huren vaak een beter alternatief dan kopen.

- Mensen die niet voor langere tijd op dezelfde plek willen wonen.
- Mensen met een inkomen dat niet toereikend is om een eigen woning te kunnen financieren en de onderhoudslasten te dragen.
- Het beroepsrisicoprofiel van iemand sluit beter aan bij huren.
- Voor ouderen die na jarenlang een koopwoning te hebben gehad hun woning verkopen om de laatste decennia van hun leven een woning te huren. Het niet langer hoeven onderhouden van de woning is vaak een belangrijke overweging hierbij. Ook verhuizen ouderen naar een huurwoning waar wonen en zorg gecombineerd worden. Overigens verdient het ook voor deze groep aanbeveling om het eigenwoningbezit te bevorderen door het scheiden van wonen en zorg.

-
- 8 | VROM-raad, Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland, 2004, pp. 53-54: “Bijeen genomen leidt het geen twijfel dat er op tal van punten voordelen aan eigenwoningbezit te noteren zijn voor individu en maatschappij. De oorzakelijke relatie tussen het eigenwoningbezit en alle genoemde voordelen is echter niet aantoonbaar. Wat resteert, is de vaststelling dat er wel verbanden zijn, maar dat dit nog niet betekent dat het oorzakelijke verbanden zijn. Daarom mag bij een verdere groei van het eigenwoningbezit niet vanzelf verwacht worden dat de genoemde voor- en nadelen zich zullen voordoen.”
- 9 | VROM-raad, Marja Elsinga en Joris Hoekstra, OTB, De betekenis van het eigenwoningbezit, Essay in opdracht van de VROM-raad. Achtergrondstudie bij het advies Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland, Den Haag 2004, p. 26. Ricard Green and Michelle White, Measuring the benefits of homeownership: effects on children, *Journal of Urban Economics*, 2 (4), 1997, 441-461.

Kortom, de preferenties van mensen zijn bepalend.

Het is ook niet bezwaarlijk wanneer de overheid huurders ondersteunt. Bij het huren ligt de norm echter anders dan bij kopen. Bij huren is de bereikbaarheid van een betaalbare en kwalitatief goede woning de passende norm (solidariteit). Bij kopen is de norm dat de overheid mensen wil stimuleren verantwoordelijkheid te nemen door zelf te voorzien in hun huisvesting en de kosten daarvan. Op voorhand is niet aan te geven hoeveel euro voor elke taak beschikbaar zou moeten zijn van de zijde van de overheid. Het hangt uiteraard ook af van het aantal mensen dat huurt of koopt en voor de fiscale regeling in aanmerking komt. Wel is duidelijk uit studies van het CPB, dat - in tegenstelling tot het algemene beeld dat bestaat - huurders momenteel zeker niet minder worden ondersteund dan kopers.

Nederland in vergelijking met Angelsaksische landen

In Angelsaksische landen is de eigen woning meer dan in Nederland een symbool van vrijheid en zeggenschap, een vervulling van de 'American Dream'. Nederland heeft in de vorige eeuw een sterke sociale huursector gekregen. De positie van de huurders is sinds de Tweede Wereldoorlog ook veel sterker dan in Angelsaksische landen en de huren zijn lager. De norm ligt in Nederland dus anders; huren is een goed alternatief voor kopen. Dit komt, omdat de sociale huursector zich niet beperkt heeft tot de echte onderkant van het inkomensgebouw, maar ook met de particuliere en commerciële verhuurders voor middengroepen een optie is. Huren heeft in Nederland geen stigma. In Angelsaksische landen is het belang van een eigen woning voor de eigen financiële zekerheid groter dan in Nederland. Het sociale vangnet is daar kleiner dan in Nederland. Bij afwezigheid van uitgebreide publieke arrangementen wordt financiële zelfstandigheid op huishoudniveau belangrijker. De eigen woning past in dat plaatje.¹⁰

Conclusie

Vanwege de maatschappelijke voordelen is het wenselijk dat de overheid het kopen van een woning ondersteunt. Ook is er geen noodzaak dat de overheid huren en kopen gelijk hoeft te behandelen. Voor het ondersteunen van de huurder zijn goede argumenten (waarborg van het besteedbaar inkomen), maar deze zijn van andere aard dan de steun aan de koper (stimulering bezitsvorming). In dit rapport wordt daarom ook afstand genomen van een belangrijk uitgangspunt dat de VROM-raad in verschillende adviezen heeft geformuleerd, dat de overheid neutraal moet zijn in haar beleid richting kopen en huren.

10 | Zie ook: VROM-raad, Marja Elsinga en Joris Hoekstra, OTB, De betekenis van het eigenwoningbezit, Essay in opdracht van de VROM-raad. Achtergrondstudie bij het advies Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland, Den Haag 2004, p. 14-18.

2.5 Duurzaamheid

Duurzaamheid is vanuit het oogpunt van rentmeesterschap een aangelegen punt voor christendemocraten. Bij duurzaamheid doelen we enerzijds op de wijken en woningen die aantrekkelijk moeten zijn voor toekomstige generaties, anderzijds doelen we op duurzaam energiegebruik en de effecten op natuur en milieu. Hieronder bespreken we beide invalshoeken.

Duurzame kwaliteit

Woningen gaan generaties lang mee. Het is daarom van groot belang dat we bij nieuwbouw woningen nadenken over de langere termijn. Wijken moeten zo ingericht worden dat ze generatiebestendig zijn en hun aantrekkelijkheid behouden. Voor woningen geldt dat rekening gehouden wordt met de woonwensen van mensen en de wensen die zij op termijn hebben. Bijvoorbeeld door woningen te laten meegroeien bij gezinsuitbreiding door het kunnen plaatsen van een dakopbouw of voor ouderen de mogelijkheid voor een slaap –en badkamer op de begane grond. De voornaamste opgave is dat er geïnvesteerd moet worden in zowel de ruimtelijke kwaliteit als de kwaliteit van woningen.

Energiezuinig

Bij duurzaamheid gaat het ook om duurzaam energiegebruik. Dit geldt voor de bouw en renovatie van woningen, waarbij direct het aspect duurzaamheid kan worden meegenomen, maar ook het gebruik en het onderhoud van woningen. De komende decennia zal het aantal huishoudens nog met circa een miljoen toenemen. Dit biedt een enorme kans om energiezuinige woningen neer te zetten die als voorbeeld dienen voor de toekomst. Het gebruik van duurzame materialen zodat woningen nog lange tijd meekunnen en het zorgen voor goede isolatie zodat het energiegebruik afneemt, is van groot belang. Maar de grootste opgave ligt bij de bestaande woningvoorraad van ruim zeven miljoen woningen. Daar valt nog veel winst te behalen.

Niet alleen bij de bouw van een huis kan rekening worden gehouden met de effecten op natuur en milieu. Ook bij de inrichting, het onderhoud en het dagelijks wonen kan nog veel energie worden bespaard. Het energiegebruik van woningen is hoog. Gebouwen verbruiken maar liefst een derde van de totale energie in Nederland en woningen daarbinnen het grootste deel. Vermindering van energieverbruik voor woningen kan door duurzamer te bouwen en door zuiniger energieverbruik in de woning zelf, wat ook een positieve werking heeft op de energierekening. Het gaat hierbij om bewustwording van duurzaam wonen.

2.6 Persoonlijke versus collectief belang

Hoe bereiken we in het ruimtelijke ordeningsbeleid een goede balans tussen persoonlijke belangen van mensen (woonwensen van individuen en families) en maat-

schappelijke belangen (draagvlak voor voorzieningen, natuur, open ruimte, etc.). Wat moet de rol van de overheid daarbij zijn? Alleen luisteren naar consumentenvoorkeuren kan leiden tot onvoldoende samenhang op geaggregeerd niveau. Alleen afgaan op stedenbouwkundige overwegingen kan leiden tot de bouw van woningen waar geen vraag naar is. Een goede balans is wenselijk.

In het huidige beleid ligt die balans niet goed. De dominante beleidsfilosofie is dat verstedelijking wenselijk is vanwege de vermindering van de mobiliteit en het openhouden van de ruimte en sparen van het groen. Tegelijk hebben veel mensen juist een voorkeur voor wonen in het groen. Het gevolg is dat er onevenwichtigheden op de woningmarkt zijn ontstaan. Schaarste kan die mismatch tussen vraag en aanbod maar een tijdlang maskeren, maar inmiddels zien we de gevolgen: midden-groepen met kinderen die buiten de stad gaan wonen, onbetaalbare woningen voor starters, en moeilijk verkoopbare appartementen, met uiteindelijk een stagnerende woningbouwproductie en slechte doorstroom.

Het is van belang dat persoonlijke voorkeuren een groter gewicht krijgen in de beleidsvoorbereiding. Uiteraard kan niet aan alle voorkeuren van mensen tegemoet gekomen worden. Dat zou ten koste kunnen gaan van maatschappelijke waarden. Maar er zal wel een goede afweging tussen deze waarden moeten worden gemaakt, tussen collectieve en persoonlijke belangen.

Teveel ligt nu de nadruk op het collectieve belang (dat natuurlijk deels ook het directe belang van diezelfde burger is¹¹), en is de keuzevrijheid van burgers ondergeschikt. Daardoor wordt verkeerdt c.q. vraagcontrair gebouwd. Het 'zuinige' grondbeleid en de schaarse bouw mogelijkheden zijn motoren achter de prijsopdrijving en leggen de rekening van de schaarste wel heel eenzijdig bij nieuwbouwkopers. Dit effect is nog versterkt doordat het ruimtelijke beleid voor economische bedrijvigheid veel minder restrictief is dan voor wonen. Hierdoor wordt werkgelegenheid gecreëerd, terwijl er onvoldoende bijpassende ruimte voor woningen is.

Uitgangspunt moet zijn een ruimtelijk beleid, waar de woonwensen van mensen een meer bepalende rol kunnen spelen. Hier ligt een opdracht voor de overheid om individuen en maatschappelijke verbanden meer te betrekken bij de huidige planvorming. Teveel maakbaarheidsdenken is daarbij ongewenst.¹² Ruimtelijke ordening is wellicht deels maakbaar, de voorkeuren van mensen zijn het niet. Mensen laten zich niet sturen. Negeren van wat mensen willen leidt op den duur tot onevenwichtigheden op de woningmarkt. Gewilde woningen worden duur en onbetaalbaar.

11 | Overigens geeft de moderne theorie van Public Choice aan dat de definiëring van dit collectieve belang in moderne democratieën met de nodige besluitvormingskosten en inefficiënties gepaard zal gaan.

12 | Ook de uitspraak in het coalitieakkoord: "De woningproductie wordt verhoogd naar een niveau van tussen de 80.000 en 100.000 woningen per jaar" verraadt een zeker maakbaarheidsdenken. De overheid bouwt echter geen woningen, dat doen bouwbedrijven. Die bouwen alleen woningen wanneer ze denken dat ze die ook verkopen.

Minder gewilde woningen en plaatsen krijgen te maken met een opeenstapeling van problemen, zoals die zichtbaar worden in de Vogelaarwijken.

Kwaliteit is een sleutelwoord. Zowel kwaliteit van de woning als van de omgeving zijn van het grootste belang. Er is nog circa een miljoen woningen nodig de komende kwart eeuw. Het is van het grootste belang dat die van voldoende kwaliteit zijn om nog zeker een eeuw mee te kunnen. Toekomstbestendigheid van woningen is essentieel. De toekomstwaarde van woningen hangt af van de waarde die mensen er in de toekomst aan zullen toekennen. De miljoen woningen worden daarom niet alleen gebouwd voor de woningzoekenden van nu, maar ook van de bewoners van de toekomst.

2.7 Samenvatting en conclusies

In het woningmarktbeleid moet het primaat zoveel mogelijk bij de samenleving liggen. Wonen gaat om mensen. Voor burgers is wonen, zowel het huis als de leefomgeving, iets essentieels. Woonwensen van burgers dienen centraal te staan.

De beleidsmatige benadering van de woningmarkt is tot op de dag van vandaag veelal gericht op kwantiteit, met name wat betreft de nieuwbouw. Ze zou echter veel meer gespitst moeten zijn op kwaliteit, duurzaamheid, flexibiliteit en maatwerk. Het laatste miljoen woningen dat er nog gebouwd gaat worden in deze eeuw, dient maximaal in te spelen op de nu aanwezige en te verwachten lacunes in de voorraadopbouw. Daarbij gaat het om duurzame woningen, over woningen die aansluiten bij woonwensen en woningen die bestendig zijn voor verschillende levensfasen. Ook kwaliteit van de wijken is van groot belang. Het stedenbouwkundig ontwerp moet goed in elkaar steken en eraan bijdragen dat mensen in een veilige, goed bereikbare en aantrekkelijke omgeving wonen. De ruimtelijke kwaliteit is van grote waarde.

Bij het ruimtelijke ordeningsbeleid moet, gegeven de beperkte ruimte, een goede balans gevonden worden tussen de woonbelangen van burgers, belangen van de andere functies, bijvoorbeeld de landbouw, en het belang van de meer collectieve 'waarden' als landschap en milieukwaliteit. Te vaak worden de woonbelangen van burgers ondergeschikt gemaakt aan de belangen van andere functies of collectieve belangen.

Meer vraaggericht werken op de woningmarkt, zou eraan bijdragen dat er voldoende woningen gebouwd worden die aansluiten bij de behoeften van mensen. Er wordt ten onrechte ingezet op woningen (vooral appartementen) waar mensen niet graag willen wonen, wat prijsopdrijvend werkt voor gewilde woningen.

Te veel wordt het woningmarktbeleid ook door een inkomenspolitieke bril bekeken, waardoor niet een goede werking van de markt centraal staat en de woningmarkt uiteindelijk is vastgelopen.

De lokale overheid moet er zijn voor haar burgers en de belangen van haar burgers voorop stellen. Het bouwen van woningen of het verkopen van grond mag niet bedoeld zijn om de begroting sluitend te krijgen. De lokale overheid moet een ordelijk financieel beleid voeren en reserveren voor te voorziene lasten van onderhoud van de openbare ruimte en herstructurering. Extra voorzieningen moeten niet via de grondprijs eenzijdig op de kopers van nieuwbouwhuizen worden afgewenteld. Eerder dient het systeem van de residuele grondwaarde kritisch tegen het licht gehouden te worden.

Woningcorporaties zijn belangrijke spelers voor de maatschappij. Zij verhuren betaalbare woningen met voorrang aan lage inkomensgroepen, investeren in de leefomgeving, en kunnen vanwege hun woningvoorraad een bijdrage leveren in de herstructurering van wijken.

Vanwege de maatschappelijke en persoonlijke voordelen is stimulering van eigenwoningbezit door de overheid gewenst. Dit leidt tot een direct financieel belang van bewoners bij de woonomgeving en legt ook de verantwoordelijkheid voor het wonen meer daar waar hij primair hoort te liggen.

De overheid ondersteunt minder draagkrachtige huurders financieel (via huurtoeslag en huurregulering) zodat zij in staat zijn passende huisvesting te betrekken. Dit is een andere overweging dan de stimulering van het eigen woningbezit.

Huren en kopen dienen beide op hun eigen merites beoordeeld te worden. Eén woontoeslag voor zowel huur als koop, zoals voorgesteld door de VROM-raad is ongewenst, omdat de huidige huurtoeslag en de fiscale behandeling van de eigen woning verschillende doelen nastreven, respectievelijk het waarborgen van het besteedbaar inkomen en het stimuleren van het eigenwoningbezit.

Woningcorporaties zijn belangrijke spelers voor de maatschappij. Zij verhuren betaalbare woningen en kunnen vanwege hun positie in de wijken bijdragen aan herstructurering van wijken.

3 | **Probleemanalyse: de woningmarkt vanuit de burger bekeken**

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vraag en aanbodkant van de woningmarkt en geeft een analyse van de wijze waarop de woningmarkt werkt. Allereerst worden vraag en aanbod van woningen onderzocht. Vervolgens wordt de prijs van woningen bekeken.

Vraag en aanbod van woningen

Er zijn spanningen op de huizenmarkt. Deze spanningen vinden ergens hun oorzaak. Zo stijgen de woningprijzen sneller dan de bouwkosten. Dit wijst op een tekort aan woningen. Maar, klopt het dat er te weinig woningen zijn? Of is er eerder sprake van dat vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten en dat er een relatief tekort is, namelijk een tekort aan geschikte huizen? Met andere woorden, is er een kwantitatieve of een kwalitatieve mismatch, of wellicht een combinatie van beide. Deze vraag wordt in volgende paragrafen dieper uitgewerkt.

Ontwikkeling van de huizenprijzen

De waarde van woningen is de laatste decennia sterk gestegen. Wat zijn hiervan de onderliggende oorzaken? Kunnen de prijsontwikkelingen verklaard worden uit de veranderingen in vraag en aanbod van woningen. Hoewel vooral naar de prijsontwikkeling van koopwoningen gekeken zal worden, is dit tevens relevant voor de waarde van huurwoningen. De huren zijn sterk gereguleerd en zullen in het hoofdstuk over de huurmarkt worden onderzocht. Daar wordt teruggegrepen op de ontwikkeling van de huizenprijzen wanneer de huren worden vergeleken met de markthuren, die zijn afgeleid van de marktwaarde.

Werking van de woningmarkt

Gegeven de inzichten in vraag en aanbod van woningen en de resulterende prijs, wordt nader ingezoomd op de werking van de markt. In hoeverre is de woningmarkt vrij en kunnen vraag en aanbod zich aanpassen aan de prijs? In welk opzicht wordt de marktwerking – al dan niet wenselijk – verstoord?

3.2 Vraag naar woningen

3.2.1 Demografische vraag naar woningen

Huishoudprognoses

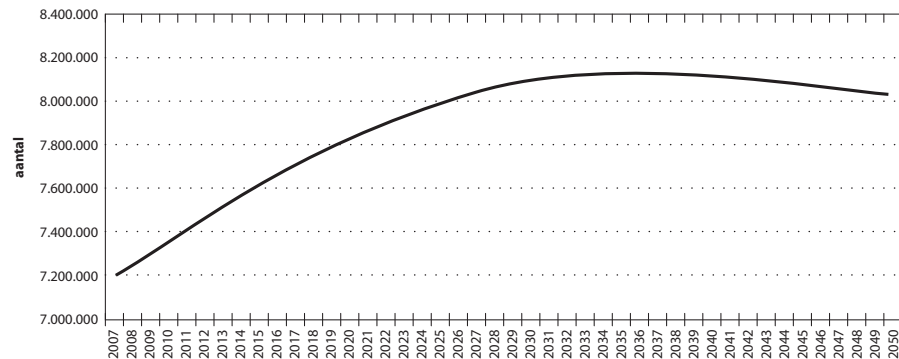
De prognoses van het CBS laten zien dat de *bevolking* tussen 2007 en 2030 groeit van 16,4 naar 17,0 miljoen personen. Dat is een groei van circa 600.000 personen. Het aantal huishoudens, wat de bepalende factor is voor het aantal benodigde woningen, neemt echter harder toe dan de bevolking. Dit komt omdat het aantal eenpersoonshuishoudens volgens het CBS groeit als gevolg van individualisering en vergrijzing.

Tussen 2007 en 2030 neemt het aantal *huishoudens* toe met circa 900.000 van 7,2 miljoen tot 8,1 miljoen huishoudens. Na 2035 neemt het aantal huishoudens licht af. Er moet dus tot 2030 nog een kleine miljoen woningen bijkomen om aan deze vraag te voldoen. Dat is circa 40.000 per jaar. Het aantal nieuwe woningen (inclusief het aantal onttrekkingen aan de woningvoorraad) zal derhalve fors moeten zijn. In de onderstaande grafieken is de groei van de bevolkingsgroei en de groei van het aantal huishoudens weergegeven.

Figuur 1: Demografische prognoses CBS (2007-2050)

Kerncijfers van de huishoudensprognose 2007-2050

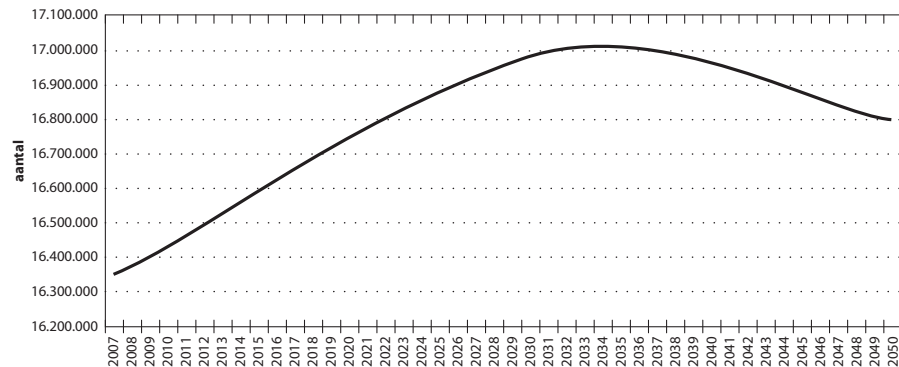
Totaal huishoudens



© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 29-7-2008

Kerncijfers van de huishoudensprognose 2007-2050

Totaal personen



© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 29-7-2008

Regionale verschillen in bevolkingsgroei

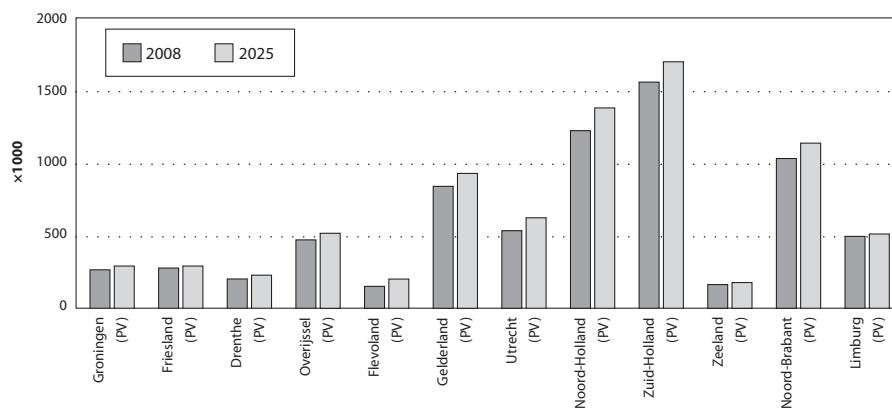
De groei verschilt wel per regio.¹³ Hieronder zijn enkele grafieken met de regionale prognoses tot 2025 weergegeven. In de grafiek is te zien dat in geen enkele regio het

13 | De meest recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn van juli 2008. CBS Persbericht, 8 juli

aantal huishoudens afneemt. Als op een lager aggregatieniveau wordt ingezoomd, dan wordt zichtbaar dat in sommige delen van het land de bevolking en het aantal huishoudens afneemt. Afname van de bevolking in de ene regio betekent – gegeven de landelijke groei van een kleine miljoen huishoudens – dat in andere regio's extra woningen nodig zijn.

Figuur 2: Regionale prognose huishoudens (2007-2025)

Huishoudens



CBS/PBL 29/7/2008

Een kanttekening bij de regionale ramingen van het CBS is op haar plaats. De cijfers mogen niet zo worden gelezen alsof ze zonder meer de regionale woonpreferenties van mensen weergeven. Het gaat voornamelijk om voorgenomen bouw van woningen. De spreiding over het land is mede afhankelijk van waar de woningen worden gebouwd. Het aantal bewoners en huishoudens is immers landelijk gezien min of meer een gegeven. Als er geen woningen worden gebouwd in een regio, kan het aantal huishoudens niet toenemen. Bij schaarste zal dit leiden tot stijgende prijzen en wachttijden voor huurwoningen. Bij overaanbod zullen huizen leeg komen te staan.

Behalve demografische ontwikkelingen, beïnvloeden ook economische ontwikkelingen de regionale verdeling van de woonbehoefte. De regionale lange termijn ramingen moeten daarom met enige voorzichtigheid worden gehanteerd. Naast de regionale bevolkingsprognose, die vooral bepaald wordt door aanbodfactoren, is de schaarste, die weerspiegeld wordt in de prijzen, een belangrijke indicator voor de woonwensen van mensen.

3.2.2 Woonpreferenties

De woonwensen van mensen lopen aardig synchroon met de fasen in de levensloop van mensen. Ten opzichte van vroeger zijn er geen drie maar vijf levensfasen te

2008, 'In 2025 fors meer huishoudens in de Randstad'.

onderscheiden zijn.¹⁴ Traditioneel waren er drie fasen: de kind fase, de gezinsfase en de pensioenfase. Als kind ging men naar school. Na school ging men werken en stichtte men een gezin. Tot slot volgde het pensioen zo rond 65 jaar. Tegenwoordig wonen jongeren een tijd op zichzelf na de kind fase. Men woont alleen of samen, maar nog zonder kinderen. De econoom Bovenberg spreekt van het ‘speelkwartier van het leven’.¹⁵ Pas daarna volgt de gezinsfase. Als de kinderen de deur uit zijn, volgt een nieuwe fase, die vroeger niet bestond als afzonderlijke fase, de senioren-fase. Men beschikt over voldoende middelen en tijd, en is vaak nog gezond en actief. De pensioenfase volgt daarna.

Voor de woningmarkt hebben deze nieuwe levensloophasen grote gevolgen. Men trouwt niet meer vanuit het ouderlijk huis en gaat aan het eind van het leven niet meer standaard naar een bejaardenhuis. Belangrijke vraag is aan welk type woningen mensen behoefte hebben in die nieuwe fasen. Hieronder volgt een beschrijving van de woonwensen van mensen in verschillende levensfasen.

Starters

Starters staan nog helemaal aan het begin van hun wooncarrière. Zoals algemeen bekend zijn het vooral de starters die moeilijk een geschikt huis kunnen vinden. De starters van nu zijn niet gelijk aan de starters van weleer. Ze stellen hoge eisen, en zijn bereid fors te betalen. Steeds meer starters kopen gelijk een huis en slaan het huren over. Er zijn circa 130.000 starters.

Alleenstaanden

Nederland telt 2,5 miljoen alleenstaanden. In de toekomst neemt het aantal singles toe. Naar schatting zullen er volgens Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) in 2025 zo’n 3,3 miljoen alleenstaanden zijn. Van de singles tot 35 jaar geeft 85% aan de (koop)woningen voor alleenstaanden te duur te vinden. Tegelijk worden woningen gebouwd voor alleenstaanden ook te klein gevonden. In plaats van twee kamers

14 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De druk van de ketel. Naar een levensloopstelselvoor duurzame arbeidsdeelname, tijd en geld voor scholing, zorg en prive, Den Haag 2001.

15 | Lans Bovenberg, Nieuwe levensloophenadering, OSA-Discussion paper, DISP2003-1, Tilburg/Utrecht 2003

prefereren de meeste alleenstaanden drie kamers, en het liefst een tuin of balkon.¹⁶ Eengezins(koop)woningen zijn weer te groot en ook te duur voor alleenstaanden.¹⁷

Gezinnen

Gezinnen vormen een grote groep op de woningmarkt. In totaal zijn er 2,5 miljoen huishoudens met kinderen. Er zijn net zoveel gezinnen als stellen zonder kinderen en net zoveel gezinnen als alleenstaande huishoudens. In een derde van de woningen woont een persoon, in een derde twee volwassen personen, in een derde een of twee volwassene met een of meer kinderen. In aantallen uitgedrukt liggen de verhoudingen heel anders. Drie op de vijf mensen leeft in gezinsverband.¹⁸ Veel gezinnen horen tot de categorie doorstromers waar er in totaal zo'n 250.000 van zijn.

Medioren

Na de gezinsfase volgt een nieuwe fase waarin de kinderen de deur uit zijn. In de marketing noemt men deze groep ook wel 'medioren' genoemd.¹⁹ Hiermee wordt de leeftijdsgroep bedoeld tussen circa 50 en 70 jaar oud. Het is een groeiende groep. Medioren zijn actief, hebben hard gewerkt, behoorlijk gespaard en willen nog niet denken aan de zorg die ze later nodig hebben. Voor hen dus geen aanleunwoningen of appartement, maar hun voorkeur gaat uit naar een grondgebonden woning met een extra kamer op de begane grond.²⁰ Ze willen nog een keer verhuizen en investeren voordat ze later meer hulp en zorg nodig hebben.

De woonbehoeften van medioren verschillen van die van gezinnen. Ze willen niet kleiner wonen, maar anders. Hun kinderen zijn al de deur uit. De ruimte die vroeger nodig was voor de kamers van de kinderen wordt nu benut voor een logeerkamer en een werkkamer. Ook willen medioren graag een ruime tuin. De medior is feitelijk een 'vergeten doelgroep' in de woningmarkt.

Senioren

Voor senioren is belangrijk dat wonen, zorg en welzijn in één hand geleverd worden. Aantrekkelijke woningen voor ouderen zijn patiowoningen, aanleunwoningen, (zorg) appartementen (met een dakterras, geen balkons waar 2 stoelen op kunnen staan),

16 | In augustus 2008 is besloten dat nieuwbouwwoningen fietsenberging en buitenruimte (balkon, terras of tuintje) moeten hebben weer ingevoerd, terwijl die nog niet lang geleden uit het bouwbesluit was geschrapt. Het ontbreken van buitenruimte of een tuin leidt echter tot meer (auto)mobiliteit, doordat mensen buitenshuis gaan recreëren en komt niet overeen met preferenties van mensen. De meningen verschillen waarom de zelfregulering niet gewerkt heeft en verplichting weer nodig is. Bouwers zeggen dat het door de onmogelijke eisen van de overheid komt. Anderen zeggen dat balkon en buitenruimte zijn geschrapt om de kosten te drukken. In combinatie met de behoefte dicht bij voorzieningen te willen wonen, is dat een dure wens. Ouderen en jongere alleenstaanden concurreren steeds vaker met elkaar.

17 | Vereniging eigen huis, 'Alleenstaanden geven koopwoning op', persbericht 4 maart 2008 naar aanleiding van onderzoek naar de positie van singles op de woningmarkt.

18 | Nederlandse Gezinsraad, Gezin: beeld en werkelijkheid. Signalement 1, Den Haag 2001.

19 | De term is afkomstig van de Vlaamse trendwatcher Herman Konings.

20 | NVB, Huizenkopers in profiel, 2008.

kangoeroe woningen (vooral in trek bij mensen uit de allochtone samenleving), mantelzorg woningen, al dan niet met zorg. Eengezinswoningen met geringe aanpassingen zijn soms geschikter (bijvoorbeeld vanwege de ligging) dan woningen zonder trap (nultredenwoningen).

Ouderen worden er mee geconfronteerd dat gestapelde seniorenwoningen te klein zijn en het aantal kamers per woning te laag. Over het algemeen is de huur relatief hoog, zeker gelet op de beperkte grootte van de woningen. Er moet veel worden betaald voor de mogelijkheid dat zorg of diensten geleverd worden. En tot slot zijn er te weinig mogelijkheden voor een wooncarrière in de wijk.

Woonomgeving

De woonpreferenties van mensen richten zich behalve het huis als zodanig ook op de plek waar het huis staat, dus de buurt en bredere omgeving. Van de huizenzoekers prefereert dertig procent van de mensen een woning in een stad met meer dan 50.000 inwoners, 24 procent zoekt het in een gemeente van 25.000 tot 50.000 inwoners en maar liefst 46 procent wil graag op het platteland of in een dorp tot 25.000 inwoners wonen.²¹ Nederland is hierin anders dan het buitenland. Ook de mensen die in kleinere stadjes of dorpen wonen, wonen in hun perceptie dichtbij de stad en dus de voorzieningen. In het buitenland is de cultuur veel meer om in het weekend in een buitenhuis te verblijven en door de week in een appartement in de stad.

Conclusie

Wanneer bovenstaande preferenties per ‘doelgroep’ worden geaggregeerd, dan blijkt dat 89 procent een grondgebonden woning zoeken en 11 procent van de woonconsumenten een appartement. De meeste mensen voelen niet voor massale woonwijken en prefereren een eengezinswoning die in een veilige en groene omgeving staat, en nog het liefst in plaatsen met ten hoogste 50.000 inwoners.

3.3 Woningaanbod

3.3.1 Bestaande woningvoorraad

Nederland telt 6,9 miljoen woningen, waarvan 3,1 miljoen huurwoningen en 3,8 miljoen koopwoningen. De bestaande woningvoorraad is gedurende vele decennia tot stand gekomen. Sommige keuzes in het verleden zijn gelukkig gebleken, ander minder. Gedacht kan worden aan de populariteit van de jaren dertig woningen en de problemen in de na-oorlogse wijken. De tekorten in bepaalde segmenten zullen door nieuwbouw moeten worden opgelost. Daarmee kunnen ontbrekende treden op de woonladder worden ingevuld.

Op de huurmarkt is een overschot aan woningen aan de onderkant en een tekort in het midden- en hogere segment. Op de koopmarkt is de omgekeerde situatie het

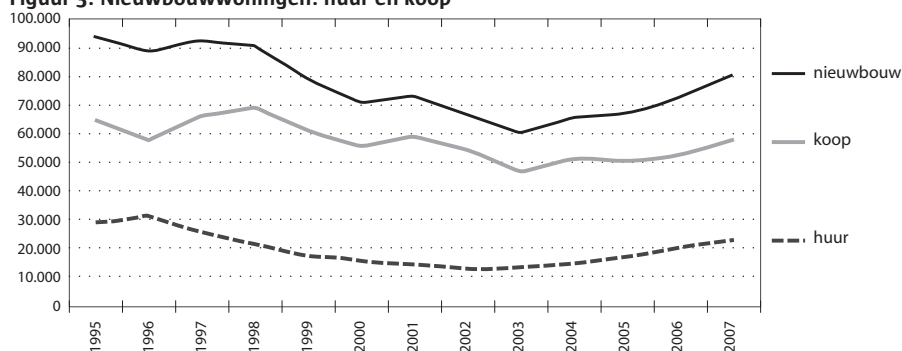
21 | NVB, Huizenkopers in profiel, 2008.

geval, woningen zijn juist vaak te duur (geworden). Koopwoningen tot € 240.000 worden betaalbaar genoemd en daarboven spreken we over dure woningen. In de Randstad vallen veel woningen in de categorie duur. Onder goedkoop wordt bij een huurwoning verstaan een woning met een huur tot de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens van € 349. Een kwart van de huurwoningen valt in die categorie. Betaalbaar en middelduur zijn huurwoningen met een huur tot aan de zogenaamde aftopingsgrens, voor drie en meerpersoonshuishoudens is dat € 535. Nog eens zestig procent valt in deze categorie. Boven de € 535 is sprake van dure huurwoningen. Dit betreft 15% van de huurwoningen.²² Koopwoningen zijn goedkoop tot € 170.000.

3.3.2 Nieuwbouw

Tussen 2003 en 2007 nam het aantal nieuwbouwwoningen behoorlijk toe, tot in 2007 circa 80.000 woningen. In absolute termen nam het aantal huurwoningen even hard toe als het aantal koopwoningen (zie figuur 3).

Figuur 3: Nieuwbouwwoningen: huur en koop

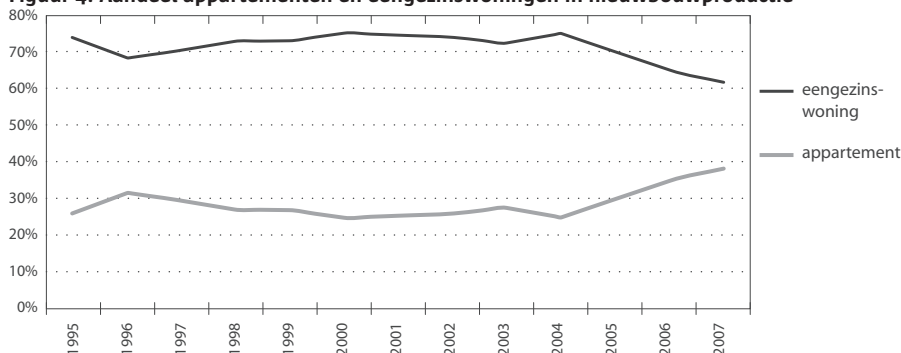


BRON: CBS, STATLINE.

De toename van de woningproductie komt vooral op het conto van appartementen. In 2000 was nog maar 25 procent van alle nieuwe woningen een appartement, in 2007 was dat opgelopen tot 38 procent (zie figuur 4). De stijging zit vooral bij koopappartementen.²³ Bij huurwoningen ligt het percentage appartementen al vele jaren redelijk stabiel rond de zestig procent. Bij koopwoningen is het opgelopen van 10 procent in 1995 tot bijna 30 procent in 2007. De groei van het aandeel appartementen laat zich mede verklaren uit het feit dat Vinexlokaties, waar veel eengezinswoningen zijn gebouwd, bijna allemaal gerealiseerd zijn. Binnenstedelijk worden minder eengezinswoningen gebouwd. Het aandeel van appartementen (meergezinswoningen) in de totale nieuwbouwproductie neemt daardoor toe.

22 | Ministerie van VROM, Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2007, Den Haag 2007.

23 | Persbericht Bouwkennis, 'Gereedmelding woningen: gemeenten zetten bouwbranche op verkeerde been', maart 2008.

Figuur 4: Aandeel appartementen en eengezinswoningen in nieuwbouwproductie


BRON: CBS, STATLINE.

Ramingen nieuw te bouwen woningen

De komende kwart eeuw moeten er gezien de Huishoudensprognose nog een kleine miljoen woningen bij komen. Het grootste deel daarvan is al de komende tien jaren nodig. De prognoses van het ministerie van VROM geven aan dat tussen 2010 en 2020 nog 726.000 huizen bijgebouwd moeten worden om in de behoefte te voorzien.²⁴ Jaarlijks zijn dat er gemiddeld 72.600.

Met een woningbouwproductie van rond de 80.000 woningen in 2007 en 2008 ligt Nederland op schema, maar het lijkt moeilijk om dat hoge niveau vast te houden. De prognoses voor de nabije jaren zijn niet florissant als gevolg van de kredietcrisis die sinds september 2008 ook in Europa de financiële markten uit het lood heeft geslagen. De reële economie ondervindt hiervan de gevolgen. De huizenmarkt wordt hierdoor op meerdere manier geraakt. De financiële omstandigheden zijn ongunstig (duurder krediet). De economische groei neemt af (minder inkomensgroei). De beurskoersen zijn zwaar onderuit gegaan (afnemende vermogens). De onzekerheid is groot waardoor mensen de kat uit de boom kijken en grote uitgaven uitstellen. De verwachting over de komende jaren ligt dan ook aanzienlijk lager dan de bouwvolumes in 2007 en 2008. De Nederlandse Vereniging van Bouwers verwacht een inzakkende bouwproductie tot circa 40.000 à 50.000 woningen in 2011.

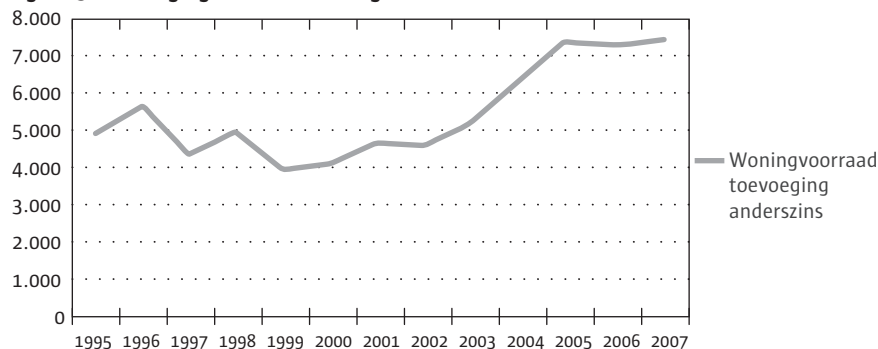
Overige toevoegingen

Behalve nieuwbouw is ook de toevoeging van woningen door andere oorzaken een belangrijke factor in de toename van het woningvoorraad. Door verandering van functie, bijvoorbeeld kantoren of kerkgebouwen die tot woningen worden omgebouwd, of splitsing, een oude boerderij waarin meerdere woningen worden gemaakt of het creëren van een studentenpand, neemt de woningvoorraad toe. Het gaat inmiddels om aantallen die een tiende van de nieuwbouwproductie omvatten, en als de woningproductie verder afneemt om een nog hoger aandeel. Het zou kunnen zijn

24 | Ministerie van VROM, Verstedelijkingsafspraken 2010-2020, 2008.

dat er een verband ligt tussen de overige toevoegingen en de krapte aan woningen: mensen gaan op zoek naar alternatieven (zie figuur 5).

Figuur 5: Toevoegingen aan de woningvoorraad anders dan door nieuwbouw



BRON: CBS, STATLINE.

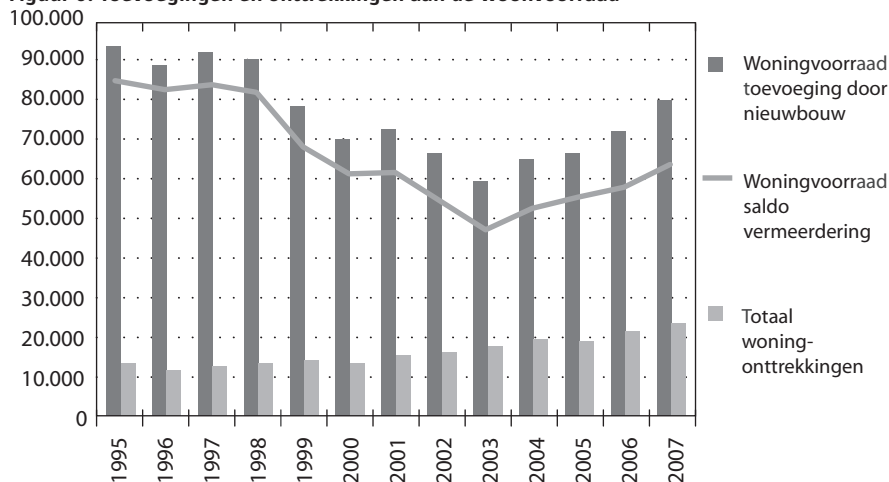
3.3.3 Sloop

Voor een compleet beeld van het aantal woningen is het ook nodig om te weten hoeveel woningen aan de woningvoorraad worden onttrokken door sloop, samenvoeging of functieverandering. Het totaal aan nieuwgebouwde huizen is de bruto productie. Na aftrek van het aantal onttrekkingen resteert de nettoproductie.

Sloopaantallen

Jarenlang werden er jaarlijks rond de 12.000 à 13.000 woningen per jaar gesloopt. Sinds de millenniumwisseling is dit aantal snel gestegen tot boven de 20.000. Dit is een stijging van 0,2 naar 0,3 procent van de woningen.²⁵ De stijging is vooral het gevolg van sloop van corporatiewoningen. De sloop van het aantal koopwoningen is al decennia constant rond de 4.000 à 5.000.

25 | Ter vergelijking, het percentage nieuwbouwwoningen is gedaald van 1,5 in 1995 naar 0,9 procent in 2003. In 2007 was het percentage weer opgelopen tot 1,2 procent.

Figuur 6: Toevoegingen en onttrekkingen aan de woonvoorraad


BRON: CBS, STATLINE.

De netto productie ligt momenteel iets boven de 60.000, dat is lager dan de hierboven aangehaalde 72.000 woningen die het Ministerie van Vrom per jaar tot 2020 prognosticeert (zie figuur 6). Dit niveau zal de komende jaren niet gehandhaafd blijven omdat de bruto productie zal dalen en de sloop al jaren een stijgende tendens vertoont. Maar moet wanneer de woningbouwproductie achterblijft, het aantal gesloopte woningen niet minder zijn? Bijvoorbeeld door vaker voor renovatie te kiezen? Gemeenten kunnen bij deze afweging een rol spelen, omdat ze een sloopvergunning afgeven..

Sloopmotieven

Hoe wordt de afweging tussen sloop en levensduurverlenging gemaakt? De kwaliteit van de meeste woningen is helemaal niet zo slecht. Renovatie en hergebruik zijn alternatieven voor sloop. Een reden om tot sloop over te gaan is de mogelijkheid om van veel en goedkope niet geliefde sociale huurwoningen af te komen. Ook kan sloop voor gemeenten financieel aantrekkelijk zijn wanneer de infrastructuur feitelijk vervangen zou moeten worden. Bij sloop kunnen de kosten van infrastructuur worden verhaald middels een hogere grondprijs. Het motief of te slopen is veelal de verbetering van de leefbaarheid van buurten en wijken. Andere niet-rationele invloeden zijn ook van invloed. Te denken valt aan:²⁶ persoonlijke voorkeuren, bestuurscultuur, vooroordelen (nieuwbouw is beter en goedkoper). Andere agenda's zijn er uiteraard ook:

- gemeenten hebben belang bij sloop als de infrastructuur aan vervanging toe is; bij nieuwbouw worden de kosten daarvan in de grondkosten verdisconteerd, anders moet de gemeente het zelf betalen;

26 | A. Thomsen, Levensloop van woningen, Afscheidsrede TU Delft, 10 november 2006.

- sloop is manier om kansarmen te spreiden;
- benutten van de grondwaarde van mooie locaties is bij koopwoningen vaak motief;
- voor architecten en ontwikkelaars speelt mee dat renovatie geen snel imago heeft en lastige processen met bewoners inhoudt en om (ander) vakmanschap vraagt; gewoon bouwen is makkelijker;
- bewoners profiteren soms van de vertrekpremie; ook is het voor hen een manier om uit een verloederde buurt weg te komen.

Sloop of renovatie?

Driekwart van de woningen is na de Tweede Wereldoorlog gebouwd. Veel woningen van direct na de oorlog kampen met verouderingsproblemen. De vraag voor veel corporaties is wat er met die woningen moet gebeuren, sloop of renovatie? Bij die overweging spelen menselijke factoren een belangrijke rol.

3.4 Vraag en aanbod vergeleken

Bovenstaande analyse van het aanbod en vraag naar woningen stelt ons in staat de volgende vragen te beantwoorden: Hoe groot is het woningtekort? En welke type huizen zijn vooral nodig? En hoe komt het dat vraag en aanbod niet bij elkaar aansluiten? Waar de huizen gebouwd zouden moeten worden, komt in het hoofdstuk over de grondmarkt aan de orde.

3.4.1 Kwantitatieve mismatch

Er zijn sterke signalen dat er een gebrek aan woningen is. De stijgende huizenprijzen van de afgelopen jaren wijzen op een tekort aan woningen. De prijzen van huizen zijn jarenlang harder gestegen dan de bouwkosten, al is dat inmiddels niet langer het geval. De stijgende prijzen zijn vooral neergeslagen in de waarde van de grond. Een andere indicatie voor een gebrek aan huizen is de stijging van de huizenprijzen aan de onderkant van de markt. Een 'normale' gezinswoning is met name in de Randstad voor starters nauwelijks te betalen.

3.4.2 Kwalitatieve mismatch

Behalve een kwantitatieve mismatch, lijkt er ook een kwalitatieve mismatch te zijn, in de zin dat ieder huishouden in een huis woont, maar veel mensen niet in de woning of op de plek wonen die ze ambiëren. Zo wijst de lange verkoopduur van appartementen erop dat niet die woningen worden gebouwd waaraan behoefte bestaat. Het aanbod sluit niet aan op de vraag.

Teveel appartementen en te weinig eengezinswoningen

Wanneer we de woonwensen van mensen uit de vorige paragraaf vergelijken met het aanbod, kunnen we constateren dat er teveel appartementen worden gebouwd

en te weinig eengezinswoningen. Van alle huizenzoekers, wil 89 procent een grondgebonden woning en 11 procent van de woonconsumenten een appartement. Het aandeel eengezinswoningen in de nieuwbouw lag de afgelopen tien jaar rond de driekwart, maar de afgelopen jaren rond de tweederde, wat dus ingaat tegen de behoefte. Er wordt dus onvoldoende gebouwd waar vraag naar is. Dit blijkt ook uit het aantal te koop staande woningen en uit de verkooptijden.²⁷ Het aantal te koop staande eengezinswoningen is sinds 2003 relatief stabiel rond de 9.000. Het aantal te koop staande appartementen loopt al sinds 2000 jaarlijks op tot 10.500 begin 2007. Noord en Zuid-Holland spannen de kroon. Het aantal te koop staande appartementen is het dertienvoudige van het aantal transacties. Een verhouding van vijf à zes wordt in het algemeen als gezond beschouwd. Bij eengezinswoningen is de verhouding wel gezond. De gemiddelde verkooptijd van appartementen ligt rond de 200 dagen, die van eengezinswoningen rond de 100 dagen. Goedkope eengezinswoningen worden gemiddeld binnen 50 dagen verkocht.

Bij een toename van het aandeel appartementen in de nieuwbouw zou men verwachten dat de prijzen van eengezinswoningen harder stijgen dan die van koopappartementen. Toch blijkt dat niet het geval. De prijs van appartementen daalt niet omdat appartementen pas gebouwd worden wanneer 70 à 80% is verkocht. De prijs neemt toe omdat de kosten van het bouwen in de stad toenemen. De makkelijke locaties zijn al bebouwd, en de eisen nemen toe.

Ouderen blijven langer in hun eengezinswoning

Verondersteld wordt dat ouderen graag in een appartement willen wonen, maar in de praktijk blijven ze in hun eengezinswoning wonen in de buurt waar ze al lang wonen. Het grootste probleem is dat de kwaliteit van de woning (de locatie, het aantal vierkante meters woonoppervlak of tuin) niet aansluit op wat mensen willen.

Voorkeur van mensen gaat niet naar massale woonwijken

Ook laat onderzoek over de woonwensen zien dat mensen niet graag in een massale woonwijk wonen. Dit staat in schril contrast tot de nieuwbouwproductie. Want 71 procent van de bouwproductie in ons land heeft plaats op de grote Vinex-locaties en slechts 29 procent op andere locaties. Hierbij gaat het echter veelal om binnenstedelijke locaties.

3.5 Analyse kwantitatieve en kwalitatieve mismatch

Hoe is het te verklaren dat er een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch is op de woningmarkt? Hoe werkt de woningmarkt op dit punt?

- Er is een gebrek aan voldoende woningen. Starters voelen dit het sterkst. Als er alleen een kwalitatieve mismatch zou zijn, zou dit zichtbaar moeten worden in

27 | Zie NVB, NVB Thermometer Koopwoningen Voorjaar 2008, Voorburg 2008.

stijgende prijzen van woningen waar een gebrek aan is, en daling van de prijzen van woningen waar er voldoende van zijn. Dit is echter niet het geval. De huizenprijzen zijn de afgelopen jaren over de hele linie gestegen. Wel zijn de huizenprijzen in de Randstad - waar veel mensen vanwege hun werk willen wonen - harder zijn gestegen dan in de rest van het land. Medio 2008 lijkt aan de stijging van de huizenprijzen een einde te zijn gekomen.

- Wanneer er te weinig woningen zijn, zouden er mensen op straat moeten staan. Toch heeft iedereen een plek om te wonen. Dit laat zich verklaren doordat starters die geen woning kunnen vinden, genoeg nemen met een minder alternatief. Jongeren blijven na hun 18e langer thuis bij hun ouders wonen. Eenmaal op een kamer blijven studenten na hun afstuderen langer op hun kamer zitten voordat ze doorstromen. Alleen al in Utrecht is er een tekort van 1.600 studentenkamers.²⁸ Gevolg is dat (particuliere) verhuurders teveel huur kunnen vragen en mensen dit 'noodgedwongen' accepteren.
- Het gevolg van het niet aansluiten van het woningaanbod bij de wensen van ouderen is dat de doorstroming stagneert. De eengezinswoningen komen niet vrij voor nieuwe generaties en de nieuwbouwappartementen blijven onverkocht of onverhuurd. In de praktijk blijven ouderen die wonen in een ruime eengezinswoning met tuin, daar wonen. Ze verhuizen niet naar een seniorenwoning met twee kamers in een wijk zonder voorzieningen. Ouderen blijven ook zitten vanwege de huursprong die ze moeten maken bij een verhuizing naar een passend appartement.
- Hoewel er dus landelijk gezien een gebrek aan woningen is, is er ook gebrek aan de juiste woningen. De benadering van de woningmarkt is veelal kwantitatief. Ze zou echter veel meer gespitst moeten zijn op kwaliteit.
- De mismatch doet zich ook lokaal voor. In Amsterdam bijvoorbeeld is een gebrek aan betaalbare koopwoningen, omdat het merendeel van de woningen verhuurd wordt.

Waarom worden de doelstellingen voor het aantal nieuwbouwwoningen niet gerealiseerd?

- Burgers/omwonenden willen veelal geen nieuwbouw. Ze verzetten zich tegen nieuwe woningen bij hen in de buurt.²⁹
- Bouwen vergt bestuurlijk sterke wethouders. Nieuwe bouwlocaties kunnen ingaan tegen belangen van burgers, en dus kiezers. Middelen voor herstructurering kunnen niet worden besteed aan andere belangrijke zaken. Afzien van nieuwbouw kan worden verantwoord met het argument dat wordt geluisterd naar de burger. Bovendien duur het langer dan een bestuursperiode voordat de

28 | StudentenMonitor 2007. Monitor onzelfstandige woonruimte Utrecht, Utrecht 2007.

29 | Het kan ook zijn dat nieuwbouw leidt tot opwaardering van de buurt.

woningen er uiteindelijk staan. De wethouder weet niet of hij er dan nog zit, en nog steeds dezelfde portefeuille heeft.

- Nieuwbouwwontwikkeling vraagt om expertise van de zijde van het ambtelijk apparaat, maar die is er vaak niet. Goede ambtenaren kunnen makkelijk overstappen naar projectontwikkelaars en adviesbureaus. Kwaliteit en kwantiteit staan daardoor bij de ambtenarij onder druk. Bij kleinere gemeenten speelt dit probleem extra.³⁰ Bij Vinexlocaties speelde dit punt minder, omdat men vanwege de omvang voor de duur van het project een apart projectbureau kon oprichten. Voor (kleine) gemeenten kan bundeling van expertise een oplossing bieden.
- In de tweede helft van de jaren negentig is de ontwikkeling van nieuwe woningen door corporaties teruggevallen. De corporaties als motor van nieuwbouwwontwikkeling is daardoor afgeslagen en komt nu weer langzaam op gang, maar is nog niet op het niveau van de jaren negentig. Het duurt een tijd voordat de ervaring weer is opgebouwd. Corporaties hebben vooral een rol bij moeilijker te ontwikkelen gebieden, zoals in de stad. Bij grotere locaties, als die bij de Vinex, lag dat anders en konden projectontwikkelaars die rol op zich nemen.
- Bij provinciale structuurplannen wordt van te voren onvoldoende onderkend dat in de praktijk gemiddeld 30 tot 40 procent van de locaties afvalt, om allerlei redenen.
- De doorlooptijden van planontwikkeling en bouw worden steeds langer. Op dit laatste punt wordt hierna uitgebreider ingegaan.

Langere doorlooptijden en stagnatie

De doorlooptijd van een gemiddeld woningproject totdat de bouw kan starten is de afgelopen decennia dramatisch toegenomen. In 1970 kon een woning in 2,5 jaar ontwikkeld worden. Tien jaar later was dat al 4 jaar. Weer tien jaar later 4,5 jaar. En weer tien jaar later in 2000 duurde het 6 jaar voordat de bouw kon starten. De verwachting is dat dit verder toeneemt.³¹

Ook de tijd vanaf het verlenen van een bouwvergunning totdat de woning afgebouwd is, neemt toe.³² De gemiddelde doorlooptijd³³ was in 1995 nog 14 maanden. In 2007 was dit opgelopen tot 22 maanden. Hoe groter het project, hoe langer de doorlooptijden. Opvallend is dat in 1995 grotere projecten niet langer duurden dan kleinere.

Door de langere doorlooptijden moet meer rente worden betaald over de investering in de grond. De rentecomponent in de prijs van een nieuwbouwwoning toe. Verkorting van de doorlooptijd zal derhalve leiden tot een daling van de totale

30 | VROM-raad, Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans, Den Haag 2007, p. 95.

31 | NVB, Thermometer koopwoningen, voorjaar 2008, p. 15.

32 | CBS Webmagazine, 8 september 2008, 'Minder woningen binnen twee jaar gereed'.

33 | De doorlooptijd van een nieuwbouwwoning is de tijd die verstrijkt tussen het verlenen van een bouwvergunning en het gereedkomen van de woning. De bouwtijd is dus een onderdeel van de doorlooptijd.

ontwikkelkosten en dus de prijs van woningen. Ook voor gemeenten hebben kortere procedures voordelen omdat minder kosten worden gemaakt voor het eigen ambtelijke apparaat.

Waardoor stagneert de bouw van nieuwe woningen?

- Procedures zijn complex en duren lang. Er is behoefte aan vereenvoudiging, verkorting en handhaving van de officiële termijnen.
- Plannen zelf (inpassing in omgeving) zijn complex, vergen veel afstemming met heel veel belanghebbenden en hun achterbannen.
- De bestuurscultuur bij gemeenten is ingewikkeld.
- Noodzakelijke aanbestedingen vergen gewenning, en lukken niet altijd, met als gevolg veel vertraging.
- Er is krapte op de arbeidsmarkt bij bouwbedrijven.

3.6 Eigenbouw

Een manier om de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod te verminderen is om mensen zelf hun woning te laten bouwen.

Particulier opdrachtgeverschap

Ooit was het de bedoeling om in de periode 2005-2010 een derde van alle nieuwe woningen in Nederland in particulier opdrachtschap te realiseren. Dat is bij lange na niet gehaald in de meer verstedelijkte gebieden, waar de beleidsdoelstelling met name voor gold. In heel Nederland wordt gemiddeld slechts één op de acht woningen door een particulier gebouwd. Dertien jaar geleden was dat nog bijna één op de vijf (zie figuur 7).

Waarom particulier opdrachtgeverschap? Het is een middel voor gemeenten om iets te doen aan locale situaties als gebrek aan betaalbaar aanbod voor starters of ouderen, aantrekken van huishoudens met hogere inkomens en het vrijmaken van goedkope huurwoningen doordat huurder uitgenodigd worden zelf te gaan bouwen. Het versterkt ook de sociale structuren in een dorp of stad. Kern is dat er maatwerk kan worden geleverd. Sterker nog, dat de regie bij ontwikkeling en bouw bij de betaler en gebruiker komt te liggen, zodat deze zijn wensen optimaal kan realiseren, voor minder geld. Particulieren kopen zelf de bouwgrond en ontwerpen zelf de woning en bepalen wie hem gaat bouwen.³⁴

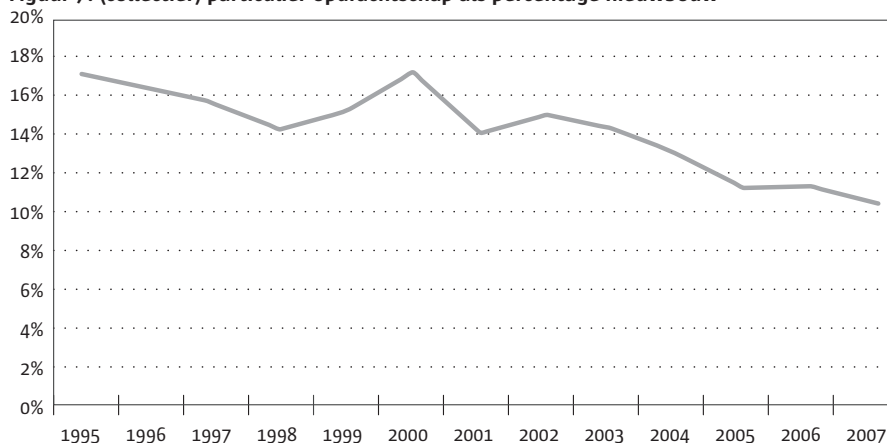
Sommige gemeenten maken van particulier opdrachtgeverschap een speerpunt bij hun woningbouwbeleid. De gemeente Helmond bijvoorbeeld geeft in haar nieuwbouwwijk Brandevoort op grote schaal particulier kavels uit. Een andere illustratie is

34 | Zie ook Ruimtelijk Planbureau, *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam 2007.

Almere. Sinds 2006 worden jaarlijks worden 1.000 vrije kavels uitgegeven onder het motto 'mensen maken de stad'.³⁵

Dit zijn toe te juichen ontwikkelingen omdat de woonwensen van mensen het vertrekpunt vormen. Het vergroot de betrokkenheid van mensen bij hun omgeving en versterkt de sociale cohesie in een buurt.

Figuur 7: (collectief) particulier opdrachterschap als percentage nieuwbouw



BRON: CBS STATLINE.

Collectief particulier bouwen

Bij het collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) is de invloed, zeggenschap en betrokkenheid/verantwoordelijkheid van de woonconsument vele malen groter/intensiever/structureler. Het mede-opdrachtgeverschap is vooral een poging van ontwikkelaars om meer consumentgericht te bouwen (maar wel op hun voorwaarden). CPO is consumentgestuurd ontwikkelen en bouwen in plaats van consumentgericht.

Bij collectief particulier bouwen zijn toekomstige bewoners gezamenlijk opdrachtgever voor hun eigen nieuwbouwproject. Ideeën van bewoners bepalen de bouw en inrichting van de omgeving. Bewoners worden betrokken bij hun buurt en hoe die eruit moet gaan zien. Er is sprake van consumentgestuurde ontwikkeling. Vaak nemen bewoners hierdoor ook verantwoordelijkheid voor het beheer van hun woonomgeving. Bij collectief particulier opdrachtgeverschap is de invloed en zeggenschap groot. Het gaat gepaard met een hoge mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de woonconsument. Vanaf 15 à 20 woningen is het rendabel om samen te bouwen. Dan zijn korting op bouwmaterialen mogelijk en kunnen de (lagere) bijkomende kosten over voldoende woningen worden verdeeld.³⁶

35 | Zie www.ikbouwminhuisinalmere.nl.

36 | In Duitsland is collectief particulier opdrachtgeverschap ook erg populair. Het is daar bekend onder de betekenisvolle naam 'Baugemeinschaften'.

Mede-opdrachtgeverschap

Het komt ook voor dat de toekomstige bewoners intensief bij de nieuwbouw worden betrokken door projectontwikkelaars en woningcorporaties. Dit wordt mede-opdrachtgeverschap genoemd. Almere bouwt op deze wijze vijf woontorens in het Homeruskwartier. Mede-opdrachtgeverschap is een consumentgerichte wijze van bouwen.

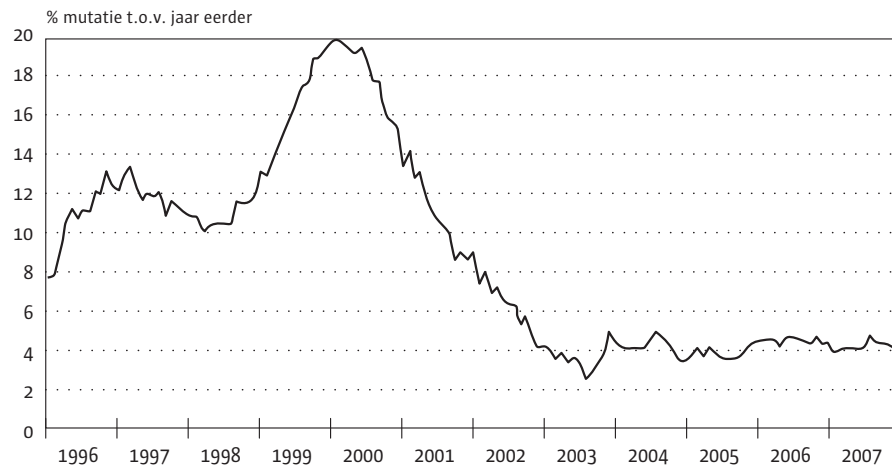
Een meer geïnstitutionaliseerde vorm van mede-opdrachtgeverschap is ontwikkeling van woningen op basis van een plan van eisen opgesteld door een consumentenorganisatie. Die geeft op haar beurt de woningen een soort keurmerk mee, waarmee ze aangeeft dat de woningen gebouwd zijn rekeninghoudend met de eisen van een specifieke doelgroep. Voor de projectontwikkelaar is het aantrekkelijk dat de woningen snel zijn af te zetten omdat ze aansluiten bij de wensen van de doelgroep waarvoor ze zijn gebouwd. Ook kan gelijk met de ontwikkeling worden begonnen en hoeven de woningen niet vooraf verkocht te zijn. Dit scheelt rentekosten voor de grond die men in bezit heeft. Het labellen van de woning voorkomt dat woningen moeilijk verkoopbaar zijn.

3.7 Ontwikkeling van de huizenprijzen

3.7.1 Inleiding

De ontwikkeling van de huizenprijzen is sinds 2004 stabiel, met een stijgingspercentage van gemiddeld 4%. Dit is aanzienlijk lager dan in jaren ervoor toen de huizenprijzen met meer dan 10% per jaar stegen, met als piek het jaar 2000, toen de prijzen met 20% op jaarbasis stegen, zoals onderstaande grafiek laat zien. Sinds maart 2008 is de stijging van de verkoopprijzen van bestaande koopwoningen duidelijk aan het dalen. In september stegen de woningen nog maar met 2,5 % op jaarbasis.

Figuur 8: Ontwikkeling verkoopprijzen bestaande koopwoningen



BRON: CBS, PERSBERICHT 24 JANUARI 2008, 'KOOPWONINGEN 4,1 PROCENT DUURDER'.

Verschillen per woningsoort

Een meerpersoonswoning (appartement) kost gemiddeld 190.000 euro, een eengezinswoning 276.000 euro. Achter die gemiddelden gaan grote verschillen schuil. Een portiekflat is veel minder duur dan een maisonnette (flat met twee verdiepingen).

Tabel 1: Gemiddelde woningprijs per woonsoort eengezinswoning (euro)

	woningprijs
Vrijstaande woning	395.000
Semi-vrijstaand	288.000
Hoekwoning	238.000
Tussenwoning	252.000
Alle eengezinswoningen	276.000

BRON: CBS, STATLINE.

Tabel 2: Gemiddelde woningprijs per woonsoort meergezinswoning (euro)

	woningprijs
Portiekflat	174.000
Galerijflat	179.000
Maisonnette	202.000
Beneden-bovenwoning	208.000
Alle meergezinswoningen	190.000

BRON: CBS, STATLINE.

3.7.2 Wat verklaart de stijging van de huizenprijzen?

Lagere rente

De continue rentedaling in de jaren negentig heeft lenen goedkoper gemaakt. De inflatie was sinds midden jaren negentig, met een uitschieter in 2001 en 2002, rond de twee procent. De lage reële rente is zodoende aanzienlijk lager geworden. In 1999-2000 was het verschil tussen rente en inflatie nog maar 2%. Volgens Nyfer³⁷ verklaart dit onder andere de extreem sterke stijging van de huizenprijzen in die jaren.

Hogere beschikbare inkomens en vermogens

Het andere deel van de verklaring is dat in die jaren door de lastenverlichting van de overheid het arbeidsaanbod heel sterk toenam, wat resulteerde in extra besteedbaar inkomen van huishoudens en in de jaren 2001 en 2002 tot oververhitting van de economie. Belangrijk daarbij is dat het verband tussen inkomen en huizenprijzen niet lineair is. Naarmate inkomens stijgen, wordt een meer dan evenredig deel uitgegeven aan wonen. Volgens het CPB wordt de sterke stijging van de huizenprijzen in de periode 1992-2000 voor circa driekwart verklaard door de stijging van het beschikbare inkomen en het financiële vermogen van huishoudens. Daarnaast daalde de reële rente en was het aanbod van woningen gering. In de periode 2001-2003 vlakke de stijging af door de geringere welvaartsstijging.³⁸

Grotere leencapaciteit

De leencapaciteit van kopers is de afgelopen jaren toegenomen. Specifiek starters kunnen meer lenen door startersleningen van gemeenten. Ook springen ouders soms bij, bijvoorbeeld via generatiehypotheek. Maar voor de totale markt is relevanter dat banken en verzekeraars de normen voor de maximale leencapaciteit hebben verhoogd en dat dit maatschappelijk geaccepteerd is. Mensen vinden het normaal dat een hypotheek op twee inkomens wordt gebaseerd. Immers, de meeste partners werken beiden. De leencapaciteit van huishoudens hangt uiteraard af van het huishoudinkomen, maar daarnaast ook van de hypotheekrente. De hypotheekrente is behalve afhankelijk van de rente op de kapitaalmarkt afhankelijk van de marge die banken willen realiseren. De risico-opslag op kredieten neemt in onzekere tijden toe. De leencapaciteit hangt verder af van hoe 'streng' hypotheekverstrekkers zijn. Hogere normen bij de hypotheekverstrekking hebben een drukkende werking op de huizenprijzen, maar maken het tegelijk voor starters nog moeilijker om een huis te kopen. Beleggingshypotheek verhogen eveneens de leencapaciteit omdat ze een hoog rendement veronderstellen, hetgeen de maandelijkse aflossing vermindert. Sommige polissen gebruiken de rendementen ook voor de rentebetalingen. Als de rendementen tegenvallen heeft dit verregaande consequenties.

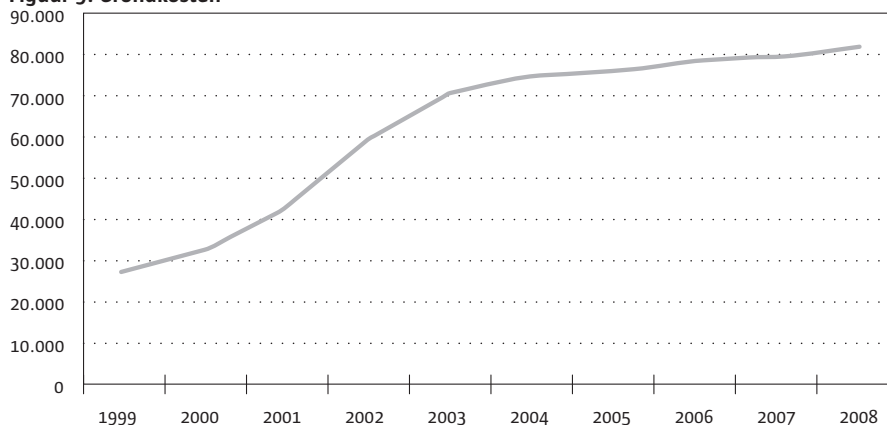
37 | Nyfer, Risico's op de huizen- en hypotheekmarkt in Nederland, Breukelen 2003.

38 | Centraal Planbureau, Johan Verbruggen, Henk Kranendonk, Michiel van Leuvensteijn en Michel Toet, Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?, CPB document No 81, Den Haag, april 2005.

Stijging grondkosten

De stijging van de prijzen van nieuwbouwhuizen is met name het gevolg van de gestegen grondprijzen. De grondprijzen zijn in nog geen tien jaar tijd verviervoudigd voor een gemiddeld huis (zie figuur 8).

Figuur 9: Grondkosten

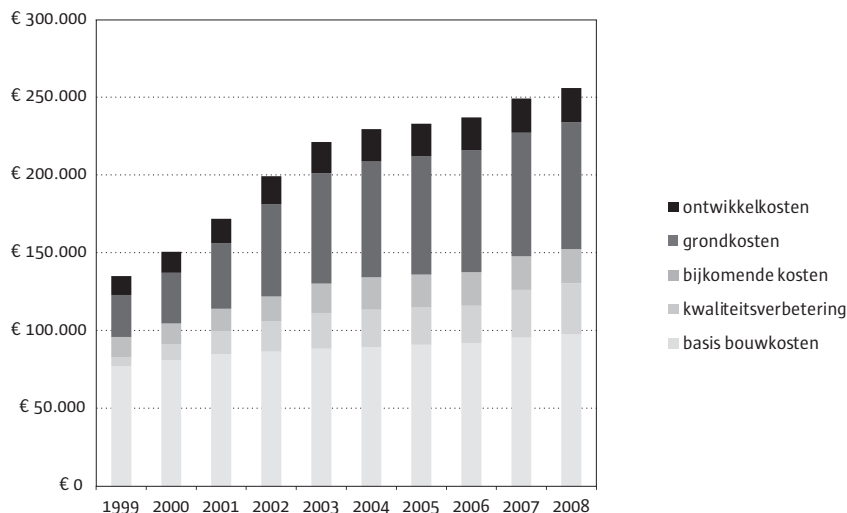


BRON: NVB, NVB THERMOMETER KOOPWONINGEN, NAJAAR 2007 EN VOORJAAR 2008.

Stijgende bouwkosten

De totale kosten van een huis bestaan uit meer dan grondkosten. De bouwkosten zijn uiteraard eveneens bepalend voor de huizenprijzen. De basisbouwkosten en de ontwikkelkosten stegen slechts beperkt. De kwaliteitsverbetering van de woning droeg wel bij aan de gestegen bouwkosten. Voor een derde, omdat de consument er om vroeg. Voor tweederde, omdat de overheid bouweisen stelde. Een achtste van de stijging van de prijzen van nieuwbouwwoningen de afgelopen tien jaar komt op het conto van verbeterde kwaliteit. Factoren die daarbij een rol spelen:

- Architecten gebruiken steeds duurdere materialen.
- Veel appartementen worden gebouwd met ondergrondse parkeergarages. Ook zijn installaties met betrekking tot ventilatie en brandveiligheid uitgebreider voor appartementen.

Figuur 10: Bouwkosten nieuwbouw woning

BRON: NVB, NVB THERMOMETER KOOPWONINGEN, NAJAAR 2007 EN VOORJAAR 2008.

3.7.3 Elasticiteiten

Een andere manier om grip te krijgen op de prijsontwikkelingen op de huizenmarkt is door te onderzoeken hoe het aanbod en de vraag reageren op veranderingen van de prijs. Door economen wordt deze relatie uitgedrukt in een getal dat men elasticiteit noemt. Elasticiteiten geven aan hoe sterk (elastisch) vraag en aanbod op prijsveranderingen reageren. Hoe positiever of juist negatiever de elasticiteit, hoe sterker vraag en aanbod reageren op veranderingen in de prijs. Vraag en aanbod hebben ieder hun eigen elasticiteit.

Er zijn weinig schattingen in de literatuur van de elasticiteiten, maar de paar die er zijn geven toch wel enig inzicht in de werking op de huizenmarkt.

Aanbodelasticiteit

Volgens de economische logica neemt bij een stijging van de prijs, het aanbod van woningen toe, en de vraag naar woningen af. De mate waarin dat gebeurt, wordt dus elasticiteit genoemd. Hoe groter de aanbodelasticiteit, hoe sterker het aanbod reageert op de prijs. Een aanbodelasticiteit van 1 wil zeggen dat een procent prijsverhoging leidt tot een procent aanbodstijging. Op dezelfde manier geldt dit voor de vraag.

Het CPB schat de aanbodelasticiteit voor Nederland op 0,65, met de kanttekening dat er regionaal verschillen kunnen zijn. Een prijsstijging van 1% leidt dan tot een toename van het aanbod van woningen met 0,65%. Anderen komen echter tot aanzienlijk lagere schattingen. In een studie uit 2002 van Swank e.a. wordt de elastici-

teit van nieuwbouwwoningen geraamd op 0,3.³⁹ Dat betekent dat - uitgaande van een gemiddelde woningprijs van 250.000 euro – bij een prijsstijging van 62.500 euro de woningbouwproductie toeneemt van 80.000 naar 100.000. In een recente studie van Vermeulen en Rouwendal wordt de aanbodelasticiteit zelfs geschat op slechts 0,05.⁴⁰ Zij stellen dat het aanbod van woningen nagenoeg helemaal onafhankelijk is van de prijs.⁴¹

Een vergelijking met andere landen plaatst de cijfers van Nederland in perspectief. Voor Amerika bijvoorbeeld, waar een veel minder strikt ruimtelijke ordeningsbeleid geldt, liggen de schattingen van de aanbodelasticiteit op 1,5 à 4. In steden met ruimtelijke beperkingen ligt die daar tussen de 1,0 en 2,1. Voor steden zonder ruimtelijke beperkingen op 2,6 tot 4,3. Dit zijn substantieel hogere elasticiteiten dan in Nederland.

Het gevolg van de lage aanbodelasticiteit is dat het kan gebeuren dat er een tekort aan woningen is, zonder dat dit leidt tot een groter aanbod van woningen. In een normale markt zou via het prijsmechanisme het aanbod zich aanpassen bij de vraag. Een hogere prijs is dan een prikkel voor bouwbedrijven om meer woningen te willen bouwen. Bij een lage elasticiteit gaat dit niet op.

Vraagelasticiteit

De prijs van woningen is niet alleen afhankelijk van het aanbod, maar ook van de vraag. Bij het aanbod is alleen de prijselasticiteit van belang. Bij de vraag is er naast de prijselasticiteit ook een inkomenselasticiteit. De vraag naar wonen hangt zowel af van het inkomen als van de prijs van wonen. Het CPB⁴² raamt de inkomenselasticiteit op 0,59. Een inkomensstijging van 1% leidt tot een stijging van de vraag naar woningkwaliteit met 0,59%. Voor hogere inkomens is de elasticiteit groter dan voor lagere inkomens. Huurders hebben een inkomenselasticiteit van 0,4. Wanneer mensen eenmaal een woning bewonen, is hun minimale woonbehoefte vervuld. Meer woonkwaliteit wordt dan afgewogen tegen andere vormen van consumptie. De vraag is dan hoe gevoelig bewoners zijn voor de prijs van wonen, en hoe een stijging van de prijs van woningen leidt tot een verschuiving van woonconsumptie naar andere vormen van consumptie. Dit wordt de substitutie-elasticiteit genoemd. Deze is per definitie negatief. Een procent hogere woonprijs, leidt tot een lagere vraag naar wonen. Voor de koper bedraagt deze -0,57 (een procent prijsstijging leidt een

39 | Swank, Job, Jan Kakes and Alexander Tieman, The housing ladder, taxation and borrowing constraints, DNB Report No. 9, Amsterdam 2002.

40 | Wouter Vermeulen en Jan Rouwendal, Housing supply in the Netherlands, CPB Discussion Paper, No 87, Den Haag 2007.

41 | Een verklaring voor het verschil met de ramingen van het CPB is dat het CPB de verbetering in kwaliteit meetelt. Deze kwamen tussen 1970 en 2003 uit op 12%. Deels zijn deze kwaliteitsverbetering opgelegd door de overheid (zoals luie trap, hogere plafonds etc.).

42 | Centraal Planbureau, Gerbert Romijn en Paul Besseling, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, No 165, Den Haag 2008, pp. 62-65.

0,57% minder vraag naar woonkwaliteit) en voor de huurder -0,35. Kopers reageren dus sterker op een prijsdaling dan huurders.

Vergroting aanbodelasticiteit gewenst

Zowel de prijselasticiteit al de inkomenselasticiteit suggereren een lage aanbodelasticiteit. De prijselasticiteit is -0,57 en de inkomenselasticiteit is 0,59. Bij een totaal inelastisch aanbod (zoals Vermeulen en Rouwendal berekenen) betekent dit dat een inkomensstijging van een procent linea recta leidt tot een prijsstijging van de woning met een procent. Dit geldt ook wanneer de netto inkomensstijging het gevolg is van ruimere financieringsmogelijkheden (lagere rente, ruimere criteria banken, fiscale stimulering van de vraag, etc.).

Beleidsmatig impliceert dit dat een verruiming van het aanbod van woningen, waardoor de aanbodelasticiteit toeneemt, van belang is voor een goede werking van de woningmarkt. Prijsveranderingen werken nu niet of onvoldoende door in het aanbod. De schaarste aan bouwlocaties is hier in grote mate debet aan.

3.8 Intermezzo: de kredietcrisis

De Amerikaanse huizenmarkt staat aan de basis van een wereldwijde financiële crisis. Sinds eind 2006 dalen in Amerika de huizenprijzen en moeten veel huizenbezitters gedwongen hun huis verkopen. De crisis op de Amerikaanse huizenmarkt raakt ook de Nederlandse huizenmarkt. Hoe de Amerikaanse huizen crisis ook de Nederlandse huizenmarkt raakt, wordt hier onder nader toegelicht.

Huizen crisis in Amerika

Allereerst de achtergronden van de Amerikaanse huizen crisis. Waardoor is de crisis veroorzaakt? De kern van het probleem is tweeledig. Enerzijds hebben banken hypotheek verstrekten aan minder kredietwaardige hypotheeknemers, zogenaamde subprime hypotheek. Anderzijds hebben banken deze hypotheek gebundeld en doorverkocht. Een toelichting op beide fenomenen.

Subprime hypotheek

In Amerika liggen de normen voor het verstrekken van hypotheek lager dan in Nederland. Zo is het makkelijker om een lening te krijgen en kan de hypotheek tussentijds worden verhoogd om de rente te betalen. Prijsstijgingen van de woningen worden vaak ingecalculeerd. Het is gebruikelijk om de rente niet lang vast te zetten, om de lasten tijdelijk te verlagen. Ook worden verlaagde instaptarieven toegekend, die later worden verrekend door een extra toeslag. Aflossingsvrije hypotheek met variabele rente zijn populair. Er zijn zelfs hypotheekvormen die uit twee delen bestaan. Het eerste deel voldoet aan de normen van de Amerikaanse variant van de Nationale Hypotheek Garantie. Het tweede deel is een achtergestelde lening

waarmee de rest wordt gefinancierd. Al met al hebben veel Amerikanen die minder kredietwaardig waren een hoge hypotheek genomen.

De problemen ontstonden toen de Amerikaanse Federale Bank de rente in twee jaar tijd verhoogde van 1% naar 5,25%. De lage instaprente werd toen opeens extra hoog en de lasten stegen navenant. Veel huizenbezitters kwamen in de problemen en moesten gedwongen verkopen.

De reden waarom de rentestijgingen dit keer tot zulke grote problemen hebben geleid – in het verleden was dat veel minder het geval – is dat het aandeel van de subprime leningen is gestegen van een op tien tot een kwart van de hypotheekleningen. Daar komt bij dat in 2005 een op de vier verkochte huizen bedoeld was als belegging en een op de acht als vakantiehuis. Het behoeft niet te verbazen dat wanneer de prijsontwikkeling van huizen een dalende trend inzet deze eigenaren geneigd zullen zijn hun huis te verkopen. Samen met de betalingsproblemen in het subprime segment vergrootte dit het aanbod van onverkochte woningen. Bij een achterblijvende vraag van woningen zorgt dit voor prijsdalingen en een rem op de bouw van huizen.

Rommelhypotheken

De wereldwijde kredietcrisis die midden 2007 ontstond is een rechtstreeks gevolg van de problemen op de Amerikaanse huizenmarkt. De problemen op de Amerikaanse huizenmarkt konden doorwerken in het financiële systeem doordat de hypotheekleningen door banken werden gebundeld en doorverkocht. Dit heet securisatie. Het wil zeggen dat toekomstige vorderingen worden omgevormd tot verhandelbare waardepapieren. Dit kan bij vorderingen uit hypotheekrechten, maar bijvoorbeeld ook bij toekomstige inkomsten uit auteursrechten. Het werkt als volgt. Banken richten een speciale juridische entiteit op aan wie ze de rechten op de hypotheekvordering doorverkopen, een *special purpose vehicle* (SPV). Die SPV trekt middelen aan door obligaties of effecten uit te geven, *asset backed securities*. Deze effecten worden gekocht door beleggers. Het voordeel voor de bank is dat de lening van de balans verdwijnt, omdat het risico niet meer bij de bank ligt, waardoor de bank nieuwe kredieten kan verlenen.

Het bundelen en doorverkopen van de hypotheekleningen heeft het zicht op de onderliggende risico ontnomen. Toen de huizenmarkt instortte bleek deze ondoorzichtigheid een groot probleem. De subprime hypotheekleningen bleken opeens veel risicovoller dan gedacht. De onderliggende waarde ervan daalde daardoor. Maar het indirecte probleem was nog veel ernstiger. Door de ondoorzichtigheid als gevolg van het bundelen en doorverkopen was niet duidelijk bij welke instellingen de risico's zaten. Hierdoor gingen banken elkaar onderling wantrouwen. Het vertrouwen verdween. Het risico dat de andere bank een lening niet meer zou terugbetalen, werd opeens reëel. Omdat banken veelal lange leningen financieren met korte leningen, is het een acuut probleem voor een bank wanneer ze onvoldoende geld kan lenen op de kapitaalmarkt. Dit overkwam de Amerikaanse bank Bear Stearns, die in een paar

dagen tijd finaal in de problemen kwam en moest worden gered door de bank JP Morgan met steun van de Amerikaanse centrale bank.

Kredietcrisis

De kredietcrisis heeft ook Nederland geraakt. Eerst nog indirect, doordat het voor hypotheekverstrekkers moeilijker – en dus duurder – werd om geld te lenen op de internationale kapitaalmarkt. De risico-opslag op de kapitaalmarkt voor het aantrekken van kapitaal voor hypotheekleningen steeg. Dit leidde tot een hogere risico-opslag op de hypotheekrente. Deze afhankelijkheid van de internationale kapitaalmarkt van Nederlandse banken werd ook al zichtbaar toen het IMF in een internationaal vergelijkende studie over de woningmarkt in april 2008 concludeerde dat de woningen in Nederland 30% te duur zouden zijn. De uitspraak van een gezaghebbend instituut zou buitenlandse kapitaalverschaffers voorzichtiger kunnen maken zodat ze bij het uitlenen van hun geld aan Nederlandse financiële instellingen, waardoor lenen duurder zou worden. Later werden de berekeningen en de omvang van 30% stevig bekritiseerd.

In het najaar van 2008 werd ook Nederland direct getroffen door de kredietcrisis. In september 2008 raakten ook financiële instellingen in Europa in de problemen na het omvallen van Lehman Brothers in Amerika. Fortis en ABN-Amro werden door de Nederlandse Staat overgenomen. De beurzen namen een duikvlucht en wereldwijd raakten economieën in een recessie.

3.9 Conclusie en aanbevelingen

De markt is verstoord...

Bovenstaande analyse van de woningmarkt laat zien dat de woningmarkt verstoord is. De markt werkt niet goed. Een prijsverandering heeft slechts een beperkt effect op de vraag en het aanbod. Het gevolg is dat vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. Er zijn te weinig woningen en er zijn de verkeerde woningen. Veel mensen wonen in een woning die niet goed (meer) aansluit bij hun woonvoorkeuren. Starters kunnen zelfs helemaal geen koopwoning betalen.

... wat leidt tot vervreemding

Door dit alles is er een zekere vervreemding ontstaan. De overheid richt zich te veel op aantallen en te weinig op kwaliteit van woningen. Partijen staan ver van elkaar af. Bouwers bouwen niet de huizen waar hun afnemers naar op zoek zijn, maar die ze vanwege de schaarste toch maar afnemen. Dit leidt tot vervreemding. Dit rapport bepleit dat mensen meer dan nu de ruimte krijgen om te wonen zoals ze graag willen en meer mogelijkheden krijgen daarmee hun eigen leven vorm te geven en verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen huisvesting.

Oorzaak is een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch

Vraag en aanbod sluiten niet goed bij elkaar aan. Er is een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch. Kern van het probleem is dat er niet van onderop wordt gedacht, vanuit wat mensen wensen, maar van bovenaf wordt gepland, vanuit een eigen ratio die niet meer aansluit bij wat de mensen willen.

Aanbevelingen voor een betere aansluiting van vraag en aanbod

In dit rapport is het uitgangspunt: Bouwen voor mensen. Bij wonen gaat het om mensen. We vinden het van groot belang dat bij het woonbeleid de woonwensen een nadrukkelijker rol spelen. Mensen moeten meer dan nu de ruimte krijgen om te wonen passend bij hun wensen en mogelijkheden.

- Een manier om de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod te verminderen is om mensen de ruimte te bieden om mee te denken en te doen over hun woningen en woonomgeving. Dit versterkt de betrokkenheid, de sociale cohesie en vermindert de mismatch tussen bewonerswensen en het aanbod. Ga primair uit van de woonwensen van burger. Houd daarmee rekening in de bouwplannen (ruimere woningen, meer grondgebonden woningen, meer buitenruimte en bergruimte). Benut de mogelijkheden die de grondexploitatiewet biedt om af te dwingen dat ook een bepaald percentage eigen bouw door (groepen) burgers en sociale koopwoningen gerealiseerd worden.

Rekening houden met de woonwensen van mensen kan door:

- - Burgers te betrekken bij vormgeving van woningplannen.
 - Burgers uit te nodigen om te komen met creatieve ideeën voor hergebruik van panden en plekken (soms ook welstandsvrij).
 - (Toekomstige) bewoners betrekken bij de ontwikkeling van hun woning en buurt. Benut hun kennis en betrokkenheid.

Ondersteun actief particuliere initiatieven, onder andere door reservering van grond en het bestemmen van locaties voor particulier opdrachtgeverschap.

- De laatste miljoen woningen die de komende decennia in Nederland worden gebouwd moeten we met zorg bouwen. Idealiter zijn ze niet te klein, gebouwd op een ruime kavel, met hoogwaardige architectuur en duurzaam.

Bouw toekomstbestendig. Bouw zo dat volgende generaties ook nog graag in de woning, buurt en wijk willen wonen. Bouw daarom niet te klein en op ruime kavels.

- Duurzame, energiezuinige woningen hebben de toekomst.

- Maak bestaande woningen duurzamer: energiezuiniger en minder milieubelastend. Corporaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Benut het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten voor leningen die bedoeld zijn om te investeren in verbetering van de energiezuinigheid van de woning, met name voor maatschappelijk gebonden eigendom.

- De vergrijzing leidt tot een andere woningvraag, maar niet tot vraag naar kleinere woningen. Ook veel medioren, mensen tussen 55 en 75 jaar, wonen het liefst op de grond.
- Vergroting van het aantal woningen voor ouderen is mogelijk door het opplussen van bestaande woningen en door inbreidingslocaties die in herstructureringsgebieden beschikbaar komen deels te bestemmen voor het bouwen van voor senioren geschikte woningen. Ook liggen er in de huursector mogelijkheden om van tweekamerappartementen driekamerappartementen te maken.
- De woonwensen gedurende de levensloop veranderen. Deels kunnen levensloopbestendige huizen hierin voorzien. Dat zijn woningen die makkelijk anders ingericht kunnen worden, zodat men ook op latere leeftijd nog in de woning kan wonen. Maar meer nog is van belang dat de woningen multifunctioneel zijn. Multifunctionele woningen zijn woningen die zowel voor ouderen als gezinnen aantrekkelijk zijn. Die meerdere functies kunnen vervullen. De eisen ten aanzien van de oppervlakte en de inhoud van de woning nemen gedurende de levensloop niet af. Wel is het gebruik van de ruimte(s) anders.

Versnelling van de bouw

Bouwen duurt steeds langer. Verkorting van de doorlooptijd is nodig.

- *Kortere en eenvoudigere procedures*
Het is zeer wenselijk dat bouw- en ontwikkeltijden verkort worden. Daarvoor is het allereerst nodig dat de overheid de wettelijke termijnen bij beroep en bezwaar aanhoudt en niet overschrijdt. Bestuurders zouden hier meer op moeten sturen.
In de tweede plaats zou ook vanuit juridische optiek nog eens goed moeten worden gekeken waar in de wetgeving verbeteringen mogelijk zijn. Winst valt te behalen in het besluitvormingsproces. Zowel de bestuurlijke besluitvorming als de beroepsmogelijkheden moeten juridisch nog eens tegen het licht worden gehouden. Ook de invloed van Europese regelgeving moet daarbij worden betrokken.
- *Bewust teveel bouwlocaties plannen*
Gemeenten schatten de potentiële woningproductie systematisch te laag in. Ze

houden er onvoldoende rekening mee dat een deel van de plannen uiteindelijk niet gerealiseerd zal worden vanwege uitval van plannen en stagnatie in de planvorming. Gemeenten en provincies zouden daarom meer bouwlocaties moeten aanwijzen dan ze nodig lijken nodig te hebben, zodat het uiteindelijk resultaat is wat ze beogen. opdat het resultaat is wat ze beogen.

4 | **Grondmarkt: de woningmarkt ruimtelijk bekeken**

4.1 Ruimtelijke Ordeningsbeleid

In het ruimtelijke ordeningsbeleid is afgelopen decennium een verschuiving te zien van centraal naar decentraal. Het Rijk geeft steeds meer verantwoordelijkheid aan gemeenten en provincies. Minder centrale regie roept nieuwe vragen op over de afstemming tussen gemeenten onderling en gemeenten en provincies.

4.1.1 Nota Ruimte

De wending richting decentralisatie is ingezet met de *Nota Ruimte* uit 2006.⁴³ In de *Nota Ruimte* is vastgelegd hoe in grote lijnen de inrichting van Nederland tot stand moet komen. Veel verantwoordelijkheid is daarin toebedeeld aan gemeenten en provincies. Hoewel gemeenten en provincies een eigenstandige rol hebben volgens de *Nota Ruimte*, wordt de gedachtenvorming over het regionale ruimtelijke orderingsbeleid grotendeels centraal aangestuurd.

RODE CONTOUREN WERKEN NOG DOOR

In de niet definitief geworden Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (waarvoor later de Nota Ruimte in de plaats kwam), opgesteld door minister Pronk, stond nog dat rondom steden en dorpen rode contouren zouden worden getrokken waarbuiten niet gebouwd mocht worden en groene contouren ter afbakening van landschappelijk of qua natuurwaarden waardevolle gebieden. De tussenliggende gebieden heetten balansgebieden. Veel provincies hebben vooruitlopend op de definitieve nota de rode en groene contouren in hun streekplannen opgenomen. Op de rode contouren kaarten is precies te zien waar gebouwd mag worden en waar niet. Omdat de Vijfde Nota is gestrand, zijn deze contouren niet gebaseerd op rijksbeleid. Provincies zijn dus strenger dan het Rijk. Voor gemeenten hadden streekplannen een bindende werking. Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (zie volgende paragraaf) is de rechtstreekse bindende werking verdwenen, maar nog steeds geldt dat provincies gemeenten kunnen overrulen. Het is dus van belang dat provincies de rode en groene contouren weghalen uit hun structuurvisies. De landelijke politiek heeft aangegeven af te willen van de strikte contourenbenadering, om zo gemeenten meer ruimte te geven om hun eigen afwegingen te maken, maar in de praktijk ijlt het rode contourenbeleid van Pronk dus nog na, en zijn gemeenten minder vrij om hun eigen afwegingen te maken dan gedacht.

4.1.2 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Per 1 juli 2008 is de Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. In de nieuwe wet ligt de verantwoordelijkheid zo decentraal mogelijk. De *Nota Ruimte* gaat uit van de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Formeel bestaat er geen hiërarchische verhouding tussen de drie bestuurslagen. Afstemming komt door

43 | De nota kwam tot stand onder verantwoordelijkheid van minister Dekker van VROM. Het was de opvolger van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1999.

bestuurlijk overleg tot stand. Een aantal onderdelen van de wet wordt hieronder besproken.

Structuurvisie

De minister van VROM, de provinciale staten of de gemeente legt in een structuurvisie haar visie vast over het te voeren ruimtelijk beleid voor een bepaald gebied. De structuurvisie heeft vooral een politiek-bestuurlijk bindende werking. De structuurvisies komt in de plaats van de planologische kernbeslissing van het Rijk en de provinciale streekplannen.

Mochten er tegenstellingen ontstaan tussen de bestuursorganen - de provincie wil bijvoorbeeld het Groene Hart volbouwen en het Rijk niet - dan is dat vanuit juridisch oogpunt niet bezwaarlijk, omdat de structuurvisie 'slechts' voorgenomen beleid vastlegt. Er ontstaat pas een probleem wanneer de gemeente haar strijdige visie uitwerkt in een bestemmingsplan of een gemeentelijk projectbesluit. Als de provincie het niet eens is met een besluit van een gemeente kan ze een zienswijze indienen bij de gemeente. In laatste instantie kan de provincie of het Rijk een besluit van de gemeente overrulen door een reactieve aanwijzing te geven (aanwijzingsbesluit) of zelf een projectplan te maken.

Rijk en provincie

Welke invloed heeft het Rijk en hebben provincies onder de nieuwe Wro? Het is de bedoeling dat de provincie proactief optreedt en haar visie formuleert in een structuurvisie, waar de gemeenten rekening mee kunnen houden. De provincie voert vooral een regierol en coördinerende rol. De provincie kan wel dwingend beleid aan gemeenten voorschrijven. Zij kan in een verordening bepaalde provinciale onderwerpen van ruimtelijke ordeningsbeleid gedetailleerd vastleggen. De provinciale verordening is bindend voor de gemeenteraad. Gemeentelijke bestemmingsplannen moeten hieraan voldoen. De provincies kiezen allereerst ervoor om via overleg en prestatieafspraken hun doelen te bereiken (met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties). Daarnaast zullen een aantal zaken via een verordening moeten worden geregeld (bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur en waterzaken). Dit is een aanpak die ons erg aanspreekt.

Het Rijk op haar beurt kan een aanwijzing geven, of bindende normen stellen (hetzij algemene regels in een AMvB, hetzij eisen aan de inhoud van provinciale verordeningen, hetzij door zelf inpassingsplannen te maken).

Bestemmingsplan

Op gemeentelijk niveau staat in een bestemmingsplan wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. De gemeente kan in het bestemmingsplan locatie-eisen stellen, waarmee ze invloed heeft op het woningbouwprogramma. Dit is met name van belang voor particulier opdrachtgeverschap en sociale woning-

bouw. Ten minste iedere tien jaar moet een bestemmingsplan opnieuw worden vastgesteld. Het gevolg zal waarschijnlijk zijn dat kleine bestemmingsplannen opgaan in grotere om de administratieve last te beperken. Voor niet tijdig vastgestelde bestemmingsplannen is de sanctie voor gemeenten dat ze geen rechten (leges e.d.) meer mogen invorderen die samenhangen met het bestemmingsplan.

De nieuwe Wro leidt tot kortere procedures. De bestemmingsplanprocedure duurt nog slechts 24 weken in plaats van 58 weken. Artikel 19-procedures verdwijnen. Gemeenten kunnen wel een projectbesluit nemen. Dat is een wijziging van het bestemmingsplan die vooruitloopt op de algehele aanpassing van het plan. Het lijkt in die zin op de oude artikel 19-vrijstelling. Gevolg van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is dat in de nieuwe Wro de provinciale staten niet meer alle gemeentelijke bestemmingsplannen en buitenplanse vrijstellingen goedkeuren. Hoewel er dus niet langer sprake is van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie, kunnen provincies en Rijk in een bestemmingsplanprocedure wel een aanwijzing geven.

Provinciale projectplannen

De nieuwe wet maakt het mogelijk om bij complexe projecten tot snellere besluitvorming te komen. De provincie kan namelijk een provinciaal projectbesluit nemen. Dat is handig wanneer een project (een weg, een spoorlijn, woonwijk etc.) het grondgebied van meerdere gemeenten bestrijkt, of er sprake is van een provinciaal belang. De provincie kan dan een plan maken, in plaats van de gemeenten zelf. De provincie besluit dan ook over de inpassingsplannen in het betreffende gebied. Een inpassingsplan gaat op in het bestemmingsplan.⁴⁴ Het is eigenlijk een besluit door de provinciale staten tot aanpassing van het gemeentelijk bestemmingsplan. Mutatis mutandis geldt dit ook voor een projectplan en de daaruit volgende wijziging van het inpassingsplan waartoe besloten wordt door het Rijk. Een voorbeeld zou kunnen zijn een plan betreffende het IJsselmeer, waar meerdere provincies en vele gemeenten bij betrokken zijn. Een besluit is nu voldoende.

Conclusie

De verantwoordelijkheid ligt in de nieuwe Wet ruimtelijk ordening daar waar die liggen moet en zo laag mogelijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor bestemmingsplannen op hun eigen grondgebied. Provincies stellen vast welke waarden ze willen beschermen, waar ruimte voor natuur (groen) en water (blauw) moet zijn en zorgt dat gemeenten onderling afstemmen waar gebouwd wordt (rood). Wanneer het gemeenten onderling niet lukt om de woningbouw op elkaar af te stemmen, kan de provincie de regie overnemen. Het Rijk komt op voor de nationale belangen. Uiteraard is het wel van belang dat bestuurlijke partijen hun verantwoordelijkheid nemen.

44 | Zie Artikel 3.26, derde lid, Wro.

4.1.3 Grondexploitatiewet

Onderdeel van de nieuwe Wro is de Grondexploitatiewet, ook wel Grexwet genoemd. Er was behoefte aan een nieuwe grondexploitatiewet omdat in de oude wet de mogelijkheden voor gemeenten beperkt waren om de kosten te verhalen. Als er geen vrijwillige afspraken konden worden gemaakt met projectontwikkelaars of particuliere eigenaren kon de gemeente de kosten van openbare voorzieningen verhalen via een baatbelasting. Dit dekte echter maar een deel van de kosten, circa 60 procent⁴⁵, en was een moeizame weg. Het was niet mogelijk om kosten van een bouwlocatie goed te verevenen, waardoor onrendabele investeringen volledig voor rekening van de overheid kwamen of niet werden gerealiseerd. Een andere belangrijke beperking was dat de gemeentelijke overheid maar beperkt locatie-eisen kon stellen. Particulier opdrachtgeverschap kwam zo maar moeizaam van de grond. Ook verliep de overdracht en inrichting van grond voor openbare ruimte moeizaam. Tot slot duurde het onderhandelen over een exploitatieovereenkomst vaak lang, omdat ‘free riders’ niet gedwongen konden worden om mee te doen.

Grondexploitatievergunning

Als een gemeente een stuk grond wil exploiteren, worden daarvoor kosten gemaakt voor het bouw- en woonrijp maken van de grond, groenvoorzieningen, archeologisch en milieuonderzoek, bodemsanering, onteigening en planschade (waardedaling van onroerend goed). Dit staat in het jargon bekend als het kostenverhaal. Een wezenlijk onderhandelingspunt vormt de verdeling van de kosten. Onder de nieuwe wet is het de bedoeling dat gemeenten, projectontwikkelaars en particuliere eigenaren er op basis van overleg samen uit komen. In de wet ligt hiervoor de juridische basis.

In de grondexploitatievergunning kan de gemeente voorwaarden stellen ten aanzien van inrichting en uitvoering van een plan en het kostenverhaal.

Gemeenten en projectontwikkelaars en particuliere eigenaren maken zoals gezegd in principe vrijwillig privaatrechtelijke afspraken over de kosten van de exploitatie. Soms lukt dat niet, en dan kan de gemeente via het publiekrechtelijke spoor de kosten verhalen op degenen die geen contract hebben gesloten. Wettelijk ligt vast welke kosten de gemeente mag verhalen. De gemeente mag alleen de kosten verhalen die uitgaan boven de grondopbrengsten. Het is geen instrument om winst af te romen. De exploitatiebijdrage wordt geïnd bij de verlening van de bouwvergunning. Als niet wordt betaald, wordt de bouwvergunning ingetrokken. Te hoge bijdragen worden naderhand teruggegeven. Als de bijdrage te laag is vastgesteld, ligt het risico bij de gemeente. Op basis van de nieuwe wet kan ook bovenplans verevenend worden. Opbrengsten uit het ene plan kunnen dan worden benut voor kosten uit het andere plan.

45 | Dit percentage noemen Pieter Terpstra en Jan-Willem Santing, als vuistregel, ‘De Grondexploitatiewet in de praktijk. Toekomst voor publiek-private samenwerking’, B&G Februari 2007.

Exploitatieplan

De gemeente is verplicht om een exploitatieplan op te stellen wanneer ze niet over alle grond beschikt. Ontwikkelaars weten zo waar ze aan toe zijn. De overheid kan via het exploitatieplan eisen stellen aan partijen over de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Wie zich niet aan die eisen houdt, pleegt een economisch delict. Het exploitatieplan wordt gelijk met het bestemmingsplan vastgesteld, en wordt jaarlijks herzien. Detaillering is pas nodig als er bouwvergunningen worden verleend.

Locatie-eisen in het bestemmingsplan

De gemeente kan in het bestemmingsplan locatie-eisen stellen, waardoor ze invloed heeft op het woningbouwprogramma. Dit is met name van belang voor particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw.

Nieuwe machtsverhoudingen

Met de nieuwe grondexploitiewet verschuift de machtsbalans iets van ontwikkelaars richting gemeenten. Onder de oude wet was de belangrijkste troef van de gemeente in de onderhandelingen met een ontwikkelaar de benodigde wijziging in het bestemmingsplan. Zonder wijziging kan er niet gebouwd worden. De factor tijd was een tweede troef. De rente die betaald wordt over de leningen voor de gronden komt immers voor rekening van de grondeigenaar. Meestal echter hebben gemeenten haast, en is de factor tijd juist in het nadeel van gemeenten.

De nieuwe Wro knabbelt aan het zelfrealisatiebeginsel, dat de grondeigenaar het bouwrecht geeft. De wet doet feitelijk net alsof de gemeente de grond exploiteert. In de nieuwe wet hebben gemeenten de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen. Hierdoor kan de gemeente bepalen wat er met de grond gebeurt. Zo kan gegarandeerd worden dat een bepaald percentage van de grond bestemd is voor sociale woningbouw en vrije kavels. Gemeenten hebben hierbij een ander belang dan ontwikkelaars.

Verhalen van kosten

In de nieuwe wet hebben gemeenten ook de mogelijkheid om de kosten van de inrichting van het gebied te verhalen op de ontwikkelaar. Gemeenten kunnen niet alle kosten doorschuiven. In de wet staat een afgebakende lijst van kosten. Maar interpretatie blijft onvermijdelijk. Is bijvoorbeeld een weg door een plangebied alleen ter ontsluiting van de nieuwe wijk, of verbetert ook de bereikbaarheid van andere delen van de gemeente? Helderheid over de mate waarin kosten in rekening gebracht mogen worden is wenselijk. Ontwikkelaars verwachten veel discussie over de kosten omdat ze er niet zeker van zijn dat gemeenten niet teveel kosten in rekening zullen brengen. Het verdient aanbeveling dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in overleg met ontwikkelaars tot een goede afbakening komt.

Een andere waarborg die in de wet is opgenomen is dat de kosten van het plan niet hoger mogen zijn dan de opbrengsten van de grond. Zijn de kosten hoger, dan moet er geschrapt worden of kan de gemeenten een deel van de kosten zelf voor haar rekening nemen. Een oplossing kan zijn om meer vrije kavels uit te geven en minder sociale woningen. De ontwikkelkosten worden namelijk met een verdeelsleutel omgeslagen over alle woningen waarbij sociale woningen minder bijdragen, wat resulteert in een lagere grondprijs voor sociale woningen. Deze praktijk is al lang gaande, en is nu gecodificeerd. Subsidie aan sociale woningen is ongewenst, omdat corporaties daardoor financiële steun ontvangen van de overheid. De grond heeft immers een hogere waarde dan wat zij ervoor betalen. Op de relatie tussen corporaties en de overheid wordt in het hoofdstuk over de huurmarkt teruggekomen.

Conclusie

Gemeenten zijn door de Grexwet beter in staat om regie te voeren. Wel is het van belang dat zij tot heldere algemene afspraken met projectontwikkelaars komen.

4.1.4 Woningbouw versus aanleg bedrijventerreinen

De gemeente hebben, in tegenstelling tot de woningbouw, bij het aanleggen van bedrijventerreinen veel vrijheid. De afgelopen jaren zijn – mede omwille van de lokale werkgelegenheid - veel nieuwe bedrijventerreinen ontwikkeld. Per saldo is er zelfs een overaanbod ontstaan.

Doordat bedrijven graag naar een nieuwe locatie trekken, zijn veel oude terreinen deels leeg komen te staan waardoor ze versnipperden, verrommelen

en verpauperden. De herstructurering van oude terreinen is achtergebleven en gestagneerd. Nieuwe grond uitgeven is veelal goedkoper dan herstructureren van oude terreinen. Om de stagnatie van de herstructurering vlot te trekken is begin 2008 de Taskforce (her)ontwikkeling Bedrijventerreinen ingesteld.⁴⁶ Deze Taskforce stelt voor om een koppeling aan te brengen tussen de oude en nieuwe terreinen. De Taskforce zet kwaliteit in zowel de oude als de nieuwe bedrijventerreinen centraal. Ze adviseert daarom om de grondprijs van nieuwe en oude terreinen met 10% te verhogen om zo middelen te hebben om gelijk te kunnen starten met de herstructurering.⁴⁷ Ook wijst de Taskforce op regionale afstemming.⁴⁸

46 | Taskforce (Her)ontwikkeling bedrijventerreinen, Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, Den Haag 2008.

47 | Een deel van de winst op nieuwe bedrijventerreinen wil de Taskforce gebruiken voor het opknappen van verouderde terreinen. Bedrijven die hieraan niet mee willen werken, krijgen geen vergunning voor vestiging op het nieuwe terrein. Hierdoor zou in tien jaar de herstructurering van 16.000 hectare verouderde bedrijventerrein voltooid kunnen worden. De kosten bedragen 6,3 miljard. De herstructurering van de oude terreinen levert 1,95 miljard op. De rest moeten gemeenten, provincie en rijk betalen. De Taskforce spreekt van 'economische stadsvernieuwing'.

48 | De Taskforce wil een coördinerende rol voor provincies. Dit sluit heel goed aan bij de nieuwe wro. Niet elke gemeenten hoeft een (groot) eigen bedrijventerrein te hebben. Regionale clustering kan ook voldoen. Het Rijk gaat afspraken met alle provincies afzonderlijk maken over hoe ze de behoefte-raming en planning van bedrijventerreinen gaan

De tegenstelling tussen bedrijventerreinen en woningbouwlocaties is opvallend. Voor bedrijven stellen gemeenten wel grond beschikbaar, terwijl dit voor wonen veel moeilijker ligt. Bij woningen wordt heel spaarzaam met grond omgegaan, en is stapelen in veel gevallen noodzakelijk om de exploitatie rond te krijgen. Bij bedrijventerreinen is het ruimtegebruik royaal en zelden worden er meer dan twee lagen grond gebouwd, ook niet voor parkeren. De grondprijs van bedrijventerreinen is dan ook veel lager dan die voor woningbouw. Deze onevenwichtige situatie is onwenselijk.

De aanbevelingen van de Taskforce om zuiniger om te gaan met ruimte op bedrijventerreinen zijn daarom verstandig. Ze pleit voor toepassing van de SER-ladder, wat wil zeggen dat eerst ruimte op bestaande terreinen wordt benut, daarna gekeken wordt of herstructurering mogelijkheden biedt en dan pas, als dat geen soelaas biedt, een nieuw terrein wordt aangelegd. Dit is een goed voorstel omdat zo als goed rentmeester wordt omgegaan met de ruimte. Het kabinet heeft in juli 2008 aangekondigd de SER-ladder in een algemene maatregel van bestuur vast te willen leggen. Het is van belang dat deze ladder door lagere overheden (eenduidig) wordt geïmplementeerd. Tot op heden schort daar nog veel aan.⁴⁹

4.2 Driedeling op de woningmarkt

Dé woningmarkt bestaat niet. Nederland kent vele lokale woningmarkten die onderling sterk verschillen. Met die nuance in het achterhoofd kunnen we omwille van de analytische scherpte een aantal hoofdsituaties onderscheiden. Woningkrapte en bevolkingskrimp wijzen op een tweedeling op de woningmarkt. Maar, tussen beide uitersten ligt een overgangsgebied. Hierdoor lijkt er eerder sprake van een driedeling op de woningmarkt: de Randstad, de randen van Nederland en een gebied er tussenin. In de Randstad, met name in Amsterdam en Utrecht blijft de woningmarkt heel erg gespannen. In het tussengebied (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant) is de woningmarkt meer ontspannen. In de randregio's van Nederland (Oost-Groningen, Delfzijl, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, maar ook de Achterhoek en Noord-Friesland) krimpt de bevolking en neemt de vraag naar woningen af.

Verscheidenheid op de woningmarkt is geen nieuw fenomeen, maar wel veel nadrukkelijker merkbaar aanwezig dan in het verleden. Zolang de bevolking over de hele

organiseren. Daarmee vraagt het Rijk rekenschap van de provincies. Dit past goed in de nieuwe verhoudingen die zijn opgenomen in de Wro.

49 | Zie het kritische rapport over het beleid ten aanzien van de omgang met bedrijventerreinen van de Algemene Rekenkamer, Herstructurering van bedrijventerreinen, Den Haag november 2008. Die concludeert: "Het uitgangspunt dat er pas nieuwe bedrijventerreinen moeten worden aangelegd nadat de beschikbare ruimte op bestaande terreinen optimaal is benut en nadat het ruimtegebruik er is geïntensiveerd, is de afgelopen jaren niet eenduidig door het Rijk uitgewerkt in beleid. Dit richtsnoer, aangeduid als de 'SER-ladder', blijkt niet echt bekend te zijn bij lagere overheden en het wordt in de praktijk ook maar gedeeltelijk gevolgd."

linie groeide waren er weliswaar regionale verschillen in groei, maar het was een kwestie van iets meer of minder groei, maar wel groei. Nu zijn er regio's met groei én regio's met krimp. Het verschil tussen beide is immens. De regionale verscheidenheid van de woningmarkt is daardoor toegenomen en veel scherper. Leegstand in Limburg, grote schaarste in Amsterdam en Utrecht. Bij de demografische ontwikkelingen komt nog eens dat de krimpregio's veelal grenzen aan Duitsland of België en te maken hebben met grensoverschrijdende regionale woningmarkten.⁵⁰ Het gevolg van dit alles is dat woningmarktbeleid slechts ten dele landelijk beleid kan zijn. Wat in de ene regio een goede maatregel is, kan het in een andere volstrekt niet zijn. In de ene regio zitten de problemen vooral aan de aanbodzijde (schaarste) in de andere regio is de vraagzijde het probleem (leegstand).

Van de drie 'gebieden' in de woningmarkt springen de Randstad en de randen van het land er het meest uit. Hierop zal nader worden ingegaan. Bij de Randstad zal daarbij de expliciet ook aandacht worden gegeven aan de verstedelijking. Bij de krimpggebieden wordt nader ingegaan op de vraag van regio. Beide aspecten zijn ook voor de tussengebieden van belang.

4.3 De Randstad

Hoewel we ons kunnen afvragen of de Randstad als eenheid bestaat, is de Randstad vooral een begrip waarmee we in dit geval doelen op de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en het omliggende gebied waaronder het Groene Hart.⁵¹

4.3.1 Randstad 2040

Structuurvisie

In de Structuurvisie⁵² Randstad 2040 heeft het kabinet haar visie neergelegd op de gewenste ruimtelijke inrichting van de Randstad.⁵³ De eigenheid van de vier grote

50 | Zie ook het herfstnummer 2008 van Christen Democratische Verkenningen, Krimpen zonder klein te worden, Den Haag 2008.

51 | In bestuurlijk opzicht bestaat de Randstad niet. Ook is er geen stedelijk netwerk op de schaal van de Randstad. De massa van de Randstad is te verspreid om als één samenhangend stedelijk milieu te kunnen functioneren met bijbehorende agglomeratievoordelen. Er is slechts beperkt sprake van samenhang en complementariteit tussen de verschillende steden van de Randstad, die bovendien afneemt. Zie ook Ministerie van VROM, Structuurvisie Randstad 2040, Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio, Den Haag 2008, p. 29

52 | Het is een structuurvisie zoals die in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening mogelijk is.

53 | Ministerie van VROM, Structuurvisie Randstad 2040, Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio, Den Haag 2008. De structuurvisie werd voorafgegaan door het Urgentieprogramma Randstad – dat zich op ruimtelijke knelpunten op de korte termijn richtte, hoofdzakelijk gerelateerd aan infrastructuur – en de Startnotitie Randstad 2040 uit juni 2007. De structuurvisie is in september 2008 gepresenteerd. De aandacht voor de Randstad is een uitvloeisel van de behandeling van de Nota Ruimte in de Eerste Kamer in

steden wordt erkend en als uitgangspunt genomen, onder het motto ‘Wat sterk is sterker maken’. Tegelijkertijd wil men de Randstad meer als een geheel laten functioneren door te investeren in de verbindingen tussen de regio’s Amsterdam-Almere-Utrecht en Rotterdam-Den Haag. Snellere en betere verbindingen verhogen de interacties en komen de dynamiek van de Randstad ten goede. De woningbouw moet vooral geconcentreerd plaatsvinden in de steden en het Groene Hart wordt in een breder perspectief geplaatst. Hieronder gaan we in op een viertal onderwerpen uit de structuurvisie.

Herstructurering en woningbouw

Waar moeten de half miljoen woningen worden gebouwd? Allereerst door sterke verdichting en herstructurering van verouderde woon-werklocaties in de steden en transformatie van in onbruik geraakte terreinen tot nieuwe stedelijke gebieden met een woon-/werkfunctie. In de structuurvisie wordt gestreefd naar 40% binnenstedelijk bouwen. Als voorbeelden van mogelijke binnenstedelijke locaties noemt het kabinet onder meer de noordelijke IJ-oever (Amsterdam) en Stadshavens (Rotterdam), maar ook de Binckhorst (Den Haag), artesiudriehoek en Merwedekanaalzone (Utrecht). Ook wordt de streek tussen Rotterdam en Dordrecht (Deltapoort) genoemd.

Met de Structuurvisie Randstad 2040 wordt dus allereerst gekozen voor herstructurering in de bestaande steden, met name in het centrum dichtbij de stations. De kosten om te herstructureren, met name in het centrum, zijn hoog. Onduidelijk is wie dat gaat betalen. Rijksbijdragen lijken onvermijdelijk om de tekorten op de grondexploitatie op te vangen.

Ten opzichte van het beleid in het verleden is hier sprake van een beleidswijziging van uitleggebieden naar binnenstedelijk bouwen, en van eengezinswoningen naar stedelijke woonvormen.⁵⁴

‘Metropolitane parken’

Samenhangend met de verdichting in de steden is de visie op het groen. Volgens het kabinet is er bij de grote steden een groot tekort aan toegankelijk recreatief groen. In de structuurvisie wordt daarom voorgesteld om ‘metropolitane parken’ met internationale allure in te richten, waar stad en groen samenkomen (‘toeganke-

2006. Toen werd de tweede motie Lemstra aangenomen waarin het kabinet werd opgeroepen om een langetermijnvisie op de Randstad en stedelijke netwerken daarbuiten te ontwikkelen.

54 | Zie Bestuurlijk Platform Zuidvleugel en Stuurgroep Verstedelijking Zuidvleugel, Verstedelijkingstrategie Zuidvleugel. Metropolitaan wonen in de Zuidvleugel van de Randstad in 2040, 2008, waar deze beleidswijziging ook expliciet wordt benoemd en in de bijlagen ook de risico’s daarvan door ABF Research.

lijke recreatieruimten voor de stedelingen'). Men heeft daarbij parken voor ogen als Fontainebleau bij Parijs, Central Park in New York of Hyde Park.⁵⁵

Mobiliteit

De onvoorspelbaarheid van reistijden neemt toe en de files worden steeds langer. Zonder nieuwe investeringen slijpt de Randstad verder dicht. Er wordt sterk ingezet op openbaar vervoer tussen steden (Stedenbaan, Randstadrail en de Zuidtangent). Om treinen frequenter te laten rijden is volgens het kabinet sterkere stedelijke verdichting en centrumvorming nodig. Zo kan het OV beter worden benut en beter aansluiten op het autogebruik. Dit is vooral nodig in de steden omdat daar de mobiliteitsproblemen het grootst zijn. Verdichting wordt als oplossing gezien om het openbaar vervoer beter te benutten. Als gevolg van agglomeratie-effecten ontstaat er echter ook meer druk op de infrastructuur en stijgen de kosten van grond en woningen.

Groene Hart

Het Groene Hart ligt midden in de Randstad. Het gebied is minder dicht bevolkt, meer landelijk gebied omringd door grote steden. Niettemin wonen er in het Groene Hart meer dan een half miljoen mensen in de vele dorpen en steden (zoals Alphen a/d Rijn, Bodegraven, Gouda, Waddinxveen, Woerden, etc.), die er deels ook werken, recreëren en mobiel zijn.

Het Groene Hart is als ruimtelijke eenheid ontstaan doordat het in het verleden minder goed te bebouwen was vanwege de natte veengrond. Inmiddels is het al decennia lang rijksoverheidsbeleid om het Groene Hart groen (en blauw) te houden. Gemeenten hebben echter ook belang bij rood (wonen) en bedrijvigheid en geven zo al decennia lang vorm aan het natuurlijke proces van het accommoderen van de bevolkingsgroei en de wensen van de bewoners, in weerwil van het landelijke beleid. De aanwezigheid en de ruimtelijke impact van het half miljoen Nederlandse burgers is in alle opeenvolgende ruimtelijke ordeningsnota's van het Rijk stelselmatig genegeerd. Het kabinet breekt met deze traditie. "Zo wordt in de periode tot 2040 het Groene Hart uit zijn isolement bevrijd en krijgt het betere aansluitingen op het IJsselmeer, de Noordzee en de Zeeuwse wateren. Landinwaarts wordt op termijn gewerkt aan een betere verbinding met de Utrechtse Heuvelrug, het rivierengebied en de Hoeksche Waard. Zo ontstaat een "Groenblauwe Delta".⁵⁶ De bereikbaarheid van het Groene Hart voor bezoekers van buiten het Groene Hart wordt verbeterd door het gebied beter te ontsluiten voor recreatie. Positief is ook dat binnen de Groenblauwe Delta de ontwikkeling van groene woonmilieus gekoppeld wordt aan de groenblauwe opgave. Dit gebeurt alleen in zeer beperkte mate. De rood-voor groenstrategie (bouwen in ruil voor extra natuur) zou veel meer aandacht moeten krijgen. De

55 | Er zijn een 11 gebieden als 'zoekgebied' gelokaliseerd (bijvoorbeeld Midden-Delfland, Valkenburg, Waterland en Deltapoort).

56 | Ministerie van VROM, Structuurvisie Randstad 2040, Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio, Den Haag 2008, p. 7.

strategie kan ook worden toegepast om het bestaande landschap te versterken en daarbij agrariërs die de grond reeds bezitten te betrekken.

Voor zover meer woningbouw buiten de steden in de Randstad nodig is, kan woningbouw in het Groene Hart geconcentreerd worden in de Oude Rijnzone. Dat is het gebied langs de rivier de Oude Rijn, ongeveer tussen Leiden en Bodegraven. Daar liggen reeds goede treinverbindingen, waterwegen en autowegen. Langs die verbindingen zouden woningen kunnen worden geconcentreerd om zo het Groene Hart zo veel mogelijk te sparen. Dit sluit aan bij de plannen die de betrokken overheden in het kader van Randstad Urgent voor dit gebied heeft gemaakt.⁵⁷

4.3.2 Kanttekeningen bij het huidige beleid

Bij de structuurvisie kunnen grote kanttekeningen geplaatst worden vanuit het perspectief van de woonwensen van mensen, het belang van groen in de stad, de maatschappelijke kosten en baten en de financierbaarheid van de plannen. In de structuurvisie wordt gestreefd naar 40% binnenstedelijk bouwen. Dit betekent dat gebieden geherstructureerd zullen moeten worden en dat er veel hoogbouw bij zal komen. Maar herstructurering kost veel geld en de woonwensen van mensen, zoals hiervoor aangegeven, wijzen vooral op grondgebonden woningen in kleine en middelgrote gemeenten. Groen in de stad komt verder onder druk te staan. Tot slot zijn de vermeende maatschappelijke voordelen van compact en binnenstedelijk bouwen in de toekomst niet evident. We lopen deze punten langs.

De woonwensen van mensen

In het vorige hoofdstuk is al uitgebreid ingegaan op de woonwensen van mensen. Van alle 1,6 miljoen huizenzoekers prefereert 80 procent een eengezinswoning, bij voorkeur in landelijk groen. Ook suburbane woonomgevingen met kleine ruim opgezette woonwijken in gemeenten tot 25.000 inwoners, zijn favoriet.⁵⁸ Ontwikkelaars wijzen op de mismatch tussen het streven naar binnenstedelijk bouwen en de woonwensen van mensen. Vitale steden en hoogbouw zijn niet synoniem.⁵⁹ Toch is dat wel een impliciete aanname in de Structuurvisie. Zonder veel hoogbouw zijn de plannen niet te realiseren.

De ambitie moet zijn dat geprobeerd wordt om de behoeften van (aspirant-) bewoners zo goed mogelijk te accommoderen. Voor de vitaliteit van de steden is het van belang om de middenklasse in de steden te houden. Zonder aanwezigheid van woningen waar gezinnen graag in willen wonen, zullen deze uitwijken naar woningen buiten de stad. Voor gezinnen moet ook genoeg plaats zijn in de stad. Zij vormen immers het bindweefsel in de stedelijke samenleving. Essentieel zijn een

57 | Zie ook Samenwerkingsovereenkomst Ouderijnzone van 27 oktober 2008.

58 | Zie NVB, Huizenkopers in profiel, Voorburg 2008.

59 | Zo stelt De Zeeuw, hoogleraar gebiedsontwikkeling: "Wie vitale steden wil, laat hoogbouw slechts een bescheiden rol spelen". 'Randstadverhaal vol zwakke plekken', Financieel Dagblad, 20 september 2008.

aantrekkelijk woonmilieu in de stad en de beschikbaarheid van voldoende geschikte en betaalbare huisvesting.

De gevolgen van een wegtrekkende middenklasse zijn tweërlei: segregatie en mobiliteit van forenzen. Wanneer de middenklasse niet in de grote stad maar in de omliggende gebieden gaat wonen, worden woningen daar schaars en stijgen de prijzen van koopwoningen en wachttijden voor huurwoningen. Mensen met een lager inkomen blijven noodgedwongen achter in de stad of trekken daarheen. Segregatie is het gevolg, hetgeen duidelijk te zien is in (delen van) de grote steden. Aan de andere kant kunnen jongeren in kleine kernen moeilijk woningen vinden omdat welgestelden de leegkomende woningen kopen, die ze aantrekkelijker vinden dan een stadswoning.

Dorpen die vroeger sociaaleconomisch minder sterk waren zijn nu alleen nog betaalbaar voor de meer vermogenden. De gemiddelde Nederlander kan zich er geen woning meer veroorloven, laat staan een starter. Gevolg is mobiliteit van forenzen die allemaal in de stad werken. De situatie op de huurmarkt is niet wezenlijk anders dan op de koopmarkt. De wachttijden voor huurwoningen zijn lang in omliggende stadsgemeenten, een effect dat nog eens versterkt wordt doordat in het Westen van het land de huurmarkten in een regio allemaal met elkaar verknoopt zijn via woningverdelingsystemen.

Oplossing: kies voor kwaliteit

De stad moet een plaats zijn waar mensen (althans de ‘stadsmensen’) graag willen wonen. Zo kan de stad duurzaam vitaal blijven. Cruciaal is daarvoor dat de stad aantrekkelijk is voor mensen om in te wonen, ook voor de middenklasse met kinderen. Steden dienen dan ook te investeren in leefbaarheid en te bevorderen dat in de steden een passend woningaanbod ontstaat.⁶⁰ Bij het bouwen van nieuwe woningen in de stad moet de nadruk liggen op het oplossen van bestaande knelpunten en het realiseren van een divers aanbod dat aansluit bij de vraag. Zo kan de stad *uit zichzelf* aantrekkelijk blijven binnen de regionale woningmarkt. Dat is een veel betere oplossing dan dat steden proberen tegen te houden dat in omliggende gemeenten wordt gebouwd (terwijl alleen in de stad wel gebouwd zou mogen worden). Dit is niet alleen een ‘negatieve’ oplossing, maar ze versterkt ook nog eens het probleem dat men probeert te bestrijden. Het gaat namelijk voorbij aan de (woon)voorkeuren die een deel van de mensen heeft. Die aanpak zal dan ook niet werken. Zeker niet wanneer het vooral het toevoegen van stedelijke hoogbouw zou betekenen. Het zal leiden tot veel welvaartsverlies.

Zoals gezegd is het zeer de vraag of de voorgestelde verstedelijking met hoge dichtheden en veel hoogbouw zal bijdragen aan een aantrekkelijk leefklimaat. Wat nodig is in het stedelijk gebied is kwalitatief hoogwaardige nieuwbouw, die aantrekkelijk is voor mensen om in te wonen. Kwaliteit moet gaan boven kwantiteit. De stad

60 | Vergelijk het rapport van het WI voor het CDA over de grote stad, dat binnenkort verschijnt.

moet vooral stads zijn. Daarin ligt de specifieke aantrekkingskracht van de stad. Steden vormen een natuurlijke omgeving voor ontmoeting tussen mensen. Steden zijn centra van cultuur. De stedelijke samenleving kent een grote pluriformiteit die het conformisme doorbreekt en zo niet alleen ruimte biedt voor persoonlijke ontplooiing, maar ook aan maatschappelijk initiatief.

Er is dan ook niets tegen geconcentreerd bouwen als zodanig. Tegenover een kleinere achtertuin of minder woonoppervlakte staat het genot van wonen in de stad met al haar dynamiek, voorzieningen en creativiteit. Dit compenseert de beperktere eigen ruimte van woningen in de stad. Geconcentreerd bouwen is echter niet hetzelfde als hoog bouwen. De voorgaande analyse heeft aangegeven dat veel mensen nu eenmaal graag grondgebonden willen wonen. Dat mag lastig wezen voor Nederlandse stedenbouwers, het is een gegeven. Het negeren van die voorkeuren heeft geleid tot segregatie in de steden en een grotere mate van mobiliteit.

Maatschappelijk optimale keuze woningbouwlocatie

Behalve het serieus nemen van woonwensen van mensen moeten ook de maatschappelijk gevolgen van woningbouw goed worden meegewogen. Bouwen kost ruimte en ruimte is schaars. De schaarse open ruimte moet met zorg worden aangewend voor wonen. Ook moet de impact van wonen op mobiliteit en daarmee het milieu goed worden meegewogen.

Door een interdepartementale beleidswerkgroep is onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten bij nieuwe woningen in bestaand verstedelijkt gebied.⁶¹ De werkgroep concludeert dat in het verleden bouwen van woningen in bestaand bebouwd gebied gunstig was, maar in de toekomst niet meer. Bouwen op kleinschalige locaties zou in het verleden slechter voor de welvaart zijn geweest vanwege de grote reisafstand voor de bewoners in die kernen met langere reistijden en congestie als gevolg en groter beslag op de open ruimte. In de toekomst is deze conclusie niet langer geldig. De kosten van bouwen in bestaand gebied zijn zodanig hoog, dat de voordelen teniet worden gedaan. De makkelijke bouwlocaties zijn reeds benut, waardoor nieuwe ontwikkelingen op lastigere en dus duurdere locaties plaats moeten vinden (omzettings- en interventielocaties). Daardoor nemen de kosten van de grondproductie toe en dalen de opbrengsten van de grond omdat de bouwkosten stijgen.

Dat neemt niet weg dat er grote mogelijkheden liggen in de stad industriële gebieden opnieuw te ontwikkelen, ook tot woongebieden. Er zijn veel bedrijven die vroeger veel ruimte nodig hadden, maar nu met aanzienlijk minder oppervlak toe kunnen. Verandering in productieprocessen, kleinere machines of toename van kennisintensiteit maken dat mogelijk. Omgekeerd geldt ook dat bedrijven juist weer in de stad gehuisvest zouden kunnen worden, omdat ze veel minder vervuilend zijn dan in het verleden. Wonen en werken kan dan gecombineerd worden.

61 | Interdepartementale Beleidswerkgroep (IBO), Locatiekeuzes bij woningbouw. Eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking, Den Haag 2004.

Bouwen in de stad kan leiden tot extra mobiliteit. Hierdoor nemen de milieu-kosten toe (luchtkwaliteit) en vaak ontbreekt de ruimte voor nieuwe infrastructuur en neemt de congestie toe wanneer er meer mensen in de stad komen wonen. De aanleg van OV door de stad zijn risicovolle projecten (Noord/Zuidlijn in Amsterdam) die een lange doorlooptijd kennen en bestuurlijk lastig liggen (HOV in Utrecht, RijnGouwelijn in Leiden). Buiten de stad kan de aanleg van infrastructuur juist de negatieve effecten van congestie verminderen.

Het grote bezwaar van de focus op het bouwen van aantallen in de steden in de Randstad is dat de maatschappelijke kosten onvoldoende worden meegewogen. Wat betekenen de nieuwe woningen, het verlies aan groen en toenemende drukte en mobiliteit voor de zittende bewoners. Er wordt eenzijdig ingezoomd op de voordelen van hoge dichtheden voor de benutting van het OV en andere voorzieningen. Terwijl de schaduwzijden onderbelicht blijven, waar de belangrijkste is dat mensen hun eigen woonwensen niet kunnen realiseren.

De gedachte is dat nieuwe woningbouw in de stad de ruimtelijke druk op het landschap verkleint. Echter, hoe hoog mag de druk in de stad zelf oplopen? Meer bewoners op een kleine ruimte in de stad vergroten de mobiliteitsdruk in de stad en maken de stad zo minder bereikbaar. Bouwen in de hoogte is bovendien voor gezinnen minder aantrekkelijk, terwijl zij juist ook in de stad zouden moeten kunnen wonen. Er is niets tegen hoogbouw of tegen appartementen als zodanig. Belangrijk is echter dat de aantallen afgestemd worden op de behoefte en dat de kwaliteit aansluit bij de eisen die bewoners er aan stellen. Uit woningbehoefte onderzoeken komt nu elke keer naar voren dat veel mensen een sterke voorkeur voor een grondgebonden woning hebben. Voor driekwart van de woningzoekenden is een appartement geen optie. Dit staat in schril contrast met het aandeel van appartementen in nieuwbouw en met de plannen voor hoogbouw in de structuurnota. Meer maatvoering is hier gewenst. Gemeenten en ontwikkelaars zullen beter naar de markt moeten luisteren. Hier liggen kansen voor particulier initiatief. Zo kan het bijvoorbeeld nuttig zijn indien architecten en ontwikkelaars samen met gezinnen zouden nadenken over hoe geschikte appartementen voor gezinnen in de stad met groen eromheen eruit zouden moeten zien en gezamenlijk (kleinschalige) projecten zouden ontwikkelen.

Groen in de stad

Door verstedelijking komt het groen in de stad (parken, plantsoenen, speelweiden etc.) verder onder druk te staan. Dat is nadelig voor het leefklimaat in de stad. Groen in de stad is van groot belang.⁶² Uit onderzoeken blijkt dat groen in de stad leidt tot lagere zorgkosten, verlaging van stress en minder overgewicht doordat bewoners meer bewegen. Het draagt bij aan het onderlinge contact en de leefbaarheid in een wijk. Groen dempt op warme dagen de temperatuur in de stad en kan geluidsoverlast verminderen. De waarde van woningen neemt toe als er groen in de buurt is. Uitzicht op water verhoogt de waarde van een woning met vijftien procent, uitzicht

62 | Groen en de stad, Marcel Brosens en Martin Woestenburg, De waarde van groen, 2008.

op open ruimte met tien procent en bij een park met zes procent. De gemeenschap profiteert hiervan door hogere opbrengsten uit OZB. Groen kan ook bijdragen aan het vasthouden van midden en hogere inkomens in de stad. Opvallend gevolg hiervan is dat woningen bij het groen minder worden verkocht; mensen zijn tevreden en verhuizen niet snel.⁶³ Bij nieuwbouw kan gekeken worden of het randeffect van groen opweegt tegen de inkomensderving doordat er minder woningen kunnen worden gebouwd.⁶⁴

Conclusie

In de Structuurvisie Randstad 2040 wordt sterk ingezet op binnenstedelijke locaties, waar weinig grondgebonden woningbouw mogelijk is, en weinig op kleine verspreide locaties. Dit betekent dat stadsgebieden geherstructureerd zullen moeten worden. Herstructurering kost geld. Onduidelijk is wie dat gaat betalen. Rijksbijdragen lijken onvermijdelijk om de tekorten op de grondexploitatie op te vangen.

Versterken van het stedelijke karakter van steden is wenselijk. De nadruk moet daarbij echter niet op aantallen liggen, zoals in de structuurvisie, maar op stedelijke kwaliteit. Ook zullen gemeenten en projectontwikkelaars moeten nagaan of in de hoogte bouwen wenselijk is. Kwaliteit mag hoger staan dan kwantiteit. Woningbouw buiten de Randstad kan de druk op de Randstad niet opheffen maar wel verminderen. Voor zover het nodig is om toch in de Randstad buiten de steden te bouwen kan woningbouw in het Groene Hart geconcentreerd worden in de Ouderijnzone. Daarnaast is het wenselijk oog te hebben voor de mogelijkheden om groene woonmilieus te koppelen aan de groenblauwe opgave, met aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en rekening houdend met de woonwensen van (toekomstige) bewoners.

4.4 De randen van Nederland en het tussengebied

Wie van de Randstad gaat naar de randen van Nederland, komt van het ene uiterste in het andere uiterste. Is in de Randstad nog een groot tekort aan woningen, in de grensstreken staan huizen leeg. In deze paragraaf gaan we nader in op deze paradoxale situatie.

Wonen in de randen van het land?

Bekijken we de kaart van Nederland, dan liggen de gebieden aan de rand van ons land ver weg van de Randstad. Geografische kaarten versterken deze visie. De omliggende landen Duitsland en België staan vaak minder gedetailleerd weergegeven als Nederland; het gaat immers om de kaart van Nederland. Duitsland en België vallen buiten het nationale gezichtsveld, zo schijnt het. De werkelijkheid laat zich echter weinig gelegen liggen aan de landsgrenzen. Zeeuws-Vlaanderen ligt dicht bij Gent en

63 | Zie Raad voor het landelijk Gebied, *Recht op groen*, 2005 en Groen en de stad, Marcel Brosens en Martin Woestenburg, *De waarde van groen*, 2008.

64 | J.C.A.M. Bervaes en J. Vreke, *De invloed groen en water op de transactieprijzen van woningen*, Alterra, Wageningen 2004.

op nog geen uur reistijd van Brussel. Zuid-Limburg ligt in een dicht bewoond gebied met meer dan drie miljoen inwoners. Aken en Luik zijn dichtbij, met goede voorzieningen. Ook de woningmarkt is (deels) regionaal. Steeds meer Nederlanders gaan naar een Belgisch of Duits ziekenhuis, of wonen zelfs vlak over de grens. Jaarlijks gaat het om 5.000 huishoudens die in België of Duitsland gaan wonen. Het regionale karakter van de woningmarkt in de grensstreken geldt overigens minder voor de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt is in hoge mate Nederlands. Jongeren in de randen van het land, blijven werk zoeken in Nederland, en niet vlak over de grens. Dat is een belangrijke reden waarom jongeren wegtrekken uit die gebieden. Elders is het werk.

Demografische krimp in de randen van het land⁶⁵

De aandacht voor de randen van Nederland is niet zozeer het gevolg van de ligging aan de rand, als wel het gevolg van het feit dat de bevolking daar sneller afneemt dan in de rest van het land. Of liever gezegd, de bevolkingskrimp laat zich hier als eerste echt voelen.⁶⁶ Gebieden die nu reeds te maken hebben met een krimp van de bevolking zijn: delen van Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. En ook delen van Drenthe, Friesland en Overijssel kennen nu al een krimpende bevolking.

In de randen van Nederland is dus in versterkte mate sprake van bevolkingskrimp. Dit heeft grote gevolgen voor de woningmarkt, en uiteraard voor allerlei andere terreinen. De vraag in deze paragraaf is die naar de ontwikkeling van de woningmarkt in de randen van Nederland. In Zeeland en Groningen is sprake van krimp op het platteland. Parkstad Limburg geldt als een voorbeeld van een krimpend stedelijk gebied. Ter illustratie worden Parkstad Limburg met de centrumgemeente Heerlen en het plattelandsgehucht Ganzedijk nader uitgewerkt, om vervolgens een aantal algemene conclusies te trekken.⁶⁷

4.4.1 Parkstad Limburg

Het boeiende van Parkstad Limburg is dat de krimp plaatsvindt in een verstedelijkte regio. In Limburg heeft men bovendien last van de lokroep van België. Wie over de grens gaat wonen, heeft voor veel minder geld een betere woning, terwijl de hypotheekrente aftrekbaar blijft als men in Nederland werkt c.q. belasting betaalt.

Parkstad Limburg, een samenwerkingsverband van de zeven gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal en Onderbanken, is een

65 | Zie ook het herfstnummer 2008 van Christen Democratische Verkenningen, Krimpen zonder klein te worden, Den Haag 2008.

66 | Bevolkingskrimp is als politiek thema mede op de kaart gezet door het onderzoek van Wim Derks, Peter Hovens en Leo Klinkers, Structurele bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers, Den Haag 2006.

67 | Zie voor meer literatuur over krimp ook www.bna.nl/nl/onderzoek/bouwen-voor-krimp/Publicaties.html.

voorbeeld van een krimpende regio.⁶⁸ De krimp is daar sterker dan in de rest van Limburg. Vier van de tien gemeenten met de sterkste krimp van de bevolking (in absolute zin) liggen in Parkstad.

In Limburg heeft men reeds veel nagedacht over de gevolgen van bevolkingskrimp. Eén van de gevolgen voor de woningmarkt is dat er een sterkere differentiatie optreedt. Sociaal zwakkere groepen blijven achter in kwetsbare wijken. Jongeren trekken op grote schaal weg uit de regio. Het vertrek van deze potentiële ouders leidt ook tot minder geboorten.

Demografische ontwikkeling in Zuid-Limburg en Heerlen

De ramingen van het aantal inwoners van Zuid-Limburg in 2040 geven een daling van een kwart te zien. In Parkstad, waarin Heerlen ligt, is dat eveneens een kwart.

Figuur 11: Aantal inwoners Parkstad (2008-2040)

	2008	2025	2040		in %
Totaal	254.385	225.859	190.398	-63.987	-25%
0-14 jaar				-13.393	
14-64 jaar				-68.942	
65+				18.349	

De daling komt vooral op het conto van de beroepsbevolking. Het aantal ouderen neemt meer toe dan het aantal kinderen tot 14 jaar afneemt. De beroepsbevolking daalt in aantallen dus nog sneller dan de bevolking. Het zijn vooral de twintigers die wegtrekken uit Zuid-Limburg.

De bevolkingskrimp gaat niet toevallig samen met economische neergang. De streek waarin Parkstad zich bevindt, was van oudsher sterk afhankelijk van de mijnbouw. Dit leidde in het verleden tot een grote instroom van mijnwerkers en hun gezinnen. Door de de-industrialisatie trekken nu juist veel mensen weg. Het ontbreekt aan (arbeidsmarkt)perspectief. Vooral voor hoger opgeleide jongeren is het werkgelegenheidsperspectief onaantrekkelijk. Er zijn wel vacatures voor hoger opgeleiden, maar de mogelijkheid om in de regio van baan te wisselen zijn gering. Wanneer beide partners werken, speelt dit punt in versterkte mate.

Overschot aan woningen

De bevolkingsontwikkeling heeft uiteraard consequenties voor het aantal benodigde huizen. De situatie in Heerlen laat dit zien. Op dit moment zijn er bijna 2.000 woningen te veel in de centrum gemeente van Parkstad. Dit loopt op tot ruim 9.000,

68 | Centrumgemeente Heerlen vormt samen met Kerkrade, Landgraaf en Brunssum de stedelijk kern. Simpelveld, Voerendaal en Onderbanken zijn landelijk gelegen. In de naam Parkstad komt ook de combinatie van het stedelijke karakter met het vele groen en heuvels tot uiting.

zonder sloop. Als de huishoudgrootte niet verder af zou nemen, blijft het beperkt tot 5.500 woningen in 2040.

Figuur 12 Overschot aan woningen in Heerlen (2004-2040)

	2008	2040	
Totaal aantal woningen Heerlen in 2008	45.310	45.310	45.310
	2008	2040	
Totaal aantal inwoners Heerlen	89.202	74.039	74.309
Gemiddelde huishoudgrootte	2,1	1,9	2,1
Aantal huishouden	42.477	38.968	35.257
Frictieleegstand 2%	850	779	705
Totaal aantal gewenst woningen	43.327	39.747	35.962
Overschot of tekort	-1.983	-5.563	-9.348

Lokale leegstand

Het lokale karakter van de woningmarkt wordt in de Oostelijk Mijnstreek in Zuid-Limburg scherp geïllustreerd. Terwijl in Heerlen 2.000 woningen leeg staan, is in Maastricht - op nog dertig kilometer afstand - een gebrek aan woningen. Nog wel, want ook Maastricht zal naar verwachting op niet al te lange termijn te maken krijgen met een teruglopende vraag naar woningen vanwege de demografie, al is daar nu nog niets van te merken. Er worden in Maastricht nog behoorlijk wat woningen bijgebouwd. Zelfs in Heerlen worden, ondanks de leegstand, nog woningen bijgebouwd. Enerzijds gaat het om seniorenwoningen, wat gezien de vergrijzing begrijpelijk is, maar ook om eengezinswoningen, wat gezien het grote aantal onverkoopbare woningen moeilijker te vatten is. De achtergrond daarvan is deels de lange doorlooptijd van nieuwbouw. Tot de bouw van de woningen is besloten in een tijd dat de woningmarkt minder ontspannen was. Toch doet het vreemd aan: corporaties maken plannen om woningen uit de voorraad te nemen, terwijl commerciële ontwikkelaars woningen bijbouwen. Signalen over de ongewenstheid van deze situatie hebben inmiddels ook ontwikkelaars bereikt, enerzijds via de maatschappelijke discussie, maar vooral via de signalen die de markt zelf afgeeft. Men krijgt de nieuwbouwwoningen maar moeilijk verkocht. Degenen die de woningen zouden willen kopen, doen dat niet omdat ze hun oude woning niet kwijtraken. De doorstroming op de woningmarkt is dus ernstig gestagneerd. Ontwikkelaars die wel bouwen, zien hun woningen leegstaan. Meestal wordt er pas gebouwd als de woningen verkocht zijn. Soms is dat niet het geval (bijvoorbeeld woningen boven een winkelcentrum) en staan de nieuw gebouwde appartementen gewoon leeg.

Corporaties kampen eveneens met leegstand. Ze aarzelen echter om de huren te verlagen. Eerder wordt gekozen voor sloop van moeilijk te verhuren eenheden. Vanuit lokaal perspectief bezien is dit wenselijk. Er zijn immers teveel woningen.

4.4.2 Ganzedijk

Eind februari 2008 dook opeens uit het niets het Oost-Groningse Ganzedijk op in het nieuws. De 58 huur- en koopwoningen van de ongeveer 200 inwoners in Ganzedijk zouden worden gesloopt. Of, zoals de inmiddels afgetreden wethouder uit de gemeente Reiderland⁶⁹, waartoe het buurtschap behoort, toelichtte: “Het beste is om Ganzedijk als samenleving te laten eindigen en terug te geven aan de natuur”.⁷⁰ Hoewel het ‘slechts’ om de uitkomst van een studie ging⁷¹, en de benodigde vier miljoen euro voor afschrijving en uitkopen van bewoners nog gevonden moest worden (gemiddeld dus 70.000 euro per woning), was de verontwaardiging niet van de lucht. De manier van communiceren gooide olie op het vuur. Zo sprak de directeur van de woningcorporatie van een “pilot die later misschien ook op andere plekken in de provincie denkbaar is”.⁷²

Ganzedijk ligt in Oost-Groningen, vijf kilometer van de Duitse grens, net onder de Dollard. Rondom strekken zich kilometerslang akkers en weilanden uit. De bewoners wonen in twee-onder-eenkappers uit de jaren vijftig met grote tuinen. De huren zijn laag. Relatief veel mensen leven van een uitkering. De woningcorporatie wil de woningen echter niet meer verhuren. Het gevolg is zichtbaar in de dichtgespijkerde ramen. Bij de andere woningen wordt geen groot onderhoud meer uitgevoerd.

Alle commotie heeft er toe geleid dat de sloopplannen voorlopig in de ijskast zijn gezet. De bewoners hebben de ruimte gekregen om zelf met alternatieven te komen. De provincie voert de regie bij de nieuwe bestuurlijke afspraken. Het besef is inmiddels breed doorgedrongen dat men zulke ingrijpende besluiten niet zonder betrokkenheid van bewoners moet nemen. Voor de provincie Groningen is de publiciteit nadelig. In combinatie met de raming van het CBS dat de bevolking in Oost-Groningen afneemt van nu 153.000 mensen tot 137.000 in 2025, heeft de tumult over Ganzedijk het beeld van Groningen als krimpgebied versterkt.

Voor de gemeenschap als geheel heeft de gezamenlijke vijand samenbindend gewerkt. Er is een werkgroep gekomen met de naam ‘Actiecomité Ganzedijk Blijft’. Op 29 oktober 2008 presenteerde de werkgroep een alternatief plan *Energiek Ganzediek (Niks hoezen plat)*. Er moet een hotel komen en een winkel en het dorp wil zelf

69 | De gemeente Reiderland heeft 7000 inwoners en bestaat uit de kernen Beerta, Finsterwolde, Nieuweschans, Drieborg en Ganzedijk.

70 | NU.nl, 26 februari 2008.

71 | Het onderzoeksbureau Koöperatieve Architectenwerkplaats (KAW) onderzocht in opdracht van de provincie, de gemeente Reiderland en woningcorporatie Acantus de toekomst voor Ganzedijk.

72 | Dagblad van het Noorden, 25 februari 2008.

zijn energievoorziening regelen en zo energieneutraal te worden. Ganzedijk wil een trekpleister worden voor ecotoerisme.

4.4.3 Regie in een krimpende woningmarkt?

Bovenstaande twee casussen zijn specifieke situaties, toch geven ze een aardig beeld van de dynamiek van krimp. Een aantal algemene lijnen wordt hieronder getrokken, uitmondend in de vraag of krimp om specifieke (regionale) regie vraagt.

Krimp en groei zij aan zij in Groningen en Limburg

Krimp en groei liggen ruimtelijk gezien soms heel dichtbij elkaar en dit leidt tot grote contrasten, zoals we zagen in Heerlen waar huizen leeg staan, terwijl in het 30 kilometer verderop gelegen Maastricht nog volop gebouwd. Wel zijn de plannen om in Limburg 12.000 woningen te bouwen teruggebracht naar 2.000 woningen. Een ander voorbeeld is de stad Groningen waar 1.600 portiekwoningen worden gesloopt, terwijl tussen 2008 en 2020 aan de oostkant van de stad Groningen 10.000 nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd, in een gebied net zo groot als de stad zelf met naam Meerstad, wat verwijst naar het meer van 600 hectare in de nieuwe wijk.

Kleinere gemeenschappen in de randen van het land kwetsbaar

Kleinere dorpsgemeenschappen aan de randen van Nederland worden kwetsbaar voor krimp. Dorpen vergrijzen en de voorzieningen nemen af. Voor dat men er erg in heeft, is een negatieve spiraal ingezet die niet makkelijk te keren is. Jongeren willen niet in het dorp blijven wonen en trekken weg, omdat er geen werk is. Achterblijvers zien het postkantoor verdwijnen, de supermarkt, de apotheek en als er minder tieners naar school reizen wordt ook de buslijn opgeheven. Jongere gezinnen vestigen zich er niet, omdat scholen en sportverenigingen ontbreken, ook al zijn de huizenprijzen beduidend lager. Kortom, er ontbreekt een aantrekkelijke sociale infrastructuur. Corporaties krijgen problemen met het verhuren van hun woningen. De ouderen die al lang in de gemeenschap wonen blijven waardoor de gemeenschap vergrijst. Op den duur kan dit problemen gaan geven wanneer deze ouderen zorg nodig hebben en het personeel niet voorhanden is. Het kernprobleem is dat het ontbreekt aan een aantrekkelijke sociale infrastructuur. Wanneer grotere (kern)gemeenten dan ook nog nieuwe huizen bouwen omdat mensen daar wel willen wonen, zet dit de kleinere gemeenschappen nog meer onder druk.

Doorstroming stagneert

Terugloop van het aantal huishoudens in een gebied kan er toe leiden dat mensen hun huis niet meer kwijtraken als ze het willen verkopen. Doorstroming naar een andere woning stagneert daardoor. Niemand durft nog een woning te kopen, wanneer hij zijn eigen woning niet heeft verkocht. Het beïnvloedt dus de hele woningmarkt in een gebied. Ook de markt voor seniorenwoningen, waar op zich vraag naar is, omdat ouderen hun oude eengezinswoning niet kunnen verkopen. Het gevolg van

de stagnatie in de doorstroming is dat de huizenprijzen onder druk komen te staan en soms zelfs dalen.

Kwetsbaarheden worden zichtbaar

Het overschot aan woningen maakt de kwetsbaarheid van minder gewilde locaties direct zichtbaar. Een paar onverhuurde woningen maakt de hele straat onaantrekkelijker. Wie wil er immers wonen naast een leegstaand huis met dichtgetimmerde ramen, met alle kans op verloedering van dien? De woningen die als eerste leeg komen te staan, zijn etagewoningen uit de jaren '50 zonder lift.

WOONWERKPARC OM GEBIEDEN LEEFBAAR TE HOUDEN

In Nederland krijgen we in verschillende regio's te maken met krimp. Dit komt zowel door de vergrijzing als door de gezinnen en jongeren die wegtrekken uit het gebied. Creatieve oplossingen zijn nodig om de gebieden leefbaar te houden. Bijvoorbeeld een woonwerkpark Hoog veld, zoals nu gebouwd in Sittard. Deze 'Integrated Community' is een nieuwe organisatievorm waar de zorg voor kinderen en ouderen gegarandeerd blijft en betaalbaar. Mensen kunnen er wonen en werken, maar het park voorziet ook in andere dagbestedingen en voorzieningen. Het gaat dan om een basisschool, een zwembad, een restaurant, maar ook fysiotherapeuten, huisartsen en medisch specialisten hebben een eigen plek in het park. Het concept maakt het mogelijk om deze voorzieningen toch in stand te houden. Ouderen vangen de zorg voor kinderen op en kunnen tegelijkertijd genieten van de levendigheid van deze kinderen. Als ouderen zorg nodig hebben dan hoeven ze niet ver weg naar een verpleegtehuis, maar biedt het woonwerkpark een slaapvoorziening, zodat ze overdag weer thuis kunnen zijn. Op deze manier is het aantrekkelijk voor jong en oud. Ouderen zijn minder eenzaam, voelen zich beter en hebben minder zorg nodig. Ouders met kinderen genieten van een veilige omgeving en kunnen terugvallen op de hulp van ouderen wanneer nodig.

Meer over het Woonwerkpark is te vinden op www.maatschappelijke-vernieuwers.nl, een initiatief van het WI voor het CDA.

Buitenlandse ervaringen

Ook in het buitenland zijn regio's met een krimpende bevolking. Grote steden als Liverpool en Detroit zijn bekende steden met krimp en ook Leipzig in voormalig Oost-Duitsland. De laatste is echter niet vergelijkbaar met Nederland vanwege de schaal van de krimp en omdat er binnenlandse migratie plaatsvond vanwege de welvaartsverschillen tussen West- en Oost-Duitsland.

In landen waar de lokale overheid een groot eigen belastingdomein heeft, is bevolkingskrimp een directe aderlating voor de gemeentefinanciën en het voorzieningenniveau. In Nederland komen echter bijna alle inkomsten uit het Gemeentefonds van de Rijksbegroting. Deze zijn bovendien niet alleen gerelateerd aan het

inwonersaantal. Wel levert de OZB wat minder op bij een waardedaling van de woningen en bij sloop, en ook vallen de woningen uit de grondexploitatie weg. Aan de uitgavenkant lopen de kosten juist op als er wordt geherstructureerd, zolang de gemeente voorziening voor groot onderhoud heeft getroffen. Het lijkt derhalve wenselijk de verdeelsleutels in het gemeentefonds nog eens te bezien.

Meer regie?

De vraag is of er meer regie moeten komen in situaties waarin het aantal huishoudens afneemt en leegstand dreigt.⁷³ Regie bij groei van de bevolking is een bekend fenomeen. Regie bij krimp is echter tot op heden zo goed als onbekend in ons land. De regie bij krimp is een andere dan bij groei. Door de verminderde nieuwbouw is de concurrentie tussen gemeenten groter geworden. Als er woningen onttrokken moeten worden, is de vraag welke woningen moeten wijken.⁷⁴ Degene die de woningen sloopt, legt geld toe; de huizen moeten worden afgeschreven. De baten van de sloop vallen echter ook toe aan andere eigenaren.

Een ander probleem bij herstructurering is dat een deel van de gronden veel minder oplevert dan ten tijde van de oude bebouwing. Er is of simpelweg geen belangstelling voor de locatie, of de vrijkomende grond wordt bestemd als publieke ruimte, wat het geval kan zijn als er huizen gesloopt worden in een woonwijk. Wanneer de grond in de directe nabijheid van woningen ligt, kunnen de kosten deels worden terugverdiend door waardevermeerdering van de huizen in de nabijheid, bijvoorbeeld als op de plaats van de gesloopte huizen een park komt. In krimpgebieden kunnen de kosten van sloop in het ene gebied ook niet worden gecompenseerd door opbrengsten van nieuwbouw elders. In streken waar men overvallen is door de snelheid waarmee de krimp zich aandiende, vormen de afgegeven bouwvergunningen aan ontwikkelaars een lastig punt. De ontwikkelaars hebben het recht om te bouwen, terwijl dit maatschappelijk gezien niet gewenst is.

Regionale regie

Regie is belangrijk voor het voeren van een beleid dat over de gemeentegrenzen heen kijkt. De concurrentie tussen gemeenten kan zo worden tegengegaan. Ook wordt voorkomen dat gemeenten niet durven af te zien van bouwplannen, omdat ze niet zeker weten of anderen dat ook zullen doen (*prisoners dilemma*). De regie kan gevoerd worden door de krimp als een project te benaderen. Het lijkt erop dat Parkstad daartoe een goede aanzet geeft. Het gaat om vragen als welke kern een adequaat niveau van voorzieningen houdt en in welke kern de overheid niet meer zorgt voor gemeenschappelijke voorzieningen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

73 | Zie voor een pleidooi hiervoor Ruimtelijk Planbureau, Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een Transformatieopgave, Den Haag 2008.

74 | Corporaties willen soms fuseren omdat ze beide willen slopen maar dan wel graag de minst goede huizen.

biedt gemeenten hiertoe instrumenten, proactief middels de structuurvisie en reactief via een inpassingsplan.

Een provinciaal sloopfonds, gevuld met heffingen op nieuwe woningen of belastingmiddelen, lijkt vooralsnog niet de meest aangewezen weg. Dit werkt marktversturend en houdt de waarde kunstmatig hoger dan zonder provinciaal fonds. De bedragen die een fonds per woning kan bijdragen zijn bovendien gering. Voor de eigenwoningbezitter vormt het derhalve geen oplossing. Corporaties zouden er wellicht van profiteren, maar ook zonder subsidie zullen zijzelf de afweging maken om wel of niet te slopen als de woning leegstaat.

Tussengebied

Het gebied dat begint waar de Randstad ophoudt, is een soort tussengebied. De spanningen op de woningmarkt zijn er minder dan in de Randstad. En ook ontbreken er de problemen zoals die zich voordoen aan de randen. We hebben het dan met name over grote delen van Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel.

Uiteraard gaat deze schematische driedeling voorbij aan de lokale specifieke omstandigheden. Het is een poging om tot een zekere ordening en daardoor begrip van de woningmarkt te komen, om in een vervolgstadium ook aanbevelingen te kunnen doen.

4.5 Waar in Nederland bouwen?

4.5.1 Vooral bouwen in de Randstad?

Moeten we vooral bouwen waar de vraag is, of kan de vraag gestuurd worden?

De woningvraag groeit het sterkst in de Randstad ...

De vraag naar woningen groeit in de toekomst vooral sterk in de Randstad.⁷⁵ Veel mensen werken in de Randstad en willen dicht bij hun werk wonen. Het gegeven dat beide partners werken, versterkt dit, omdat het makkelijker is om beiden een baan te vinden in de Randstad dan erbuiten vanwege de agglomeratie-effecten. Er zijn meer voorzieningen en de keuze uit banen is groter. Vaak zijn de reisafstanden ook korter. Wie in Amsterdam woont, is binnen een uur in Rotterdam. Den Haag en Utrecht liggen nog dicht bij elkaar. Een korte *reisafstand* betekent niet altijd een kortere *reistijd* door files en doordat het laatste stukje in de stad veel tijd kan kosten.

... maar is daar het moeilijkst te realiseren

Het aanbod van woningen is in de Randstad echter moeilijker te realiseren dan elders in Nederland, simpelweg, omdat de meest voor de hand liggende locaties al bebouwd zijn. Inbreiding biedt nog mogelijkheden, maar is tijdrovender en duurder

75 | Volgens de definitie die het CBS hanteert vallen onder de Randstad: Almere, Noord-Holland exclusief Alkmaar en omgeving en de kop van Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht exclusief Zuidoost-Utrecht. In de Randstad wordt 46 procent van het Nederlandse bbp voortgebracht en woont 41 procent van de bevolking.

dan bouwen buiten de bebouwde kom. Een leeg weiland laat zich makkelijker volbouwen dan een lege plaats in de stad met omwonenden en gevestigde belangen. Vaak moet eerst worden gesloopt, voordat iets nieuws kan worden neergezet.

Een maakbare woningmarkt?

Waarom dan niet de uitbreiding van de woningen realiseren buiten de Randstad en zo het Groene Hart ongemoeid laten en de steden niet helemaal volbouwen? Hoe maakbaar is met andere woorden de woningbouwkaart van Nederland? Studies van het Centraal Planbureau geven interessante aanwijzingen voor het beantwoorden van deze vraag.

Huizen, mensen, werk

Uit de eerder aangehaalde CPB-studie⁷⁶ blijkt dat in de huidige gespannen woningmarkt de volgorde is: huizen, mensen, werk. Met andere woorden, waar de huizen staan gaan mensen wonen, en waar ze wonen, komt ook het werk. Deze verbanden zijn statistisch aan te tonen. Op de korte termijn geldt dat wie in de Randstad werkt, wil wonen in de Randstad en daar een huis zoekt. Op de lange termijn doet de schaarste zijn werk, en volgt de werkgelegenheid de mensen. Bij structurele schaarste is de woningmarkt dus meer maakbaar dan ze lijkt.

Dat betekent dat als er woningen worden gebouwd in gebieden die grenzen aan de Randstad dat er op termijn toe leidt dat er ook werkgelegenheid in deze gebieden ontstaat. Iedere drie personen extra leiden op termijn tot een arbeidsplaats. Een gezin van twee ouders en twee kinderen, waarvan er één werkt, zorgt zo dus voor de eigen werkgelegenheid.

Almere

Een voorbeeld van deze relatie, en vooral van het lange termijnkarakter van de relatie, is Almere. Almere bestaat al sinds 1976. Almere is gesticht om de groeiende bevolking van Amsterdam een woning te bieden in de buurt van Amsterdam. Veel bewoners werken in Amsterdam of hebben sociale banden met de hoofdstad. De wegen en spoorwegen tussen Amsterdam en Almere zijn nauwelijks nog bestand tegen de grote verkeersstromen. Inmiddels wonen er ruim 180.000 mensen en is het de zevende gemeente van Nederland qua grootte. De bedoeling is dat er in 2030 circa 350.000 mensen wonen. Daartoe worden er tot dan nog 60.000 huizen bij gebouwd. Met de verdubbeling van het inwoneraantal ontlast Almere de rest van de Randstad, waarvan ze zelf wel deel uitmaakt. Lange tijd kleefde aan Almere het beeld dat het vooral een slaapstad was en de bewoners in Amsterdam werkten. Tegenwoordig groeit de economie in Almere aanzienlijk sneller dan gemiddeld in Nederland. Steeds meer bedrijven vestigen zich in Almere. Er is voldoende ruimte, die direct beschikbaar is. Anderzijds groeien met name call-centra en ICT-bedrijven,

76 | Vermeulen, Wouter en Jos van Ommeren, Housing supply and the interaction of regional population and employment, , CPB discussion paper No 65, Den Haag, mei 2006, p. 3.

die een klein beslag op de ruimte leggen. Hier gaat dus de relatie op dat waar de mensen gaan wonen, ook het werkt komt.

Arnhem-Nijmegen

Een andere regio waar het verband tussen woningen en werk opgaat, is de regio Arnhem-Nijmegen voor wat betreft de creatieve industrie. Die 'industrie' is redelijk foot loose omdat ze niet gebonden is aan grote fabriekshallen, maar enkel een kantoorgebouw nodig heeft. Ook mogen de klanten iets verder weg zitten. Voor PR- en reclamebedrijven is vooral van belang dat er een creatief klimaat is. Het gaat hier immers om het ontwikkelen van ideeën en concepten. Voor deze industrie geldt, dat de werkgelegenheid de werknemers volgt. De bedrijven vestigen zich waar de arbeidsmarkt aantrekkelijk is. Met andere woorden: de bedrijven vestigen zich waar het woonklimaat aantrekkelijk is, omdat daar potentiële werknemers wonen.

Kanttekening

Een kanttekening is hier op zijn plaats. De resultaten uit de CPB-studie hebben betrekking op een krappe woningmarkt. In zo'n markt loopt de causale relatie van inwoners naar banen. In een ruimere markt waarin bewoners hun woonwensen tegen een lagere prijs kunnen realiseren, zal de relatie minder sterk zijn of toch andersom lopen. Maar, kijkend naar de *groei* van de werkgelegenheid in Nederland, dan valt op dat de groei buiten de Randstad minstens zo groot is als daarbinnen. Noord-Overijssel groeide samen met Utrecht tussen 2000 en 2007 ieder jaar harder dan het Nederlandse gemiddelde. Voor Noord-Drenthe geldt dat (op 2003 na) ook. In het kaartje hieronder waarin de werkgelegenheidsgroei wordt weergegeven is dat zichtbaar aan de donkere kleur (hoe donkerder, hoe meer werkgelegenheidsgroei).

Op grond van de economische ontwikkelingen is het dus zeker niet gezegd dat alle kaarten voor het wonen op de Randstad gezet moeten worden. De Randstad bestaat bij gratie van satellieten als Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Zwolle.

Figuur 13: Regionale ontwikkeling werkgelegenheid



BRON: STRUCTUURVISIE RANDSTAD 2040, P. 54

4.5.2 Investeren aangrenzende regio's?

In plaats van enkel bouwen in de Randstad om de vraag te accommoderen, kan ook gekozen worden voor een strategie die de groei van de werkgelegenheid buiten de Randstad accommodeert of zelfs stimuleert. De overheid schept geen werk, maar kan wel de gunstige voorwaarden creëren van werkgelegenheid. Bereikbaarheid is cruciaal wanneer de vraag naar nieuwe woningen ook buiten de Randstad moet worden opgevangen. Infrastructuur en een aantrekkelijke leefomgeving voor mensen om te wonen zijn belangrijk. Dit vraagt om gerichte investeringen van de overheid. In Overijssel en Gelderland bijvoorbeeld wordt ingezet op ontwikkeling van de Steden-driehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen).

Buiten de Randstad hebben zich de afgelopen decennia nieuwe stedelijke regio's ontwikkeld. Almere en de regio Arnhem-Nijmegen werden al genoemd, maar ook de regio Eindhoven is een sterke economische trekker. Sinds 2001 is door het naar elkaar toegroeien van Almelo, Hengelo en Enschede tot een regio met een gedeelde woningmarkt en arbeidsmarkt het samenwerkingsverband Netwerkstad Twente⁷⁷ ontstaan. Ook Kampen en Zwolle werken sinds 2000 officieel samen.⁷⁸ Gezamenlijke belangen en onderlinge afhankelijkheid stimuleert zulke samenwerkingsverbanden.

77 | www.twentenetwerkstad.nl

78 | www.zwollekampennetwerkstad.nl

Investerings in nieuwe infrastructuur spelen hierbij een rol. Een goede bereikbaarheid is van wezenlijk belang voor bedrijven en burgers.

Bereikbaarheid heeft alles te maken met de snelheid waarmee men kan reizen. Een langere afstand die men sneller kan afleggen, is aantrekkelijker dan een korte afstand met een langzamere snelheid. Door een integrale ontwikkeling van een gebied, waardoor de infrastructuur versterkt wordt, er geïnvesteerd wordt in de natuur en er meer ruimte voor woningbouw komt, ontstaat een win-win-situatie. Het gebied wordt aantrekkelijker voor huidige en nieuwe bewoners en de bedrijvigheid neemt toe. Een voorbeeld daarvan is de Hanzelijn van Lelystad naar Zwolle waardoor de bereikbaarheid van Kampen en Zwolle sterk toeneemt.

4.5.3 Organische groei van dorpen

In de jaren '50, '60 en '70 zijn veel dorpen uitgebreid. Een groenrand tussen de oude dorpskern en de nieuwe wijk zorgde vaak voor een overgang. In de jaren '80 was de woningmarkt slecht. Weinig gemeenten durfden het aan om dorpen in het landelijk gebied uit te breiden vanwege het risico dat niemand in de nieuwe huizen zou willen wonen. Eind jaren '80 trok de conjunctuur aan en kwam landelijk wonen weer in.

De verbeterde mobiliteit maakten het ook voor jonge gezinnen aantrekkelijk om meer op afstand van voorzieningen te wonen.⁷⁹ Door het rode potlood van provincies is een rem gezet op de uitbreiding van dorpen, laat staan op de bouw van nieuwe dorpen.

De dorpsuitbreidingen in de jaren '90 hebben de bijnaam 'witte schimmel' gekregen vanwege de bedenkelijke stedenbouwkundige kwaliteit. De nieuwe wijkes aan de rand van het dorp sluiten vaak slecht aan bij de oude dorpsstructuur en springen daardoor nogal eens in het oog; alsof ze aan een dorp zijn vastgeplakt.

Het moet mogelijk zijn om dorpen ook op een kwalitatief hoogstaande manier te laten groeien. Interactie tussen bewoners, bestuurders en deskundigen kan leiden tot mooie uitbreidingen van dorpen en versterking van de gemeenschap die recht doen aan het bestaande bebouwingspatroon.

4.5.4 Leegstand van kantoren

Leegstand van kantoren en bedrijfsruimten wordt vooral vanuit economisch perspectief bekeken, en nauwelijks vanuit de ruimtelijke ordening. Dat is een te beperkt perspectief. De grondmarkten voor wonen, bedrijven en andere functies moeten in relatie tot elkaar worden gezien, zeker in gebieden met schaarse ruimte.

De oude kaart van Nederland

Op de oude kaart van Nederland staan locaties aangegeven die leeg staan, of de komende tien jaar hun huidige functie kwijtraken. Doel is tijdig komen tot herinrichting van terreinen en herbestemming van complexen en gebouwen. Het is een

79 | Hans Elerie, 'Dorpen schimmelen door', Noorderbreedte, 28e jaargang nr. 4, 2004.

vorm van proactieve beleidsvorming, die toe te juichen is. Monumenten die een tijd leegstaan en vervallen, zijn duurder om te renoveren. Daardoor neemt de kans op sloop toe. Tijdig actie ondernemen kan dat voorkomen. Ook wordt de ruimte beter benut als leegstand wordt voorkomen en kan verloedering worden tegengegaan. Vaak reageren overheden reactief; pas als een gebouw leeg staat, komt men in actie. Daardoor staan panden langere tijd leeg, met verpaupering en verrommeling als gevolg.

Omzetten van kantoren naar woningen

Het omzetten van kantoren in woningen is een mogelijkheid om nieuwe woningbouwlocaties te creëren. In bijvoorbeeld de provincie Utrecht, waar de vraag naar woningen het grootst is, staan veel kantoren leeg. Een vijfde van de leegstaande kantoren staat al meer dan vier (!) jaar leeg, een kwart langer dan twee jaar, wat als structurele leegstand beschouwd mag worden. Het aanbod van nieuwe kantoren is al jaren groter dan de opname ervan. Vooral gemeenten rondom Utrecht zien de leegstand van kantoren toenemen, omdat veel bedrijven naar nieuwbouwkantoren in de stad trekken. In sommige gemeenten is de leegstand opgelopen tot meer dan een kwart van het bestand. In Utrecht zelf stond in 2006 zeven procent van de kantoren leeg. Het omvormen van kantoren in woningen was lange tijd taboe in de provincie Utrecht, maar wordt nu toch als een mogelijkheid gezien. Het gaat dan om specifieke locaties.⁸⁰

Ook landhuizen worden steeds vaker als woonhuis bestemd in plaats van kantoren. Terwijl in de jaren '70 en '80 veel landhuizen tot kantoor werden omgevormd, is sinds de '90-er jaren de omgekeerde trend gaande.⁸¹

4.5.5 Subsidies?

Rijkssubsidies beïnvloeden de keuzes van actoren, maar niet noodzakelijk in de goede richting. De bestaande subsidies sluiten veelal aan bij aantallen. Subsidies zouden moeten aansluiten bij de welvaartseffecten, zodat effecten op de leefbaarheid ook meetellen bij de locatiekeuze. Verder is versimpeling van subsidieregelingen wenselijk.

Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS)

Doel van het Besluit Locatiegebonden Subsidies is om toevoegingen aan de woningvoorraad en eigenbouw te realiseren. In de periode 2006 tot en met 2009 is hiervoor 600 miljoen beschikbaar. De BLS is een subsidie per woning, een premie op prestaties. Het stimuleert geconcentreerd bouwen.

80 | Rijksadviseur voor het cultureel erfgoed, De oude kaart van Nederland. Leegstand en herbestemming in Utrecht, Utrecht 2008, p. 34-35.

81 | Idem, p. 38.

Kremers⁸² adviseert de regering om de BLS-regeling stop te zetten omdat ze gericht is op aantallen (en daarom uitleggebieden) en niet op het oplossen van knelpunten (binnenstedelijk bouwen). Een gemoderniseerde regeling voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) acht hij wenselijker. Daarbij moeten de middelen worden gebundeld, in plaats van versnipperd over ministeries. Als generieke regeling, beheerd door decentrale overheden, kan de ISV worden gedecentraliseerd. Het wordt dan een soort smeerolie voor stedelijke projecten. De generieke decentrale inzet maakt het mogelijk dat maatschappelijk wenselijke projecten kunnen worden doorgezet.

4.6 Grondprijzen

Er is in Nederland niet één grondmarkt. Er bestaan verschillende deelmarkten met ieder hun eigen prijsmechanisme. Naast de woningmarkt zijn de grondmarkt voor bedrijventerreinen en de agrarische grondmarkt belangrijk. Er is geen relatie tussen de prijs van agrarische grond of grond voor bedrijfsterreinen en bouwgrond.

De prijs van landbouwgrond

De prijs van agrarische grond hangt af van de toekomstige ontwikkelingen. Landbouwgrond die alleen voor landbouw gebruikt wordt en waar geen invloed van de stad merkbaar is, kost per hectare 35.500 euro, ofwel 3,5 euro per m².

Agrarische grond in gebieden waar er 'verwachtingen ten aanzien van rode ontwikkelingen' leven ('roze' of warme grond) hebben gemiddeld een anderhalf tot twee keer zo hoge grondprijs als 'groene' gebieden. De aanwezigheid van de stad op grondmarkt is in deze gebieden voelbaar. Op locaties waar een bestemmingswijziging wordt voorzien of is gerealiseerd (zogenaamde 'rode gebieden') is de grondprijs fors hoger, gemiddeld 280.000 euro per hectare, of te wel 28 euro per m².⁸³ Kortom, hoe zekerder de bestemmingswijziging, hoe meer er voor de grond wordt betaald. Gemiddeld gaat het om een factor acht. Het verschil is groter in de Randstad, terwijl daar de gemiddelde prijs voor landbouwgrond toch al hoger is. Het Ruimtelijk Planbureau constateert terecht dat de grondmarkt "in feite een markt in bouwrechten" is geworden.⁸⁴

De prijs zonder schaarste

In een situatie zonder kunstmatige schaarste zou de prijs van bouwgrond gelijk zijn aan agrarische grond plus de kosten van het bouwrijp maken, uitgaande van hetzelfde stuk grond. Het verschil tussen de prijs van agrarische grond en bouwgrond

82 | Jeroen Kremers, Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies aanbodzijde woningmarkt en financiering woningbouw, Den Haag 2008.

83 | Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Dienst Landelijk Gebied, Grondprijsmonitor 2007, Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt, Den Haag 2008.

84 | Ruimtelijk Planbureau, De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren, Den Haag 2007.

biedt dus een indicatie van de schaarste aan bouwgrond. Het bouwrijp maken van onvervuilde grond kost 20 à 25 euro per m² en woonrijp maken nog eens 40 à 50 euro per m². Dit komt bovenop de prijs die aan de agrariër wordt betaald, wat voor rode grond gemiddeld neer komt op 25 euro per m². Samen dus 100 euro per m². In de Randstad ligt dat bedrag nog beduidend hoger. Uiteindelijk kost bouwgrond in de provincie Utrecht en Zuid-Holland wel 500 euro per m², terwijl de waarde bij uitsluitend agrarische bestemming nog circa 5 euro is. Gemiddeld is bouwgrond in de Randstad 48 tot 77 keer duurder dan agrarische grond. Omdat maar 60 procent van de grond uitgegeven kan worden voor wonen, betaalt de consument een nog veel hoger bedrag.

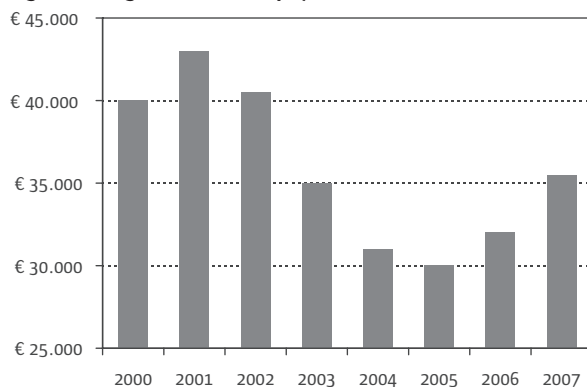
Driedeling

De driedeling die hierboven werd geschetst op de woningmarkt is ook terug te zien bij de grondmarkt. Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant kennen een twee keer zo hoge agrarische grondprijs dan Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en de Noordelijke delen van Overijssel en Noord Holland. In Limburg is de prijs – tegengesteld aan de ontwikkelingen in op de huizenmarkt – op het hoge niveau van 2002 gestabiliseerd. Gemiddelde grondprijzen zijn te vinden in Midden- en Zuid Nederland. De verschillen hangen niet enkel samen met de stedelijke invloed, maar ook met de intensiteit van de landbouw die in de Randstad hoger is (bollenteelt, glastuinbouw en boomteelt). Daarbovenop speelt dat er agrarische grond wordt omgezet voor recreatieve doeleinden.

Ontwikkeling van de grondprijs

De prijsstijging van bouwgrond is niet terug te zien in de prijsontwikkeling van landbouwgrond. De prijs van agrarische grond verdubbelde tussen 1995 en 2001⁸⁵, maar daalde sindsdien behoorlijk. In 2005 was de gemiddelde prijs weer op het niveau van 1998. De laatste jaren stijgen de prijzen weer.

85 | Zie www.agriholland.nl/dossiers/landbouwgrond/home.html.

Figuur 14: Agrarische Grondprijs

BRON: MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VISSERIJ, DIENST LANDELIJK GEBIED, GRONDPRIJSMONITOR 2007, RECENTE ONTWIKKELINGEN IN DE AGRARISCHE GRONDMARKT, DEN HAAG 2008.

Vergelijking met het buitenland

Vergelijken we de grondprijzen met die in andere landen, dan valt het grote verschil op. De Nederlandse grondprijzen zijn heel hoog in vergelijking met het buitenland. In Duitsland lag de gemiddelde grondprijs voor landbouwgrond in 2006 op 9.000 euro. In Oost-Europa kost een hectare slechts 1.500 tot 2.000 euro.⁸⁶ Voor bouwgrond gelden vergelijkbare verschillen. In Duitsland kost bouwgrond circa 40 à 50 euro per vierkante meter, in Nederland tien keer zoveel. Eichholtz en Linderthal hebben de prijzen van woninggrond in de Nederland uitgesplitst per provincie en vergeleken met verschillende regio's in België. Uit hun vergelijking komt naar voren dat België over de hele linie aanmerkelijk lagere grondprijzen kent. Zelfs het gewest Brussel kent lagere prijzen dan de meeste provincies in Nederland.⁸⁷

Ruimtebeslag

Het percentage bebouwd gebied bedraagt thans voor heel Nederland 11 procent. Ten opzichte van ons buurland België is dat weinig. Er is zes keer zoveel landbouwgrond als grond waarop woningen of bedrijfsgebouwen staan.

Tabel 3: Bodemgebruik in vierkante kilometers in Nederland (1981-2003)

	1981	1985	1989	1993	1996	2000	2003
Water	3376	3414	5977	7148	7653	7745	7772
Landbouwgrond	24133	23974	23991	23755	23508	23260	23041
Bos & natuur	-	-	-	-	4783	4835	4841
Bebouwd	-	-	-	-	3048	3183	3289

86 | Zie www.agriholland.nl/dossiers/landbouwgrond/home.html.

87 | Piet Eichholtz en Thies Lindenthal, 'Behoeft en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief', in: Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde, Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen 2008, Amsterdam 2008, p. 85.

	1981	1985	1989	1993	1996	2000	2003
Semi-bebouwd	-	-	-	-	379	486	506
Verkeer	-	-	-	-	1125	1130	1143
Recreatie	-	-	-	-	862	889	937
Totaal land	33929	33920	33881	33880	33873	33783	33757
Totaal	37305	37334	39858	41028	41526	41528	41529
Landbouwgrond t.o.v. totaal land	71,1%	70,7%	70,8%	70,1%	69,4%	68,9%	68,3%

BRON: CBS.

Bouwgrond

Op de korte termijn geldt dat wanneer projectontwikkelaars een stuk grond eenmaal in handen hebben, ze belang hebben bij een zo groot mogelijk aantal huizen op dat stuk grond. Immers, hoe meer woningen, hoe meer winst. Het aantal woningen per hectare neemt daardoor toe. Gemeenten hebben eenzelfde belang wanneer de grond hun eigendom is. Ook zonder eigendom kunnen gemeenten belang hebben bij meer woningen per vierkante meter. Het levert extra inkomsten uit belastingen en heffingen op, en men kan eerder weer nieuwe onderhandelingen starten met de provincie over uitbreiding van de bouw mogelijkheden (in sommige provincies: contingenttoekenningen). De woonconsument is de dupe van de resulterende kleine kavels.

Op de lange termijn gaat deze relatie niet op. Wanneer de gemeente eist dat er grotere kavels komen, zal de prijs die de ontwikkelaar bereid is te betalen voor de agrarische grond dalen. Het aantal woningen op een hectare grond wordt minder door de grotere kavels. Om dezelfde winst per woning te behalen, zal – voor zover extra kavelgrootte niet leidt tot hogere huizenprijzen – de projectontwikkelaar minder willen betalen voor de grond. Op de lange termijn leidt een vergroting van de kavelgrootte dus niet tot duurdere kavels, ook al zijn deze groter.

Het zou goed zijn om te komen tot een bundeling van het grondbezit van de Rijks-overheid in één organisatie.⁸⁸ De eerste stappen zijn gezet door bij nieuwe gebieds-ontwikkeling waarbij meerdere departementen betrokken zijn, gebruik te maken van een Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB). De ervaringen hiermee sinds 2006 zijn positief.⁸⁹ Het kabinet wil het GOB nu samenvoegen met de Dienst Domeinen, die de onroerende zaken van de Staat beheert. De GOB wordt daarmee feitelijk

88 | Zie ook Jeroen Kremers, Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies aanbodzijde woningmarkt en financiering woningbouw, Den Haag 2008.

89 | Brief Minister van Financiën en Minister van VROM aan de Tweede Kamer van 14 november 2008 over Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf.

de ontwikkelpoot van Domeinen.⁹⁰ Het voordeel van de bundeling is dat de verkokering die nu bestaat op Rijksniveau wordt tegengegaan en het Rijk een actievere rol bij gebiedsontwikkeling kan spelen. Zo kan er meer ruimte voor wonen beschikbaar komen, zowel door nieuwe grond die beschikbaar komt als door gecombineerd grondgebruik.

4.7 Versoepeling van de grondmarkt gewenst

Uit bovenstaande analyse spreekt dat meer grond om te bouwen wenselijk is. Een ruimere grondmarkt betekent niet dat zomaar overal gebouwd mag worden. Terecht wijzen Eichholtz en Lindenthal er op dat een “pleidooi voor ruimer grondbeleid geen pleidooi voor overname van Belgisch beleid” is. Zij pleiten ervoor “om de uitbreiding van het areaal aan woongrond te koppelen aan de planmatige manier waarop we in Nederland gewend zijn om woningen te bouwen. Er is geen principiële tegenstelling tussen een ruimer grondbeleid en geordenende landschapsinrichting.”⁹¹

Verschillende gerenommeerde onderzoekers en beleidsmakers hebben eerder voor een ruimer grondbeleid gepleit en voor wijzigingen aan de aanbod zijde van de woningmarkt. Het SEO Economische Onderzoek pleitte in het rapport *Een nieuw fundament* voor minder scherpe restricties op bouwen in open gebied buiten de steden. “Versoepeling van de grondmarkt zal - onder gelijkblijvende andere omstandigheden - leiden tot lagere grondprijzen, lagere woningprijzen, meer woningen en grotere kavels. Daar waar de beperkingen het meest knellen (met name de Randstad) lijkt versoepeling het meest gewenst.”⁹² Ook de economen van de Raad voor economische Adviseurs⁹³ komen tot eenzelfde conclusie: “De wenselijkheid van een minder restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid spreekt voor zich: hierdoor komen meer bouwlocaties beschikbaar. Daardoor daalt de schaarstepremie in de prijs voor bouwgrond en kunnen makkelijker betaalbare woningen worden gerealiseerd.”⁹⁴

Het Planbureau voor de Leefbaarheid pleit eveneens voor een soepeler ruimtelijk ordeningsbeleid maar ziet vooral voordelen op de lange termijn. Op de korte termijn acht ze de effecten beperkt. Op de lange termijn “kan versoepeling van de bouwregelgevingen uitbreiding van de beschikbare bouwgrond ertoe leiden dat

90 | De traditionele taak van Domeinen is het streven naar een optimale prijs voor af te stoten grond. Door de toevoeging van een ontwikkelpoot wordt ook geïnvesteerd. Het kabinet geeft de Gemeenschappelijk Grondbedrijf daarom de status van een financiële batenlastendienst, waarvoor het Ministerie van Financiën verantwoordelijk wordt.

91 | Piet Eichholtz en Thies Lindenthal, ‘Behoeft en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief’, in: Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde, Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen 2008, Amsterdam 2008, pp. 97-98.

92 | Zie Bert Hof, Carl Koopmans en Coen Teulings, Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam 2006, p. 70.

93 | Ten tijde van dit advies bestond de Raad van Economisch Adviseurs uit Willem Buiten, Sylvester Eijffinger, Kees Koedijk, Coen Teulings en Arjen van Witteloostuijn.

94 | Raad voor Economisch Adviseurs, De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, Den Haag 2006.

de nieuwbouwwoningen prijsgevoeliger worden. Huizenprijsstijgingen leiden dan sneller tot "nieuwbouw van woningen, en daarmee tot een afvlakking van de prijsstijging." Ze voegt er aan toe dat het daarbij de moeite waard is "om bij de bepaling van de bouwlocaties rekening te houden met de signalen van relatieve schaarste, zoals die door de regionale kooprijverschillen worden weergegeven. Immers: hoge huizenprijzen geven in de regel aan op welke plaatsen de woningmarkt krap is; ze geven daarmee informatie over gewenste bouwlocaties. In het recente verleden is geen rekening gehouden."⁹⁵ In de paragrafen hiervoor is aangegeven dat de groei van de economie, behalve in de Randstad, ook in de aangrenzende regio's als Brabant en Gelderland hoog was alsmede in sommige elders in het land gelegen regionale centra.

Kortom, de sleutel om de woningmarkt uit het slot te halen ligt in de grond.

4.8 Conclusies en aanbevelingen

Er bestaat niet één woningmarkt in Nederland. In de midden van het land is er door bevolkingsgroei en migratie een tekort aan woningen, en in de randen van het land krimpt de bevolking waardoor een overschot aan woningen ontstaat. Dit vraagt om verschillende oplossingen.

Zet in op kwaliteit

In Nederland moeten nog ongeveer een miljoen woningen gebouwd worden om aan de woningbehoefte tot 2030 te voldoen. Dit biedt kansen om te bouwen met kwaliteit. De doelstelling uit de Nota Ruimte om 40% van de nieuwbouw in bestaand bebouwd gebied te realiseren verdient sterke relativering. Kwaliteit moet gaan boven aantallen. De burgers vragen om ruimtelijke kwaliteit.

Inzetten op kwaliteit betekent:

Duurzaamheid en toekomstbestendig bouwen

- Bouw duurzaam en toekomstbestendig
- Aandacht voor duurzaam wonen, zowel bij bestaande woningen als nieuwe woningen blijft geboden
- Bouw aantrekkelijke wijken voor toekomstige generaties.

De druk op de Randstad verminderen door aan alternatieven te werken

- Verdichting van de Randstad lijkt een oplossing te zijn voor de woningbehoefte, maar dit biedt alleen een oplossing voor de kwantiteit. Kwaliteit van de woon-

95 | Ruimtelijk Planbureau, Gusta Renes, Mark Thissen en Arno Segeren, De betaalbaarheid van koopwoningen en de rol van ruimtelijk beleid, Den Haag 2006.

omgeving, de mismatch met woonwensen van mensen en de maatschappelijke baten lijken hier niet in mee te zijn genomen.

- Concentreer het woningbeleid niet alleen op de Randstad, maar werk aan alternatieven. Zorg voor goede infrastructuur naar andere delen van het land, zodat deze gebieden beter bereikbaar worden. De aangrenzende regio's kunnen de druk op de Randstad niet opheffen maar wel verminderen. Benut daarom de kansen in gebieden die net buiten de Randstad liggen. Economisch doen deze regio's het minstens zo goed.

Versterking van de stad en verhoging van de stedelijke kwaliteit

- Wees zuinig op het spaarzame groen in de stad. Laat mensen naast wonen en werken ook kunnen recreëren en leven in de stad. Benut in (te) dichtbebouwde gebieden mogelijkheden die zich voordoen om groen of blauw toe te voegen. Dit kan worden betaald uit opbrengsten uit onroerend goed van de gemeenten binnen de bebouwde gebieden.
- Wees selectief bij verdichting in stedelijke omgevingen. Verdichting moet bijdragen aan de stedelijke kwaliteit en niet omwille van de kwantiteit plaatsvinden. Binnenstedelijk bouwen moet als belangrijkste doelstelling hebben: kwaliteit toevoegen en een ander woningsegment toevoegen (kwantiteit is daaraan verre ondergeschikt). Leg daarom de nadruk bij bouwen in de stad minder op aantallen.
- Bouw in stedelijk gebied niet vooral appartementen, maar zeker ook grondgebonden woningen. Minder dicht bouwen verlicht bovendien de parkeerproblematiek.
- Herstructureer in onbruik geraakte industrie- en havengebieden en stimuleer in de stad meervoudig ruimtegebruik. Stimuleer terugkeer van werkgelegenheid naar de steden.
- Ontwikkel meer (kleine) woningbouwlocaties aan de stadsrand.
- Weeg de maatschappelijke baten van nieuwbouw (betere benutting bestaande voorzieningen; openbaar vervoer) in en rondom de bestaande bebouwde gebieden af tegen de nadelen die er ook steeds meer zijn (congestie in de stad, fijnstof, mismatch met woonwensen van mensen).

Organische groei van steden en dorpen, met oog voor kwaliteit

- Laat dorpen en steden meer organisch groeien, met oog voor kwaliteit.
- Woningbouwprogramma's moeten gebaseerd worden op de woonwensen van mensen en op de waarde van de woningen in de toekomst (duurzaamheid).

Benutting van de diversiteit aan bouwlocaties

- Wijs meer bouwlocaties aan, om de schaarste te verminderen. Let daarbij op diversiteit van de locaties. Wijs zowel grote als kleine locaties aan zonder daarbij te veel te versnipperen.

- Bij grote plannen moeten niet alle plekken vol worden gepland. Een deel van de grond zou leeg moeten worden gelaten om later bestemd te worden. Plannen krijgen zo meer flexibiliteit.
- Voldoende plancapaciteit voorkomt dat bij vertraging minder gunstige locaties ontwikkeld moeten worden.
- Werk met eenvoudige planstructuren.

Voeren van regie

- Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is regionale afstemming nodig, met de provincie in rol van regisseur. Regie voorkomt dat gemeenten elkaar beconcurreren met goedkope grond en dient zuinig ruimtegebruik te bevorderen.
- Regie is nodig vanwege de schaal van de welvaartseffecten en het niveau waar ze neerslaan.
- Lokaal moet consensus worden gezocht over de inrichting van het gebied en de woningbouw.
- Particulier opdrachtgeverschap is van wezenlijk belang voor de vitaliteit van de stad.
- Gebruik als gemeenten de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt om bij ontwikkelaars af te dwingen dat ook een bepaald percentage eigen bouw door (groepen) burgers, en sociale koopwoningen gerealiseerd wordt (variatie).

Financiering

- Wees zeer terughoudend met subsidies. Investerings voor integrale gebiedsontwikkeling vragen om een meerjarig investeringsprogramma, net als bij infrastructuur.
- Het Rijk kan in plaats van te subsidiëren, risicodragend participeren in de ontwikkeling van een locatie en dus meedelen in de winst of het verlies.
- Gemeenten moeten een transparant grondbeleid voeren. Aannames omtrent de grondprijzen en aanwendungen van de grondopbrengsten dienen geëxpliciteerd te worden.
- Tekorten op de grondexploitatie komen ten laste van de algemene dienst van de gemeente, en niet via planoptimalisatie.

5 | **Koopmarkt: eigenwoningbezit fiscaal bekeken**

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de markt voor koopwoningen. Ook wordt daarbij aandacht besteed aan de financiering van de woning. De koopwoningmarkt verschilt wezenlijk van de huurmarkt omdat de woningen door de eigenaar worden bewoond. Huurders en kopers hebben gemeen dat ze beiden een groot belang hebben bij hun maandelijkse lasten, respectievelijk de hoogte van de huur en de effectieve hypotheeklasten. Huiseigenaren hebben een groot belang bij het behoud van de waarde van hun woning.

Waardebehoud

Waardebehoud is een belangrijk kernwoord voor huiseigenaren. Veranderingen in het fiscale behandeling van de eigenwoning kunnen de waarde van de woning aantasten. Dit heeft invloed op de financiële planning en de mogelijkheden om te verhuizen. Een belangrijk aspect is tevens dat de eigen woning onderpand is voor de hypotheek. Als de woning teveel in waarde daalt, kan de bank de verkoop van de woning eisen. Banken zullen hier in de praktijk niet snel toe overgaan, maar het feit dat dit kan geeft aan dat de hypotheekverstrekking uiteindelijk gebaseerd is op een stabiele huizenmarkt. Wanneer de waarde van woningen op de lange termijn niet meer stijgen, zoals in Duitsland het geval is, dan zullen banken meer zekerheden eisen. Hypotheken zullen minder makkelijk als aflossingsvrije leningen worden verleend en er zal een groter deel aan eigen vermogen worden verwacht van de koper. Sinds begin 2008 is dat in Engeland het geval doordat banken niet bereid zijn meer uit te lenen dan de waarde van de woning. Het gevolg was dat een daling van de woningprijzen inzette. Frankrijk voerde nog niet zo lang geleden een vorm van hypotheekrenteaftrek in. Stabiliteit is een uiterst belangrijke factor voor de woningmarkt. Maar ook in ons land mag een correctie op de sterk gestegen woningprijzen niet worden uitgesloten.

Doelstelling

De hypotheekrenteaftrek beoogt stimulering van het eigen woningbezit. Het belang van eigenwoningbezit is in het eerste hoofdstuk reeds toegelicht. Het voordeel van de hypotheekrenteaftrek is mede afhankelijk van het inkomen. Midden- en hogere inkomens profiteren meer omdat ze de rente tegen een hoger tarief mogen aftrekken. De hypotheekrente heeft als zodanig geen opwaarts effect op de huizenprijzen. Wanneer het aanbod van woningen volledig elastisch zou zijn, zou de aftrek van de hypotheekrente geen invloed op de prijs hebben. Het voordeel van een lagere effectieve rente zou dan volledig ten goede komen aan de hypotheeknemer, die dan een groter of beter huis zou kunnen kopen. Bij een volledig inelastisch aanbod leidt de hypotheekrenteaftrek vooral tot hogere prijzen.

Versobering

De hypotheekrenteaftrek is in het verleden in stappen ingeperkt om oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de doelstelling van bevordering van het eigenwoningbezit beter te realiseren. Sinds 1997 is de hypotheekrente alleen nog aftrekbaar voor zover het geld in de eigen woning is geïnvesteerd. In 2001 is de aftrekbaarheid van een hypotheek voor een tweede huis afgeschaft en is de periode waarin de rente aftrekbaar is van de belasting beperkt tot 30 jaar. In 2004 is de zogeheten bijleenregeling ingevoerd. Die regeling houdt in dat verkoopwinst op een oude woning ('eigenwoningreserve') wordt geacht besteed te zijn aan de financiering van de nieuwe woning. Alleen het bedrag dat uitgaat boven de eigenwoningreserve komt nog in aanmerking voor hypotheekrenteaftrek. Ook is het belang van de aftrek beperkt doordat het toptarief in 1990 bij de zogeheten 'operartie-Oort' is verlaagd van 72% naar 60% en in 2001 bij de belastingherziening van 60% naar 52% en ook in andere schijven zijn de tarieven verlaagd.

5.2 Budgettaire beslag fiscale behandeling eigen woning

Hoeveel belastingmiddelen worden aangewend voor de fiscale behandeling van de eigen woning?

Om deze vraag te beantwoorden, moet worden bepaald welke lasten moeten worden meegenomen. In alle optelsommen van verschillende instanties komt uiteraard de hypotheekaftrek en het eigenwoningforfait terug. Maar daarmee stoppen de overeenkomsten. Telt de OZB-heffing op eigen woningen mee, de waterschapshellingen, de rioolrechten eigen woning, de gederfde inkomsten vanwege de vermogensrendementsheffing, de overdrachtsbelasting, de btw op nieuwbouwwoningen en onderhoud en reparatie eigen woningen? In onze optiek is het van belang dat alle kosten die op de eigen woning drukken systematisch in kaart gebracht worden.⁹⁶

De fiscale behandeling van de eigen woning omvat het volgende⁹⁷:

1. Onroerende zaak belasting en overige heffingen
2. Overdrachtsbelasting
3. Hypotheekrenteaftrek
4. Kapitaalverzekering eigen woning
5. Eigenwoningforfait en vrijstelling eigen woning in box 3

Al deze fiscale regelingen samen vormen de fiscale behandeling van de eigen woning. Hieronder worden ze meer en detail besproken en wordt vooral gekeken naar de relatie met de in de voorgaande hoofdstukken geconstateerde knelpunten.

96 | Het CPB neemt alleen de gederfde inkomsten vanwege de vermogensrendementsheffing mee. Het ministerie van Financiën rekent alle andere posten mee, maar niet de gederfde inkomsten vanwege de vermogensrendementsheffing.

97 | BTW is hier niet opgenomen omdat btw op alle producten wordt geheven, ook over huurhuizen. Woningen zijn daarin niet bijzonder.

5.2.1 OZB en overige heffingen

Gemeenten heffen belasting over de waarde van de eigen woning. De onroerende zaak belasting is ongeveer 0,1 procent van de waarde van de woning.⁹⁸ De opbrengsten komen de gemeente waarin de woning staat ten goede. Gemeenten hebben zo ook een prikkel om te zorgen voor een goede leefomgeving omdat die een positief effect heeft op de waarde van de woningen, en dus de opbrengsten uit de OZB. De OZB-heffing was in 2008 in grote gemeenten gemiddeld 203 euro per huishouden, bij een WOZ-waarde van 207.000 euro.⁹⁹ In totaal gaat het om een opbrengst van een 1,4 miljard euro.¹⁰⁰

Naast de OZB zijn er nog andere lokale heffingen als het rioolrecht en reinigingsheffing (afvalstoffenheffing en reinigingsrecht), die wordt geheven bij eigenaarsbewoners, en de waterschapsheffingen. De rioolheffing voor eigenaren bedroeg in 2007 gemiddeld 95 euro.¹⁰¹ In totaal gaat het om een opbrengst van 650 miljoen euro.

5.2.2 Overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting impliceert een belasting op verhuizen. Wie een woning koopt betaalt 6% van de waarde van de woning als belasting. Hetzelfde geldt voor grond. Berekeningen van het CPB laten zien dat een verlaging van de transactiekosten zou leiden tot meer verhuizingen. De overdrachtsbelasting is een van de transactiekosten. Ook niet op waarde te waarderen transactiekosten (nieuwe sociale omgeving, regel en stress rond verhuizing, verhuiskosten, nieuwe inrichting) spelen een belangrijke rol bij verhuizen.

5.2.3 Hypotheekrenteaftrek

De rente die moet worden betaald voor een hypotheek ter financiering van een eigen woning is 30 jaar lang aftrekbaar van de inkomstenbelasting. Er zijn een aantal restricties zoals de bijleenregeling.

5.2.4 Kapitaalverzekering eigen woning

Met het oog op het aflossen van de hypotheek kan belastingvrij worden gespaard in een kapitaalverzekering eigen woning. Het opgebouwde vermogen is vrijgesteld van vermogensrendementsheffing in box 3. De schuld blijft 30 jaar gelijk, maar in die dertig jaar wordt een bedrag gespaard waarmee na 30 jaar op de hypotheek kan worden afgelost.

98 | Tot 2006 bestond er ook een OZB voor gebruikers. Sinds 2006 worden alleen eigenaren belast.

99 | Coelo, Belastingoverzicht grote gemeenten 2008, Groningen 2008, p. 15.

100 | Het gaat om alle woningen. Verhuurders worden ook aangeslagen en bereken dit door in de huurprijs.

101 | Coelo, Belastingoverzicht grote gemeenten 2008, Groningen 2008, p. 54.

5.2.5 Eigenwoningforfait en vrijstelling eigen woning in box 3

De hypotheekrente mag worden afgetrokken van het belastbare inkomen. Het eigen woningforfait is een bijtelling bij het inkomen. Het eigenwoningforfait is bijtelling van 0,55 procent van de WOZ-waarde van de woning wanneer de waarde van de woning hoger is dan 75.000 euro. Daaronder geldt een gestaffeld lager tarief.¹⁰² In financieringstermen gaat het om ongeveer 10% van de hypotheekrenteaf trek. Naarmate de WOZ-waarde van de woning toeneemt, loopt dit percentage op. De redenering is dat de woning de eigenaar een genot geeft in de vorm van forfaitaire huur¹⁰³ die bij het inkomen wordt opgeteld (huurwaardeforfait en sinds 2001 eigenwoningforfait). De opbrengst van het eigenwoningforfait is 1,86 miljard euro in 2008.

Wetsvoorstel Hillen

In 2005 is ‘de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld’ van kracht, wat de implementatie is van het initiatiefwetsvoorstel-Hillen.¹⁰⁴ Dit houdt in dat er nooit meer eigenwoningforfait betaald hoeft te worden dan er hypotheekrente kan worden afgetrokken. Wie zijn woning heeft afgelost, betaalt dus helemaal geen eigenwoningforfait meer. Met name ouderen profiteren hiervan. Deze regeling stimuleert dus het aflossen van de hypotheekschuld.

Opheffing maximering

De maximering van het eigenwoningforfait is eind 2007 in het belastingplan 2008 per 1 januari 2009 afgeschaft. Het forfait was gemaximeerd omdat de huuropbrengsten ook niet oneindig zouden stijgen met de waarde van de woning. Het feitelijke bedrag aan vergelijkbare huur van een woning zou een degressief karakter hebben, dat op een gegeven moment in absolute zin ook niet verder oploopt.¹⁰⁵ Deze redenering is recent verlaten en vervangen door een verkapte vermogensrendementsheffing.

Verhoging percentage

Wezenlijker is echter dat het percentage van het eigenwoningforfait wordt verhoogd voor zover de waarde uitgaat boven de 1.000.000 euro. De bijtelling is nu 0,55%. In zeven stappen neemt deze straks tussen 2010 tot en met 2016 toe tot 2,35%. Uiteindelijk in 2016 wordt over de eerste miljoen 0,55% geheven, daarboven 2,35%. Bij een tarief van 52% is 2,35% gelijk aan 1,2%, gelijk aan de effectieve vermogensrende-

102 | De staffel van het eigenwoningforfait is als volgt. Als de WOZ-waarde ligt tussen €0 en €12.500 is het tarief nul procent, tussen €12.500 en €25.000 is het 0,2%, tussen en tussen €25.000 en €50.000 is het 0,3% en tussen €50.000 en €75.000 0,4%.

103 | De gedeelde huurinkomsten werden aanvankelijk precies berekend. Later werd dit bedrag forfaitair bepaald middels een vast percentage van de waarde van de woning, wat leidde tot de naam huurwaardeforfait.

104 | Tweede Kamer, Kamerstuk 28056.

105 | Xander Arends, ‘De eigen woning in de Wet IB 2001’, Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR), 131(6400), 7 pp., 298-304. Arends wijst op de behandeling in de kamer: Kamerstukken II 1999-2000, 26 820, nr. 12, blz. 60.

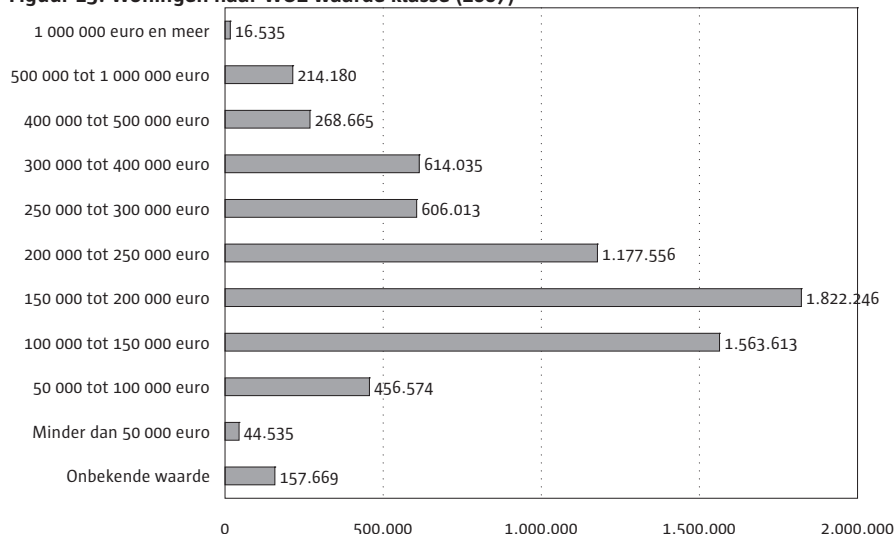
mentsheffing ($4\% \cdot 30\% = 1,2\%$). Het effect is dat de woningwaarde boven de miljoen gelijk wordt behandeld aan vermogen in box 3, wanneer men hypotheekrente aftrekt. In de praktijk betekent dit een forse vermindering van de aftrek voor zover de woning meer dan een miljoen waard is.¹⁰⁶

Miljonairswoningen

Het aantal woningen met een WOZ-waarde van meer dan een miljoen euro is volgens het CBS 16.000. Op basis van het aantal verkochte woningen boven de miljoen, zou dit aantal wat hoger kunnen liggen. NVM makelaars schatten het aantal op ongeveer 40.000. De opbrengst van de maatregel wordt door het ministerie van Financiën geraamd op 15 miljoen euro structureel.¹⁰⁷

106 | Het volgende rekenvoorbeeld kan dat verhelderen. Stel iemand koopt een huis voor 500.000 euro en sluit daarvoor een aflossingsvrije hypotheek voor eenzelfde bedrag. Tien jaar later verkoopt diegene zijn huis voor een miljoen euro en daarmee boekt een half miljoen winst, en koopt een nieuwe woning van twee miljoen. Vanwege de bijleenregeling moet de opbrengst van de oude woning in de nieuwe woning worden geïnvesteerd. Er wordt daarom een nieuwe aflossingsvrije hypotheek gesloten van 1,5 miljoen. Bij een rentetarief van 5% is de te betalen hypotheekrente 75.000 euro per jaar. De bijtelling vanwege het eigenwoningforfait is 0,55% over de eerste miljoen en 2,35% over de tweede miljoen, en bedraagt 29.000 euro. De hypotheekrenteaftrek is dus nog maar 46.000 euro. Bij een tarief van 52% leidt dat tot een belastingteruggave van bijna 24.000 euro. Dat is slechts een derde van de aan de bank betaalde rente. Na 20 jaar in het nieuwe huis te hebben gewoond, mag de rente over het eerste geleende half miljoen niet meer worden afgetrokken omdat de aftrek beperkt is tot 30 jaar. De overige miljoen is nog wel aftrekbaar. Laten we aannemen dat de waarde van de woning in die twintig jaar met een derde is toegenomen, geen onredelijke veronderstelling, dan is het eigenwoningforfait opgelopen tot 52.500 euro. Het eigenwoningforfait is in dat geval hoger dan de rentebetaling van 50.000 euro (bij een rentepercentage van 5% over een miljoen) zodat in het geheel geen hypotheekrente meer kan worden afgetrokken, terwijl de hypotheekschuld nog wel 1,5 miljoen bedraagt. Uiteraard is het een geconstrueerd voorbeeld met fictieve waardeinstijgingen en een arbitraire keuze voor het rentepercentage. Het illustreert echter de impact voor de hogere inkomensgroepen van de wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning in de afgelopen jaren. Een verlaging van de grens van een miljoen, of van een stijging van de huizenprijzen zou de gevolgen van deze inperkingen voor een veel grotere groep dichterbij brengen. Ten principale is echter de systematiek van de hypotheekrenteaftrek niet gewijzigd, en daarmee ook niet de prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren.

107 | Deze raming impliceert dat op veel woningen met een waarde van meer dan een miljoen geen (of slechts een heel kleine) hypotheekschuld rust, waardoor geen eigenwoningforfait is verschuldigd. Want, alleen al wanneer de 16.000 woningen met een waarde boven de miljoen euro gemiddeld 1,1 miljoen waard zijn, zou de opbrengst al 20 miljoen zijn ($52\% \cdot 2,35\% \cdot 16.000 \cdot 100.000$). De werkelijke gemiddelde WOZ-waarde zal veel hoger liggen.

Figuur 15: Woningen naar WOZ-waarde klasse (2007)


BRON: CBS, STATLINE.

5.2.6 Gederfde vermogensrendementsheffing

Een vraagpunt bij de berekening van het budgettaire beslag van de fiscale behandeling is de beoordeling van het feit dat de eigenwoning in box 1 zit en niet in box 3. In normale gevallen wordt kapitaal belast in box 3. De eigenwoning heeft echter een uitzonderingspositie en zit in box 1 van de inkomstenbelasting. Omdat de eigenwoning in de inkomstenbelasting niet beschouwd wordt als kapitaal, telt de waarde van de woning niet mee in box 3 (vermogen).¹⁰⁸ Dit levert eigenwoningbezitters een voordeel (of vrijstelling) op ter grootte van 1,2%¹⁰⁹ van de waarde van de woning. Het CPB berekent dit voordeel van ‘gederfde vermogensrendementsheffing’ op maar liefst 7,5 miljard. Dat bedrag is gevolg van de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing voor het deel van de eigen woning dat is gefinancierd met eigen vermogen. De vrijstelling betreft de totale waarde van alle eigen woningen minus de totale hypotheekschuld. Daarover wordt vervolgens 1,2% gerekend.

Het Centraal Planbureau houdt in tegenstelling tot het Ministerie van Financiën wel rekening met deze derving van vermogensrendementsheffing voor de overheid en neemt - om een zuiver beeld te schetsen van de fiscale voor- en nadelen van de eigen woning - als vertrekpunt de situatie waarin de woning wordt beschouwd als elk ander kapitaalgoed. Door als startsituatie uit te gaan van de woning als

108 | De inkomstenbelasting kent drie ‘boxen’. In de eerste box zit het inkomen uit arbeid en uitkeringen. In de tweede box zit inkomen uit het eigenbedrijf. In de derde box zitten inkomsten uit vermogen. Iedere box heeft een eigen tariefstructuur.

109 | In box 3 wordt verondersteld dat op het vermogen een rendement van 4% wordt behaald. Dit fictieve rendement wordt belast tegen 30%. Vermenigvuldiging van deze twee percentages leidt tot een effectief tarief van 1,2%. Wanneer het huis in box 3 zou vallen, zou de hypotheekschuld mogen worden afgetrokken van het vermogen, onder aanname van een forfaitair rendement en tegen een tarief van 30%.

kapitaalgoed, wordt bij aanvang een politieke keuze gemaakt. De woning kan ook als gebruiksgoed worden beschouwd. In dat geval is het niet logisch om de waarde van de woning te belasten. Het ministerie van Financiën presenteert staatjes van het budgettaire belang van de fiscale behandeling van de eigen woning zonder daarin de gedeerde opbrengsten van de vermogensrendementsheffing mee te nemen, zoals het CPB wel doet. Het gaat om een aanzienlijk bedrag. Die keuze bepaalt dus in belangrijke mate het totaal beeld.

Er zijn praktische argumenten om de eigen woning niet (volledig) als kapitaalgoed te zien. In box 3 zijn, bovenop de algemene vrijstelling, vrijstellingen gegeven voor speciale vormen van investeringen (groen beleggen, kunst). De wetspraktijk geeft wisselende signalen af. Zo gaat de Wet Hillen uit van een toenemend aandeel van het bestedingsaspect van de eigen woning. Het opheffen van de maximering in het eigenwoningforfait wijst echter weer de andere kant op. Daar wordt de waarde van woningen boven de miljoen belast als ware het kapitaal in box 3.¹¹⁰ Beide wetsveranderingen zijn niet noodzakelijkerwijs met elkaar in tegenspraak omdat ook gesteld zou kunnen worden dat vanaf een bepaald niveau het kapitaalaspect zwaarder gaat wegen dan het bestedingsaspect. Het moment waarop dat het geval is, is een politieke keuze. Dat is een belangrijke argument om de gedeerde inkomsten uit de vermogensrendementsheffing niet mee te nemen in de optelling.

Een andere reden waarom niet zomaar verondersteld kan worden dat het huis in box 3 thuis hoort, is dat het rendement op een woning niet gelijk te stellen is met dat op geld op een bank of in geïnvesteerd vermogen in een bedrijf. In de eerste plaats is het de vraag of het rendement op de eigen woning niet lager is dan 4 procent. Het CPB veronderstelt in andere studies dat de waardeontwikkeling drie procent is.¹¹¹ Behalve de waardestijging moet ook rekening worden gehouden met onderhoud van de woning. In de tweede plaats is het fictieve karakter bezwaarlijk. De vermogensrendementsheffing is gebaseerd op een fictief rendement en niet de werkelijk behaalde winst. Het is echter verre van zeker dat woningen in waarde stijgen, zoals de situatie in Duitsland laat zien waar de woningen al decennia in prijs gelijk blijven. Tegen de woning als kapitaalgoed pleit bovendien dat het vermogen in een woning niet liquide is. Het is derhalve niet vrij aanwendbaar. Wat dat betreft ligt er een parallel met pensioenbesparingen die ook vrijgesteld zijn van vermogensrendementsheffing. Tevens is er geen gegarandeerd rendement op het vermogen zoals bij een spaarrekening.

110 | Toch is het eigenwoningforfait wezenlijk anders dan een heffing in box 3. Het eigenwoningforfait beperkt de aftrek van de hypotheekrente. Voor duurdere woningen geldt dat in de toekomst in bijzonder mate. Het is ten principale geen heffing op vermogen.

111 | Centraal Planbureau, Gerbert Romijn en Paul Besseling, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB Document No 165, Den Haag 2008.

In de opstelling hieronder is bewust gekozen om deze gedeerde inkomsten niet mee te nemen. In de eerste plaats omdat de aftrek van de hypotheekrente wordt gezien als een manier om het eigenwoningbezit te bevorderen.

In de tweede plaats is de woning niet volledig als kapitaalgoed te beschouwen. Ook duurzame gebruiksgoederen worden niet meegeteld voor de vermogensrendementsheffing, ook al gaat dat om een duur kapitaalgoed. Omgekeerd zou de 'gedeerdte vermogensrendementsheffing op auto's' meegeteld moeten worden bij het bepalen van de fiscale behandeling van de auto. Hetzelfde geldt voor duurzame gebruiksgoederen.

In de derde plaats geeft de optelling zo een goed beeld van de overheidsfinanciën betreffende de eigen woning. Het gaat om 'harde' bedragen. De hypotheekrente die mag worden afgetrokken minus het eigenwoningforfait levert direct minder inkomstenbelasting op. De OZB en de overdrachtsbelasting zijn directe inkomsten. Dit komt overeen met wat de burger merkt van de fiscale behandeling van de eigenwoning.¹¹²

In de vierde plaats is de post gedeerde vermogensrendementsheffing sterk afhankelijk van de huizenprijzen. Het tarief in box 3 wordt niet gecorrigeerd voor sterk stijgende huizenprijzen, zoals wel het geval is voor de tarieven van de OZB en het eigenwoningforfait.

5.2.7 Budgettaire beslag

Onderstaande tabel geeft weer hoeveel hypotheekrente aftrekbaar is voor de belasting en hoeveel eigen woningforfait moet worden opgeteld bij het inkomen.

Tabel 4: Aftrekbare bedragen voor hypotheekrente (in miljoenen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
hypotheekrenteafrek	20500	23700	25000	25563	26900	28500	29400
bijtellling eigen woningforfait	4600	4800	5100	4551	4600	4851	4966
per saldo afrek	15900	18900	19900	21012	22300	23649	24434

BRON: PUBLICATIES MINISTERIE VAN FINANCIËN.

De volgende tabel geeft een overzicht van het *budgettaire* beslag van de fiscale behandeling eigen woning. Het netto voordeel van de aftrek is in 2008 circa 11 miljard. Dat voordeel wordt echter deels tenietgedaan door de OZB en overdrachtsbelasting, zodat onder de streep een voordeel van circa 6,5 miljard euro resulteert.

112 | De overdrachtsbelasting geldt ook voor verhuurders, die de belasting doorberekenen in de huren. Maar de overdrachtsbelasting wordt toch vooral door kopers opgebracht. Bij een huurwoning betekent een wisseling van een huurder nog geen wisseling van eigenaar.

Tabel 5: Budgettaire beslag fiscale behandeling eigen woning

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
hypotheekrenteaftrek	9300	10700	11300	11013	11589	12331	12716
vrijstelling KEW	300	400	400	400	400	400	400
eigenwoningforfait	1800	1900	2000	1800	1800	1813	1860
netto voordeel	7800	9200	9700	9613	10189	10918	11256
OZB eigenaren	1100	1200	1300	1300	1300	1300	1400
Rioolrechten eigen woningen	500	600	600	600	600	650	650
fiscale subsidiering eigen woning	6200	7400	7800	7713	8289	8968	9206
overdrachtsbelasting eigen woning	2400	2400	2500	2800	3100	3000	3100
inclusief overdrachtsbelasting	3800	5000	5300	4913	5189	5968	6106

BRON: PUBLICATIES MINISTERIE VAN FINANCIËN; COELO. IN VERBAND MET HET ONTBREKEN VAN RECENTE GEGEVENS ZIJN ENKELE REEKSEN DOORGETROKKEN VOOR LATERE JAREN VANAF HET LAATSTE JAAR DAT DE GEGEVENS BESCHIKBAAR WAREN. DE BEDRAGEN ZIJN IN DAT GEVAL CURSIEF AANGEGEVEN.

Conclusie

Kijkend naar het budgettaire beslag van de fiscale behandeling eigen woning kan geconcludeerd worden dat het niet om een klein bedrag gaat, circa 6,5 miljard euro, 1,1% van het BBP. Jaarlijks neemt het budgettaire beslag toe met grofweg vijf procent en loopt daarmee in de pas met de autonome groei van de overheidsuitgaven. Wanneer dit wordt gerelateerd aan de gemiddelde stijging van de huizenprijzen de afgelopen jaren, is dit een bescheiden stijging, zeker wanneer wordt bedacht dat het aantal koopwoningen jaarlijks ook toeneemt met ongeveer een procent.

De redelijke stabiele ontwikkeling van het budgettaire beslag is enerzijds het gevolg van de dempende werking van de overdrachtsbelasting die steeg door de stijgende huizenprijzen en ook de dalende hypotheekrentetarieven. Anderzijds hebben de politieke onderhoudsmaatregelen die het afgelopen decennium zijn genomen om de hypotheekrente elke keer een slagje te zuiveren vanwege het onbedoeld gebruik van de maatregel er zeker ook aan bijgedragen dat het budgettaire beslag niet is toegenomen. Tot slot is een zekere toename van het budgettaire beslag logisch omdat het aantal eigenwoningen toeneemt, en de komende jaren blijft toenemen. De komende jaren is er wel een stijging te verwachten vanwege de afnemende opbrengsten uit de overdrachtsbelasting vanwege de inzakkende verkopen. Dat zijn overigens aanvaardbare fluctuaties over een periode van 30 jaar. Maar als de markt weer aantrekt, ebt dit effect weer weg. De ramingen van het CPB tot 2011 geven slechts een zeer beperkte toename te zien.¹¹³ Al met al kan geconcludeerd worden dat om budgettaire redenen er buiten het normale onderhoud geen aanleiding is om het beleid drastisch te herzien.

113 | Centraal Planbureau, Notitie, Nummer 2007/47, 6 juli 2007, Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning, Den Haag 2007.

5.3 Kopen en huren

Vaak wordt beweerd dat de overheid niet neutraal staat ten op zichte van kopen of huren van een woning. De overheid zou een vooroordeel hebben richting kopen. Is dat echter zo?

Overheidsondersteuning huren en kopen

Wanneer de ondersteuning voor kopers wordt vergeleken met die van huurders, moet bij huren niet alleen naar de huurtoeslag worden gekeken, maar ook naar de waarde die de niet-marktconforme huren vertegenwoordigen (zie paragraaf 6.4). Als gevolg van regelgeving en subsidiering kunnen en mogen corporaties de huren niet marktconform vaststellen. Hierdoor betaalt de huurder minder huur dan anders het geval zou zijn geweest. Dit is een impliciete financiële ondersteuning van huurders, die in de vergelijking met de steun aan kopers moet worden meegenomen. Wanneer dat gebeurt dan blijkt het verschil tussen huren en kopen aanmerkelijk kleiner te zijn dan wel wordt beweerd. Het CPB heeft berekend dat huurders een impliciete subsidie ontvangen van 14 miljard. Dit is nagenoeg gelijk aan de gederfde inkomsten vanwege de fiscale behandeling eigenwoning zoals het CPB die eerder berekende (waarbij ook rekening is gehouden met de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing waardoor het bedrag 7,5 miljard hoger uitkwam). De totaalbedragen moeten voor een eerlijke vergelijking worden omgeslagen per huishouden. Het aantal koopwoningen is ruim twee keer zo groot, zodat de ondersteuning bij een huurwoning dus twee keer zo groot is als bij een koopwoning. Het argument dat de overheid kopers bevoordeeld boven huurders is door deze studie ontzenuwd!

Tabel 6: Impliciete en expliciete subsidies in het woonbeleid volgens het CPB

Woonlastenverlaging door het woonbeleid, 2006		Totaal (mld euro)	Gemiddeld per huishouden	
			(dzt euro)	(%) ^b
Eigenaar-bewoners		14%	3%	22
w.v.	Aftrek hypotheekrente ^a	11%	2%	18
	Box 3 vrijstelling overwaarde	7½	2%	11
	Eigenwoningforfait	-2	-½	-3
	Overdrachtsbelasting	-3	-¾	-5
Huurders		14½	4%	49
w.v.	Huurregulering	8	2%	26
	Verhuurders	4½	1½	15
	Huurtoeslag	1¾	½	7
Onroerende zaakbelasting				
	Eigenaar-bewoners	-2%	-½	-3
	Huurders ^c	pm	pm	pm

BRON: MARTIN KONING, RAFAEL SAIJUA NISTAL EN JOS EBREGT, WONINGMARKTEFFECTEN VAN AANPASSING FISCALE BEHANDELING EIGEN WONING, CPB DOCUMENT NO 128, DEN HAAG 2006 EN CENTRAAL PLANBUREAU, GERBERT ROMIJN EN PAUL BESSELING, ECONOMISCHE EFFECTEN VAN REGULERING EN SUBSIDIERING VAN DE HUURWONINGMARKT, CPB DOCUMENT NO 165, DEN HAAG 2008.

- a Inclusief vrijstelling kapitaalverzekering en kosten van hypothecaire geldlening.
- b In procenten van de “markthuur” voor huurders en van de “huurwaarde” voor eigenaar-bewoners.
- c Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre woningcorporaties (een stijging van) de OZB doorberekenen aan hun huurders. Het woningwaarderingssysteem kent immers geen punten toe voor de OZB. Bovendien krijgen woningcorporaties de OZB voor een deel impliciet terug als de gemeente grond tegen verlaagde prijs uitgeeft. In de mate dat woningcorporaties de OZB wel doorberekenen in de huur, wordt het woonlastenverhogende effect ervan al gesaldeerd met de woonlastenverlagende werking van het huurbeleid.

De financiële ondersteuning van huurders (als gevolg van huurtoeslag en lage huren) en kopers (als gevolg van de fiscale behandeling eigen woning) heeft in miljarden uitgedrukt een vergelijkbare omvang. Huurders worden op twee manieren door de overheid financieel ondersteund: direct door de huurtoeslag en indirect doordat de door de overheid vastgestelde maximale huur in het gereguleerde gedeelte onder de markthuur ligt. Het voordeel voor de huurders dat corporaties als maatschappelijke ondernemingen de feitelijke huren door het ontbreken van een winstuitkering lager kunnen vaststellen dan de toegestane maximum huurprijs, dient in deze vergelijking buiten beschouwing te worden gelaten. Het voordeel voor de huurders als gevolg van overheidsregulering (3¼ duizend per jaar¹¹⁴) is vrijwel van gelijke omvang als de steun die de eigenwoningbezitter van de overheid ontvangt (3¼ duizend per jaar, inclusief 2¼ duizend per jaar in verband met vrijstelling box 3). Deze opmerkelijke uitkomst ontzenuwt het argument dat de overheid kopen bevoordeelt boven huren, en dat *om die reden* de vraagondersteuning van kopen moet worden aangepakt. Beter is het om afzonderlijk naar de merites van vraagondersteuning voor huurders en kopers te kijken.

Impact op de woonlasten

Een andere manier om een vergelijking te trekken tussen huurders en kopers is door naar de woonlasten te kijken. Ogenscheinlijk verlaagt de overheid de woonlasten van huizenbezitters door de hypotheekrenteaftrek, maar vanwege het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid leidt de aftrek er vooral toe dat de huizenprijzen extra stijgen, waardoor het voordeel weer (ten dele) teniet wordt gedaan. Bij huurders leidt het ingrijpen van de overheid wel tot lagere woonlasten.

114 | Dat is de optelling van 2¼ duizend euro vanwege huurregulering en ½ duizend euro vanwege de huurtoeslag, dus zonder de 1½ duizend euro van de vrijwillige verlaging van de aanvangshuren door de verhuurders.

Goede kwaliteit van de huurwoningen

De fiscale behandeling van de eigen woning en de huurregulering hebben ook niet geleid tot een tweedeling tussen huren en wonen qua kwaliteit. Zeker niet. Kijken we naar de kwaliteit van de huurwoningen, dan kan niet anders dan geconstateerd worden dat huurders in Nederland veelal in een kwalitatief goede woning wonen. Aan veel appartementen en rijtjeswoningen is – behalve aan de kleur van de kozijnen, die in een hele straat gelijk is – van buiten niet te zien of het om een huur- of een koopwoning gaat. Bij de huidige relatief hoge woningprijzen is huren niet per definitie duurder dan kopen. In de Randstad betalen huurders minder huur dan de (netto) hypotheekrente die ze zouden betalen als ze de woning zouden kopen. Al met al, is de positie van huurders niet slecht in Nederland en is er tot aan een basisniveau geen sprake van een tweedeling in woningkwaliteit tussen huurders en kopers. Er is in Nederland dus geen situatie ontstaan waarin de lagere inkomens met een slechte woning toe moeten omdat ze niet meer kunnen betalen. Gelukkig is een ruime en kwalitatief goede woning voor iedere Nederlander binnen bereik – zij het dat men er vanwege de schaarste soms lang op moet wachten. Die hoge kwaliteit voor iedereen is een verworvenheid van de verzorgingsstaat; de wachtlijsten een vervelend bijproduct. Ook in het onderwijs en de gezondheidszorg wordt nog steeds een hoge norm gehanteerd voor noodzakelijke zorg en voor iedereen toegankelijk onderwijs. In de woningbouw is dit zichtbaar in de gehanteerde normen voor de sociale woningbouw die de afgelopen decennia zijn meegegroeid met de welvaart.

Conclusie

De overheid kan geen bevoordeling van de koopsector worden verweten. Huren en kopen zijn in Nederland voor een gemiddeld huishouden redelijk vergelijkbaar qua steun van de overheid. Voor lagere inkomens is huren aantrekkelijker. Voor hogere inkomens kopen.

5.4 Eigen en vreemd vermogen

In de vorige twee paragrafen is geconstateerd dat noch de overheidsfinanciën, noch de verhouding tussen huren en kopen een argument vormt voor de verandering van de fiscale behandeling eigen woning.¹¹⁵ In deze paragraaf wordt ingaan op de vraag of de fiscale behandeling eigen woning lenen stimuleert ten kosten van sparen.

Eigen en vreemd vermogen

De vormgeving van de fiscale behandeling eigen woning stimuleert lenen (vreemd vermogen boven eigen vermogen). Wie moet kiezen tussen geld lenen voor de aanschaf van een huis of aanwenden van het eigen vermogen daartoe, wordt door

115 | In de publieke opinie worden soms nog meer argumenten genoemd. Voor een weerlegging daarvan zie het position paper van VNO-NCW, Fiscale aftrekbaarheid hypotheekrente eigen woning handhaven, zeggen VNO-NCW en MKB Nederland en de publicatie van de Rabobank, Woningmarkt en hypotheekrenteaftrek, 2004.

het fiscale systeem gedreven in de richting van het aantrekken van vreemd vermogen. Vreemd vermogen wordt bij de huidige rentestand bevoordeeld boven eigen vermogen. Dat heeft twee oorzaken. Het tarief waartegen de betaalde rente over de woningschuld mag worden afgetrokken is hoger dan de belasting over rendement op eigen vermogen. Het is fiscaal dus gunstiger om geld te lenen, dan spaargeld in te zetten voor een woning. Daarnaast is de werkelijk betaalde rente op een lening volledig aftrekbaar, terwijl het rendement op het vermogen fictief wordt bepaald op 4%. Aflossen van de hypotheek is zodoende fiscaal gezien niet aantrekkelijk wanneer de werkelijke rente boven de 4% ligt.

Het gevolg hiervan is dat veel eigenaar bewoners een grote schuld hebben. Al deze microsituaties tellen op macroniveau op tot een grote hypotheekschuld die de economie kwetsbaarder kan maken voor renteschokken, hetgeen mede afhangt van de financieringsconstructie en de looptijd van de hypotheek. Overigens kent Nederland verhoudingsgewijs veel langjarige renteperiodes, waardoor met name de langjarige rente van belang is. Deze langjarige rente fluctueert veel minder dan de korte rente. Een stijging van de rente leidt vroeg of laat tot hoger woonlasten van de gemiddelde burgers en tot minder belastinginkomsten voor de overheid vanwege een hogere hypotheekrenteafrek. Doordat de woonquote het afgelopen decennium sterk is toegenomen, is de gevoeligheid van de huizenprijzen voor de rente ook toegenomen. Niet alleen macro neemt de kwetsbaarheid toe vanwege de hoge schuld, dat geldt ook voor de financiële situatie van huishoudens. Rentestijgingen kunnen de maandlasten fors verhogen, wanneer de rentevaste periode afloopt. Bovendien wordt de neiging tot aflossen verminderd, doordat eigen middelen fiscaal anders worden behandeld dan geleend geld.

In de praktijk is het aantrekkelijk gebleken de woning zo veel mogelijk met vreemd geld te financieren en daar andere fiscale constructies – soms door de wetgever mogelijk gemaakt (spaarhypotheek) – mee te verbinden om te komen tot een maximale benutting van de hypotheekrenteafrek. Aflossen is niet langer de norm, maar een mogelijkheid. Wie wil kan een aflossingsvrije hypotheek nemen. De stimulering van het lenen is een gevolg van de fiscale behandeling van de eigen woning.¹¹⁶

Theoretisch gezien staat tegenover de hogere schuld ook een hoger eigen vermogen – dat immers niet benut is voor de aanschaf van de woning – zodat er geen invloed hoeft te zijn op de netto vermogenspositie. Om die reden is de bijleenregeling geïntroduceerd – waardoor mensen de overwaarde in hun oude woning moeten aanwenden voor de financiering van een nieuwe woning. Een ander gevolg is dat het risicoprofiel van huishoudens door de grote leningen wordt beïnvloed zeker wanneer beleggingen onderdeel uitmaken van de hypotheekconstructie zelf (beleggingshy-

¹¹⁶ | Een rekenvoorbeeld kan dit verhelderen. Eigen vermogen in box 3 levert bij een rente van 3,6 procent na aftrek van de vermogensrendementsheffing een netto rendement op van 2,4 procent. Een hypotheekschuld in box 1 kost bij een rente van 5 procent afgetrokken in de hoogste tariefschijf ook 2,4 procent. Bij een rendement hoger dan 3,6 procent is lenen voor een woning gunstiger dan betalen met eigen geld.

potheken). Huishoudens zijn hierdoor veel kwetsbaarder voor ontwikkelingen op de aandelenmarkt. Het is van groot belang dat banken in hun communicatie deze aspecten transparant en evenwichtig voor het voetlicht brengen.

Toename leenvermogen

De hoge hypotheekrenteaftrek zijn niet alleen gevolg van de fiscale behandeling van de eigen woning. Ook andere elementen spelen een rol. Zo zijn de hogere uitgaven aan de hypotheekrenteaftrek mede het gevolg van het toegenomen leenvermogen van huishoudens, doordat het inkomen van beide partners meetelt en aflossingsvrije hypotheek mogelijk zijn. Soms wordt gesteld dat jongeren het makkelijker vinden om een lening aan te gaan dan vroeger, of springen ouders bij (al dan niet in de vorm van generatiehypotheek). De factor waarmee het inkomen mag worden vermenigvuldigd om tot de maximale hypotheek te komen is door de lagere rente aanzienlijk gestegen, tot ruim vier keer het inkomen.¹¹⁷ Ook zijn in het verleden beleggingshypotheek afgesloten die de financiële polsstok verlengden. Inmiddels hebben deze beleggingshypotheek hun glans verloren. Enerzijds doordat de beurskoersen de afgelopen jaren sterk fluctueerden en –afhankelijk van het instapmoment– sterk zijn gedaald. Anderzijds hebben woekerpolissen het imago van beleggingshypotheek bepaald. De premies van deze woekerpolissen bleken voor een aanzienlijk deel op te gaan aan provisies en niet te worden belegd. In combinatie met matige tot slechte rendementsontwikkelingen (afhankelijk van het moment dat men instapte) is voor veel mensen inmiddels duidelijk geworden dat de voorgespiegelde rendementen bij lange na niet gehaald worden, en dus ook niet de verwachte opbouw van het kapitaal. Veel mensen zullen dus na dertig jaar nog een deel van hun hypotheek niet hebben afgelost. De veronderstelling is dat hier een aanzienlijke stijging van de waarde van de woningen tegenover staat.

Nederlandse hypotheekmarkt

Nederland kent een stabiele hypotheekmarkt. De hoge bedragen die Nederlanders kunnen lenen bij de bank, hebben niet geleid tot het verstrekken van te hoge hypotheek. Volgens De Nederlandsche Bank hebben maar heel weinig huishoudens een ‘kwetsbare’ hypotheek, minder dan een procent.¹¹⁸

Wel is het zo dat de markt voor hypotheek nogal ondoorzichtig is. Het is moeilijk voor consumenten om alle benodigde informatie te verkrijgen en de offertes zijn moeilijk onderling te vergelijken. De ondoorzichtigheid van de markt leidt tot een

117 | Een aantal jaren geleden kwamen zelfs hypotheek van zes à zeven maal het inkomen voor, maar dat is door de markt zelf weer gecorrigeerd.

118 | De Nederlandsche Bank, Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland, maart 2008, nr. 7, Amsterdam 2008. De DNB spreekt van kwetsbare huishoudens als de woonquote boven de 30 procent ligt, de hypotheeksom meer dan 6 keer het inkomen is, de rentelasten groter dan 90% van de hypotheeklasten zijn en de nominale hypotheeksom meer dan 75% van de aanschafprijs van de woning bedraagt.

verminderde prijsconcurrentie. Hassink en Van Leuvensteijn¹¹⁹ berekende dat het verschil tussen de hoogste en laagste hypotheekrente bij banken 0,60 procentpunt is en bij verzekeraars zelfs 1,28 procentpunt.¹²⁰ De grotere spreiding van de rentetarieven bij verzekeraars schrijven de auteurs enerzijds toe aan de segmentatie van de verzekeringsmarkt in klanten met een hoog risicoprofiel en een laag risicoprofiel. Anderzijds speelt de wijze van verkopen een rol. Banken verkopen hypotheek veelal direct via het eigen verkoopkanaal. Verzekeraars werken veelal met een tussenpersoon. Tussenpersonen hebben vaak belang bij de verkoop van bepaalde hypotheek omdat ze hiervoor bonussen ontvangen. Dit vermindert de objectiviteit van de informatieverstrekking. Op de markt voor hypotheek is de competitie derhalve imperfect.

Invloed hypotheekrenteaftrek op huizenprijzen

Welke invloed heeft de hypotheekrenteaftrek op de huizenprijzen. Het Centraal Planbureau schat dat de fiscale behandeling van de eigen woning de gebruikerskosten van eigenaarsbewoners met 20 procent verlaagt. Met andere woorden, dankzij deze fiscale behandeling kunnen mensen 20% meer betalen voor hun woning. Hoewel niet gezegd is dat mensen die 20% ruimte in hun portemonnee volledig aan wonen besteden, mag toch worden aangenomen dat in een krappe markt de prijzen hierdoor met 20% stijgen. In een ruime markt ligt dit anders. Dan betekent 20% lagere lasten dat men een grotere of betere woning kan kopen.

De functie van de hypotheekrente als bevordering van het eigen woningbezit komt beter tot zijn recht naarmate de woningmarkt ruimer is. Veel van de voorstellen in dit rapport zijn daar dan ook op gericht.

Conclusie

Geconstateerd kan worden dat de Nederlandse hypotheekmarkt, weliswaar niet erg doorzichtig, maar wel gezond is. Nederland kent geen Amerikaanse toestanden. Wel wordt lenen gestimuleerd en sparen ontmoedigd door de huidige vormgeving van de fiscale behandeling van de eigenwoning die vreemd vermogen anders behandelt dan eigen vermogen.

Toekomst

Een van de oorzaken dat lenen gestimuleerd wordt, is het verschil in tarief tussen box 1 en box 3.¹²¹ Het is wenselijk dat die tariefsverschillen minder worden. De Koninklijke route is via een verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting in box 1. Dit kan door een zodanig aanpassing van de tariefstructuur dat een vlak tarief ont-

119 | Wolter Hassink en Michiel van Leuvensteijn, Price-setting and Price Dispersion in the Dutch Mortgage Market, CPB discussion paper No 21, Den Haag 2003.

120 | Over de periode 1996-2001 bij een hypotheek met een rentevaste periode van 10 jaar.

121 | De inkomstenbelasting kent 3 boxen. Box 1 voor werk en wonen, box 2 voor aanmerkelijk belanghouders en box 3 voor sparen en beleggen.

staat.¹²² In het WI-rapport *Evenredig en rechtvaardig*¹²³, is destijds berekend dat een vlak tarief in de inkomstenbelasting van 37 procent mogelijk is.¹²⁴ De aftrekbaarheid van de hypotheekrente geschiedt dan automatisch ook tegen een tarief van 37%. Dat geldt voor alle inkomens en aftrekposten. Iedereen kan dan de hypotheekrente tegen hetzelfde percentage aftrekken. En passant verdwijnt daarmee een inkomenspolitiek element van de hypotheekrenteaftrek (hetzelfde huis kost iemand met een laag inkomen netto meer dan iemand met een hoog inkomen). Door het lagere tarief in de inkomstenbelasting, wordt het verschil tussen de tarieven in box 1 en box 3 klein. Zodoende wordt bereikt dat inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen gelijk worden belast. Belastingarbitrage op grond van tariefsverschillen tussen box 1 en box 3 wordt zo in belangrijke mate verminderd. Het is op grond van verschil in belastingtarieven dan nauwelijks meer lonend om vreemd vermogen aan te trekken in plaats van eigen vermogen in te benutten. Die bevoordeling van vreemd vermogen in de huidige systematiek van de fiscale behandeling van de eigen woning wordt daarmee grotendeels weggenomen. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is voornemens om in het voorjaar van 2009 een studie naar de sociale vlaktax te verrichten waarin bovenstaand voorstel nader wordt uitgewerkt. Daarin zullen ook verdere stappen in de richting van een geïntegreerd of synthetisch inkomensbegrip worden gezien.¹²⁵

Kortom, met een vlak tarief in box 1, dat nauwelijks hoger is dan dat in box 3, wordt zowel een inkomenspolitiek element uit de hypotheekrenteaftrek verwijderd, als de prikkel tot arbitrage in belangrijke mate verminderd. Tegelijk neemt ook het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek substantieel af. Het systeem als zodanig blijft ongewijzigd, alleen de tarieven in de inkomstenbelasting veranderen.

5.5 Transactiekosten

De koop van een woning gaat gepaard met transactiekosten. Alleen al het kopen zelf kost veel geld. De makelaar moet worden betaald, de taxateur, eventueel het bouwkundig keuringsbureau, de provisie van de hypotheekverstrekker, de notaris voor het passeren van de overdracht van de woning en de hypotheekakte, en ook de overheid die overdrachtsbelasting in rekening brengt. Allemaal kosten die bij de

122 | Naast het vlakke tarief zullen de inkomensafhankelijke kortingen verder moeten worden geïmplementeerd en verdiept. Tevens moet worden gezien of dit vlakke tarief moet worden gecombineerd met een solidariteitsheffing voor topinkomens. Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in participeren*, Den Haag 2006, pp. 122-124.

123 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig*. Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op herstel van draagkracht, Den Haag 2001.

124 | De tariefsverlaging wordt voor een derde gefinancierd doordat aftrekposten minder waard worden.

125 | Bij een volledig gelijk tarief in box 1 en box 3 is sprake van een geïntegreerd of synthetisch inkomensbegrip. Zie een pleidooi hiervoor in Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herstel van draagkracht*. Beleidsadvies inzake de Belastingherziening 2001, Den Haag 2000.

verhuizing naar een huurwoning niet worden gemaakt. Daarbij komen nog de kosten van het verhuizen zelf en het inrichten van de woning. Al met al kunnen de kosten van een wisseling van woning flink in de papieren lopen. Deze transactiekosten zijn een reden waarom mensen niet snel verhuizen.

De overheid verhoogt deze transactiekosten aanzienlijk door het heffen van belasting op overdracht van onroerend goed via een overdrachtsbelasting van 6% van de waarde van de transactie.

Wanneer de kosten gemoeid met het veranderen van woning hoog zijn, zullen mensen minder snel geneigd zijn te verhuizen. Vermindering van de transactiekosten kan daarom de mobiliteit bevorderen, en de werking van de woningmarkt verbeteren. Ook kan het de werking van de arbeidsmarkt bevorderen doordat mensen dan makkelijker een baan in een ander deel van het land kunnen accepteren.¹²⁶

De verhuismobiliteit ligt in Nederland op gemiddeld 6%. Dat is hoger dan in Duitsland, Frankrijk en België, maar lager dan in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.¹²⁷

Een procent lagere transactiekosten (uitgedrukt als percentage van de waarde van de woning en gegeven de 6 procent overdrachtsbelasting) leidt tot 8 procent meer verhuizingen van huiseigenaren, volgens onderzoek van Van Ommeren en Leuvensteijn.¹²⁸ Verlaging van de overdrachtsbelasting hoeft volgens hen niet te leiden tot hogere huizenprijzen omdat huizenmarkt beter gaat werken door de verbeterde mobiliteit. Een verlaging van de transactiekosten leidt dus niet per se tot hogere huizenprijzen.

Overdrachtsbelasting

Afschaffing of vermindering van de overdrachtsbelasting zou om deze redenen wenselijk zijn. Tegen verlaging pleit dat de overheid minder belastinginkomsten ontvangt.¹²⁹ In 2007 leverde de overdrachtsbelasting voor eigen woningen 3,0 miljard euro op, 0,5% van het BBP.

126 | Een verbetering van de infrastructuur, waardoor de reistijd vermindert, verbetert ook de werking van de arbeidsmarkt.

127 | Jos van Ommeren van en Michiel Leuvensteijn New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility, CPB discussion paper No 18, Den Haag, mei 2003, p. 8.

128 | Idem.

129 | Een verlaging van de overdrachtsbelasting betaalt zich deels zelf terug via invorderingskosten. De overdrachtsbelasting bedraagt 6% van de aankoopwaarde. De rente over de overdrachtsbelasting is aftrekbaar van de inkomstenbelasting als deze kosten zijn meegenomen in de hypotheekrente. Dat betekent dat gedurende 30 jaar 6% van de waarde van de woning aftrekbaar is. De overdrachtsbelasting op eigen woningen levert jaarlijks 3 miljard euro op. Bij een hypotheekrente van 6% en een aftrek van 42% loopt de overheid 75 miljoen aan belastinginkomsten mis. Tellen we dit op voor 30 jaar uitgaande van een discontovoet van 4% dan is de contante waarde gelijk aan 45 procent van de betaalde overdrachtsbelasting. Dat betekent dat in een individueel geval bijna de helft van de betaalde overdrachtsbelasting op termijn weer terugkeert in de vorm van hypotheekrenteaftrek. Deze gegevens mogen niet zomaar worden veralgemeniseerd. Op macroniveau moet ook rekening worden gehouden met mensen die niet lenen voor de overdrachtsbelasting, maar contant betalen. Ook kan een verlaging van de overdrachtsbelasting in een gespannen markt leiden tot hogere huizenprijzen, waardoor het invorderingseffect

De afschaffing van de overdrachtsbelasting specifiek voor starters zou het mogelijk kunnen maken om een huis beter betaalbaar te maken voor starters. Nadeel is dat het voorstel een grote ‘dead weight loss’ kent: een aanzienlijk deel van de vermindering van de belasting zal in een krappe woningmarkt leiden tot een stijging van de prijzen van huizen voor starters omdat de leencapaciteit toeneemt. Anders dan bij doorstromers is bij starters de mobiliteit al groot, waardoor de werking van de markt niet toeneemt. Het lijkt dus niet zinvol om alleen voor starters de overdrachtsbelasting te verlagen. Dit pleit voor een algemene verlaging van de overdrachtsbelasting.¹³⁰

5.6 Ondersteuning van starters

Starters zijn een groep die het moeilijk hebben op de woningmarkt. Woningen zijn voor hen moeilijk betaalbaar. Drie instrumenten zijn voor starters in het bijzonder van belang.

1. De Nationale Hypotheek Garantie (NHG)
2. Koopsubsidie
3. Startersleningen

Starter op de woningmarkt is iedereen die een koopwoning zoekt en nu niet in een eigen koopwoning woont. Er zijn circa 130.000 starters.

5.6.1 Nationale hypotheekgarantie

Sinds 1995 bestaat de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) – voorheen gemeentegarantie. Het is een garantie die een huizenkoper kan krijgen bij het afsluiten van een hypotheek. De NHG is de verantwoordelijkheid van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen en staat garant bij eventuele problemen met het betalen van de hypotheeklasten door de eigenwoningbezitter. Eind 2006 waren er voor 91 miljard euro aan leningen geborgd. Omdat de bank door de borging aanzienlijk minder risico loopt, ontvangt de lener een rentekorting. Dit verlaagt de maandlasten of biedt ruimte voor een hogere hypotheek. De hypothecaire lening mag niet meer bedragen dan 265.000 euro. De grens is in de afgelopen jaren flink opgetrokken.

Tabel 7: Grens Nationale Hypotheekgarantie

	Grens NHG
2003	€225.000
2004	€230.000
2005	€240.000

zich in het geheel niet voordoet, en alleen de budgettaire derving overblijft. Hoe groot het inverteffect van verlaging van de overdrachtsbelasting is, kan dus niet eenvoudig worden vastgesteld. Het maximale inverteffect is 1,4 miljard bij een opbrengst van de overdrachtsbelasting van 3,0 miljard.

¹³⁰ | De precieze maatvoering zal nog worden gezien in een studie over de fiscaliteit dat het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA voornemens is binnenkort te verrichten.

Grens NHG	
2006	€250.000
2007	€265.000
2008	€265.000

De 'voorwaarden en normen' betreffende de NHG moeten worden goedgekeurd door de Minister van VROM en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Dit geldt dus ook voor een eventuele verhoging van de norm.

5.6.2 Koopsubsidie

Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW)

In de Wet bevordering eigenwoningbezit is de koopsubsidie geregeld. Dat is een maandelijkse belastingvrije bijdrage in de hypotheeklasten van maximaal 152 euro.¹³¹ De wet sluit aan bij de voorwaarden van de Nationale Hypotheekgarantie. De regeling kent een maximum budget en is dus geen open einde-regeling.¹³² Per 1 januari 2007 zijn de inkomens- en kooprijsgrenzen verruimd en zijn de regels vereenvoudigd zodat ze aansluiten bij de voorwaarden van de Nationale Hypotheekgarantie. Vanaf 1 januari 2009 vallen ook huishoudens die een woning kopen via een tussen-vorm (eigendomsdelen, of huurders die kopen met een korting) onder de regeling. Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de regeling. SenterNovem voor de uitvoering. Het eerste half jaar zijn een kleine 5.000 aanvragen ingediend.¹³³ Op jaar-basis dus circa 10.000. De beschikbaarheid van de koopsubsidie helpt huishoudens met een laag inkomen en starters bij de aanschaf van een eerste woning.

5.6.3 Startersleningen

Wat is een starterslening?

Startersleningen worden door gemeenten aangeboden en komen naast een lening bij de bank. De lening overbruggt het verschil tussen de totale koopsom van een woning en de maximaal mogelijke hypotheek op basis van het inkomen. De lening is de eerste 3 jaar renteloos en aflossingsvrij, en beweegt daarna mee met de inkomensontwikkeling van het huishouden. Gemeenten bepalen zelf de voorwaarden waaronder de lening kan worden verkregen (de doelgroep, de maximale hoogte van de Starterslening, de woningcategorie (bestaande woningen en/of nieuwbouw) en het prijssegment.

131 | De hypotheek mag in 2008 maximaal 171.558 euro bedragen en de rente moet voor minimaal 10 jaar vaststaan. Het eigen vermogen mag niet meer zijn dan 20.014 euro per persoon, het inkomen niet hoger dan 38.000 euro. In de Randstad kan met de koopsubsidie dus slechts een kleine woning worden gekocht.

132 | In 2007 was 764.160 euro beschikbaar voor de regeling.

133 | Brief Minister Vogelaar aan de Tweede Kamer van 18 juni 2008 betreffende Beantwoording kamervragen over de afhandeling van aanvragen voor koopsubsidie.

Doel van de regeling is om voor startende (thuiswonende) jongeren tot 30 jaar (1) de bereikbaarheid van een eigen koopwoning te vergroten en (2) doorstroming van sociaal betaalbare huurwoningen naar een koopwoning te stimuleren.

De startersleningen zijn in 2008 goed op gang gekomen. Veel gemeenten introduceren ze.

Aflossen van de lening

De lening kent een looptijd van dertig. Rente en aflossing worden betaald op basis van annuïteit.¹³⁴ De eerste drie jaar hoeft geen rente te worden betaald. Aflossen hoeft in die tijd ook niet. Daarna volgt een inkomenstoets om te bekijken of er genoeg wordt verdiend om te beginnen met aflossen. Eventueel volgt na vijf jaar een tweede toets.

Gemeenten die meedoen met de starterslening zijn aangesloten bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Het SVn is de beheerder van 'geoomerkte fondsen' van overheden voor bouwen en gebouwde omgeving. Gemeenten openen een eigen startersfonds bij het SVn. De kosten voor de gemeenten zijn de rentekorting die ze geven aan leners. De lasten van de gemeenten worden gehalveerd door het nationale Startersfonds waarin het Rijk middelen heeft gestopt. Soms doen provincies ook nog een duit in het zakje, zodat de kosten nogmaals halveren. Aflossing en rente op de Startersleningen gaan weer terug in het fonds, zodat er continu middelen beschikbaar komen voor nieuwe leningen.

Welke voorwaarden stellen gemeenten?

Het voordeel van de decentrale vaststelling van de voorwaarden is dat gemeenten gericht rekening kunnen houden met de lokale situatie. Vooral wat betreft de prijs en degenen die in aanmerking komen (leeftijd en of ze al in de gemeente wonen).

VOORWAARDEN VAN GEMEENTEN

Leeftijd: vanaf 18 jaar tot maximaal tot 30 à 40 jaar; soms geen leeftijdseis.

Prijs: ademt mee met regio (170.000 in Voorst; 265.000 in Amsterdam).

Hoogte starterslening: 30.000-40.000 euro of maximaal 20% van verwervingskosten maximaal 57.500 euro.

Economische of maatschappelijke binding: woonplaats in de gemeente zelf, soms minimale periode woonachtig.

Inkomen: maximaal huishoudinkomen van 1,5 tot 2 maal modaal.

Huurwoning achter laten: men moet een huurwoning achterlaten of nog niet zelfstandig wonen.

Nieuwbouw of bestaand: meestal ver- of nieuwbouw, soms ook bestaande bouw.

134 | Bij een annuïteitenhypotheek is gedurende de looptijd van de hypotheek het totaalbedrag van rente en aflossing constant. Aan het begin van de looptijd wordt maar weinig afgelost en veel rente betaald. Aan het eind is het precies andersom.

Wat zijn de nadelen van een starterslening?

De starterslening komt bovenop de reguliere lening. De totale lening mag niet meer zijn dan de NHG norm. Men kan dus maximaal het verschil lenen tussen wat men maximaal bij de bank kan lenen en het maximum dat de Nationale Hypotheekgarantie hanteert.

Omdat de starterslening pas na drie jaar hoeft te worden afgelost, stijgen na drie jaar de vaste lasten. Dit kan de structurele financiële situatie de eerste drie jaar vertekenen.

Startersleningen kunnen ten koste gaan van starters zonder starterslening. De starterslening kan dan prijsopdrijvend werken. De vraag aan de onderkant van de markt neemt immers toe, waardoor de prijzen zullen stijgen. Of de starterslening prijsopdrijvend werkt hangt er helemaal van af of tegelijkertijd gezorgd wordt voor een toename van het aanbod. De combinatie van meer leencapaciteit en meer woningen, is geen probleem. Meer leencapaciteit in combinatie met een stagnerend woonaanbod, kan leiden tot prijsopdrijving.

Zijn startersleningen een oplossing?

Per saldo dragen startersleningen bij aan de betaalbaarheid van woningen voor jongeren. De ingroeiperiode van drie jaar kan met name starters helpen die aan het begin staan van hun loopbaan. Ook de zelfregulering door gemeenten van het instrument is positief.

5.7 Conclusies

De politieke discussie rond de woningmarkt spitst zich toe op de hypotheekrenteaf trek. Hoewel zeker niet onbelangrijk, is de aftrek niet de oorzaak van de verstoringen op de woningmarkt. Geleidelijk afschaffen of verminderen van de aftrek draagt daarom niet bij aan het beter werken van de woningmarkt. Op de korte termijn kunnen de gevolgen zelfs negatief zijn. Ook vanuit budgettaire oogpunt en vanuit de behandeling van huren ten op zichte van kopen zijn er geen argumenten om de fiscale behandeling van de eigen woning ter discussie te stellen. Er is dus geen aanleiding de fiscale behandeling van de eigen woning ten principale aan te passen.

In algemene zin kan worden gesteld dat verlaging van het tarief in de inkomstenbelasting het (budgettaire) belang van de hypotheekrente vermindert. Bij een vlak tarief in de inkomstenbelasting kan iedereen de rente tegen eenzelfde percentage aftrekken. Dit leidt tot een heldere systematiek, waardoor de hypotheekrente-aftrek het karakter krijgt van een heffingskorting. Bovendien zal een meer gelijke heffing op inkomen en vermogen bevorderen dat arbitrage tussen eigen en vreemd vermogen wordt voorkomen.

De overdrachtsbelasting is wel een remmende factor op de woningmarkt en op de verhuismobiliteit, en dient in het kader van vereenvoudiging van het fiscale stelsel te worden meegenomen. Om een en ander in samenhang te bezien is het

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA voornemens om in 2009 een studie te verrichten waarin deze voorstellen nader zullen worden uitgewerkt.

6 | Huurmarkt: (ver)huren vanuit zeggenschap bekeken

6.1 Feiten en cijfers

Stand van zaken

Nederland telt 6,9 miljoen woningen, waarvan 3,1 miljoen huurwoningen. Van alle huurwoningen zijn er 2,4 miljoen in het bezit van corporaties en 700.000 in bezit van overige verhuurders. Drie van de vier huurwoningen zijn dus corporatiewoningen. Van alle woningen valt ruim 44% in het huursegment; 36% zijn toegelaten corporatiewoningen en 9% zijn overige huurwoningen.

De huurwoningen van bedrijven en particulieren zijn vergelijkbaar met de woningen van corporaties in het midden en lage segment. De woningen van institutionele beleggers zijn vooral te vinden in het hoogste woonsegment.

In Nederland mag één op de drie woningen tot sociale huursector worden gerekend en in de grote steden ligt dit met de helft van het aantal woningen nog aanzienlijk hoger. De omvang van de sociale huursector in Nederland is in vergelijking met andere landen groot. In Polen is één op de vier woningen een sociale huurwoning en in Engeland, Zweden, Denemarken en Tsjechië ongeveer één op de vijf, en in Frankrijk en Finland één op de zes.¹³⁵ Andere landen kennen veel lagere percentages.

Figuur 16: Sociale huisvesting als percentage van het totaal aantal huurwoningen en van het totaal aantal woningen (2004).

	sociale huursector als	
	% totale huursector	% totale huizenvoorraad
Oostenrijk	35,4	14,3
Belgie	23,0	7,0
Tjechie	80,0	20,0
Denemarken	43,0	20,0
Finland	50,0	17,2
Frankrijk	45,5	17,5
Duitsland	12,5	6,5
Griekenland	0,0	0,0
Ierland	45,0	8,0
Nederland	76,8	34,6
Portugal	15,8	3,3
Slowakije	54,0	4,5
Spanje	11,6	0,9
Zweden	45,0	21,0

BRON: NATIONAL BOARD OF HOUSING BUILDING AND PLANNING, SWEDEN AND MINISTRY FOR REGIONAL DEVELOPMENT OF THE CZECH REPUBLIC, HOUSING STATISTICS IN THE EUROPEAN UNION 2004, 2005, P. 82.

135 | Ministerie van VROM, The Dutch social housing system from a European perspective: similarities and differences vis-à-vis the other EU member states, Den Haag z.j.

DUITSLAND

In Duitsland is de huur/koop verhouding 60/40. Er zijn daar dus relatief meer huurwoningen dan in Nederland. Er zijn echter nauwelijks sociale huurwoningen. Verhuurders kunnen een objectsubsidie aanvragen, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Circa 5% van alle woningen valt hieronder.¹³⁶ In Duitsland bestaat wel een 'Mietspiegel', een soort register van huurwoningen. Deze huurspiegel geeft aan wat een redelijk huur is en hoeveel de huur jaarlijks mag stijgen. Verhuurders moeten zich houden aan de jaarlijkse stijging. De hoogte mogen zij initieel zelf vaststellen. In feite is hier dus sprake van een private markt, die via objectsubsidies sociaal wordt gemaakt, en via de 'Mietspiegel' zittende huurders beschermt, maar wel vrij laat aan de verhuurder hoeveel huur hij wil vragen als de woning leeg staat. Het Duitse huurstelsel past qua ideologie goed bij de Christendemocratie. De markt is vrij, maar verhuurders kunnen zich vrijwillig voegen naar de 'Mietspiegel'.¹³⁷

In onderstaande tabel staan de ontwikkeling van het aantal huurwoningen tussen 2003 en 2007 weergegeven. Te zien is dat het totale aantal huurwoningen heel licht afneemt. In de laatste twee kolommen staat het aantal punten waarmee de woning gewaardeerd wordt. Hoe hoger het aantal punten, hoe hoger de kwaliteit van de woning. Het gemiddelde aantal punten is de afgelopen vier jaar flink gestegen. In Amsterdam en Rotterdam is het gemiddelde aantal punten aanzienlijk lager dan gemiddeld in Nederland. De andere grote steden volgen het gemiddelde beeld van Nederland.

Figuur 17: Aantallen huurwoningen in 2003 en 2007 en WWS-punten

	Aantal woningen				Gemiddelde wws-punten	
	x 1000		in %			
	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Toegelaten instellingen (corporaties)	2.382	2.274	76%	75%	124	134
Niet commerciële instellingen	126	77	4%	3%	126	126
Niet winstbeogende verhuurders	2.508	2.351	80%	77%	124	134
Institutionele beleggers	172	189	6%	6%	155	165
Bedrijven	152	231	5%	8%	120	139
Particulieren	291	281	9%	9%	110	123

¹³⁶ | Marietta Haffner, De Duitse Mietspiegel. Marktconforme regulering van huren, SEV, Rotterdam 2006.

¹³⁷ | Deze inrichting doet denken aan het idee van de maatschappelijke onderneming in de zorg zoals dat eerder in 1999 door de CDA-Tweede Kamerfractie is gepresenteerd voor de zorg. Zorgverzekeraars konden ervoor kiezen om maatschappelijke zorgondernemingen te worden en zich vrijwillig te houden aan een aantal regels. Als ze dat deden had dat bepaalde voordelen. CDA-Tweede Kamerfractie, Naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg. Discussievoorstel om te komen tot een betere verantwoordelijkheidsverdeling in de gezondheidszorg te komen, Den Haag 1999.

	Aantal woningen				Gemiddelde wws-punten	
Commerciële verhuurders	615	701	20%	23%	132	146
Totaal	3.123	3.052	100%	100%	125	136

BRON: MINISTERIE VAN VROM, FEITEN EN ACHTERGRONDEN VAN HET HUURBELEID 2003 EN 2007, DEN HAAG 2007, BIJLAGEN.

Aantal sociale huurwoningen blijft gelijk

Het aantal sociale huurwoningen is de resultante van nieuwbouw, aankoop, verkoop, sloop, samenvoeging, splitsing en overig. Onderstaande tabel geeft de onderliggende dynamiek weer van de ontwikkeling van het aantal sociale huurwoningen tussen 2002 en 2006.¹³⁸

Figuur 18: Mutatie aantal woongelegenheden woningcorporaties (2002-2006)

	2002	2003	2004	2005	2006	Mutatie 2002-2006 in % woongelegenheden primo 2002
Aantal woongelegenheden per 1 jan	2.440.500	2.432.400	2.420.200	2.411.900	2.408.600	
Nieuwbouw	13.600	13.800	18.800	21.800	24.700	3,8%
Aankoop (alleen van buiten de sector)	6.600	5.300	2.300	8.100	5.800	1,2%
Verkoop	14.100	15.800	15.800	17.100	17.100	3,3%
verkoop aan eigenaar bewoners	12.400	14.800	15.000	16.400	15.800	3,1%
verkoop aan beleggers en overigen	1.700	1.000	700	700	1.300	0,2%
Sloop	9.700	14.200	13.500	14.000	16.600	2,8%
Overige mutaties	-4.600	-1.100	-400	-2.000	-1.600	-0,5%
Aantal woongelegenheden per 31 dec	2.342.400	2.420.200	2.411.900	2.408.600	2.403.700	
Nieuwbouw koopwoningen	5.200	5.100	6.300	7.200	7.900	

BRON: CENTRAAL FONDS VOLKSHUISVESTING, SECTORBEELD 2007, NAARDEN 2007, P. 10.

¹³⁸ | Bedacht moet worden dat de in aantallen relatief gelijkblijvende omvang van de sociale huursector relatief een inkrimping betekent omdat tussen 2002 en 2006 het aantal woningen in Nederland toenam van 6.709.700 naar 6.969.900 woningen. Het aandeel sociale huurwoningen daalde daardoor in vijf jaar 34,9% naar 32,7%.

Aandeel corporatiewoningen neemt af

Doordat aantal corporatiewoningen de laatste vijf jaar licht afnam en tegelijkertijd de totale Nederlandse woningvoorraad groeide van 6.709.700 woningen primo 2002 naar 6.969.900 woningen ultimo 2006, nam de kwantitatieve betekenis van de corporatiesector binnen de Nederlandse woningmarkt af. Van 34,9% daalde het marktaandeel in vijf jaar naar 32,7%. Het aandeel van commerciële verhuurders nam in die periode juist toe en ligt nu rond de 10 procent.

Voldoende sociale huurwoningen

De woningcorporaties huisvesten met voorrang bewoners uit de primaire doelgroep. Dat zijn huishoudens met een inkomen tot de huurtoeslaggrens. In 2008 lag deze grens voor alleenstaanden onder de 65 jaar met op een inkomen tot 20.600 euro en voor meerpersoon huishoudens bij een inkomen van 27.950 euro. In Nederland behoort 1,3 miljoen mensen tot deze primaire doelgroep. Een deel hiervan woont niet in een sociale huurwoning, maar in een commerciële huurwoning of in een eigen woning of wacht op het vrijkomen van een sociale huurwoning. Dus minimaal een miljoen sociale huurwoningen wordt bewoond door mensen die niet tot de primaire doelgroep behoren.

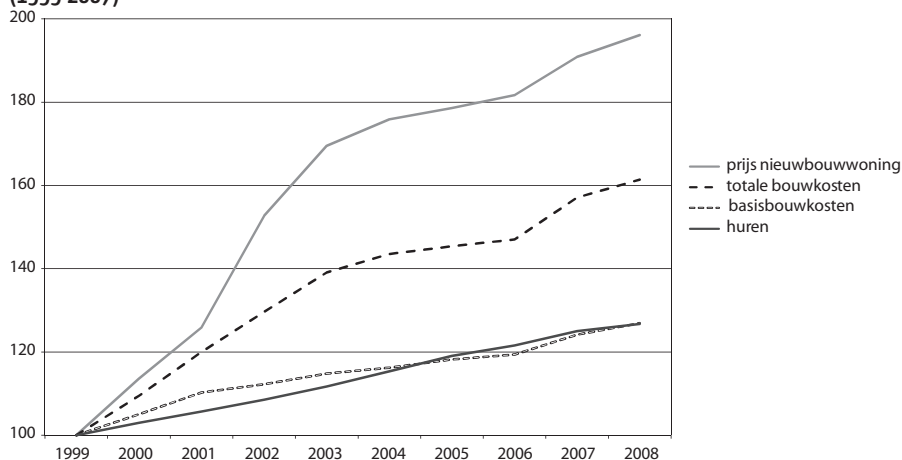
In verhouding tot deze primaire doelgroep is het aantal corporatiewoningen groot. De bouw of het aankopen van sociale huurwoningen is derhalve niet nodig omdat er een tekort aan sociale huurwoningen zou zijn. Er zijn voldoende sociale huurwoningen gemeten aan de doelgroep. Veeleer is er behoefte aan doorstroming van huurders met een modaal of hoger inkomen naar een duurdere huur of koopwoning. Dan zouden de sociale huurwoningen vrijkomen voor de primair doelgroep. Dat neemt niet weg dat omwille van de differentiatie in een wijk of buurt wenselijk kan zijn sociale huurwoningen bij te bouwen. Temeer daar corporaties een kwart van de nieuwe woningen bouwen. Daarbij gaat het voor een aanzienlijk deel om vervangende nieuwbouw voor gesloopte woningen.

De kloof tussen huur en koop

Wanneer de huurstijgingen worden vergeleken met de prijsstijgingen in de woningbouw, dan blijkt dat de huren gelijk zijn gestegen met de bouwkosten (basisbouwkosten).

Echter wanneer wordt gekeken naar wat het heden ten dage kost om een gemiddelde woning te bouwen, dan blijven de huren ver achter bij de kosten van een nieuwbouwwoningen. Hogere kwaliteit en langere doorlooptijden resulteren in hogere ontwikkelkosten en hebben het bouwen als zodanig duurder gemaakt (totale bouwkosten). Dan is nog geen rekening gehouden met de prijs van de grond die nodig is. Wanneer ook de gestegen grondprijzen worden meegenomen (prijs nieuwbouwwoning) lopen de indexen nog verder uiteen.

Figuur 19: Stijging huren, basis bouwkosten, totale bouwkosten en nieuwbouwwoning (1999-2007)



BRON: CBS, STATLINE EN NVB, NVB THERMOMETER KOOPWONINGEN VOORJAAR 2008, VOORBURG 2008.

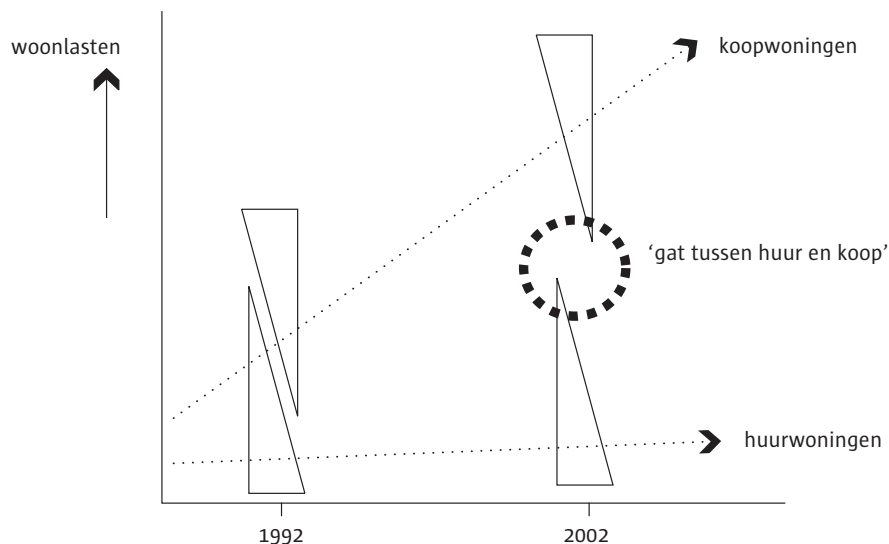
De huren zijn de afgelopen tien jaar nauwelijks meer gestegen dan de inflatie, terwijl de kooprijzen een factor 2 zijn gestegen.

En hoewel de jaren van sterke stijging achter ons liggen, stegen de koopwoningen de afgelopen jaren nog steeds circa 4% per jaar in waarde.¹³⁹ Huren is dus nauwelijks duurder geworden. Kopen is heel veel duurder geworden.

In de woonvisie van de provincie Gelderland uit 2003 is deze ontwikkeling op grafisch wijze inzichtelijk weergegeven. De kloof tussen huren en kopen is dermate groot geworden dat er een sprake is van een gat tussen huur en koop. De afgelopen jaren is de kloof verder gegroeid.

¹³⁹ Internationaal gezien is 4% een hele bescheiden stijging. In Spanje en het Verenigd Koninkrijk stegen de prijzen veel harder, waardoor sprake is van een 'huizenbubble'.

Figuur 20: Kloof huren en kopen



BRON: WOONVISIE PROVINCIE GELDERLAND, 2003.

Een gevolg van de kloof tussen huur en koop is dat de doorstroming op de woningmarkt stagneert. Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert¹⁴⁰ dat in regio's waar de doorstroming van huur- naar koopwoningen hapert, zoals in het noordelijk deel van de Randstad, het van belang is meer koopwoningen te bouwen en huurwoningen om te zetten naar koopwoningen. Daardoor wordt de prijsverhouding tussen huur- en koopwoningen evenwichtiger en krijgen met name huishoudens met een laag en midden inkomen meer keuzemogelijkheden tussen het huren of kopen van een woning. Nu ontbreken die keuzemogelijkheden in veel woningmarktregio's omdat de koopwoningen er duur zijn.

Conclusie

Het aandeel van sociale huurwoningen in de totale woningvoorraad is hoog (33%), ook in internationaal opzicht. Veel huurwoningen van corporaties worden gehuurd door mensen met een midden of hoger inkomen. Minimaal een miljoen huurders van een corporatiewoning, behoren niet tot de primaire doelgroep, aan wie corporaties bij voorrang hun woningen willen verhuren.

De kloof tussen huren en kopen is de laatste jaren sterk toegenomen; de huren stegen minder sterk dan de huizenprijzen. Kopen is relatief duurder geworden. Ook in absolute termen is kopen duur. Het gevolg hiervan is dat huurders minder snel

140 | Planbureau voor de Leefomgeving, Gusta Renes en Margit Jókövi, Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop, Den Haag 2008.

overstappen naar de koopsector. De doorstroming stokt. Ook de huurdersmarkt wordt hierdoor minder toegankelijk.

De bron van de gegroeide kloof zijn de kunstmatige prijzen. De huren worden kunstmatig laag gehouden door de huurprijsregulering. De huizenprijzen staan daarentegen onder continue druk door structurele schaarste vanwege het geringe aantal woningbouwlocaties. Hierdoor zijn de huur en koopmarkt uit elkaar gegroeid.

Het is wenselijk de kloof tussen de huur- en de koopmarkt te verkleinen. Dat biedt mensen een betere keuze tussen huren en kopen en zorgt voor een betere doorstroming op de woningmarkt. Dit vergt een meer ontspannen woningmarkt.

6.2 Woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen

6.2.1 Veranderende rol van corporaties

De rol van woningcorporaties is aan grote verandering onderhevig. Waren corporaties vroeger verhuurders van sociale huurwoningen met een grote nadruk op beheer van vastgoed, nu zijn het actieve vastgoedbeheerders met een grote rol bij de leefbaarheid in wijken. Volgens de sector zelf is de focus verschoven van stenen naar mensen.¹⁴¹

De positie van woningcorporaties staat onder druk. Sommigen willen het beheer over het vermogen van corporaties in handen geven van de huurders en van corporaties huurdersverenigingen maken. Anderen zien corporaties als een verlengstuk van de overheid, omdat (de zeggenschap over) het vermogen de overheid toe zou komen. In deze visie moet het vermogen onder democratische controle staan, en kan het praktische beheer van het vastgoed in handen blijven van corporaties. Weer anderen zien woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen met een sociale missie. De overheid stelt de kaders, maar bemoeit zich niet met de aanwending van het vermogen. De laatste opvatting past in een christendemocratische visie.

In al deze visies schiet de huidige wetgeving rond corporaties te kort. De kernvraag is die naar de zeggenschap over het vermogen. Ligt die bij de overheid of bij de corporatie zelf als maatschappelijke onderneming. Vanuit een christendemocratische visie worden woningcorporaties gezien als maatschappelijke ondernemingen.

Vanuit dat perspectief wordt een aantal vragen gesteld.¹⁴² Wat is er voor nodig om te zorgen dat woningcorporaties hun missie nastreven, dat ze doen waarvoor ze zijn opgericht: betaalbare woningen voor mensen met een smalle beurs? Is functi-

141 | Aedes, Antwoord aan de samenleving van de wooncorporaties verenigd in Aedes, 2007.

142 | Zie ook het boeiende artikel van Arnold Godfroy waarin vergelijkbare vragen worden gesteld, 'Marktwerking en solidariteit in de volkshuisvesting', in: Martin Buijsen, Martin (red.), Marktwerking versus solidariteit. Op zoek naar nieuwe evenwichten in de publieke dienstverlening. Annalen van het Thijmgenootschap, Nijmegen 2008.

oneren binnen een publiek kader daarvoor voorwaarde? Hoe ziet de corporatie als maatschappelijke onderneming eruit? Hoe kan het toezicht op maatschappelijke ondernemingen, die geen aandeelhouders hebben, goed worden georganiseerd.

6.2.2 De corporatie als Maatschappelijke onderneming

Maatschappelijke missie

De missie van corporaties staat geformuleerd in het Besluit beheer sociale-huursector, waarin is vastgelegd waaraan corporaties die zijn toegelaten, moeten voldoen. Toegelaten instellingen moeten dus bij voorrang en passend woningzoekenden met lagere inkomens huisvesten (Bbsh, artikel 13). Huurders kunnen aanspraak maken op huurtoeslag van de rijksoverheid. De toegelaten instelling moet er naar streven dat huurders zo gering mogelijk een beroep op de huurtoeslag hoeven te doen. Ze moeten dus een ‘scheve’ verdeling voorkomen (Bbsh, artikel 14) en passend wonen bevorderen.¹⁴³

Tot de missie van corporaties kunnen echter ook de zorg voor woningbouw, herstructurering en wijkaanpak gerekend worden. De missie in enge zin zoals verwoord in het Bbsh, wordt daarmee breed geïnterpreteerd.¹⁴⁴ In het coalitieakkoord staat dit zo verwoord: “Woningcorporaties zijn maatschappelijke ondernemingen die een belangrijke maatschappelijke taak vervullen: investeren in goede betaalbare huisvesting en in de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.” De rol van de corporaties bij het vlotte trekken van de woningmarkt is cruciaal. Zij kunnen woningen bouwen, complexen en locaties herstructureren, maar ook bezit (vrij) verkopen en daarmee de verhouding tussen huur en koop beïnvloeden.

In de jaren ‘90 is in de Nota Volkshuisvesting de stimulering van het eigenwoningbezit als overheidsdoel vastgelegd. Dit is de titel voor corporaties om woningen te verkopen, bij voorrang aan zittende huurders. Het vermogen van corporaties dient te worden aangewend voor het bereiken van de missie.¹⁴⁵

143 | Een goedkope huurwoning is een woning met een rekenhuur tot aan de kwaliteitskortingsgrens. Een betaalbare woning is een woning met een rekenhuur vanaf die kwaliteitskortingsgrens tot aan de aftoppingsgrenzen. Boven deze grens zijn woningen voor de primaire doelgroep te duur (Bbsh, artikel 13).

144 | Leefbaarheid (sinds 1997) en bijdragen aan de combinatie van wonen en zorg (sinds 2001) zijn relatief nieuwe kernactiviteit (ook wel prestatievelden genoemd) van corporaties, naast het betaalbaar huisvesten van de doelgroep, het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit, het betrekken van bewoners(organisaties) bij beleid en beheer, de continuïteit op financieel terrein. De leefbaarheidsactiviteiten van corporaties dienen zich te beperken tot buurten en wijken waar de woningen overwegend in haar bezit zijn en ook moeten ze ‘in het belang van de volkshuisvesting’ zijn, hetgeen lokaal moet worden ingevuld. Zie Ministerie van VROM, Circulaire MG-99-2, ‘Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH)’.

145 | De Woningwet en Besluit Beheer Sociale Huursector bieden formeel ruimte voor een ruimere interpretatie van de missie. Daarbij kan het gaan om investeringen in bijvoorbeeld (kleinschalige) winkel- en bedrijfspanden onder woningen, wijkcentra, culturele centra, sportvelden, brede scholen, kleinschalige bedrijfsruimten voor startende ondernemers, inloophuizen etc. Zie Tweede Kamer, 2007-2008, bijlage bij 30995, nr.32. Het gaat om

Maatschappelijk vermogen

Corporaties zijn private organisaties. Ze functioneren als toegelaten instelling binnen een publiek kader. Er zijn geen aandeelhouders. De middelen zijn evenmin van de overheid. Het vermogen is ook niet van de bestuurders van de corporaties. Het is van de rechtspersoon (vereniging of stichting). Het gaat om maatschappelijk vermogen, historisch verkregen. De vermogens van corporaties zijn bedoeld voor een maatschappelijk doel. In die zin is het maatschappelijk gebonden vermogen. De maatschappelijke missie van corporaties weerspiegelt dat doel.

Wie houdt ze scherp?

Met het formuleren van de sociale missie is nog niet het bereiken van de missie gegarandeerd. Dit is een belangrijke thema in de sector op dit moment. Wie houdt de corporaties scherp? Zelfregulering en wettelijke inbedding van het toezicht zijn hierbij wezenlijk. Good governance en een wettelijke basis voor de maatschappelijke onderneming moeten hierin voorzien.

Good governance

Welke maatschappelijke taken berusten bij corporaties en hoe moeten ze zich daarvan kwijten. En ook, van wie zijn corporaties en aan wie leggen ze verantwoording af? Daarover gaat Good governance in de corporatiesector.

De sector zelf heeft gepoogd deze vragen te beantwoorden door verschillende commissies aan het werk te zetten. De commissie Sas heeft op verzoek van Aedes de Code Tabaksblat vertaald voor de corporatiesector. Gepleit werd voor verdere professionalisering van het interne toezicht en expliciete verantwoording naar belanghebbenden. De commissie Izeboud adviseerde wat betreft de gestegen salarissen van bestuurders van corporaties om deze openbaar te maken. De commissie Winter stelde een code voor Good governance op en Aedes formuleerde een eigen Aedes Code. Aan codes geen gebrek, maar is het gelukt om daarmee de discussie over het toezicht op corporaties tot een bevredigend einde te brengen?

Juridische vormgeving

Corporaties zien zichzelf als maatschappelijke onderneming. Een maatschappelijke onderneming wordt in dit rapport opgevat als:¹⁴⁶

1. een onderneming;
2. die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon
3. die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang;
4. die goederen en diensten voorbrengt en:

onroerend goed dat verbonden is met de wijk of het dorp waarin de woning van de corporatie staan.

146 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming, Den Haag 2005, p. 20.

5. waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.

Het kabinet wil voor de maatschappelijke onderneming een juridische basis creëren in het burgerlijk wetboek. Dit kan door bestaande vennootschappen, verenigingen en stichtingen de mogelijkheid te bieden om het predicaat maatschappelijke onderneming te verkrijgen, wanneer ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. De belangrijkste voorwaarden zijn de sociale missie, in combinatie met het afzien van een winstuitkering aan aandeelhouders. Een andere juridische mogelijkheid is dat er een nieuwe vennootschap wordt geïntroduceerd, de maatschappelijke vennootschap. De voorkeur van corporaties gaat uit naar de maatschappelijk onderneming als modaliteit van een bestaande rechtsvorm in plaats van een aparte rechtspersoon.¹⁴⁷ De maatschappelijke onderneming is dan een rechtspersoon uit het Burgerlijk Wetboek met een ‘maatschappelijk oogmerk’. Alle maatschappelijke ondernemingen zijn *toegelaten instellingen*, zoals ook alle financiële instellingen in ons land zijn toegelaten. Het werkgebied is Nederland, tenzij in de statuten anders is bepaald.

Wat betekent dit voor corporaties? Momenteel zijn corporaties toegelaten instellingen op grond van het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh). Het feit dat corporaties aan bepaalde criteria moeten voldoen om actief te mogen zijn, is prima. In andere sectoren is dat ook gebruikelijk. Zo geldt bijvoorbeeld voor banken en verzekeraars dat ze om toegelaten te worden aan allerlei eisen moeten voldoen van De Nederlandsche Bank en de Algemene Financiële Autoriteit.

De toelating van corporaties zou landelijk moeten zijn, zodat ze in alle Nederlandse gemeenten actief mogen zijn en niet zoals nu alleen in hun regionale werkgebied waarvoor hun toelating geldt.¹⁴⁸ Voordeel hiervan is dat woningcorporaties veel meer gedwongen worden zich aan elkaar te spiegelen.

De toelatingseisen zouden niet uitgebreider moeten zijn dan nodig. Waaruit zouden deze moeten bestaan?

1. Corporaties moeten een *maatschappelijke missie* hebben en de winst niet uitkeren, maar ten goede laten komen aan het nog beter volvoeren van hun missie.
2. Corporaties moeten een *deelnemersraad* als derde orgaan hebben, naast het bestuur en een intern toezichtorgaan. In de deelnemersraad hebben stakeholders

147 | Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, Een volwassen relatie. Voorstel NTMO inzake de verankering van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek, 2008. Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming, Den Haag, 2005, Guusje Dolsma en Evert Jan van Asselt, ‘Marktwerving en de maatschappelijke onderneming’, Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2007, p. 100-110.

148 | Al eerder deed commissie De Boer deze suggestie, Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties 2005.

zitting, dat kunnen als vertegenwoordigers zijn van bewoners¹⁴⁹, financiers¹⁵⁰, maatschappelijke organisaties¹⁵¹ etc.¹⁵² In een uiterst geval moet beroep bij de minister mogelijk zijn door de deelnemers.

3. Het externe toezicht moet worden ondergebracht bij het op te richten *Toezichtorgaan Maatschappelijke Ondernemingen*.¹⁵³ Dit orgaan ziet onder andere toe op de continuïteit van de corporatie en ziet toe dat het maatschappelijk geld niet weglekt. De systeemverantwoordelijkheid van de overheid vereist publiek toezicht.¹⁵⁴

Het Besluit Beheer Sociale-huursector (Bbsh) moet worden vervangen door een nieuw systeem van toezicht. In de wet hoeven uiteindelijk maar een beperkt aantal heldere regels te komen, die ook echt worden toegepast.

Wat geborgd moet worden in een nieuw systeem van toezicht is:

- de huisvesting van burgers die anders een te groot deel van hun inkomen aan huur moeten besteden.
- aanwending van het vermogen in het belang van volkshuisvesting¹⁵⁵, wat betekent geen vervreemding van vermogen in andere goederen dan de volkshuisvesting en geen bijdrage aan exploitatielasten in de openbare ruimte van gemeenten.
- achtervang door de overheid van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), waardoor corporaties goedkoper kunnen lenen.

Corporaties en gemeenten

De relatie tussen gemeenten en corporaties moet eveneens worden herijkt. De afgelopen periode hebben gemeenten de woningtoewijzing naar zich toegetrokken, op grond van de mogelijkheden die de huisvestingswet ze daartoe bood.

149 | Een voordracht van bewoners i.c van huurdercommissie of vereniging ligt voor de hand, mits het gewicht een aanzienlijke minderheid blijft. Corporaties sluiten nu ook reeds samenwerkingsovereenkomsten met bewoners (op grond van de 'Wet op het overleg huurders verhuurder').

150 | Maatschappelijke (groepen) beleggers, dus niet bijvoorbeeld de Bank Nederlandse Gemeenten want dat is een overheidsbank, zouden een voordracht kunnen doen omdat zij een (achtergestelde) lening hebben verstrekt.

151 | Ook (statutair) aangewezen maatschappelijke en kerkelijke organisatie kunnen een voordracht doen voor de deelnemersraad.

152 | Stakeholders zijn niet en mogen niet zijn openbare lichamen; gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, politie, waterschappen, verzelfstandigde gemeentelijke diensten, etc. Ook maatschappelijke ondernemingen als stakeholders is in principe niet aan te bevelen. Het kan tot belangenbehartiging en verstrengeling leiden en ongewenst kruisbestuiving.

153 | Het Toezichtorgaan Maatschappelijke Ondernemingen kan meerdere 'kamers' krijgen (voor zorg, onderwijs, media, woningcorporaties).

154 | Vergelijk het toezicht in de gezondheidszorg.

155 | Corporaties kunnen ook investeren in vastgoed in de zorg als wonen en zorg gescheiden zijn of in onderwijs wanneer schoolgebouwen later ook voor wonen geschikt zijn of als het gaat om brede scholen. Zie ook noot 145.

Op grond van schaarste mogen gemeenten ingrijpen inde lokale woonruimteverdeling. De meeste gemeenten gebruiken de huisvestingswet voor sturing op de lokale woonruimte verdeling. Ze stellen daartoe op basis van de Huisvestingswet een huisvestingsverordening op, waarin toewijzingscriteria kunnen worden opgenomen om zo woonruimteverdeling te sturen. De gemeente kan op grond van de huisvestingswet ook de woningvoorraad beïnvloeden door toestemming te eisen ingeval van sloop, samenvoeging of splitsing van woningen om creëren van kamers in een woning. Van deze mogelijkheid maken gemeenten veel minder gebruik. Tot slot kent de huisvestingswet ook nog bovengemeentelijk voorschriften, waardoor het Rijk gemeenten kan opdragen vluchtelingen te huisvesten. Er zijn plannen om de huisvestingswet aan te passen en ook leefbaarheid als criterium mee te nemen als reden voor een gemeente om voorwaarden te stellen aan de toewijzing.

De bevoegdheid om woningen toe te wijzen zouden gemeenten alleen moeten benutten wanneer er evident sprake is van schaarste of grote onbalans in de leefbaarheid van wijken. Terughoudendheid van gemeenten is op zijn plaats. Om schaarste te voorkomen maken gemeenten afspraken met corporaties over de investeringen en desinvesteringen. Op die manier kunnen gemeenten invloed uitoefenen op de samenstelling van de woningvoorraad en ook de verkoop van huurwoningen bevorderen. Het *beheer* van de voorraad moet weer een primaire verantwoordelijkheid worden van de corporaties; ze mogen zelf bepalen hoe ze hun voorraad verhuuren en aan wie ze de woning toewijzen, mits er voldoende passende woningen voorradig zijn en de gemeente vanwege schaarste geen titel heeft om zich te bemoeien met de toewijzing. De toewijzing door corporaties moet wel fair gebeuren, zonder vriendjespolitiek; ook aantrekkelijke woningen moeten eerlijk worden toegewezen.

Toezicht maatschappelijke ondernemingen

Het nieuw op te richten Toezichtorgaan Maatschappelijke Ondernemingen neemt in de sector wonen de taken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting over. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is een Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) op grond van de woningwet, dat verantwoordelijk is voor het financiële toezicht, voor eventuele sanering van noodlijdende woningcorporaties, en voor projectsteun aan instellingen met een te laag eigen vermogen voor de noodzakelijke investeringen. De projectsteun in de Woningwet kan komen te vervallen, omdat de wet stringente voorwaarden stelt en de projectsteun niet tot subsidiëring mag leiden. Het CFV vermogen kan door een eenmalige negatieve aanslag aan de corporaties worden teruggestort.

Het nieuwe Toezichtorgaan Maatschappelijke Ondernemingen is ook bedoeld voor andere maatschappelijke sectoren als onderwijs en zorg. De inspectietaken worden voor zover ze nodig zijn, afzonderlijk in de sectoren georganiseerd omdat de sectoren door de wetgeving teveel van elkaar verschillen. De volkshuisvestelijke inspectietaken van VROM kunnen komen te vervallen. De wet op het toezicht op de

toegelaten maatschappelijke ondernemingen in de Volkshuisvesting moet tegelijk worden ingevoerd met de Wet op de maatschappelijke onderneming.

6.2.3 Corporaties uit het bestel?

Uittreding uit het stelsel

De discussie over de status van de corporatie als toegelaten instelling is ook via een andere route dan die van de maatschappelijke onderneming aangevlogen. Kunnen corporaties niet beter ‘gewone ondernemingen’ worden, zonder steun van de overheid? ¹⁵⁶ Dus zonder aparte juridische status, gewoon als BV of NV, maar met behoud van sociale doelstelling en afzien van winstuitkering. Corporaties zouden dan de overheid helemaal niet nodig hebben, en toch hun werk kunnen doen.¹⁵⁷

Deze discussie loopt al een aantal jaren, maar is in een stroomversnelling gekomen door de integrale Vpb-heffing en Vogelaarheffing (zie verder in tekst). Sommige corporaties duurt het allemaal te lang en willen nu al actie. Woningcorporatie De Veste uit Ommen heeft aangekondigd uit het bestel te willen stappen en niet langer toegelaten instelling te willen zijn. Als eerste stap heeft zij de minister gevraagd onder welke voorwaarden uit het bestel gestapt zou kunnen worden. De minister heeft in haar reactie hierop slechts gesteld dat uit het bestel stappen niet mogelijk is. Een juridisch steekspel is daarop gestart. De Veste heeft inmiddels de Staat der Nederlanden gedagvaard.

Bij uittreding uit het stelsel zouden de corporaties de voordelen die ze hebben ontvangen, terug moeten geven.¹⁵⁸ Ze zouden moeten afrekenen:

- in de eerste plaats gaat het om contant gemaakte objectsubsidies die corporaties ontvangen hebben voor jaren die nog moeten komen;
- in de tweede plaats zou de corporatie de korting die ze heeft ontvangen op de grondprijs van hun woningen terug moeten geven, voor zover dit nog niet is gedaan door middel van lagere huren;

156 | Interview met Van Leeuwen, voorzitter van Aedes, de koepel van corporaties, in Vastgoedjournaal maart 2008. Van Leeuwen stelde openlijk de vraag of “het instituut toegelaten instelling nog wel een voldoende begunstigde positie oplevert, of dat de verplichtingen die dat instituut met zich meebrengt de overhand hebben. En je het statutaire doel, goed wonen voor mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt, beter los van de overheid kunt realiseren

157 | Een pleitbezorger van deze visie is Bijdendijk, die een essay schreef met de titel: ‘Wonen zonder staatssteun’. Hij constateert dat de steun van de overheid feitelijk niet veel meer voorstelt, en derhalve ook wel gemist kan worden, mits de overheid de huurregulering afschaft. Corporaties kunnen dan zelf de huren vaststellen en zelf een korting op de marktconforme huur geven afhankelijk van het inkomen van de huurder. De minder draagkrachtige huurder gaat per saldo niets meer betalen, maar de draagkrachtige huurder gaat een marktconforme huur betalen. Bijdendijk rekent voor dat dit voor de corporaties financieel een goede deal is.

158 | Zie ook Wim Laverman, ‘Verbieden! Afrekenen! Niks afrekenen! Gewoon uittreden! Meningen verdeeld over uittreden van corporatie de Veste’, Building Business, maart 2008.

- in de derde plaats zou de corporatie die uit het bestel stapt belasting (vooruit) moeten betalen over de (eventuele) winst op de woning (opstal); ze hebben immers nooit winstbelasting betaald. Dit laatste is te vergelijken met de vennootschapsbelasting over de stille reserve. (Overigens ontstaat winst veelal pas bij verkoop, en is verkoop geen (hoofd)doelstelling van de corporatie).

Bovenstaande voorwaarden zijn in lijn met de huidige praktijk bij overnames van maatschappelijke ondernemingen. Zo kan *overname* van een maatschappelijke onderneming door een commerciële partij alleen met medewerking van de bestuurder en na afscheiding van het maatschappelijk vermogen. Bij een commerciële voorzetting van een onderlinge waarborgmaatschappij of coöperatie gaat het net zo. Uittreden uit het huidige corporatiebestel kan alleen wanneer de maatschappelijk gebonden vermogens niet meegenomen worden, maar worden afgedragen.

BENADERING AFREKENING NA EEN COLLECTIEF UITTREDEN

Om welke bedragen gaat het eigenlijk bij een collectieve uittreding van corporaties uit het bestel? Om de gedachtenvorming te bepalen, volgt hieronder een globale berekening, conform de hierboven geformuleerde criteria.

Bij uittreden ineens zal over de stille reserves zeker over 100 miljard vennootschapsbelasting worden geheven. Dat is een heffing van 25 miljard. Verder zal de nog niet uitgekeerde korting van de contant ontvangen objectsubsidies aan het rijk moeten worden terugbetaald. Dit is 17,25 miljard over 40 jaar, gerekend vanaf 1995. Na 15 jaar zal dit nog de zeker helft zijn: 9 miljard.

Blijft over een schikking met de gemeenten die sinds de Tweede Wereld Oorlog de bouwgrond tegen een korting beschikbaar hebben gesteld. Deze korting is te stellen op 25% over de aanschafwaarde per woning. Bij 2,4 miljoen woningen is dit 25% van de kostprijs van 10.000 euro per woning: 6,25 miljard.

De totale afrekening wordt aldus: $25 + 9 + 6 = 40$ miljard euro.

Om de afrekening te kunnen financieren moeten de woningcorporaties vreemd vermogen aantrekken. Dit kost de corporaties zo'n 7% rente over 40 miljard ofwel 2,8 miljard per jaar. Op een huursom van zo'n 12 miljard betekent dit een verhoging van zo'n 25%. De huurtoeslag zal iets meer stijgen (+ 0,8 mld.). Dit is de helft van de vrijvallende rentelasten van 1,5 miljard omdat de staatsschuld met 35 miljard kan worden afgelost. De opbrengsten uit de vennootschapsbelasting dalen van 0,75 miljard naar 0,25 miljard. De inflatie zal als gevolg van de huurstijgingen extra toenemen met 5%, hetgeen doorwerkt in alle inkomensgerelateerde koppelingen van uitkeringen en minimumloon.

De rijksoverheid loopt een grote kans dat ze er geld bij in schiet, nog los van de negatieve economische effecten.

Afgezien van deze formele overwegingen, moet het stelsel zodanig worden ingericht dat het voor corporaties aantrekkelijk is om toegelaten instelling te blijven en maatschappelijke onderneming te zijn. De hierboven geformuleerde eisen om als instelling toegelaten te worden hebben dat doel. Maar bovenal is het in het belang van de huurders dat corporaties hun maatschappelijke missie nastreven. Het corporatiebestel moet hiertoe de goede prikkels geven.

6.2.4 Die 'rijke' corporaties ...

Corporaties beschikken over aanzienlijke vermogen, maar, hoe zit het nu precies? Van wie zijn de middelen, en zij zijn echt zo rijk, of lijkt dat maar zo?

Hoe zijn corporaties aan hun vermogen gekomen?

Corporaties zijn ontstaan als particulier initiatief en hadden tot doel woningen te bouwen voor mensen die daar zelf onvoldoende in konden voorzien. In de loop van de tijd hebben ze hun vermogen opgebouwd. Begonnen als verenigingen met een klein kapitaal leende men voor de bouw van huurwoningen. Het kapitaal werd verkregen van de gegoede burgerij, die aandelen kochten. Door zuinig beheer kon men de huren laag houden en sparen voor vervangingen. Daarnaast waren er gemeentelijke huisvestingsfondsen – in de dertiger jaren door Colijn afgeroomd – die geld ontvingen van gemeenten. De corporaties leenden bij de gemeenten. Na de Tweede Wereldoorlog ging ook het Rijk, toen de woningnood hoog was, leningen aan corporaties verstrekken. Hierdoor werd vanaf de jaren '50 de band met de overheid hechter. Corporaties ontvingen van het Rijk behalve leningen ook kostprijsverlagende objectsubsidies, waarmee ze de huren konden verlagen. De huur moest aantoonbaar zijn verlaagd, anders werd nagecalculeerd. Het gevolg van al deze geldstromen was een zware belasting van de overheidsbegroting. Uiteindelijk leidde dit tot de bruteringsoperatie onder Heerma. De subsidies die corporaties nog zouden ontvangen werden contant gemaakt en weggestreept tegen de uitstaande leningen.

Het grootste deel van het vermogen van corporaties is het gevolg van de sterke stijging van de huizenprijzen. Het verschil tussen boek- of bedrijfswaarde en de marktwaarde is de corporaties in de schoot gevallen door de marktontwikkelingen. Dit is het grootste deel van het vermogen van corporaties.

Daarnaast heeft de herfinanciering van leningen de vermogenspositie van corporaties aanzienlijk versterkt, door de (bijna continue) rentedaling na het afsluiten van het bruteringsakkoord in 1995. Tot 1995 bepaalde de lange rente op de leningen de hoogte van de objectsubsidies. Dit werkte door in de hoogte van de bedrijfsrente van de corporatie. Met het afkopen van de objectsubsidies verviel de koppeling tussen objectsubsidie en de lening. Na 1995 bepalen de corporaties zelfstandig hun financieringsbehoefte, met als gevolg een forse daling van de bedrijfsrente. Dit was de eerste winst van de financiële verzelfstandiging. Verplichte terugbetaling van dit

deel van de vermogensgroei is dus niet logisch. Een deal is tenslotte een deal. De kern is dat het vermogen maatschappelijk nuttig moet worden aangewend.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

De toegelaten particuliere instellingen van sociale verhuurders (woningcorporaties) hebben voor het borgen van hun leningen een eigen waarborgfonds opgericht.

Het Waarborgfonds is een stichting, privaat van karakter, dat de leningen van financiële instellingen aan corporaties borgt. Door het WSW werd begin 2008 circa 67 miljard euro aan leningen geborgd. Het risicovermogen van 0,4 mld. is gevormd door koopsommen (jaarlijks 15 miljoen) plus de eenmalige koopsom van 68 miljoen die werd ontvangen voor de overgenomen garanties van rijk en gemeenten na de balansverkorting in 1995. Het garantievermogen van de WSW is 2,9 miljard euro, en bestaat uit het risicovermogen van het WSW en het obligo dat de deelnemers moeten aanhouden. Als het risicovermogen te kort schiet, wordt het obligo bij de deelnemende corporaties geïncasseerd.

Er is een tertiaire achtervang van het rijk en de betrokken gemeenten voor het geval het garantievermogen van dit fonds en de instellingen tekort zou schieten, in de vorm van renteloze leningen aan het WSW. Deze achtervang is nog de enige financiële band tussen de overheid en de toegelaten woningbouwcorporaties.

Voordeel van dit grootste Waarborgfonds onder de maatschappelijke ondernemingen is een makkelijke toegang tot de kapitaalmarkt, ook als het vermogen bescheiden is. Zo geldt er een minimum solvabiliteit van 0% bij herfinanciering van leningen en van 5% bij nieuwe investeringen (bij toepassing van de minimum waarderingsregel). Voordeel van de borgstelling is ook een lager rentetarief dan in de vrije markt. De vergoeding die corporaties betalen om hun leningen te borgen, de borgstellingsvergoeding (voorheen disagio) is nu 0,27% van de leensom. In 1995, direct na de balansverkorting was dit nog 0,8%. Naarmate de rente inkomsten uit het vermogen zullen stijgen, daalt het disagio uiteindelijk tot een nultarief.¹⁵⁹

Staatssteun

Op welke wijze zijn corporaties door de overheid gesteund?

- *Lagere grondprijzen.* In de eerste plaats door lagere grondprijzen door gemeenten. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld geeft nu nog per sociale woningbouwwooning een indirecte korting van 40.000 à 50.000 euro op de grondprijs door vrijstelling te verlenen van de te betalen erfpachtcanon voor een periode van 50 jaar.¹⁶⁰ De te betalen erfpachtcanon wordt dus kwijtgescholden. Kopers

159 | De waarborgfondsen in het onderwijs en de zorg staan ten opzichte van het WSW in de kinderschoenen en vragen daarom een hogere risicovergoeding.

160 | Berekening van de SEO Economisch Onderzoek, Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies, in opdracht van CDA gemeenteraadsfractie Amsterdam, Amsterdam 2006.

van een woning betalen wel de erfpachtcanon. In totaal loopt de indirecte subsidiering op tot circa een ton per woning. Het hoeft daarom niet te bevreemden dat Amsterdamse corporaties gemiddeld meer netto rendement behalen op hun woningen dan corporaties elders (9,7 tegen 7,0%).¹⁶¹

- *Objectsubsidies*. Wel hebben corporaties in het verleden subsidies ontvangen van de overheid (objectsubsidies¹⁶²) om de woningen tegen een aanvangshuur beneden de kostprijs te verhuren. Bij de bruteringsoperatie zijn de subsidies die al waren toegezegd ineens uitbetaald (tegen contante waarde). Omdat tegenover dat bedrag van een vergelijkbaar bedrag aan leningen stond, zijn de subsidies en de leningen tegen elkaar weggestreept (balansverkorting). De uitbetaalde afkoopsommen voor de objectsubsidies vallen uiteindelijk – via lagere huren – toe aan de huurders, hetgeen wordt afgedwongen omdat de huurprijzen aan een maximum verbonden zijn. De objectsubsidies zijn dus ex ante toegekend, en daarmee zijn de leningen afgelost.
- *Geen winstbelasting verschuldigd*. Corporaties waren tot voor kort vrijgesteld van vennootschapsbelasting.
- *Goedkope leningen via het WSW*. Corporaties kunnen goedkoop lenen op de kapitaalmarkt door borging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Het verschil met de marktrente was ooit twee volle procenten. Nu is het nog 27 basispunten, 0,27 procent. De borging door het WSW scheelt de sector een bijna 200 miljoen euro per jaar.

Financieel rendement onontbeerlijk

Ook een maatschappelijke ondermening kan niet zonder financieel rendement. Langjarig negatief rendement betekent interen op het eigen vermogen en uiteindelijk het faillissement. Ook corporaties dienen dus uit continuïteitsoverwegingen enig financieel rendement te boeken, zij het dat dit lager kan liggen dan bij commerciële partijen. Ook de financiers van de corporaties wensen hun leningen terugbetaald te zien, of in elk geval zeker te zijn dat de corporaties aan hun renteverplichtingen kunnen voldoen.

6.2.5 Activeren van vermogen

De praktijk is dat corporaties hun vrije vermogen – dat niet nodig is om aan hun (rente- en aflossings)verplichtingen te voldoen en dat niet behoort tot bufferruimte die verplicht moet worden aangehouden – inzetten voor de sociale doelstelling van hun organisatie. Dat kan betekenen dat daartoe woningen worden verkocht – de overwaarde zit immers in de stenen opgesloten – of als onderpand voor een lening worden ingebracht. De mogelijkheden voor corporaties om te lenen zijn gelimiteerd. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting concludeert daarom dat het steeds duidelijker wordt “dat een verdere stijging van de activiteiten van corporaties in financieel

¹⁶¹ | Idem.

¹⁶² | Het huis (object) werd gesubsidieerd en niet de bewoner (subject).

opzicht afhankelijk is van een stijging van de verkoop van huurwoningen.”¹⁶³ Op beide, verkoop en lenen, wordt nader ingegaan.

Verkoop van corporatiewoningen

Het is enerzijds wenselijk dat het eigenwoningbezit toeneemt. Anderzijds worden veel sociale huurwoningen verhuurd aan mensen die buiten de primaire doelgroep vallen. Corporaties zouden daarom een deel van hun bezit moeten verkopen, al dan niet als maatschappelijk gebonden eigendom. Met name in de huidige woningmarkt is dit van belang, zodat de doorstroming op gang komt en de keuzemogelijkheden van bewoners worden vergroot. Dit sluit ook aan bij de bevordering van het eigenwoningbezit.

Aan de verkoop van sociale huurwoningen moet een doordacht plan ten grondslag liggen met een visie op de basisvoorraad, zodat voorkomen wordt dat alleen de aantrekkelijke woningen verkocht worden.

Een woningcorporatie die zijn woningen niet verhuurt, maar verkoopt, hoe valt dat te rijmen? Allereerst is er geen principieel bezwaar tegen de verkoop van huurwoningen van corporaties. Corporaties worden statutair geacht mensen te huisvesten, niet slechts woningen te verhuren. Daarnaast, de middelen die dit oplevert, kunnen weer worden ingezet voor de sociale missie: betaalbare (huur)woningen voor lagere inkomensgroepen. Dit kan door de huren van de bestaande woningen laag te houden, of door nieuwe huur- of sociale koopwoningen te bouwen, of te investeren in de bestaande woningen. De middelen kunnen ook worden aangewend voor investeringen in vastgoed van maatschappelijke ondernemingen als schoolorganisaties en zorginstellingen.

In de tweede plaats is het ook wenselijk om sociale huurwoningen te verkopen om de huidige woningmarkt beter te laten werken. Er zijn in sommige gebieden te weinig (betaalbare) koopwoningen en teveel (goedkope) huurwoningen. In die gebieden, met name de Noordvleugel van de Randstad (Amsterdam, Haarlem en de Gooi- en Vechtstreek)¹⁶⁴, is de doorstroming van huur naar koop te gering. Verkoop van huurwoningen en bouw van meer sociale koopwoningen kan de doorstroming op gang helpen. Daarnaast wonen veel huurders hier, gemeten naar hun inkomen, in een goedkope woning. Doordat voor zo’n groot deel van de voorraad is vastgehouden aan generiek lage huren zijn er ook te weinig middeldure huurwoningen en is de stap van huren naar kopen heel groot, vaak te groot geworden.

Wooninvesteringsfonds (WIF)

Een manier om de investeringsmogelijkheden van corporaties die voor een grote investeringsopgave staan te vergroten, is verkoop aan het Wooninvesteringsfonds.

163 | Centraal Fonds Volkshuisvesting, Sectorbeeld 2007, Naarden 2007, p. 4.

164 | Planbureau voor Leefomgeving, Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop, Den Haag 2008.

Dit fonds is zelf een landelijk werkende corporatie. Corporaties verkopen complexen aan het WIF, die de complexen uitpand. De middelen die corporaties hiermee ontvangen, benutten ze voor investeringen in de rest van de portefeuille of in nieuwbouw. Corporaties die middelen over hebben c.q. meer middelen dan opgave hebben, lenen aan het fonds door middel van een achtergestelde lening. De corporaties met een opgave die hun bezit hebben ingebracht blijven eigenaar. Als ze de lening aflossen, gaan de woningen weer terug naar de corporatie. De boekwinst op de woningen is voor het fonds en vormt naast de huuropbrengsten het rendement op de leningen. Op zich zou het mogelijk zijn dat de landelijke corporatie ook zelf extra investeert in de woningen die ze beheert. Dat zou kunnen wanneer een financier het woninginvesteringsfonds een lening verstrekt.

Het Wooninvesteringsfonds laat zien dat het heel goed mogelijk is om middelen van “rijke” en “arme” corporaties te ‘matchen’, zonder van boven af in te grijpen in de verantwoordelijkheid van de corporaties.¹⁶⁵ Dit sluit goed aan bij onze uitgangspunten. Zelfregulering blijkt heel goed mogelijk.

Revolving fund

De investeringen door een corporatie verdienen zichzelf uiteindelijk (deels) terug doordat de waarde van het vastgoed stijgt. Door investeringen in de individuele woning verbetert de kwaliteit van de woning en stijgt de waarde. Maar de investeringen in een complex van woningen versterkt ook de omgeving van de woning, waardoor de waarde van de woning ook stijgt, omdat de buurt aantrekkelijker wordt. De mate waarin wordt terugverdiend, c.q. het gerealiseerde rendement, dient voldoende te zijn om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Is dat niet het geval dan wordt ingeteerd op het eigen vermogen. Dat is voor veel corporaties vooralsnog geen probleem. Sommige corporaties hebben echter moeite om investeringsmiddelen te genereren dan wel hun vermogenspositie op voldoende peil te houden door tegenvallende verkoopresultaten en stijgende rente.

6.2.6 ‘Prachtwijken’

Voormalig minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie (Balkenende IV) heeft veertig probleemwijken uitgekozen en benoemd tot prachtwijken. In de volksmond kregen ze de naam Vogelaarwijken. Het is de bedoeling dat in die wijken (meer) geïnvesteerd wordt, waarbij kernwoorden zijn: schoon, gezin, werken, leren, veilig, ondernemerschap, jeugd, participatie en taal. Positief aan deze kabinetsaanpak is dat er veel energie vrijkomt in de uitverkoren wijken. Door alle aandacht op een paar

165 | ‘Rijk’ en ‘arm’ wil eigenlijk alleen zeggen dat de ene corporatie een kleine opgave heeft en de andere een grote in verhouding tot het vrij beschikbare vermogen. Het zegt niets over de werkelijke financiële positie van de corporatie. Een ‘arme’ corporatie kan op papier heel ‘rijk’ zijn, dat wil zeggen dat het bezit veel meer waard is dan waarvoor het in de boeken staat, en er nauwelijks investeringsopgaven in het verschiet liggen. De vraag is dan hoe het liquide gemaakt kan worden en ingezet ten behoeve van investeringen elders.

wijken te concentreren en daar de krachten te bundelen, kunnen vastgelopen situaties worden vlotgetrokken en kan door bestuurlijke barrières worden heen gebroken. Er kan door de kokers heen worden gewerkt. Die focus kan positief werken. Echter de deze aanpak kan ook stigmatiserend werken en leiden tot bureaucratie als de verdeling van middelen met veel regels gepaard gaat.

Amsterdam

Amsterdam heeft vijf prachtwijken. Het college van Burgemeesters en Wethouders vindt dat uitvoering het vertrekpunt moet zijn van de aanpak ('Krachtige mensen, krachtige buurten'¹⁶⁶). De doorzettingsmacht van de uitvoerders benoemt men als grootste knelpunt. De nadruk op uitvoering wordt ook mede ingegeven door de wens dichter bij de mensen te willen werken. Men wil de gezinnen meer betrekken bij het de aanpak. Aanpak van problemen in gezinsverband is effectief gebleken. Het wijkniveau dat het kabinet hanteert wordt door Amsterdam nog verder verfijnd tot een aanpak op buurtniveau. Deze verandering van visie is ook zichtbaar in de terminologie. In plaats van het trits: 'beleid – wijk – individu' hanteert men nu: 'uitvoering – buurt – huishouden'. Per inwoner in de prachtwijken investeert men jaarlijks 300 euro.

Hoe kwam de selectie van de Vogelaarwijken tot stand?

De selectie van de wijken vond plaats op basis van statistieken. Daardoor konden wijken met veel studenten (die een laag inkomen hebben), plots, binnen de selectie vallen, en wijken met toevallig een kleine villawijk in het postcodegebied, erbuiten. Het gevolg is dat er in een aantal gevallen andere wijken uit de bus rolden dan die welke bij de gemeenten zelf bovenaan stonden.

Wat is er mis met de wijkaanpak van dit kabinet?

Bij de prachtwijken is men aan de verkeerde kant begonnen: eerst kwam het geld en daarna pas de bestemming. Eerst waren er de 2,5 miljard extra investeringen, daarna de wijken en vervolgens de projecten waar het aan uit gegeven gaat worden. Dit liep soms dwars door bestaande afspraken en projecten heen, en heeft door de ingelaste (nieuwe) onderhandelingen tussen gemeente en corporatie(s) op z'n minst tot vertragingen in de uitvoering geleid. Daarnaast was het corporatiegeld door het Rijk aangekondigd, maar lag het nog niet op de plank. Ook bleef de minister zelf lang onduidelijk over de eigen rijksbijdrage aan de veertig wijken. Inmiddels kan de aanpak door, want in alle gemeenten zijn de benodigde charters en contracten gesloten.

De vraag is wel of de mensen voldoende centraal staan.¹⁶⁷ De problemen manifesteren zich weliswaar op wijk- of buurtniveau, maar 'wijkbeleid' is slechts zinvol met betrekking tot enkele problemen, zoals leefbaarheid en veiligheid. Arbeids-

166 | Gemeente Amsterdam, Krachtige mensen, krachtige buurten, Amsterdam 2007.

167 | Zie hierover uitgebreider het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de grote steden, dat binnenkort verschijnt.

marktbeleid is bijvoorbeeld geen zaak van de buurt, maar een regionaal onderwerp. Focus op de wijk kent dus duidelijk zijn beperkingen. Ook kan de focus op (slechts) veertig wijken ten koste gaan van aandacht voor andere wijken met problemen, waardoor een ‘waterbed-effect’ resulteert: in de prachtwijken gaat het beter, maar de problemen verplaatsen zich naar wijken die het eerst nog redelijk deden.

Vogelaarheffing

Een deel van de middelen voor de 40 Vogelaarwijken wordt bijeengebracht middels wat is gaan heten de Vogelaarheffing (750 miljoen euro de komende tien jaar). De corporaties met bezit in de probleemwijken ontvangen via het Rijk middelen om te investeren. Deze middelen worden via de Vogelaarheffing verkregen van andere corporaties. Bij de verplichte herverdeling zijn van de zijde van corporaties kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats, omdat men zich afvraagt of de steunontvangende corporaties wel armlastig zijn en de verwachting bestaat dat het bezit in de prachtwijken door de investeringen in waarde stijgt. In de tweede plaats, omdat men de herverdelingsleutel niet juist vindt. Alle corporaties dragen naar rato van het bezit bij. Echter, corporaties die in de prachtwijken investeren worden in het geheel niet aangeslagen, terwijl maar 10 procent van hun totale bezit in de prachtwijken ligt. Dit alles, terwijl er volgens de corporaties in het geheel geen financieringsprobleem speelt.

Wat was het alternatief van de corporaties?

Als alternatief voor de Vogelaarheffing had Aedes, de koepel van Woningcorporaties voorgesteld om te komen tot een Corporatie-Wijkenfonds. Alle corporaties zouden hierin 1,5 miljard voor de 40 wijken storten als renteloze lening. De gederfde rente (à 5 procent) telde over tien jaar op tot 750 miljoen euro. Het fonds zou tevens ook benut kunnen worden voor investeringen in alle 800 wijken in Nederland. Minister Vogelaar wees het voorstel af omdat de bijdrage van de corporaties geen garantie vormde dat de investeringen ook daadwerkelijk gepleegd zouden worden. Vanuit het uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid had het voor de hand gelegen om langer te zoeken naar een oplossing die wel draagvlak heeft.

6.2.7 Corporaties en de fiscus

Integrale Vpb

Sinds 1 januari 2008 zijn corporaties ook belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. De heffing geldt voor alle activiteiten van corporaties (integrale Vpb). Aanvankelijk zou de vennootschapsbelasting alleen gelden voor commerciële activiteiten, maar eind 2007 heeft de belastingdienst eenzijdig de VSO-overeenkomst opgezegd die Aedes namens de corporaties met de Belastingdienst had uitonderhandeld (elke individuele corporatie heeft de overeenkomst afgesloten met de Belas-

tingdienst, niet Aedes).¹⁶⁸ De combinatie van de Vogelaarheffing met de integrale vennootschapsheffing betekent een forse lastenverzwaring voor corporaties.

De corporaties zijn sterk gekant tegen de integrale Vpb en stellen dat het ten koste gaat van investeringen en leidt tot hogere huren voor nieuwbouwprojecten. Het is bovendien, vinden ze, een trendbreuk in tientallen jaren volkshuisvestingsbeleid dat voor het eerst volkshuisvestingsgeld wordt afgeroomd en naar de Algemene Middelen gaan. Ook vinden ze dat er geen level playing field ontstaat met commerciële verhuurders, die een Fiscale Beleggingsinstelling (FBI) kunnen vormen, waarvoor Vpb-vrijstelling c.q. een nultarief geldt. De opbrengst van de integrale Vpb voor corporaties wordt door het kabinet geschat op 500 miljoen en door het Centraal Fonds Volkshuisvesting op 575 miljoen per jaar. Andere deskundigen schatten de opbrengst de helft lager in.¹⁶⁹

De belastingheffing heeft een hefboomwerking op investeringen. Bij een opbrengst van een half miljard kunnen corporaties in totaal zo'n 2 miljard per jaar minder investeren. Ook is nog niet duidelijk wat precies allemaal belast gaat worden. Waardedaling van bezit en onrendabele investeringen blijven buiten beschouwing. Daardoor kunnen corporaties bedrijfseconomisch verlies lijden, maar fiscaal winst maken. Hierdoor neemt het weerstandsvermogen van corporaties af.¹⁷⁰

De onderhoudsinvesteringen door corporaties moeten ook onder de Vpb aftrekbaar zijn van winst. Door die doelreservering kunnen woningen in de toekomst tegen een betaalbare huur na het grootonderhoud worden verhuurd. Ook moeten de voorziening voor vervangende nieuwbouw onbelast blijven. Dit is gelijk aan de extra kosten (en dus aftrek) bij vernieuwbouw die bestaan uit de sloopkosten plus de afschrijving ineens op de nieuwe investering, de zogenaamde onrendabele top vanwege de maatschappelijke doelstellen van passend huren in plaats van commerciële rendementshuren.

Duidelijk is al wel dat de verhuurexploitatie geacht wordt winstgevend te zijn, omdat het de 'vrije keuze' van de corporatie is om lagere dan kostendeckende of marktconforme huren in rekening te brengen. Idem ten aanzien van verkoop van woningen onder de kostprijs of marktwaarde. Kortom, de fiscus wenst geen rekening te houden met de sociale doelstelling. Dit betekent dat de corporatie belasting moet betalen over 'fiscale winst', geld dat de corporatie mogelijk in het geheel niet ontvangt uit reguliere exploitatie of reguliere verkoop. Dit betekent aanspraak doen op het eigen vermogen, de stille reserve (woningen verkopen) of nieuwe leningen afsluiten. Wel kunnen verkoopwinsten mogelijk (tijdelijk) in een herinvesterings-

168 | Bij de behandeling van het Belastingplan 2008 is tegen deze achtergrond de motie Essers aangenomen die uitsprekt dat de fiscale positie van corporaties opnieuw moet worden bezien, mede in het licht van de (toekomstige) status van maatschappelijke onderneming.

169 | Zie Jeroen Kremers, Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies aanbodzijde woningmarkt en financiering woningbouw, Den Haag 2008, p. 48.

170 | Centraal Fonds Volkshuisvesting, Sectorbeeld 2007, Naarden 2007, p. 5.

reserve worden ondergebracht. Uitstel van Vpb-betaling is dan verzekerd, mits de gelden binnen drie jaar weer worden geïnvesteerd in vergelijkbaar vastgoed.

6.2.8 Corporaties en Europa

De invloed van Europa

De discussie over de Nederlandse woningcorporaties heeft de laatste jaren ook een Europese dimensie gekregen. De Europese Unie heeft formeel geen competenties op het gebied van huisvesting; volkshuisvesting hoort in beginsel tot de autonomie van elke lidstaat. Toch kunnen bepaalde basisprincipes uit de EU-verdragen, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van vestiging, de speelruimte voor nationale overheden beperken. Deze invloed verloopt op indirecte wijze, namelijk via de mededingingswetgeving en de wetgeving op het gebied van publieke diensten. Een kernpunt daarbij is of sprake is van staatssteun.

Staatssteun

Wanneer er sprake zou zijn van ongeoorloofde staatssteun aan corporaties, zou dat als zodanig een verstoring van de interne markt zou kunnen opleveren en daarom in principe verboden zijn volgens het Europese recht.¹⁷¹

Volgens de Europese Commissie is er inderdaad sprake van staatssteun van Nederland aan de woningcorporaties, en bestaat deze uit de volgende vier elementen:

1. De leningen van de Bank Nederlandse Gemeenten;
2. De borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;
3. Het feit dat de sanerings- en projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting wettelijk kan worden afgedwongen;
4. De vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor niet-commerciële activiteiten van woningcorporaties.¹⁷²

Het vierde element gaat inmiddels niet meer op. Sinds 1 januari 2008 bestaat deze vrijstelling niet meer en zijn corporaties verplicht om over al hun activiteiten vennootschapsbelasting te betalen.

Daarnaast kan ook gewezen worden op niet-marktconforme financiële arrangementen die gemeenten en andere overheden met woningcorporaties sluiten, zoals verkoop van grond onder de marktprijs.

171 | CECODHAS, Housing and European Union Policies. Current Issues and Future Challenges, Special Edition of 'Exchange'. Spring 2007, No 4.

172 | Vincent Gruis en Hugo Priemus, 'Social Housing Policy: Has the European Commission Anything to Decide?' Paper for the ENHR 2006 conference in Ljubljana, Slovenia, 2006.

Oneerlijke concurrentie

De vraag is of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De Europese Commissie vond in 2005¹⁷³ dat de Nederlandse woningcorporaties zich schuldig maken aan oneerlijke concurrentie: de corporaties benadelen commerciële verhuurders doordat ze de staatssteun benutten voor commerciële activiteiten.¹⁷⁴ Volgens de Commissie hebben niet alle corporatieactiviteiten een rechtstreekse relatie met sociaal achtergestelde ('socially deprived') huishoudens, is er geen duidelijke scheiding tussen openbare dienstverplichtingen (maatschappelijke activiteiten) en commerciële activiteiten, en is er onvoldoende informatie beschikbaar over de financiële aspecten van de overheidssteun. Ook zou de Nederlandse sociale huursector onevenredig groot zijn ten opzichte van de te huisvesten doelgroep.

De Europese Commissie vond dat Nederland moet zorgen dat¹⁷⁵:

- activiteiten van woningcorporaties met staatssteun een rechtstreekse relatie hebben met sociaal achtergestelde huishoudens;
- eventuele commerciële exploitatie van de corporatiewoningen marktconform moet gebeuren;
- excessieve en structurele overcapaciteit van sociale woningen wordt voorkomen door de verkoop van huurwoningen; de overcapaciteit moet beperkt worden tot een klein percentage van het totale woningbestand.¹⁷⁶

Met name de laatste aanbeveling is wanneer ze letterlijk wordt genomen, zeer verstrekkend omdat dan heel veel woningen verkocht moeten worden. In een later stadium bleek dat dit geïnterpreteerd mocht worden als het aanbrengen van een zorgvuldige splitsing tussen de nieuwbouw van sociale huurwoningen en van commerciële huurwoningen.¹⁷⁷ Dat gaat veel minder ver dan de letterlijke uitleg, maar is in lijn met eerder beleid van de Europese Unie zoals weergegeven in de Transparantierichtlijn.

De discussie is nog niet geheel verstomd omdat de IVBN, de brancheorganisatie van institutionele vastgoedbeleggers, in april 2007 een klacht heeft ingediend bij de Europese Commissie die betrekking heeft op vermeende ongeoorloofde overheidssteun aan de corporatiesector.¹⁷⁸ Volgens hen ontplooiën woningcorporaties com-

173 | Brief van Europese Commissie van 14 juli 2005, op verzoek van Minister Dekker van VROM gestuurd.

174 | Wat niet genoemd wordt door de Europese Commissie, maar wat in de Nederlandse discussie wel een rol speelt, zijn de opgebouwde vermogens van corporaties. Met name institutionele beleggers hameren op dit punt. De vooronderstelling daarbij is dat deze vermogens zijn verkregen met steun van de overheid.

175 | Brief van Europese Commissie van 14 juli 2005. De brief is op verzoek van Minister Dekker geschreven.

176 | Kamerstukken II 2004–2005, 29 453, nr. 20.

177 | Bange corporaties, Het Financieel Dagblad, 7 september 2005.

178 | M. Meulenbelt, Klacht van de vereniging van institutionele beleggers, Nederland betreffende steun aan Nederlandse woningcorporaties. Samenvatting. Howrey LLP, Brussel, 2007. Zie voor een samenvatting van de klacht: Hugo Priemus, 'Gesteun over steun. Europese klacht IVBN over taakafbakening corporaties', Tijdschrift voor de Volkshuisvesting. 2007, Nummer 4, p. 6-14.

merciële activiteiten zonder dat er sprake is van een gelijk speelveld met commerciële partijen. Over deze klachten moeten de Commissie nog beslissen, hetgeen nog enige jaren kan duren.

6.2.9 Commerciële activiteiten van corporaties

Is het, los van de juridische vraag of het mag, ook wenselijk dat corporaties ook commerciële activiteiten ondernemen? Dat ze bijvoorbeeld duurdere appartementen in het geliberaliseerde deel van de huurmarkt verhuren, of dat ze woningen bouwen om te verkopen? Praktisch ligt er geen probleem. Wettelijk is het namelijk toegestaan. Commerciële verhuurders daarentegen vinden dat corporaties ten onrechte in het geliberaliseerde segment opereren. En ontwikkelaars ervaren het als oneerlijke concurrentie wanneer corporaties nieuwbouwwoningen gaan verkopen. In beide gevallen is het argument dat corporaties profiteren van hun grote vermogen dat bestemd is voor sociale verhuur. Corporaties van hun kant zeggen dat ze hun vermogen niet inzetten bij activiteiten in het liberale deel en op de koopmarkt, dat ze op z'n minst kostendekkend opereren, met andere woorden, dat er geen sprake is van kruissubsidies.

Een oplossing die het grootste deel van de pijn weg kan nemen, en die ook al door sommige corporaties wordt toegepast, is dat woningcorporaties hun ontwikkelafdeling afsplitsen en in een aparte bv onderbrengen. De corporatie koopt dan de woning tegen kostprijs van de vastgoed-bv, waarvan ze zelf enig aandeelhouder is, om ze vervolgens te verhuren. Wanneer de woningen worden verkocht, worden direct door de vastgoed-bv op de markt gebracht, zonder tussenkomst van de corporatie. De boekhoudingen zijn dan volstrekt gescheiden.

Corporaties moeten doen waarvoor ze professioneel geëquipeerd zijn, dat kunnen ook activiteiten buiten hun traditionele core business zijn. Echter transparantie en gescheiden boekhoudingen zijn daarbij wel essentieel. Voor de buitenwereld moet helder blijven hoe wordt gehandeld. Scherp toezicht is hierbij wezenlijk.

6.2.10 Commerciële verhuurders

Behalve corporaties zijn er ook veel particuliere en commerciële verhuurders actief op de huurmarkt. De overheid heeft over deze organisaties zelf niks te zeggen, maar wel over de huurprijzen die ze hanteren. Ook voor particuliere verhuurders die hun woning verhuren tegen een huur onder de liberalisatiegrens (zie paragraaf 6.5.2) geldt de prijsregulering. Hun huren mogen net als de corporatiewoningen maar stijgen met de inflatie. Institutionele beleggers hebben last van de huurregulering, omdat zij maar in beperkte mate hun huren kunnen verhogen in het geliberaliseerde segment. Het verschil tussen de huren die ze zelf hanteren en de huren van corporatiewoningen zou anders op termijn te groot worden. Aan de andere kant hebben zij

ook concurrentie van de kopersmarkt. Het gevolg van de regulering is dat commerciële partijen nauwelijks woningen bouwen in het gereguleerde deel.

Huurwoningen van beleggers hebben in het algemeen een hogere gemiddelde WOZ-waarde dan woningen van corporaties omdat zij zich richten op een ander segment van de markt en dito kwaliteit van de woningen. Een ander verschil met corporaties is dat particuliere verhuurders een hoger rendement willen behalen. Deels komt het rendement direct uit de huren, deels indirect uit de waardestijgingen. Om dit deel van het rendement te verzilveren moeten ze woningen verkopen, net als iedere andere verhuurder.

6.3 Naar een genormeerde huurtoeslag

6.3.1 Systematiek van de huurtoeslag

Om een huurhuis ook voor inkomens beneden modaal financieel toegankelijk te maken bestaat er de huurtoeslag. De huurtoeslag is de opvolger van de huursubsidie. In 2006 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingegaan. Dat is een overkoepelende wet voor de toeslagen (zorg, huur, kinderen, kinderopvang). De wet wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het aanpassen van de parameters van de toeslag.¹⁷⁹

Kwaliteitskortings- en aftoppingsgrens

De basishuur is de huur die de huurders zelf moeten betalen. Daarboven bestaat recht op huurtoeslag. Nu wordt tussen de basishuur (€200,70)¹⁸⁰ en de kwaliteitskortingsgrens (€348,99) de werkelijke huur volledig gecompenseerd. Tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens (€ 499,51 (en € 535,33 voor huishoudens van drie of meer personen) wordt 75% van de werkelijke huur vertaald in een hogere huurtoeslag. Tussen de aftoppingsgrens en maximum huurgrens (€631,73) ontvangen alleen alleenstaanden en 65-plussers 50% van de werkelijke huur terug in de vorm van huurtoeslag.

Het onderscheid tussen twee en drie (of meer) persoonshuishoudens maakt het systeem ingewikkeld. Beter is het om de huurcomponent in de huurtoeslag die is opgenomen voor kinderen onder te brengen in de kindertoeslag.

Tabel 8: Kwaliteits- en aftoppingsgrens en maximale huurgrenzen

	1 juli 2008
Maximale huurgrens (liberalisatiegrens)	€ 631,73

179 | De inkomensgerelateerde parameters op 1 januari. De huurgerelateerde parameters worden op 1 juli vastgesteld. De huurparameters zijn de normhuren (minimum en referentie normhuurrijpunten), het bedrag waarmee deze normhuren worden verhoogd (de basishuur), parameters ten behoeve van de formule, maximale huurgrenzen huurtoeslag, aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrens.

180 | De basisnormhuur verschilt voor 65- en 65+ en voor alleenstaand en meerpersoonshuishoudens. Hier is het laagste bedrag voor meerpersoons 65+ genomen.

	1 juli 2008
Kwaliteitskortingsgrens	€ 348,99
Aftoppingsgrens laag	€ 499,51
Aftoppingsgrens hoog	€ 535,33

Doelgroepen

De doelgroepgrenzen geven aan wat het maximale inkomen van een huishouden mag bedragen om nog in aanmerking te komen voor huurtoeslag. Voor een eenpersoonshuishouden ligt die grens op 20.600 euro en voor meerpersoonshuishouden op 27.950 euro. Wie een euro meer verdient dan deze grenzen, heeft geen recht meer op huurtoeslag.

Een kleine inkomensverbetering kan derhalve leiden tot een aanzienlijk verlies van huurtoeslag. Bij een alleenstaande onder de 65 jaar gaat het om 156 euro per maand, bij een gezin om 62 euro. Bij ouderen zijn de bedragen nog hoger. Onderstaande tabel geeft de inkomensgrenzen weer en de huurtoeslag op de grens.

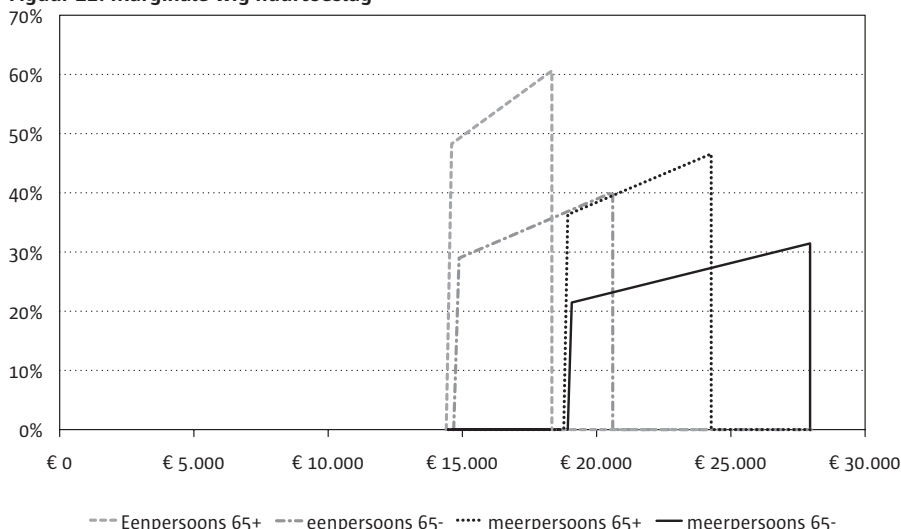
Tabel 9: Doelgroepgrenzen en huurtoeslag op doelgroepgrens (2008)

	doelgroepgrens	Huurtoeslag op de doelgroepgrens
Alleenstaand 65-	€ 20.600	€ 156
Meerpersoons 65-	€ 27.950	€ 62
Alleenstaand 65+	€ 18.525	€ 170
Meerpersoons 65+	€ 24.625	€ 157

Marginale wiggen

De precieze hoogte van de huurtoeslag wordt berekend door middel van een ingewikkelde formule. Daardoor wordt de hoge marginale belastingdruk die schuil gaat achter de huurtoeslag verhuld. Onderstaande grafiek geeft de zogenaamde marginale wig weer: met hoeveel euro daalt huurtoeslag bij een stijging van het inkomen met een euro. Hoe hoger de marginale wig, hoe minder iemand overhoudt van een inkomensverhoging.¹⁸¹

181 | Ook is het zo dat wie nog net voor huursubsidie in aanmerking komt en een euro meer gaat verdienen de huurtoeslag plotsklaps kwijtraakt. Dit kan oplopen tot meer dan 150 euro per maand, terwijl het inkomen marginaal stijgt.

Figuur 21: Marginale wig huurtoeslag


BRON: EIGEN BEREKENINGEN OP BASIS VAN PARAMETER HUURTOESLAG.

De wiggen lopen bij alleenstaanden onder de 65 jaar op tot 40% en boven de 65 jaar tot 60%.¹⁸² Wordt daarbij het belastingtarief van bijna 42% gevoegd¹⁸³, dan blijkt dat van een extra verdiende euro, netto weinig overblijft. Opvallend is ook dat de marginale wiggen hoger worden als het inkomen stijgt. Dat houdt in dat een euro extra inkomen bij een hoger inkomen minder oplevert, dan bij een lager inkomen. De gedachte hierachter is dat de draagkracht toeneemt met het inkomen. Bij de lastenmaximering, zoals die door het CDA is ontwikkeld, en inmiddels bij de zorgtoeslag is toegepast, wordt verondersteld dat de draagkracht evenredig toeneemt met het inkomen. De marginale wig is dan constant.

6.3.2 Genormeerde huurtoeslag

Huurtoeslag op basis van normhuur

De huidige huurtoeslag is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden in vier groepen, het gezamenlijk inkomen en vermogen en de werkelijk huur.

De koppeling van de huurtoeslag aan het inkomen is er vanwege de draagkracht. Wie meer verdient, ontvangt minder huurtoeslag. De koppeling met de samenstelling van het huishouden is er vanwege de gelijke normhuren en de ver-

¹⁸² | Een rekenvoorbeeld. Een 65-plusser met een inkomen van 18.050 euro per jaar en een huur van 343 euro ontvangt 3 euro huurtoeslag per maand. Bij een inkomen van 17.950 is de huurtoeslag 7 euro per maand. Ergo, bij 100 euro minder (pensioen)inkomen is de huurtoeslag 60 euro lager.

¹⁸³ | De eerste belastingsschijf kent een tarief van 33,60%, maar loopt slechts tot 17.579 euro, wat op honderd euro na gelijk is aan het minimumloon. Voor de meest ontvangers van huurtoeslag is derhalve het tarief van 41,85% in de tweede schijf van belang.

schillen in de minima van ongehuwde en gehuwden. Het onderscheid tussen 65- en 65+ is overbodig geworden nu de netto-netto koppeling een vrijwel gelijk brutoloon te zien geeft.¹⁸⁴ Een ander verschil is dat meerpersoons huishoudens onder de 65 jaar voor de huur boven de aftoppingsgrens geen huurtoeslag meer krijgen en de andere groepen wel.

Het zou om die diverse redenen beter zijn om uit te gaan van een genormeerde of gestandaardiseerde huurprijs.¹⁸⁵ In de eerste plaats legt dat de verantwoordelijkheid voor een passende woning bij de huurder waar dit kan, terwijl de overheid haar verantwoordelijk neemt voor het behoud van het besteedbaar inkomen aan de onderkant van het inkomensgebouw. Dit biedt de huurder een zekere vrijheid om te kiezen voor een iets goedkopere of duurdere woning zonder dat de hoogte van de huurtoeslag verandert. Huurders hebben zo ook een grotere prikkel om een passende woning te zoeken wanneer men niet passend woont. In de tweede plaats is de uitvoeringslast aanzienlijk geringer omdat de opgave van de werkelijke huur achterwege kan blijven.

De normhuurprijs zou dan bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid van een gewogen gemiddelde van de werkelijke huren.¹⁸⁶ Uiteindelijk is het systeem dus veel eenvoudiger en stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Het sluit ook aan bij door het CDA bepleitte uitgangspunt om ook in andere regelingen van genormeerde kosten uit te gaan.

Ongetoetste huurtoeslag

Het invoeren van een genormeerde huur maakt het mogelijk om fraude effectief aan te pakken. De huurtoeslag moet dan afhankelijk worden van het inkomen van de mensen die de woning bewonen in plaats van de samenstelling van het huishouden en de leeftijd. Het inkomen van de woning wordt dan opgeteld per WOZ-administratienummer en op basis daarvan wordt de huurtoeslag berekend. Illegale onderverhuur kan zo niet gepaard gaan met het ontvangen van huurtoeslag. De onderverhuur in de regeling van de huurtoeslag kan komen te vervallen. Bij de huurtoeslag wordt dan alleen getoetst op gezamenlijk inkomen per huurwoning en de normhuur.

Aanvullende huurtoeslag

De huurtoeslagwet kent een paar speciale groepen, alleenstaanden, 65-plussers en gehandicapten in een huurwoning boven de 500 euro maandhuur. Zij ontvangen over de huur tussen de aftoppingsgrens (€ 499,51) en de maximale huurgrens (€ 631,73) een huurtoeslag van 50 procent van de werkelijke huur.¹⁸⁷

184 | Zie de overlap in de grafiek in de vorige paragraaf.

185 | Zie ook CDA, Verkiezingsprogramma 2006-2011, Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar, Den Haag 2006, p. 11

186 | Bij de zorgverzekering wordt de norm zorgpremie berekend op basis van de gemiddelde zorgpremies. In Verenigde Staten neemt men voor de huursubsidie het vierde deciel van de huurverdeling als norm.

187 | Het deel van de rekenhuur boven de aftoppingsgrens wordt voor 50 procent gesubsidieerd (Artikel 21:1 van de huurtoeslagwet): als de huurder, diens partner of één van de

Wij stellen voor dat het deel boven de basishuurtoeslag voortaan door gemeenten wordt uitgekeerd als aanvullende huurtoeslag. Dat ligt om een aantal redenen voor de hand. Tot de groepen die aanspraak maken op de aanvullende huurtoeslag behoren ouderen en gehandicapten. Gemeenten hebben al een belangrijke taak op het terreinen van vervoer, zorg en aangepast wonen. Bovendien gaat de vraag van ouderen om zelfstandig te willen blijven wonen gepaard met aangepast en geclusterd wonen. Bovenop de kale huurprijs nemen de servicekosten aan belang toe en dit staat op gespannen voet met een centraal uitgevoerde regering.

In het algemeen is bij ontvangers van een aanvullende huurtoeslag sprake van bijzondere omstandigheden, waarin de gemeente een belangrijke rol speelt. Het is vanwege die samenloop dat de uitgebreide huurtoeslag beter door de gemeenten kan worden toegekend.

Hiervoor pleit ook dat gemeenten een vaste werkrelatie onderhouden met de woningcorporaties, die via de woningtoewijzing streven naar passend wonen. Gemeenten zijn beter dan het Rijk in de positie om het passend wonen van deze groep daadwerkelijk te beïnvloeden. Passend wonen is bovendien alleen mogelijk wanneer de gemeenten voldoende ruimte geeft aan de lokale woningmarkt en er voldoende (huur)woningen beschikbaar zijn. De verantwoordelijkheid voor de doelmatige uitvoering van de aanvullende huurtoeslag komt te liggen bij de gemeente. Zij zullen via prestatieafspraken met corporaties afspraken maken over de beschikbaarheid van betaalbare woningen, zodat zo min mogelijk aanvullende huurtoeslag hoeft te worden uitgekeerd.

Wanneer gemeenten belang krijgen bij passend wonen komt ook een eind aan de afwenteling die nu plaatsvindt op het Rijk doordat corporaties met instemming van de gemeenten ouderenwoningen bouwen met een huur boven de aftoppingsgrens omdat de huurtoeslag daarboven de helft vergoedt. Dure scheefheid komt dan voor rekening van de gemeenten.

Alles overziend, is de conclusie dat het aanvullende deel van de huurtoeslag het beste kan worden een verantwoordelijkheid van de gemeenten kan worden. Het Rijk keert dan de standaard huurtoeslag uit, gemeenten de uitgebreide huurtoeslag.

6.4 Impliciete steun voor de huurder

Behalve de expliciete inkomensondersteuning voor de huurder in de vorm van huurtoeslag zijn er twee vormen van impliciete ondersteuning die een veel grotere impact hebben. Dankzij een recente studie van het CPB bestaat hierop nu zicht.¹⁸⁸

medebewoners 65 jaar of ouder is; als het een eenpersoonshuishouden betreft, of als de huurder een woning bewoont of betreft waarin aanpassingen zijn aangebracht in en rond de woning, die noodzakelijk zijn in verband met een handicap van de huurder, diens partner of een medebewoner.

188 | Centraal Planbureau, Gerbert Romijn en Paul Besseling, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB Document No 165, 2008.

Impliciete subsidiëring

De subsidiëring van huurders vindt op verschillende wijzen plaats, zichtbaar en onzichtbaar. Zichtbaar voor de huurder is de huurtoeslag en de beperkte jaarlijkse huurstijging. Niet zichtbaar is het deel van de investering in een huurwoning, als gevolg van het vormgeven van de maatschappelijke missie van de corporatie. Bij aanvang kan een woning een 'onrendabele top' hebben. De corporaties kunnen het rendement op vermogen benutten voor lagere aanvangshuren bij nieuwbouw. Een corporatie die een woning verhuurt tegen een huur die lager is dan de gederfde rente op het geïnvesteerde vermogen minus de onderhoudskosten, legt er in de ogen van een commerciële verhuurder op toe. Echter dank zij het maatschappelijke vermogen kunnen corporaties lage huren vragen van hun huurders.

Het Centraal Planbureau heeft berekend wat het voordeel van de huurder is van het ingrijpen door de overheid. Het is de moeite waard hier nader op in te gaan. De berekende huursteun kent twee componenten. Enerzijds is er het verschil tussen de marktprijs en de maximale huurprijs die de overheid bepaalt. Anderzijds is er het verschil tussen de maximale huurprijs en de werkelijk gevraagde huur. Daar heeft deels de corporatie zeggenschap over, maar feitelijk bepaalt de overheid de marges waarmee de huren mogen stijgen. Ook hier is de overheid dus de bepalende factor.

Markthuren

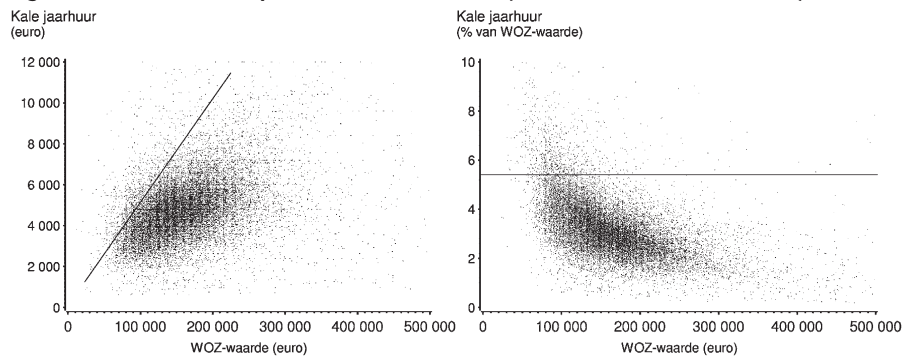
Het startpunt van de berekeningen van het CPB vormt de vergelijking van de kale huur (dat is de huur die de huurder daadwerkelijk betaalt) met de markthuur. De markthuur wordt vastgesteld op 5,4% van de WOZ-waarde.

Die 5,4% is gebaseerd op het rendement dat commerciële verhuurders willen maken als ze een woning verhuren. Hun rendementseis is 7%. Daarvan wordt 3% gerealiseerd door waarde stijging (2% inflatie en 1% schaarsteopslag). Resterend een directe rendementseis van 4%. Omdat de kosten van instandhouding van de woning op 1,4% worden gesteld, komt men op een markthuur van 5,4% van de marktwaarde van de woning.¹⁸⁹

Uit de vergelijking van het CPB van de markthuur met de kale huur blijkt dat in veel gevallen de huren lager zijn dan de markthuren. In de onderstaande grafieken geeft de rechte lijn aan hoe hoog de markthuur is bij een bepaalde WOZ-waarde. In de linker grafiek in absolute bedragen, in de rechter grafiek als percentage (5,4%).

189 | Idem, p. 26.

Figuur 22: Kale huur ten op zichte van WOZ-waarde (in euro's en in % WOZ waarde)



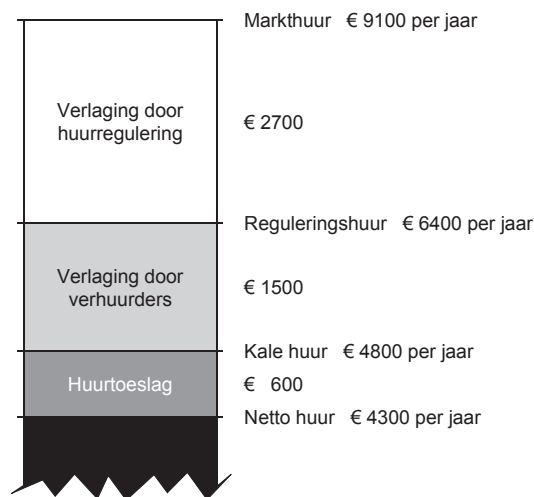
BRON: CENTRAAL PLANBUREAU, GERBERT ROMIJN EN PAUL BESSELING, ECONOMISCHE EFFECTEN VAN REGULERING EN SUBSIDIERING VAN DE HUURWONINGMARKT, CPB DOCUMENT NO 165, DEN HAAG 2008, FIG.3.2 P.30.

Huurvoordeel per woning

Door de vergelijking van de markthuur met de kale huur, kan het voordeel voor de huurder zichtbaar worden gemaakt. Onderstaande plaatje kan ook zo worden gelezen dat het de huren weergeeft die corporaties en commerciële verhuurders zouden vragen voor dezelfde woning als er geen regulering zou zijn:

1. woningcorporatie € 4800
2. commerciële verhuurder € 9100 (als ze niet geboden zouden zijn aan de maximale huur)¹⁹⁰

¹⁹⁰ | Commerciële verhuurders vragen nu in de praktijk vaak huren lager dan de (berekende) marktprijs. Dat komt omdat ze concurrentie ondervinden van de 'goedkope' corporatiewoningen, die een druk zetten op de huren van commerciële verhuurders.

Figuur 23: Huurbegrippen en subsidies

BRON: CENTRAAL PLANBUREAU, GERBERT ROMIJN EN PAUL BESSELING, ECONOMISCHE EFFECTEN VAN REGULERING EN SUBSIDIERING VAN DE HUURWONINGMARKT, CPB DOCUMENT NO 165, DEN HAAG 2008, FIG.3.1 P.26.

De verlaging van de huur met 1.500 euro is een vrijwillige keuze van corporaties. Het is dan ook niet een subsidiëring van de huurder door de overheid, noch berust het op een formeel wettelijk kader. Wel is het een voordeel voor de huurder, mede mogelijk gemaakt door het maatschappelijk kapitaal dat corporaties hebben opgebouwd.

Correctie voor kwaliteit

Het CPB corrigeert bovenstaande bedragen voor de kwaliteit van de woning (waaronder omvang), waardoor de bedragen iets lager worden. Per woning wordt de huur dan met 3.300 euro verlaagd door de huurregulering en door de verhuurder. Tel daarbij op de huurtoeslag van gemiddeld 600 euro en in totaal resulteert een bijna 4.000 euro lagere huur. Er zijn echter ook welvaartsverliezen omdat de keuzemogelijkheden beperkt zijn. Worden deze welvaartsverliezen van 1.000 euro afgetrokken dan resteert een voordeel van 3.000 euro per huurder per jaar.

Cumulatieve subsidiëring

Wanneer de subsidiëring van alle huurwoningen bij elkaar wordt opgeteld, resulteert een subsidiëring aan huurders als gevolg van lagere huren en huurtoeslag van jaarlijks 14 miljard euro. Hiervan komt 6,75 miljard terecht bij de doelgroep van lagere inkomens en 7,75 bij midden en hogere inkomens.

De subsidiëring aan huurders is dus van gelijke omvang als de gedeerde belastinginkomsten vanwege de hypotheekrenteaftrek, zonder dat daarbij overigens rekening is gehouden met andere specifieke heffingen voor de koper als OZB-heffing, overdrachtsbelasting en dergelijke.

Conclusie

De overheid steunt de huurder direct door de huurtoeslag. Daarnaast profiteren zittende huurders indirect van de wettelijke maximering van de huurstijging in het gereguleerde deel van de markt. Tot slot profiteren huurders van de lage huren die corporaties vragen voor hun woningen. In totaal gaat het om 14 miljard euro steun voor de huurder door huurtoeslag, huurmaximering door de overheid en lagere huren door corporaties, waarvan 4,5 miljard op conto van de corporaties kan worden geschreven.

Het gevolg van de relatief lage huren in relatie tot het inkomen in de hogere inkomendecielen is dat deze huurders niet doorstromen naar een duurdere huurwoning of een koopwoning, omdat ze dan relatief veel meer gaan betalen voor eenzelfde woning of iets grotere woning. Hierdoor vindt er onvoldoende doorstroming plaats van huur naar koop, waardoor er onvoldoende woningen vrij komen voor onder andere starters. Doordat de prijzen van koopwoningen veel harder zijn gestegen dan de huurprijzen, zijn de huur- en koopmarkt uit elkaar gegroeid.

6.5 Meer differentiatie in de huurprijzen

6.5.1 Huurprijsregelgeving

Wie bepaalt de huren?

Wie stelt de huren vast? Er zijn in theorie drie mogelijkheden: de verhuurder, de huurder of de overheid. In een vrije markt zou de prijs van een huurwoning bepaald worden door de verhuurder, die daarbij de prijs zodanig vaststelt dat er wel vraag naar de woning is. In de sociale huursector zouden de corporaties zelf de huren vaststellen, net als commerciële verhuurders dat doen.

Wanneer de sociale huurwoningen als een soort collectief goed worden beschouwd, dan zouden de huurders invloed op de huurprijs moeten hebben. De huurders zouden dan in feite de ‘eigenaren’ van de corporaties moeten zijn. Die laatste benadering is in 1977 beëindigd. Huurders willen uiteraard lage huren terwijl de woningbouwverenigingen ook nieuwe huurwoningen willen bouwen en voor vervangingsinvesteringen wilden reserveren. Bij de oude woningbouwverenigingen ging de algemene vergadering daarom niet over de huren.

De situatie in Nederland is dat de overheid feitelijk de maximum huren en huurverhogingen in het lage en midden segment bepaalt. De overheid reguleert de huurmarkt langs twee wegen.¹⁹¹ Er zijn regels voor de prijs/kwaliteitverhouding (woningwaarderingssstelsel) (§ 6.5.2) en de jaarlijkse huurstijging van huurwoningen (§ 6.5.3). Daarnaast ontvangen veel huurders met zoals gezegd een laag inkomen huurtoeslag die afhangt van de betaalde huur en het inkomen.

191 | In het hogere segment (geliberaliseerde deel) valt de huurverhoging onder het beslag van het Burgerlijk Wetboek en onder de toets van de redelijkheid. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat het huurrecht een sterk ontwikkeld en gedetailleerd rechtsgebied is.

6.5.2 Prijs/kwaliteitverhouding

Besluit huurprijzen woonruimte

De regels voor de waardering van de woning zijn vastgelegd in het Besluit huurprijzen woonruimte. In de bijlage bij dat besluit is het zogenaamde woningwaarderingsstelsel (WWS) opgenomen, ook wel puntenstelsel genoemd. Bij conflicten tussen huurder en verhuurder bemiddeld de huurcommissie.¹⁹²

Het woningwaarderingsstelsel

Het woningwaarderingsstelsel is bepalend voor de maximale huurprijs die gevraagd mag worden voor een huurwoning, zowel voor corporatiewoning als voor een woning van een particulier of commerciële verhuurder. De maximale kale huur die gevraagd mag worden, wordt bepaald door het aantal punten dat aan een woning is toegekend volgens het woningwaarderingsstelsel. Dit stelsel drukt de kwaliteit van een (zelfstandige) woning uit in een puntenaantal. Het wws wordt ook wel puntenstelsel genoemd. Het woningwaarderingsstelsel is niet van toepassing op geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandige woningen (met eigen toegang, keuken en toilet), onzelfstandige woningen/kamers (wel of geen eigen toegang; keuken of toilet worden meestal met anderen gedeeld) en woonwagens en woonwagenstandplaatsen.

Het wws is geregeld in discussie. De verouderingsaftrek is geschrapt¹⁹³, pogingen om de WOZ-waarde mee te laten tellen¹⁹⁴ sneuvelden en in de laatste plannen wordt in de toekomst het energielabel meegenomen. In de toekomst wordt de maximale huurprijs van een woning wordt gekoppeld aan het energielabel van de woning.¹⁹⁵

Geliberaliseerde huurwoningen

De huurregulering is niet van toepassing voor woningen die vallen in het geliberaliseerde deel. Dat zijn woningen met een huur boven de 631,73 euro in 2008. Dat is

192 | De Huurcommissie doet uitspraak als huurders en verhuurders van woonruimte een geschil hebben over de huurprijs, onderhoudsgebreken of de servicekosten en dit samen niet kunnen oplossen.

193 | Tussen 2002 en 2004 is de verouderingsaftrek afgeschaft met als reden dat de ouderdom van de woning niet alles over de kwaliteit zegt. De verouderingsaftrek hield in dat 30 punten konden worden afgetrokken van het puntentotaal op grond van het wws vanwege veroudering, waardoor de maximale huur lager werd. Het puntensysteem houdt dus geen rekening meer met de onderhoudstoestand van de woning.

194 | In de plannen van minister Dekker zou de WOZ-waarde voor 20% de maximale huurprijs bepalen en het huidige systeem de overige 80%, waarbij dan wel de punten voor woonvorm, woonomgeving en eventuele hinderlijke situaties zouden vervallen. Met het stranden van de liberaliseringsplannen, ging ook dit voorstel verloren.

195 | Het energielabel wordt opgenomen in het woningwaarderingsstelsel als vervanging zaken als cv-ketel en isolatie. Deze punten vervallen. Het energielabel is een betere maat voor de energiezuinigheid van de woning.

gelijk aan de maximale huurprijsgrens voor de huurtoeslag. Om te bepalen of een woning valt in het geliberaliseerde segment wordt gebruik gemaakt van het woningwaarderingstelsel. Heeft een woning volgens dat stelsel 143 punten of meer en een aanvangshuur boven de 631 euro, dan is de woning geliberaliseerd. Wordt de huur lager vastgesteld, dan valt de woning in het geliberaliseerde deel, en blijft dat ook zo voor de duur van het huurcontract. Is eenmaal bepaald dat een woning in het geliberaliseerde deel valt, dan is de huurprijs vrij overeen te komen, en blijft de woning geliberaliseerd. Wie een woning gaat huren en denkt dat zijn woning volgens het puntenstelsel niet boven de liberalisatiegrens zou uitkomen, kan binnen zes maanden aankloppen bij de huurcommissie, die een oordeel velt. Bij een geliberaliseerde woning mag de verhoging van de huurprijs hoger zijn dan de vastgestelde verhoging in de gereguleerde huursector (in 2008 is dat 1,6%). Liberalisatie is pas sinds 1989 mogelijk bij nieuwbouwwoningen en vanaf 1994 bij verhuizingen.¹⁹⁶

Liberalisatiegrens

Jaarlijks stelt de overheid de liberalisatiegrens vast; tot aan die huurprijs is de huur van de woningen gereguleerd. De huurprijswetgeving geldt voor alle huurwoningen, ongeacht toegelaten respectievelijk niet toegelaten verhuurders. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer.

Tabel 10: Liberalisatiegrens (1998-2008) in euro's

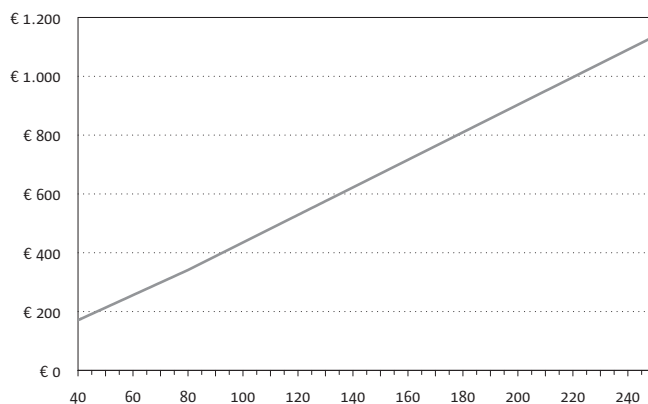
	liberalisatiegrens
1998	493
1999	503
2000	522
2001	542
2002	565
2003	585
2004	598
2005	605
2006	615
2007	622
2008	631

Over een periode van twintig jaar is de stijging van de liberalisatiegrens gelijk aan de gemiddelde stijging van de huren. Ten opzichte van de inflatie is liberalisatiegrens de afgelopen twintig jaar 100 euro harder gestegen.

196 | Woningen met een puntenscore van 143 of meer die als sinds 1994 bewoond worden door dezelfde huurder, blijven vallen onder het gereguleerde deel.

Maximale huur

Onderstaande tabel geeft de relatie tussen de huurprijs en de wws-punten. Het gaat om de maximale huurprijsgrenzen voor zelfstandige woningen van 1 juli 2008 tot 1 juli 2009 in euro's.¹⁹⁷ Iedere punt in het wws betekent tot 80 punten een verhoging van de maximale huur met 4,27 euro, vanaf 80 punten is de verhoging 4,69 euro.

Figuur 24: Maximale huurprijs en wws-punten (2008)*wws en feitelijke huur*

Gemiddeld worden woningen verhuurd tegen een huurprijs van circa 70 procent van de waarde die het woningwaarderingstelsel aangeeft. Onderstaande tabel geeft de verdeling over de hoogte van der huren.

Tabel 11: Huidige huur versus de maximale huurgrens, naar huurprijsklasse (2000-2007)

198De in de tabel gebruikte huurgrenzen hebben betrekking op 2007.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
tot €343,49	66%	67%	68%	67%	64%	64%	67%	64%
€343,49 - €491,64	67%	67%	69%	71%	69%	70%	71%	70%
€491,64 - €526,89	71%	71%	73%	74%	74%	74%	75%	75%
€526,89 - €621,78	76%	75%	78%	79%	78%	79%	80%	79%
vanaf €621,78	87%	84%	87%	92%	95%	93%	93%	91%
Totaal	68%	68%	70%	71%	69%	70%	71%	71%

BRON: MINISTERIE VAN VROM, FEITEN EN ACHTERGRONDEN VAN HET HUURBELEID 2003 EN FEITEN EN ACHTERGRONDEN VAN HET HUURBELEID 2007, DEN HAAG 2007.

Bij commerciële verhuurders is het verschil tussen feitelijke en maximale huur kleiner dan bij sociale verhuurders.

197 | Huurcommissie, Puntenstelsel zelfstandige woningen. Vanaf 1 juli 2008, 2008.

Tabel 12: Feitelijke huur als percentage van de maximale huur, naar type verhuurder (2002-2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociale verhuurders	67,8%	68,8%	67,9%	68,1%	69,9%	68,4%
Commerciële verhuurders	81,7%	82,6%	80,9%	81,7%	83,5%	82,5%
Totaal	69,9%	70,6%	69,1%	69,8%	71,3%	70,6%

BRON: MINISTERIE VAN VROM, FEITEN EN ACHTERGRONDEN VAN HET HUURBELEID 2003, DEN HAAG 2007.

In Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland ligt de feitelijke huur het dichtst bij de maximale huur. Dit is logisch omdat daar de waarde van de woningen ook relatief het hoogst is. Amsterdam en Den Haag vormen een uitzondering op het beeld in de Randstad, daar is de afstand tussen de feitelijke en maximale huur veel groter dan in omliggende gebieden.

Tachtig procent van de huurwoningen kwalificeert zich als betaalbaar (huur onder de aftoppingsgrens 2007: 492 euro).

Huurharmonisatie

Bij huuropzegging kan de huurprijs bij de nieuwe verhuring opnieuw worden vastgesteld, mits binnen de grenzen van het wws. Dit heet harmonisatie. Veelal betekent dit een bijstelling naar boven. Als de woning 143 punten of meer heeft, kan het dus gebeuren dat een woning die voorheen een huur onder de 631 euro had, geliberaliseerd wordt. In 2007 stegen de huren als gevolg van harmonisatie met 0,3% extra. Huurharmonisatie kwam in 2003 vooral voor bij woningen boven de liberalisatiegrens en duurdere gereguleerde woningen. Bij het goedkoopste deel van de woningvoorraad komt het bijna niet voor.

6.5.3 Ontwikkeling huurprijzen

Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte

De jaarlijkse toegestane huurstijgingen worden geregeld in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Hiermee bepaalt de overheid hoeveel de huren jaarlijks maximaal mogen stijgen. Het huurbeleid is de afgelopen jaren veelvuldig gewijzigd.

Nieuwe huurbeleid in 2002

In 2002 is onder Balkenende I het huurbeleid vernieuwd. Er kwam extra huurruimte voor verhuurders. De huren mochten stijgen met het inflatiepercentage van de vijf jaren ervoor (voortschrijdende gemiddelde inflatie). Inflatieschokken werden zo gedempt. In 2002 mochten de huren stijgen met 2,7% en in 2003 met 3,0%. Dit relatief hoge percentage was het gevolg van de hoge inflatie in de jaren 2000 en 2001 die werd veroorzaakt door de hoge loonstijgingen vanwege de krapte op de arbeids-

markt. De jaren erna lieten een gematigde inflatie zien (in 2005 van 1,2%) doordat de overheid zijn uitgaven terugschroefde.

In 2006 werd het vijfjarig gemiddelde losgelaten, en werd de jaarlijkse inflatie de basis voor de huurverhoging. In het regeerakkoord van Balkenende IV (PvdA, CU en CDA) is deze lijn doorgetrokken; in 2007 stegen de huren met 1,1%, in 2008 met 1,6%.

Gestaffelde differentiatie in het verleden

Tot 2007 was er differentiatie in de maximale huurstijging. Woningen met een feitelijke huur minder dan 75% van de maximale huur, kenden de mogelijkheid van een opslag op het maximale stijgingspercentage. De boveninflatoire verhoging moest door de verhuurder wel met argumenten gemotiveerd worden. Tot 2005 was ook de opslag gedifferentieerd.¹⁹⁸ De staffel was voor tweederde van de huurwoningen van belang. Een derde van de woningen heeft een feitelijke huur die meer dan de helft lager ligt dan de maximale huur op grond van het puntenstelsel.¹⁹⁹

Maximale huurprijsnorm voor corporaties (huursomstijging)

Tegen de achtergrond van een gestaffelde gedifferentieerde maximale huurprijs-grens had het ook zin om op instellingsniveau een maximale huurstijging vast te stellen.²⁰⁰ In het Besluit beheer sociale-huursector (artikel 15a) was vastgelegd dat op instellingsniveau een maximum gesteld wordt aan de gemiddelde jaarlijkse huurverhoging. In 2003 was dat maximum 0,4 % boven de gemiddelde inflatie. Alleen jaarlijkse huurverhogingen bij zittende huurders van zelfstandige woningen telden mee. Effecten op de gemiddelde huurverhoging als gevolg van bijvoorbeeld nieuwe verhuringen en huurverhogingen als gevolg van woningverbeteringen tellen niet mee. Het ging dus om de stijgingen exclusief harmonisatie. Hiermee was het dus maar in beperkte mate mogelijk om de huren meer dan de inflatie te laten stijgen.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat in de periode 2005-2007 de totale huursom meer mocht stijgen dan de 0,3% boven inflatie.²⁰¹ In de plannen van minister Dekker (Balkenende III) was het zelfs de bedoeling dat in 2008 de huursomstijging helemaal niet meer gelimiteerd zou zijn. De facto is dat laatste ook gebeurd onder Balkenende IV, maar alleen omdat de huursombeperking haar nut verloren had. Geen enkele huur mag meer stijgen dan met 1,6 procent per jaar. Er is geen ruimte om sommige huren sterker te laten stijgen door andere minder hard te laten stijgen.

198 | De huren van woningen met een feitelijke huur die lager lag dan 54% van de maximale huur mochten 2% meer dan de inflatie stijgen; tussen 54 en 64% was het boveninflatoire percentage 1,5 procent, tussen 64 en 74% was het een procent en boven de 74% was de stijging maximaal gelijk aan de inflatie. Zie Ministerie van Vrom, Huurbeleid voor de langere en korte termijn, 2003.

199 | Ministerie van Vrom, Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2003, Den Haag 2003, p. 17.

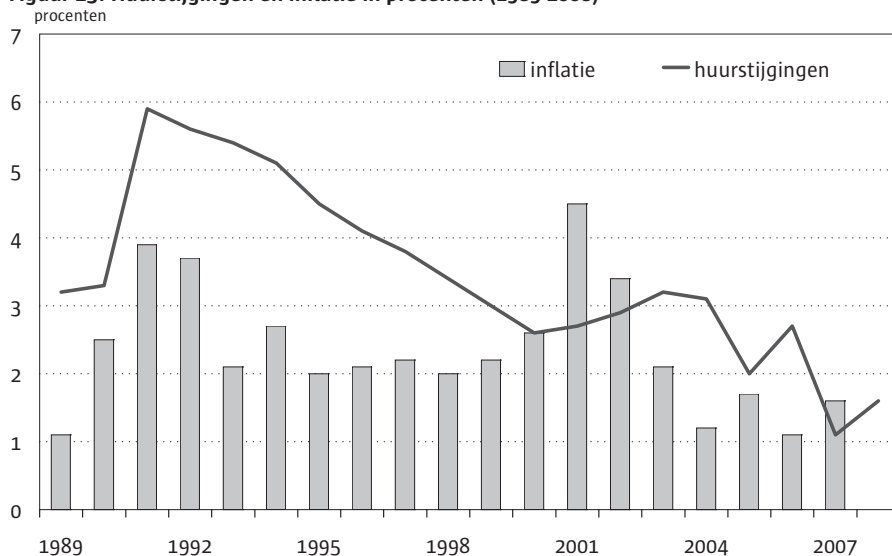
200 | De beperking van de huursomstijgingen gold in het verleden niet voor particuliere verhuurders.

201 | Respectievelijk met 0,4%, 0,8% en 1,2% boven dan de inflatie.

Huurstijgingen

Tot welke huurontwikkeling heeft de huurregulering in de praktijk geleid? Onderstaande grafiek geeft de huurstijgingen weer ten opzichte van de inflatie.

Figuur 25: Huurstijgingen en inflatie in procenten (1989-2008)



BRON: CBS, STATLINE.

6.5.4 Knelpunten

De overheidsregulering op de huurmarkt heeft geleid tot generiek lage huren. Dit heeft een aantal ernstige nadelen.

Minder investeringen

In de eerste plaats is het rendement op huurwoningen hierdoor lager. Dit remt investeringen, zowel van woningcorporaties als van commerciële investeerders, hoewel niet op gelijke wijze. Woningcorporaties bouwen nog wel nieuwe huurwoningen, maar minder dan ze willen, omdat de onrendabele top per woning hoog is. Private investeerders zien vanwege het lage rendement bij voorbaat af van de investering.

Geen differentiatie naar kwaliteit

In de tweede plaats komen door de huurregulering verschillen in kwaliteit en gewildheid van de woning in de prijs maar zeer beperkt tot uitdrukking. Een bouwkundig vergelijkbare sociale huurwoning in het centrum van Amsterdam kost volgens het puntenstelsel (maximaal) evenveel als een sociale huurwoning in Oost-Groningen. De commerciële variant van de centrumwoning in de hoofdstad kost maandelijks onevenredig veel meer.

Scheefwonen

Een derde knelpunt als gevolg van de huurregulering is dat er relatief veel mensen met een middelhoog of hoger inkomen in een sociale huurwoning wonen. Wanneer de huren vrij tot stand gekomen zouden zijn, zou dit geen probleem zijn, maar dat is niet het geval. Door de huurregulering worden de woningen generiek relatief goedkoop gehouden. De lage huren over de hele linie, komen zo ten goede aan de primaire doelgroep en aan de overige huurders. Woningcorporaties kunnen deze lage huren opvangen, omdat ze financiële steun ontvangen (hebben), zoals hier boven uitgebreid is beschreven, en minder rendement (hoeven te) realiseren als uitvloeisel van de maatschappelijke missie. Voor commerciële verhuurders gaat dit niet op. Voor hen geldt echter wel net als de corporaties de huurregulering.

Belemmering van de doorstroming

Het moge duidelijk zijn dat mensen die een goedkope huurwoning bewonen niet geneigd zullen zijn om naar een veel duurdere en schaarse huurwoning of koopwoning te verhuizen, wanneer dit niet evident veel meer wooncomfort oplevert. De huurregulering belemmert dus de doorstroming op de woningmarkt. Huurders blijven zitten, waardoor er geen sociale huurwoningen beschikbaar komen voor starters en mensen met een laag inkomen.

De geringe mogelijkheden om zelf een eigen huurbeleid te voeren heeft twee nadelen voor corporaties. Ten eerste hebben woningcorporaties behoefte aan meer mogelijkheden voor differentiatie bij de huren. Inflatievolgend huurbeleid (tot op individueel woningniveau) maakt differentiatie onmogelijk. Ten tweede behoort slechts een deel van de huurders tot de primaire doelgroep (zij die in aanmerking komen voor huurtoeslag). Een groot deel van de huurders van sociale huurwoningen profiteert dus van een lage huur, terwijl zij qua inkomen best meer zouden kunnen en willen betalen. De lage huren belemmeren de doorstroming van huurders naar duurdere huurwoningen en koopwoningen, zodat weer huurwoningen vrijkomen voor de primaire doelgroep.

6.5.5 Modernisering van het huurbeleid (huurliberalisatie)*Huurliberalisatie*

Het kabinet Balkende III stelde in 2006 voor het huurbeleid te moderniseren.²⁰²

De modernisering van het huurbeleid, in de volksmond ook wel huurliberalisatie genoemd, hield in dat een deel van de huurwoningen niet langer onder de huurprijsregelgeving zou vallen, maar in fasen geliberaliseerd zou worden. In plaats van 95 procent nu zou in de toekomst slechts 75 procent van de huurwoningen nog gereguleerd moeten worden. Twintig procent zou geliberaliseerd worden. Daarbij was een overgangsfase voorzien tot 2010.

202 | Tweede Kamer, Kamerstukken 30 595.

Een belangrijke voorwaarde bij de liberalisering was dat de nagestreefde woningbouwproductie ook daadwerkelijk zou zijn gehaald. Dit zou per regio worden beoordeeld. Bij onvoldoende nieuwe woningen zouden de huren in de betreffende regio niet worden vrijgegeven. Bij een schaarste aan woningen zouden zittende huurders anders geconfronteerd worden met sterk stijgende huren, terwijl er geen alternatieve woningen zouden zijn. Ook werden zittende huurders met huurtoeslag beschermd. Hun huren zouden niet worden vrijgegeven. Voor alle andere gevallen zouden na 2010 de maximumhuur en de maximale huurstijging worden afgeschaft. In het plan tot modernisering van de huren was ook opgenomen dat niet huurprijs (huurgrens), maar de WOZ-waarde bepalend was voor het al dan niet geliberaliseerd zijn van een woning.

Liberalisering

De term huurliberalisering geeft aan dat de kern van het voorstel was om een groter deel van de huurwoningen te vrijwaren van de overheidsregulering, te liberaliseren. De vraag is of de scheiding zo strak zou moeten liggen. Het is wel heel digitaal: er gelden helemaal geen regels, of er gelden behoorlijk strikte regels. Zijn er alternatieven?

Alternatieven voor huurliberalisering

De ingeslagen weg van de huurliberalisering liep op niets uit. Het kabinet Balkenende III trok het wetsvoorstel, dat al door de Tweede Kamer was aangenomen, uiteindelijk terug in de Eerste Kamer in december 2006. In het regeerakkoord van Balkenende IV werd opgenomen dat er helemaal geen huurstijgingen meer zouden plaatsvinden, het andere uiterste. Hoe nu verder?

Duidelijk is dat er iets moet gebeuren met de huurregulering. Corporaties hebben behoefte aan meer mogelijkheden om te differentiëren. Huurders stromen te weinig door, waardoor veel huurders scheefwonen. Veel huishoudens met een middeninkomen wonen in een sociale huurwoning terwijl ze eigenlijk een woning zouden willen kopen of een grotere woning in de vrije sector zouden willen huren. Vanwege de stijging van de lasten die dit zou betekenen, zien ze hier van af. Ook blijven investeringen in nieuwe huurwoningen door commerciële investeerders uit vanwege het te geringe rendement dat behaald kan worden.

Bij de stappen die gezet kunnen worden moet onderscheid gemaakt worden tussen de korte en lange termijn. Per direct kan de huurprijsregulering worden verruimd waardoor meer ruimte voor differentiatie ontstaat zodat de huren een betere afspiegeling kunnen zijn van de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de woning en kunnen concepten worden toegepast waarbij corporatiewoningen zowel gehuurd als gekocht kunnen worden. Iets meer voorbereiding vraagt een aanpassing van het woningwaarderingssysteem. Op de lange termijn is meer zelfregulering van de huursector wenselijk, hetgeen ook past binnen ons voorstel van genormeerde huren.

6.5.6 Op korte termijn meer huurdifferentiatie

WOZ-waarde mee laten tellen in Woningwaarderingssstelsel

In het puntensysteem heeft een identieke woning evenveel punten, ongeacht de plek van de woning. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan andere factoren die de (huur)waarde van een woning bepalen, en dus de aantrekkelijkheid. Het gaat hier om de omgevingswaardering. Daarom is het wenselijk rekening te houden met de WOZ-waarde. Dit heeft een aantal voordelen. De huurprijzen kunnen zo beter aansluiten op de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving, waardoor de prijs/kwaliteit verhouding verbetert. Ook is de vergelijkbaarheid met een koopwoning beter. De huurprijs is zo een betere afspiegeling van de marktwaarde in de regionale woningmarkt. Zo kan meer recht worden gedaan aan de (gewildheid van de) locatie, wat verhuurders stimuleert te investeren op meer gewilde locaties. Om te beginnen zou de WOZ-waarde voor 20% van de maximale huurprijs kunnen bepalen, en de ervaringen te benutten bij eventuele verdere stappen. Bij de omzetting moeten de huidige punten voor woonvorm en woonomgeving vervangen worden door de WOZ-waarde. Enkele administratieve hobbels zullen moeten worden genomen.²⁰³

Huurverhoging boven de inflatie

Het is wenselijk dat de overheid de huren minder strak reguleert dan ze nu doet op grond van de Huurprijzenwet. Verhuurders dienen ook bij gereguleerde huurprijzen de mogelijkheid te hebben om de huren meer te verhogen dan de inflatie. Verhuurders kunnen ongeacht hun maatschappelijke en/of commerciële doelstelling zelf kiezen of ze de huren meer of minder verhogen dan de inflatie. Zo kunnen ze meer differentiëren bij zittende bewoners en niet alleen bij verhuizingen. Nu al kunnen verhuurders woningen die aan een nieuwe huurder worden verhuurd tegen een hogere huur verhuren dan aan de oude huurder. Deze huurharmonisatie geldt alleen voor huurwoningen die binnen het puntenstelsel vallen. Daarbuiten zijn de huurprijzen geliberaliseerd.

Binnen de gereguleerde huursector geeft een percentage van 1 à 1,5% procent boven de gemiddelde inflatie (van 2 à 2,5%) de verhuurder de mogelijkheid om de huren op termijn op verantwoorde wijze te differentiëren.²⁰⁴ Woningen die geliefd zijn, kunnen een wat hoger stijging van de huurprijs kunnen krijgen. Degenen die

203 | Het duurt soms lang voordat een WOZ-waarde definitief is vastgesteld. Bezwaarprocedures bij de huurcommissie en bij de gemeenten tegen de WOZ-waarde kunnen met elkaar conflicteren. De belangen van de huurder en verhuurder lopen niet parallel, hetgeen een goede afweging bij de vaststelling en beoordeling van een bezwaar vereist. Ook kunnen bij woningen waarbij de maximale huur net boven of onder liberalisatiegrens ligt, belangen ontstaan bij een hogere of juist lager huur van de verhuurder. Zie L.Y. Gramsbergen en F.R. van de Paverd, 'Complexiteit van invoering WOZ-waarde in huurbeleid miskend' in Vastgoed Fiscaal & Civiel, juni 2006.

204 | De huren wegen voor 15% mee in de algehele inflatie. Een algemene verhoging van 1,25% boven de inflatie leidt dus tot een verhoging van de huren die 1,5% hoger is dan wanneer de huren inflatievolgend verhoogd zouden worden, zij het dat de inflatie ook doorwerkt in de loonontwikkeling.

huurtoeslag ontvangen, hebben in principe geen last van deze huurstijgingen wanneer de normen voor de huurtoeslag navenant worden verhoogd.

6.5.7 Op lange termijn meer zelfregulering

Op de lange termijn is meer zelfregulering van de huursector wenselijk. Naar ons oordeel zullen woningcorporaties omgevormd tot maatschappelijke ondernemingen heel goed in staat zijn om daar verantwoorde keuzes in te maken.

Sommige corporaties zijn al begonnen met een experiment ('Huur op maat') waarbij de huur van de woning afhangt van het inkomen.²⁰⁵ De huur van de woning is in principe marktconform, waarbij een afslag wordt geven op de huren al naar gelang het inkomen van de huurders. De korting wordt lager of hoger als het inkomen van de verhuurder stijgt of daalt.

Het voordeel van huren op maat is dat huren meer passend worden. Huurders met een laag en middeninkomen gaan dan meer passend wonen. Gevolg van de geharmoniseerde huren zal zijn dat de afstand tot de koopwoningen kleiner wordt. Dit zal leiden tot meer verkopen door corporaties van huurwoningen aan huurders, al dan niet via maatschappelijk gebonden eigendom. De afslag die corporaties geven zijn een uitvloeisel van de maatschappelijke lagere huurprijzen dan de commerciële huurprijzen. Commerciële verhuurders kennen deze afslag niet omdat hun huurprijzen liggen op het maximaal redelijke huurprijsniveau.

Tot aan de liberalisatiegrens zijn hun woningen echter nog steeds gereguleerd. Belangrijke vraag is door wie de hoogte van de afslag wordt vastgesteld. De normering voor de afslag zou door het Rijk vastgesteld kunnen worden. Nadeel daarvan is dat het Rijk zich verregaand gaat bemoeien met de huren van corporaties en deze dwingt tot inkomensbeleid. De relatie tussen huurder en verhuurder is privaatrechtelijk van aard en dat verhoudt zich slecht tot het uitvoeren van een publieke regeling van huurafslag. Eventueel zouden afspraken hierover tussen corporaties en Rijk in een convenant vastgelegd kunnen worden, wanneer het experiment tot positieve resultaten leidt.

De overheid blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor een vereenvoudigde huurtoeslag met genormeerde huren aangevuld met een gerichte gemeentelijke toeslag voor speciale groepen.

6.6 Verkleinen van de kloof tussen huren en kopen

Voor een gezonde woningmarkt is het wenselijk dat er een consistente relatie is tussen woonlasten en (gepercipieerde) woonkwaliteit in zowel de huur- als de koopsector. Dat maakt een soepele overgang mogelijk van huren naar kopen en omgekeerd.

205 | Sinds oktober 2008 werken vier corporaties als SEV-experiment met Huur op maat in Soest, Eemnes, Hoevelaken en Meppel voeren zij Huur op Maat later in. In januari 2009 gaan nog tien corporaties meedoen.

Die is er nu niet, een belangrijke reden van het gebrek aan doorstroming en het verstopt zitten van de woningmarkt. Momenteel is er een kloof tussen huren en kopen.

Deze kloof bestaat in realiteit hieruit dat bepaalde segmenten op de markt (nagenoeg) ontbreken, of bezet worden gehouden. Goedkope en betaalbare koopwoningen zijn er niet of veel te weinig. Ze staan er wel, alleen hebben ze het label huurwoning. Bij verkoop 'ontstaat' een middensegment koopwoning. Het bouwen van koopwoningen aan de onderkant van de koopmarkt is – gegeven de krapte op de woningmarkt – slechts kortstondig een oplossing, zo analyseert ook het Planbureau voor de Leefomgeving.²⁰⁶ Een goedkope woning zal snel in prijs stijgen als er krapte op de woningmarkt heerst. Zoals gezegd, het ontbreekt aan de onderkant van de markt niet aan woningen, maar vanwege de algehele schaarste zijn ook die woningen duur en slecht betaalbaar. Verkoop van huurwoningen vergroot juist het aanbod aan betaalbare woningen. Behalve het middensegment koopwoning, ontbreekt ook het segment middeldure huurwoning. Dit belemmert voor middengroepend de keuze tussen huren en kopen, en zet derhalve druk op de koopmarkt. Als meerdere treden op de woonladder ontbreken, is het geen wonder dat doorstroming stopt. Ontspanning op de woningmarkt is het devies.

Meer ruimte voor differentiatie in de huren, zoals hierboven voorgesteld, zal leiden tot een betere aansluiting tussen huren en kopen. Daarnaast kan de kloof verkleind worden door de verkoop van huurwoningen. Met name koopvarianten waarbij de corporatie meedeelt in het risico, zijn perspectiefrijk. Een groot voordeel is dat er geen ingewikkelde wetswijziging voor nodig zijn, maar dat er dadelijk mee begonnen kan worden.

6.6.1 Verkoop van huurwoningen

Verkoop van huurwoningen kan bijdragen aan meer flexibiliteit op de woningmarkt en lokaal zorgen voor een betere mix van huur en koop. Het gaat jaarlijks om circa 13.000 huurwoningen die verkocht worden. Een kwart wordt verkocht aan zittende huurders. Particuliere en commerciële verhuurders verkopen drie keer zo vaak hun bezit dan corporaties (1,9% versus 0,6% van de voorraad).²⁰⁷

Tabel 13: Verkochte huurwoningen door corporaties

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
Verkochte huurwoningen door corporaties aan zittende huurder	4.657	5.666	4.629	5.015	3.801	3.068	26.836

206 | Zie Ruimtelijk Planbureau, Gusta Renes, Mark Thissen en Arno Segeren, De betaalbaarheid van koopwoningen en de rol van ruimtelijk beleid, Den Haag 2006.

207 | Zie Rigo, Van huur- naar koopwoning. Effecten van verkoop van huurwoningen, Amsterdam 2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
Verkochte huurwoningen door corporaties aan nieuwe bewoner	6.948	7.846	8.692	8.716	9.137	9.613	50.952
Totaal verkochte huurwoningen door corporaties	11.605	13.512	13.321	13.731	12.938	12.681	77.788

Bron : Kdata (Kadaster).²⁰⁸

Om de verkoop van huurwoningen te stimuleren, mogen corporaties huurwoningen aan natuurlijke personen verkopen tegen 90% van de waarde. Als er ook koopsubsidie wordt aangevraagd, mag het percentage 80% zijn bij nieuwe huurders en 70% bij zittende huurders. Ook mogen corporaties huurders financieel ondersteunen bij de financiering.

6.6.2 Koopvarianten en het Te Woon-concept: het dichten van de kloof

Doorstroming van huur naar koop

Woningcorporaties kunnen gezien hun grote volume en gezien hun lange termijn-betrokkenheid (als enige 'partij') ook een grote bijdrage leveren aan de zo noodzakelijke flexibilisering van de woningvoorraad. Een aantal corporaties doet dat reeds door een groot deel van hun woningen zowel te huur als te koop aan te bieden, bijvoorbeeld door toepassing van het Te Woon-concept.

TE WOON-CONCEPT: KEUZE IN HUUR- EN KOOPVARIANTEN VOOR DE KLANT VAN DE WONINGCORPORATIE

*Klanten van woningcorporaties hebben bij toepassing van het Te Woon-concept de keuze tussen kopen of huren van een woning, in meerdere varianten. De klant kan kiezen de woning te kopen met of zonder korting op de marktwaarde. Aankoop met korting werkt drempelverlagend om een eigen woning te kopen. Als de klant op enig moment wil verhuizen, koopt de woningcorporatie op dat moment de verkochte woning terug. Deze woning kan vervolgens weer keuzevrij worden aangeboden aan de volgende klant. Deze klant kan dus weer kiezen om de woning te huren of (betaalbaar) te kopen. Een zittende huurder heeft de vrijheid om ook op een later moment te kopen. Vaak krijgt de klant de keuze tussen verschillende koopvarianten. De meest toegepaste koopvariant is Koopgarant, waarbij de klant de woning kan kopen voor een koopprijs die 15-50% onder de marktwaarde ligt.*²⁰⁹

208 | Opgenomen in brief van de Minister van VROM van 11 juli 2008 betreffende beantwoording Kamervragen verkoop van huurwoningen.

209 | Voorwaarde om bij maatschappelijk gebonden eigendom in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek is dat de eigenaar een belang van 50% of meer heeft in de winst/verliesdeling.

De corporatie deelt mee in de waardeontwikkeling van de woning (positief en negatief). De verhouding waarin dat kan gebeuren, is vastgelegd door het ministerie van VROM. De terugkoopprijs is de oorspronkelijke aankoopprijs, plus het aandeel in de waardeontwikkeling van de koper (50% of meer). De waarde van investeringen in het huis die door de bewoner zijn gedaan, wordt 100% vergoed. Door de lagere terugkoopsom kan ook een volgende koper de woning weer met korting verkrijgen, waardoor een segment duurzaam betaalbare koopwoningen ontstaat. Er zijn reeds circa 60.000 woningen in Koopgarant aangeboden. Naast Koopgarant worden ook andere typen koopvarianten toegepast, zoals Sociale Koop, Koop Goedkoop, Betaalbare Koopwoning, etc.²¹⁰

Het Te Woon-concept biedt 1,8 miljoen huishoudens met een middeninkomen, waaronder koopstarters, een kans om betaalbaar een woning te kopen. Het vergemakkelijkt het toetreden tot de koopmarkt en door de terugkoopgaranties bij gekochte woningen geeft het ook een belangrijke zekerheid in de markt. Het concept is een nuttig instrument bij het flexibiliseren van de woningmarkt, het bereiken van een evenwichtiger voorraadopbouw, en het verkleinen van het gat tussen huren en kopen. Ook voor de woningcorporaties heeft het concept voordelen. Voor de corporaties genereren de verkopen middelen om te kunnen blijven investeren in (nieuwe) woningen. De corporatie realiseert zo een hoger rendement op het geïnvesteerde vermogen. Inmiddels werken circa 25 woningcorporaties met het Te Woon-concept. Voorbeelden zijn Woonbron in Rotterdam, Woonstede in Ede en Aramis/Allee Wonen in Roosendaal.

Klant van woningcorporatie Dudok zoekt eigen woning uit

Nog een stapje verder dan het Te Woon-concept gaat woningcorporatie Dudok uit Hilversum. Dudok helpt niet alleen mensen die een huurwoning kopen die van Dudok was, maar investeert ook mee in woningen in de regio die mensen zelf uitkiezen. Dudok koopt de woningen niet terug. Op den duur heeft de corporatie een steeds wijzigend bezit, en is de corporatie vooral daar aanwezig waar haar rol (het hardste) nodig is. De corporatie is primair (mede-)investeerder in andermans vastgoed.²¹¹ Omgekeerd koopt Dudok ook woningen van mensen, waarbij de corporatie ze vervolgens aan diezelfde mensen verhuurt.

Meer over het Te Woonconcept (en de huur- en koopvarianten) is te vinden op www.maatschappelijke-vernieuwers.nl, een initiatief van het WI voor het CDA.

Doordat de huur- en koopmarkt in de woningregio's met veel schaarste steeds verder van elkaar af (zijn) komen te staan is het voorzien van voldoende passend aanbod

210 | Maurice van Noordenne, Atlas koopvarianten. Gids voor betaalbaar wonen, SEV, Rotterdam, 2006.

211 | Zie www.dudokwonen.nl

van cruciaal belang. Voor veel huurders is de stap naar een eigen koopwoning te groot. Door de mogelijkheid van maatschappelijk gebonden eigendom, komt kopen toch binnen bereik.

Het verdient aanbeveling dat alle corporaties een deel van hun woningen verkopen. Dit zou deels vrije verkoop kunnen zijn, maar deels ook via bijvoorbeeld koopvarianten of het Te Woon-concept, waarbij de corporatie een terugkooprecht of -plicht bedingt. Deze verkopen stimuleren het eigen woningbezit, en kunnen via gericht beleid ook de doorstroming bevorderen. Als alle ruim 450 corporaties de komende jaren ‘slechts’ 20% van hun totale bezit op deze wijze in de markt zetten, gaat het reeds om een totaal van 500.000 woningen. Dat zal een belangrijk verschil kunnen maken op een woningmarkt die maar zo moeilijk en langzaam in beweging te krijgen is. Bovendien komt er maatschappelijk kapitaal vrij dat elders kan worden ingezet voor wonen. Het verkleint het risico dat in een moeilijker wordende woningmarkt, investeringen in duurzaamheid, herstructurering etc. niet worden gerealiseerd.

Het Te Woon-concept of specifieke toepassing van koopvarianten geschiedt in toenemende mate ook bij nieuwbouw. In een markt waarin het starten van nieuwbouwprojecten de komende tijd mogelijk lastiger wordt door aarzelende of niet lopende verkoop, kunnen corporaties, mede door hun lange termijnbetrokkenheid, gewoon starten met de bouw. Bezien over de gehele exploitatieduur van een dergelijk project kunnen aanvangstekorten’ immers worden gecompenseerd door latere verkopen. Te meer als bedacht wordt dat de waardeontwikkeling van nieuwbouwwoningen in de eerste jaren veelal hoger dan gemiddeld is.

De voordelen van deze flexibele wijze van aanbieden van de corporatiewoningen zijn:

- keuzevrijheid voor de klant
- ‘automatisch’ kunnen inspelen op wijzigende consumentenvoorkeuren, bijvoorbeeld als gevolg van wisselingen in het economisch tij
- de doorstromings- en betaalbaarheidskloof dichten tussen huren en kopen
- het vrijmaken van vermogen voor nieuwe investeringen, onder andere in de prachtwijken
- in wijken op een natuurlijke manier sleutelen aan de differentiatie, ofwel komen tot meer menging van huur- en (betaalbare) koopwoningen.

Het op de beschreven wijze flexibiliseren van de voorraad helpt ook in het kader van het faciliteren van de levensloop c.q. de wooncarrière van mensen. Aan het begin van hun wooncarrière willen mensen kopen, maar ontbreekt het aan voldoende middelen. Door langzaam in te groeien in de koopsector, kan de stap worden gemaakt. Meer naar het einde van de levensloop willen mensen de gespaarde middelen wellicht liquide maken. Dan kan een omgekeerde beweging worden gemaakt. De constructies daarvoor zijn reeds voorhanden.

Daarnaast komt de corporatiesector hiermee ‘Europa’ tegemoet, doet ze een duit in het zakje ten aanzien van het vergroten van de huur-koop-differentiatie en buurten en (pracht)wijken, vermindert ze het scheefwonen en activeert ze vermogen ten behoeve van nieuwe investeringen, in het eigen bezit of elders.²¹²

Los van het collectieve belang, en zeker niet in de laatste plaats, doet een dergelijke ‘operatie’ recht aan de heersende wens van veel bewoners.

6.7 Aanbevelingen

Corporaties als maatschappelijke ondernemingen

Corporaties moeten echte maatschappelijke ondernemingen kunnen worden op basis van een nieuwe wet maatschappelijke ondernemingen. Om toegelaten te worden moeten ze:

- non-profit zijn en zich richten naar hun maatschappelijke missie
- werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting.
- een deelnemersraad inrichten vanwege de inbedding in de samenleving en verantwoording afleggen aan lokale belanghebbenden.

De kern van het externe toezicht is dat gewaarborgd is dat bewoners die vanwege hun inkomen zijn aangewezen op de woningcorporaties met voorrang een woning toegewezen krijgen en het maatschappelijk gebonden kapitaal voor het doel wordt aangewend. De overheidsachtervang bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) blijft bestaan. De woningwet wordt aangepast en het Besluit Beheer Sociale Huursector moet worden vervangen door een nieuw systeem van toezicht. Wat geborgd moet worden in een nieuw systeem van toezicht is (1) de huisvesting van burgers die anders een te groot deel van hun inkomen aan kale huur moeten besteden, (2) aanwending van het vermogen in het belang van volkshuisvesting en (3) achtervang door de overheid van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw WSW, waardoor corporaties goedkoper kunnen lenen.

Het financiële toezicht wordt ondergebracht bij het op te richten toezichtorgaan maatschappelijk ondernemingen, die ook het toezicht op maatschappelijke ondernemingen in de zorg en het onderwijs gaat houden. De volkshuisvestings inspectietaken van VROM gaan over naar de gemeenten en maken deel uit van het gemeentelijk woningtoezicht.

Bij de vennootschapsbelasting op winst van corporaties blijft de dotatie aan de voorziening voor vervangende nieuwbouw onbelast.

²¹² | Mensen hebben er geld voor over om te leven tussen huiseigenaren. Dit punt is van belang bij corporatiewoningen die zowel te koop als te huur worden aangeboden, zoals in het Te Woon-concept; immers, de ‘koopwoning’ kan altijd weer een huurwoning worden. Zie Glaser, Edward L. and Jesse M. Shapiro, ‘The benefits of the home mortgage interest deduction’, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9284, 2002.

Dichten kloof huur-koop

De overheid reguleert de prijzen op de huurmarkt te strak. Mede daardoor is er een kloof ontstaan tussen huren en kopen. De kloof tussen huur en koop is ongewenst en moet worden verminderd. Een aantal oorzaken moeten worden bestreden met gerichte maatregelen:

- *Huurdifferentiatie.*

Het is van belang dat er een betere relatie ontstaat tussen de huur en de kwaliteit van de woning. Daarvoor is het nodig dat de huren in het gereguleerde deel jaarlijks meer mogen stijgen dan de inflatie.

Het ‘per definitie’ inflatievolgend huurbeleid van dit kabinet draagt bij aan het verder vergroten van de kloof tussen huren en kopen. Om de kloof te dichten en de generiek laag geprijsde sociale huurvoorraad in prijs te kunnen differentiëren zullen de huren gemiddeld meer moeten mogen stijgen dan de inflatie. Een stijging van huurprijs van een woning met een à anderhalf procent biedt verhuurders en corporaties de mogelijkheid om passende huren te vragen, ook aan huurders zonder huurtoeslag.

- *In het woningwaarderingssstelsel moet de WOZ-waarde gaan meetellen.*

In het puntensysteem heeft een identieke woning evenveel punten, ongeacht de plek van de woning. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan andere factoren die de (huur)waarde van een woning bepalen. Door rekening te houden met de WOZ-waarde verbetert de prijs/kwaliteit-verhouding en is de vergelijkbaarheid met een koopwoning beter. Zo kan meer recht worden gedaan aan de (gewildheid van de) locatie, wat verhuurders stimuleert te investeren op meer gewilde locaties. Om te beginnen zou de WOZ-waarde voor 20% de maximale huurprijs kunnen bepalen.

- *Meer verkoop van huurwoningen door corporaties.*

Gelet op de omvang van de primaire doelgroep zijn er teveel (goedkope) huurwoningen. Verkoop van huurwoningen is in bepaalde woningmarkten wenselijk om een betere balans in de regionale woningmarkt tot stand te brengen. Concepten waarbij de bewoner kan kiezen uit (blijven) huren of kopen, zoals het Te Woon-concept of koopvarianten als Koopgarant, etc., zijn hiertoe bij uitstek geschikt. In het algemeen moeten corporaties aangezet worden meer woningen te verkopen. Dit kan doordat gemeenten prestatieafspraken maken met corporaties over de verkoop. Corporaties zijn bij uitstek in staat anticyclisch woningbouwbeleid te voeren door bij economische tegenwind huurwoningen te bouwen met de bedoeling die op een gunstiger moment weer te verkopen. Corporaties als grootste partij op de woningmarkt kunnen zo bijdragen aan het stabiliseren van de

woningproductie en de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen. Voorkomen moet worden dat in tijden van recessie vooral kleine woningen op kleine kavels worden gebouwd, die in latere tijden minder gewild zijn.

- *De huurtoeslag wordt een genormeerde huurtoeslag op basis van een standaard-huurprijs met voor bijzondere groepen een aanvullende huurtoeslag.*

De basis huurtoeslag is voortaan afhankelijk van de genormeerde huur. Dit stimuleert de eigen verantwoordelijkheid. De uitvoering blijft bij de Belastingdienst Toeslagen van het Rijk. De aanvullende huurtoeslag wordt een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De huurtoeslag wordt alleen afhankelijk van het inkomen van de hoofdhuurder en partner op basis van een standaardhuurprijs. Het inkomen van de volwassen bewoners van de woning wordt opgeteld per WOZ-administratienummer. Hierdoor wordt fraude effectief bestreden.

7 | **Samenvatting**

7.1 Vraagstelling

Deze studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de woningmarkt onderzoekt de werking van de woningmarkt en gaat na hoe die verbeterd kan worden. Het rapport agendeert een aantal urgente woningmarktonderwerpen. Het eerste probleem is de *betaalbaarheid* van woningen. Het is maatschappelijk uiterst onwenselijk dat starters en lage middeninkomens nauwelijks een woning kunnen kopen. Daarnaast is in de tweede plaats de *beschikbaarheid* van woningen een probleem. Lange wachtlijsten voor een huurwoning en sterk gestegen huizenprijzen zijn heldere indicatoren van een gebrek aan voldoende passende woningen. De beschikbaarheid van woningen en de betaalbaarheid ervan hangen uiteraard samen. Een derde probleem is de *kwalitatieve en regionale mismatch* tussen vraag en aanbod van woningen. Appartementen staan lang te koop. Goedkope eengezinswoningen zijn er te weinig. In Limburg staan huurwoningen leeg en worden nieuwbouwprojecten gecancelld. In de Randstad moet men tien jaar wachten op een huurwoning. Er is dus zowel een kwalitatieve mismatch als een regionale mismatch.

Deze drie problemen vragen om een oplossing. De kooprijzen zijn te hoog, het nieuwbouwvolume te laag en het aanbod sluit onvoldoende aan bij de vraag.

In het woningmarktbeleid moet het primaat zoveel mogelijk bij de samenleving liggen. Wonen gaat om mensen. Voor burgers is wonen, zowel het huis als de leefomgeving, iets essentieels. Woonwensen van burgers dienen centraal te staan.

7.2 Christendemocratische uitgangspunten

De beleidsmatige benadering van de woningmarkt is tot op de dag van vandaag veelal gericht op kwantiteit, met name wat betreft de nieuwbouw. Ze zou echter veel meer gespitst moeten zijn op kwaliteit, duurzaamheid, flexibiliteit en maatwerk. Het laatste miljoen woningen dat er nog gebouwd gaat worden in deze eeuw, dient maximaal in te spelen op de nu aanwezige en te verwachten lacunes in de voorraadopbouw. Daarbij gaat het om duurzame woningen, over woningen die aansluiten bij woonwensen en woningen die bestendig zijn voor verschillende levensfasen. Ook kwaliteit van de wijken is van groot belang. Het stedenbouwkundig ontwerp moet goed in elkaar steken en eraan bijdragen dat mensen in een veilige, goed bereikbare en aantrekkelijke omgeving wonen. De ruimtelijke kwaliteit is van grote waarde.

Bij het ruimtelijke ordeningsbeleid moet, gegeven de beperkte ruimte, een goede balans gevonden worden tussen de woonbelangen van burgers, belangen van de andere functies, bijvoorbeeld de landbouw, en het belang van de meer collectieve 'waarden' als landschap en milieukwaliteit. Te vaak worden de woonbelangen van burgers ondergeschikt gemaakt aan de belangen van andere functies of collectieve belangen.

Meer vraaggericht werken op de woningmarkt, zou eraan bijdragen dat er voldoende woningen gebouwd worden die aansluiten bij de behoeften van mensen. Er wordt ten onrechte ingezet op woningen (vooral appartementen) waar mensen niet graag willen wonen, wat prijsopdrijvend werkt voor gewilde woningen.

Te veel wordt het woningmarktbeleid ook door een inkomenspolitieke bril bekeken, waardoor niet een goede werking van de markt centraal staat en de woningmarkt uiteindelijk is vastgelopen.

De lokale overheid moet er zijn voor haar burgers en de belangen van haar burgers voorop stellen. Het bouwen van woningen of het verkopen van grond mag niet bedoeld zijn om de begroting sluitend te krijgen. De lokale overheid moet een ordelijk financieel beleid voeren en reserveren voor te voorziene lasten van onderhoud van de openbare ruimte en herstructurering. Extra voorzieningen moeten niet via de grondprijs eenzijdig op de kopers van nieuwbouwhuizen worden afgewenteld. Eerder dient het systeem van de residuele grondwaarde kritisch tegen het licht gehouden te worden.

Woningcorporaties zijn belangrijke spelers voor de maatschappij. Zij verhuren betaalbare woningen met voorrang aan lage inkomensgroepen, investeren in de leefomgeving, en kunnen vanwege hun woningvoorraad een bijdrage leveren in de herstructurering van wijken.

Vanwege de maatschappelijke en persoonlijke voordelen is stimulering van eigenwoningbezit door de overheid gewenst. Dit leidt tot een direct financieel belang van bewoners bij de woonomgeving en legt ook de verantwoordelijkheid voor het wonen meer daar waar hij primair hoort te liggen.

De overheid ondersteunt minder draagkrachtige huurders financieel (via huurtoeslag en huurregulering) zodat zij in staat zijn passende huisvesting te betrekken. Dit is een andere overweging dan de stimulering van het eigen woningbezit.

Huren en kopen dienen beide op hun eigen merites beoordeeld te worden. Eén woontoeslag voor zowel huur als koop, zoals voorgesteld door de VROM-raad is ongewenst, omdat de huidige huurtoeslag en de fiscale behandeling van de eigen woning verschillende doelen nastreven, respectievelijk het waarborgen van het besteedbaar inkomen en het stimuleren van het eigenwoningbezit.

Woningcorporaties zijn belangrijke spelers voor de maatschappij. Zij verhuren betaalbare woningen en kunnen vanwege hun positie in de wijken bijdragen aan herstructurering van wijken.

7.3 Probleemanalyse

De markt is verstoord...

Bovenstaande analyse van de woningmarkt laat zien dat de woningmarkt verstoord is. De markt werkt niet goed. Een prijsverandering heeft slechts een beperkt effect op de vraag en het aanbod. Het gevolg is dat vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. Er zijn te weinig woningen en er zijn de verkeerde woningen. Veel mensen wonen in een woning die niet goed (meer) aansluit bij hun woonvoorkeuren. Starters kunnen zelfs helemaal geen koopwoning betalen.

... wat leidt tot vervreemding

Door dit alles is er een zekere vervreemding ontstaan. De overheid richt zich te veel op aantallen en te weinig op kwaliteit van woningen. Partijen staan ver van elkaar af. Bouwers bouwen niet de huizen waar hun afnemers naar op zoek zijn, maar die ze vanwege de schaarste toch maar afnemen. Kern van het probleem is dat er niet van onderop wordt gedacht, vanuit wat mensen wensen, maar van bovenaf wordt gepland, vanuit een eigen ratio die niet meer lijkt aan te sluiten bij wat de mensen willen. Dit leidt tot vervreemding. Dit rapport bepleit dat mensen meer dan nu de ruimte krijgen om te wonen zoals ze graag willen en meer mogelijkheden krijgen daarmee hun eigen leven vorm te geven en verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen huisvesting.

Oorzaak is een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch

Vraag en aanbod sluiten niet goed bij elkaar aan. Er is een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch. Kern van het probleem is dat er niet van onderop wordt gedacht, vanuit wat mensen wensen, maar van bovenaf wordt gepland, vanuit een eigen ratio die niet meer aansluit bij wat de mensen willen.

Aanbevelingen voor een betere aansluiting van vraag en aanbod

In dit rapport is het uitgangspunt: Bouwen voor mensen. Bij wonen gaat het om mensen. We vinden het van groot belang dat bij het woonbeleid de woonwensen een nadrukkelijker rol spelen. Mensen moeten meer dan nu de ruimte krijgen om te wonen passend bij hun wensen en mogelijkheden.

- Een manier om de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod te verminderen is om mensen de ruimte te bieden om mee te denken en te doen over hun woningen en woonomgeving. Dit versterkt de betrokkenheid, de sociale cohesie en voormindert de mismatch tussen bewonerswensen en het aanbod. Ga primair uit van de woonwensen van burger. Houd daarmee rekening in de bouwplannen (ruimere woningen, meer grondgebonden woningen, meer buitenruimte en bergruimte). Benut de mogelijkheden die de grondexploitatiewet biedt om af te

dwingen dat ook een bepaald percentage eigen bouw door (groepen) burgers en sociale koopwoningen gerealiseerd worden.

Rekening houden met de woonwensen van mensen kan door:

–

- Burgers te betrekken bij vormgeving van woningplannen.
- Burgers uit te nodigen om te komen met creatieve ideeën voor hergebruik van panden en plekken (soms ook welstandsvrij).
- (Toekomstige) bewoners betrekken bij de ontwikkeling van hun woning en buurt. Benut hun kennis en betrokkenheid.

Ondersteun actief particuliere initiatieven, onder andere door reservering van grond en het bestemmen van locaties voor particulier opdrachtgeverschap.

- De laatste miljoen woningen die de komende decennia in Nederland worden gebouwd moeten we met zorg bouwen. Idealiter zijn ze niet te klein, gebouwd op een ruime kavel, met hoogwaardige architectuur en duurzaam. Bouw toekomstbestendig. Bouw zo dat volgende generaties ook nog graag in de woning, buurt en wijk willen wonen. Bouw daarom niet te klein en op ruime kavels.
- Duurzame, energiezuinige woningen hebben de toekomst.
 - Maak bestaande woningen duurzamer: energiezuiniger en minder milieubelastend. Corporaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.Benut het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten voor leningen die bedoeld zijn om te investeren in verbetering van de energiezuinigheid van de woning, met name voor maatschappelijk gebonden eigendom.
- De vergrijzing leidt tot een andere woningvraag, maar niet tot vraag naar kleinere woningen. Ook veel medioren, mensen tussen 55 en 75 jaar, wonen het liefst op de grond.
- Vergroting van het aantal woningen voor ouderen is mogelijk door het opplussen van bestaande woningen en door inbreidingslocaties die in herstructureringsgebieden beschikbaar komen deels te bestemmen voor het bouwen van voor senioren geschikte woningen. Ook liggen er in de huursector mogelijkheden om van tweekamerappartementen driekamerappartementen te maken.
- De woonwensen gedurende de levensloop veranderen. Deels kunnen levensloopbestendige huizen hierin voorzien. Dat zijn woningen die makkelijk anders

ingericht kunnen worden, zodat men ook op latere leeftijd nog in de woning kan wonen. Maar meer nog is er van belang dat de woningen multifunctioneel zijn. Multifunctionele woningen zijn woningen die zowel voor ouderen als gezinnen aantrekkelijk zijn. Die meerdere functies kunnen vervullen. De eisen ten aanzien van de oppervlakte en de inhoud van de woning nemen gedurende de levensloop niet af. Wel is het gebruik van de ruimte(s) anders.

Versnelling van de bouw

Bouwen duurt steeds langer. Verkorting van de doorlooptijd is nodig.

- *Kortere en eenvoudigere procedures*

Het is zeer wenselijk dat bouw- en ontwikkeltijden verkort worden. Daarvoor is het allereerst nodig dat de overheid de wettelijke termijnen bij beroep en bezwaar aanhoudt en niet overschrijdt. Bestuurders zouden hier meer op moeten sturen.

In de tweede plaats zou ook vanuit juridische optiek nog eens goed moeten worden gekeken waar in de wetgeving verbeteringen mogelijk zijn. Winst valt te behalen in het besluitvormingsproces. Zowel de bestuurlijke besluitvorming als de beroepsmogelijkheden moeten juridisch nog eens tegen het licht worden gehouden. Ook de invloed van Europese regelgeving moet daarbij worden betrokken.

- *Bewust teveel bouwlocaties plannen*

Gemeenten schatten de potentiële woningproductie systematisch te hoog in. Ze houden er onvoldoende rekening mee dat een deel van de plannen uiteindelijk niet gerealiseerd zal worden vanwege uitval van plannen en stagnatie in de planvorming. Gemeenten en provincies zouden daarom meer bouwlocaties moeten aanwijzen dan ze lijken nodig te hebben, zodat het uiteindelijk resultaat is wat ze beogen. opdat het resultaat is wat ze beogen.

7.4 Grondmarkt

Er bestaat niet één woningmarkt in Nederland. In de midden van het land is er door bevolkingsgroei en migratie een tekort aan woningen, en in de randen van het land krimpt de bevolking waardoor een overschot aan woningen ontstaat. Dit vraagt om verschillende oplossingen.

Zet in op kwaliteit

In Nederland moeten nog ongeveer een miljoen woningen gebouwd worden om aan de woningbehoefte tot 2030 te voldoen. Dit biedt kansen om te bouwen met

kwaliteit. De doelstelling uit de Nota Ruimte om 40% van de nieuwbouw in bestaand bebouwd gebied te realiseren verdient sterke relativering. Kwaliteit moet gaan boven aantallen. De burgers vragen om ruimtelijke kwaliteit.

Inzetten op kwaliteit betekent:

Duurzaamheid en toekomstbestendig bouwen

- Bouw duurzaam en toekomstbestendig
- Aandacht voor duurzaam wonen, zowel bij bestaande woningen als nieuwe woningen blijft geboden
- Bouw aantrekkelijke wijken voor toekomstige generaties.

De druk op de Randstad verminderen door aan alternatieven te werken

- Verdichting van de Randstad lijkt een oplossing te zijn voor de woningbehoefte, maar dit biedt alleen een oplossing voor de kwantiteit. Kwaliteit van de woon-omgeving, de mismatch met woonwensen van mensen en de maatschappelijke baten lijken hier niet in mee te zijn genomen.
- Concentreer het woningbeleid niet alleen op de Randstad, maar werk aan alternatieven. Zorg voor goede infrastructuur naar andere delen van het land, zodat deze gebieden beter bereikbaar worden. De aangrenzende regio's kunnen de druk op de Randstad niet opheffen maar wel verminderen. Benut daarom de kansen in gebieden die net buiten de Randstad liggen. Economisch doen deze regio's het minstens zo goed.

Versterking van de stad en verhoging van de stedelijke kwaliteit

- Wees zuinig op het spaarzame groen in de stad. Laat mensen naast wonen en werken ook kunnen recreëren en leven in de stad. Benut in (te) dichtbebouwde gebieden mogelijkheden die zich voordoen om groen of blauw toe te voegen. Dit kan worden betaald uit opbrengsten uit onroerend goed van de gemeenten binnen de bebouwde gebieden.
- Wees selectief bij verdichting in stedelijke omgevingen. Verdichting moet bijdragen aan de stedelijke kwaliteit en niet omwille van de kwantiteit plaatsvinden. Binnenstedelijk bouwen moet als belangrijkste doelstelling hebben: kwaliteit toevoegen en een ander woningsegment toevoegen (kwantiteit is daaraan verre ondergeschikt). Leg daarom de nadruk bij bouwen in de stad minder op aantallen.
- Bouw in stedelijk gebied niet vooral appartementen, maar zeker ook grondgebonden woningen. Minder dicht bouwen verlicht bovendien de parkeerproblematiek.
- Herstructureer in onbruik geraakte industrie- en havengebieden en stimuleer in de stad meervoudig ruimtegebruik. Stimuleer terugkeer van werkgelegenheid naar de steden.

- Ontwikkel meer (kleine) woningbouwlocaties aan de stadsrand.
- Weeg de maatschappelijke baten van nieuwbouw (betere benutting bestaande voorzieningen; openbaar vervoer) in en rondom de bestaande bebouwde gebieden af tegen de nadelen die er ook steeds meer zijn (congestie in de stad, fijnstof, mismatch met woonwensen van mensen).

Organische groei van steden en dorpen, met oog voor kwaliteit

- Laat dorpen en steden meer organisch groeien, met oog voor kwaliteit.
- Woningbouwprogramma's moeten gebaseerd worden op de woonwensen van mensen en op de waarde van de woningen in de toekomst (duurzaamheid).

Benutting van de diversiteit aan bouwlocaties

- Wijs meer bouwlocaties aan, om de schaarste te verminderen. Let daarbij op diversiteit van de locaties. Wijs zowel grote als kleine locaties aan zonder daarbij te veel te versnipperen.
- Bij grote plannen moeten niet alle plekken vol worden gepland. Een deel van de grond zou leeg moeten worden gelaten om later bestemd te worden. Plannen krijgen zo meer flexibiliteit.
- Voldoende plancapaciteit voorkomt dat bij vertraging minder gunstige locaties ontwikkeld moeten worden.
- Werk met eenvoudige planstructuren.

Voeren van regie

- Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is regionale afstemming nodig, met de provincie in rol van regisseur. Regie voorkomt dat gemeenten elkaar beconcurreren met goedkope grond en dient zuinig ruimtegebruik te bevorderen.
- Regie is nodig vanwege de schaal van de welvaartseffecten en het niveau waar ze neerslaan.
- Lokaal moet consensus worden gezocht over de inrichting van het gebied en de woningbouw.
- Particulier opdrachtgeverschap is van wezenlijk belang voor de vitaliteit van de stad.
- Gebruik als gemeenten de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt om bij ontwikkelaars af te dwingen dat ook een bepaald percentage eigen bouw door (groepen) burgers, en sociale koopwoningen gerealiseerd wordt (variatie).

Financiering

- Wees zeer terughoudend met subsidies. Investeringsprogramma's voor integrale gebiedsontwikkeling vragen om een meerjarig investeringsprogramma, net als bij infrastructuur.
- Het Rijk kan in plaats van te subsidiëren, risicodragend participeren in de ontwikkeling van een locatie en dus meedelen in de winst of het verlies.

- Gemeenten moeten een transparant grondbeleid voeren. Aannames omtrent de grondprijzen en aanwendungen van de grondopbrengsten dienen geëxpliciteerd te worden.
- Tekorten op de grondexploitatie komen ten laste van de algemene dienst van de gemeente, en niet via planoptimalisatie.

7.5 Koopmarkt

De politieke discussie rond de woningmarkt spitst zich toe op de hypotheekrenteaf-trek. Hoewel zeker niet onbelangrijk, is de aftrek niet de oorzaak van de verstoringen op de woningmarkt. Geleidelijk afschaffen of verminderen van de aftrek draagt daarom niet bij aan het beter werken van de woningmarkt. Op de korte termijn kunnen de gevolgen zelfs negatief zijn. Ook vanuit budgettaire oogpunt en vanuit de behandeling van huren ten op zichte van kopen zijn er geen argumenten om de fiscale behandeling van de eigen woning ter discussie te stellen. Er is dus geen aanleiding de fiscale behandeling van de eigen woning ten principale aan te passen.

In algemene zin kan worden gesteld dat verlaging van het tarief in de inkomstenbelasting het (budgettaire) belang van de hypotheekrente vermindert. Bij een vlak tarief in de inkomstenbelasting kan iedereen de rente tegen eenzelfde percentage aftrekken. Dit leidt tot een heldere systematiek, waardoor de hypotheekrente-aftrek het karakter krijgt van een heffingskorting. Bovendien zal een meer gelijke heffing op inkomen en vermogen bevorderen dat arbitrage tussen eigen en vreemd vermogen wordt tegengaan.

De overdrachtsbelasting is wel een remmende factor op de woningmarkt en op de verhuismobilititeit, en dient in het kader van vereenvoudiging van het fiscale stelsel te worden meegenomen. Om een en ander in samenhang te bezien is het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA voornemens om in 2009 een studie te verrichten waarin deze voorstellen nader zullen worden uitgewerkt.

7.6 Huurmarkt

Corporaties als maatschappelijke ondernemingen

Corporaties moeten echte maatschappelijke ondernemingen kunnen worden op basis van een nieuwe wet maatschappelijke ondernemingen. Om toegelaten te worden moeten ze:

- non-profit zijn en zich richten naar hun maatschappelijke missie
- werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting.
- een deelnemersraad inrichten vanwege de inbedding in de samenleving en verantwoording afleggen aan lokale belanghebbenden.

De kern van het externe toezicht is dat gewaarborgd is dat bewoners die vanwege hun inkomen zijn aangewezen op de woningcorporaties met voorrang een woning

toegewezen krijgen en het maatschappelijk gebonden kapitaal voor het doel word aangewend. De overheidsachtervang bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) blijft bestaan. De woningwet wordt aangepast en het Besluit Beheer Sociale Huursector moet worden vervangen door een nieuw systeem van toezicht. Wat geborgd moet worden in een nieuw systeem van toezicht is (1) de huisvesting van burgers die anders een te groot deel van hun inkomen aan kale huur moeten besteden, (2) aanwending van het vermogen in het belang van volkshuisvesting en (3) achtervang door de overheid van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw WSW, waardoor corporaties goedkoper kunnen lenen.

Het financiële toezicht wordt ondergebracht bij het op te richten toezichtorgaan maatschappelijk ondernemingen, die ook het toezicht op maatschappelijke ondernemingen in de zorg en het onderwijs gaat houden. De volkshuisvestings inspectietaken van VROM gaan over naar de gemeenten en maken deel uit van het gemeentelijk woningtoezicht.

Bij de vennootschapsbelasting op winst van corporaties blijft de dotatie aan de voorziening voor vervangende nieuwbouw onbelast.

Dichten kloof huur-koop

De overheid reguleert de prijzen op de huurmarkt te strak. Mede daardoor is er een kloof ontstaan tussen huren en kopen. De kloof tussen huur en koop is ongewenst en moet worden verminderd. Een aantal oorzaken moeten worden bestreden met gerichte maatregelen:

– Huurdifferentiatie.

Het is van belang dat er een betere relatie ontstaat tussen de huur en de kwaliteit van de woning. Daarvoor is het nodig dat de huren in het gereguleerde deel jaarlijks meer mogen stijgen dan de inflatie.

Het 'per definitie' inflatievolgend huurbeleid van dit kabinet draagt bij aan het verder vergroten van de kloof tussen huren en kopen. Om de kloof te dichten en de generiek laag geprijsde sociale huurvoorraad in prijs te kunnen differentiëren zullen de huren gemiddeld meer moeten mogen stijgen dan de inflatie. Een stijging van huurprijs van een woning met een à anderhalf procent biedt verhuurders en corporaties de mogelijkheid om passende huren te vragen, ook aan huurders zonder huurtoeslag.

– In het woningwaarderingssysteem moet de WOZ-waarde gaan meetellen.

In het puntensysteem heeft een identieke woning evenveel punten, ongeacht de plek van de woning. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan andere factoren die de (huur)waarde van een woning bepalen. Door rekening te houden met de WOZ-waarde verbetert de prijs/kwaliteit-verhouding en is de vergelijkbaarheid met een koopwoning beter. Zo kan meer recht worden gedaan aan de (gewildheid van

de) locatie, wat verhuurders stimuleert te investeren op meer gewilde locaties. Om te beginnen zou de WOZ-waarde voor 20% de maximale huurprijs kunnen bepalen.

– *Meer verkoop van huurwoningen door corporaties.*

Gelet op de omvang van de primaire doelgroep zijn er teveel (goedkope) huurwoningen. Verkoop van huurwoningen is in bepaalde woningmarkten wenselijk om een betere balans in de regionale woningmarkt tot stand te brengen. Concepten waarbij de bewoner kan kiezen uit (blijven) huren of kopen, zoals het Te Woon-concept of koopvarianten als Koopgarant, etc., zijn hiertoe bij uitstek geschikt. In het algemeen moeten corporaties aangezet worden meer woningen te verkopen. Dit kan doordat gemeenten prestatieafspraken maken met corporaties over de verkoop. Corporaties zijn bij uitstek in staat anticyclisch woningbouwbeleid te voeren door bij economische tegenwind huurwoningen te bouwen met de bedoeling die op een gunstiger moment weer te verkopen. Corporaties als grootste partij op de woningmarkt kunnen zo bijdragen aan het stabiliseren van de woningproductie en de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen. Voorkomen moet worden dat in tijden van recessie vooral kleine woningen op kleine kavels worden gebouwd, die in latere tijden minder gewild zijn.

– *De huurtoeslag wordt een genormeerde huurtoeslag op basis van een standaard-huurprijs met voor bijzondere groepen een aanvullende huurtoeslag.*

De basis huurtoeslag is voortaan afhankelijk van de genormeerde huur. Dit stimuleert de eigen verantwoordelijkheid. De uitvoering blijft bij de Belastingdienst Toeslagen van het Rijk. De aanvullende huurtoeslag wordt een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De huurtoeslag wordt alleen afhankelijk van het inkomen van de hoofdhuurder en partner op basis van een standaardhuurprijs. Het inkomen van de volwassen bewoners van de woning wordt opgeteld per WOZ-administratienummer. Hierdoor wordt fraude effectief bestreden.

Literatuur

Literatuur

Aedes, *Antwoord aan de samenleving van de wooncorporaties verenigd in Aedes*, 2007

Algemene Rekenkamer, *Herstructurering van bedrijventerreinen*, Den Haag 2008.

Arends, Xander, 'De eigen woning in de Wet IB 2001', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* (WPNR), 131 (6400), pp. 298-304.

Bestuurlijk Platform Zuidvleugel en Stuurgroep Verstedelijking Zuidvleugel, *Verstedelijkingsstrategie Zuidvleugel. Metropolaan wonen in de Zuidvleugel van de Randstad in 2040*, 2008.

Boelhouwer, P.J. et al, 'De toekomstige ontwikkeling van woningcorporaties en enkele juridische dilemma's', *Bouwrecht*. 43e jaargang, Nr. 8, Augustus 2006, pp. 716-722.

Bovenberg, Lans, *Nieuwe levensloopbenadering*, OSA-Discussion paper, DISP2003-1, Tilburg/Utrecht 2003.

Buijsen, Martin (red.), *Marktwerving versus solidariteit. Op zoek naar nieuwe evenwichten in de publieke dienstverlening*. Annalen van het Thijmgenootschap, Nijmegen 2008.

CDA, Verkiezingsprogramma 2006-2011, *Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar*, Den Haag 2006.

CDA-Tweede Kamerfractie, *Naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg*. Discussievoorstel om te komen tot een betere verantwoordelijkheidsverdeling in de gezondheidszorg te komen, Den Haag 1999.

CECODHAS, Housing and European Union Policies. Current Issues and Future Challenges, Special Edition of 'Exchange'. Spring 2007, No 4.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Sectorbeeld 2007*, Naarden 2007.

Centraal Planbureau, *Woningmarkt. Tussen markt en overheid*, bijzondere publicatie 17, 1999.

Centraal Planbureau, *De grondmarkt; een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, bijzondere publicatie 18, 1999.

Centraal Planbureau, Kees Jansen, Jan Schuur, Marc Stoffers en Herman Stolwijk, *De ruimtevraag tot 2030 in twee scenario's*, CPB Document No 009, Den Haag, augustus 2001.

Centraal Planbureau, *Keuzes in kaart 2003-2006. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*, bijzondere publicatie 39, Den Haag, 2002.

Centraal Planbureau, Johan Verbruggen, Henk Kranendonk, Michiel van Leuvensteijn en Michel Toet, *Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?*, CPB document No 81, Den Haag, april 2005.

Centraal Planbureau, Casper van Ewijk, Martin Koning, Marcel Lever en Ruud de Mooij, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Bijzonder publicatie No 62, 2006.

Centraal Planbureau, Martin Koning, Rafael Saitua Nistal en Jos Ebregt, *Woning-markteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB Document No 128, Den Haag 2006.

Centraal Planbureau, Notitie, Nummer 2007/47, 6 juli 2007, *Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag 2007.

Centraal Planbureau, Gerbert Romijn en Paul Besseling, *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB Document No 165, Den Haag 2008.

Christen Democratische Verkenningen, Lente 2006, *De vergeten woningmarkt*, Den Haag 2006.

Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2007, *Lessen in marktwerking*, Den Haag 2007.

Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2008, *Krimpen zonder klein te worden*, Den Haag 2008.

Coelo, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, Groningen 2008.

Commissie voor de Belastingherziening (Commissie-Stevens), *Graag of niet. Verla- ging, vereenvoudiging en verbreding*, Den Haag, 1991.

Conijn, Johan, *Dansen op de vulkaan*, Oratie UvA, 29 november 2006.

Danske Bank, Frank Øland Hansen and Steen Bocian, *Denmark. House prices falling*, Flash Comment, 24 April 2008.

De Nederlandsche Bank, *Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland*, maart 2008, nr. 7, Amsterdam 2008.

Derks, Wim, Peter Hovens en Leo Klinkers, Structurele bevolkingsdaling, Een *De Volkskrant*, 3 september 2005 'Brussel: huurhuizen moeten verkocht'.

urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers, Den Haag 2006.

Dolsma, Guusje en Evert Jan van Asselt, 'Marktwerking en de maatschappelijke onderneming', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2007, *Lessen in marktwerking*, Den Haag 2007, pp. 100-110.

Donders, Jan en Raymond Gradus, *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag, 2007.

Eichholtz, Piet en Thies Lindenthal, 'Behoefte en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief', in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Henk Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*, Preadviezen 2008, Amsterdam 2008, pp. 79-100.

Elerie, Hans, 'Dorpen schimmelen door', *Noorderbreedte*, 28e jaargang nr. 4, 2004.

Elsinga, Marja e.a., 'Home ownership beyond asset and security. Perceptions of housing related security and insecurity in eight European countries.' *Housing and Urban Policy Studies* 32, Amsterdam, 2007.

Elsinga, Marja, Marietta Haffner en H. van der Heijden, 'EU-proof social housing in the Netherlands', Paper for the ENHR-conference in Slovenia, 2006.

Gemeente Amsterdam, *Krachtige mensen, krachtige buurten*, december 2007.

Glaser, Edward L. and Jesse M. Shapiro, 'The benefits of the home mortgage interest deduction', National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9284, 2002.

Godfroij, Arnold, 'Marktwerking en solidariteit in de volkshuisvesting', in: Martin Buijsen, Martin (red.), *Marktwerking versus solidariteit. Op zoek naar nieuwe evenwichten in de publieke dienstverlening*. Annalen van het Thijmgenootschap, Nijmegen 2008.

Green, Richard and Michelle White, Measuring the benefits of homeownership: effects on children, *Journal of Urban Economics*, 2 (4), 1997, 441-461.

Groen en de stad, Marcel Brosens en Martin Woestenburg, *De waarde van groen*, 2008.

Gruis, Vincent en Hugo Priemus, 'Social Housing Policy: Has the European Commission Anything to Decide?' Paper for the ENHR 2006 conference in Ljubljana, Slovenia, 2006.

Haffner, Marietta, *De Duitse Mietspiegel. Marktconforme regulering van huren*, SEV, Rotterdam 2006.

Hassink, Wolter and Michiel van Leuvensteijn, Price-setting and Price Dispersion in the Dutch Mortgage Market, CPB discussion paper No 21, Den Haag 2003.

Hessel, Bart, 'Het standpunt van Brussel over de Nederlandse woningcorporaties is niet echt verassend. Maar het antwoord van minister Dekker blijkt niet Europa-proof', *Bouwrecht*. Nr. 8, augustus 2006, pp. 697-709.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Nico Beun, Hans Hillebrand en Claudi Hulshof, *De Nieuwe Dorpen. Nieuw leven in landelijk gebied – een verkenning*, 2003.

Interdepartementale Beleidswerkgroep (IBO), *Locatiekeuzes bij woningbouw. Eindrapportage van de werkgroep Verstedelijking*, Den Haag 2004.

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Henk Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*, Preadviezen 2008, Amsterdam 2008.

Kremers, Jeroen, *Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies aanbodzijde woningmarkt en financiering woningbouw*, Den Haag 2008.

Laverman, Wim, 'Verbieden! Afrekenen! Niks afrekenen! Gewoon uittreden! Meningen verdeeld over uittreden van corporatie de Veste', *Building Business*, maart 2008.

Meulenbelt, M. 'Klacht van de vereniging van institutionele beleggers, Nederland betreffende steun aan Nederlandse woningcorporaties', Samenvatting, Howrey LLP, Brussel, 2007.

Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2002*, Den Haag 2001.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Dienst Landelijk Gebied, *Grondprijsmonitor 2007, Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt*, Den Haag 2008

Ministerie van VROM, *Huurbeleid voor de langere en korte termijn*, Den Haag 2003.

Ministerie van VROM, *Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2007*, Den Haag 2007.

Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstad 2040, Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio*, Den Haag 2008.

Ministerie van VROM, *The Dutch social housing system from a European perspective: similarities and differences vis-à-vis the other EU member states*, Den Haag z.j.

Ministerie van VROM, *Verstedelijkingsafspraken 2010-2020*, 2008.

Nederlandse Gezinsraad, *Gezin: beeld en werkelijkheid. Signalement 1*, Den Haag 2001.

Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, *Een volwassen relatie. Voorstel NTMO inzake de verankering van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek*, 2008.

Noordenne, Maurice van, *Atlas koopvarianten. Gids voor betaalbaar wonen*, SEV, Rotterdam, 2006.

NRC Handelsblad 4 augustus 2007, 'Het Nederlandse woningtekort? Dat stelt weinig voor'.

NVB, *NVB Thermometer Koopwoningen Voorjaar 2008*, Voorburg 2008.

Nyfer, *Risico's op de huizen- en hypotheekmarkt in Nederland*, Breukelen 2003.

Ommeren, Jan van, Michiel Leuvensteijn, *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*, CPB discussion paper No 18, Den Haag, 2003.

Planbureau voor Leefomgeving, *Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop*, Den Haag 2008.

Priemus, Hugo, 'Gesteun over steun. Europese klacht IVBN over taakafbakening corporaties', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2007, Nummer 4, p. 6-14.

Priemus, Hugo, 'Doorbraak op de woningmarkt', Essay in *fd.strategie*, mei 2008.

Raad voor Economisch Adviseurs, *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, Den Haag 2006.

Rabobank, *Woningmarkt en hypotheekrenteaftrek*, Utrecht 2004.

Rabobank, Kennis en Economisch Onderzoek & Financial Markets Research, *De sub-prime kredietcrisis*, Utrecht 2008.

Rabobank, Kennis en Economisch Onderzoek, *Tweedehands hypotheke: Securisatie*, Themabericht 2008/12, Utrecht 2008.

Rabobank, Kennis en Economisch Onderzoek, *Randstad 2040*, Themabericht 2008/13, Utrecht, 2008.

Royal Institution of Chartered Surveyors, *European housing review 2008*, 2008.

Rooy, Peter van, Ab van Luin en Emile Dil, *Nederlandbovenwater. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*, Habiforum, Nirov,Vrom, 2006.

Ruimtelijk Planbureau, *Waardesprong landbouwgrond op woningbouwlocaties*, Den Haag 2005.

Ruimtelijk Planbureau, *Vele steden maken nog geen Randstad*, Den Haag 2006.

Ruimtelijk Planbureau, *Krimp en ruimte*, Den Haag 2006.

Ruimtelijk Planbureau, *De betaalbaarheid van koopwoningen en de rol van ruimtelijk beleid*, Den Haag 2006.

Ruimtelijk Planbureau, *Vele steden maken nog geen Randstad*, Den Haag 2007.

Ruimtelijk Planbureau, *Degronmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Den Haag 2007.

Ruimtelijk Planbureau, *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Den Haag 2007.

Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, *Regionale huishoudensprognose 2005-2025*, Andries de Jong, Den Haag 2007.

Ruimtelijk Planbureau, *Regionale woningmarktgebieden. Verschillen en overeenkomsten*, Den Haag 2008.

Ruimtelijk Planbureau, *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een Transformatieopgave*, Den Haag 2008.

Schaar, J. van der, *Huurbeleid voor de toekomst, toekomst voor het huurbeleid?*, Lezing voor het Som-congres 31 maart 2004.

SEO Economisch Onderzoek, Bert Hof, Carl Koopmans en Coen Teulings, *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam 2006.

SEO Economisch Onderzoek, *Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies*, in opdracht van CDA gemeenteraadsfractie Amsterdam, Amsterdam 2006.

Sociaal Economische Raad, *Zuinig op de Randstad*, Den Haag, 2008.

Struiksma, Jan, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, vierde druk 2008.

StudentenMonitor 2007. Monitor onzelfstandige woonruimte Utrecht, Utrecht 2007.

Swank, Job, Jan Kakes and Alexander Tieman, *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*, DNB Report No. 9, Amsterdam 2002.

Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, Den Haag 2008

Terpstra, Pieter en Jan-Willem Santing, 'De Grondexploitatiewet in de praktijk. Toekomst voor publiek-private samenwerking', *B&G februari 2007*.

Teulings, Coen, Presentatie 8 mei 2007, *Overvloed en onbehagen in de corporatiesector*, Den Haag 2007.

Thomsen, A., *Levensloop van woningen*, Afscheidsrede TU Delft, 10 november 2006.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Van woonvisie naar prestatieafspraken*, Den Haag 2007.

Vermeulen, Wouter en Jos van Ommeren, *Housing supply and the interaction of regional population and employment*, CPB discussion paper No 65, Den Haag, 2006.

Vermeulen, Wouter en Jan Rouwendal, *Housing supply in the Netherlands*, CPB Discussion Paper, No 87, Den Haag 2007.

VNO-NCW, *Fiscale aftrekbaarheid hypotheekrente eigen woning handhaven, zeggen VNO-NCW en MKB Nederland*, 2006..

VROM-raad, *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*, Advies 044, Den Haag 2004.

VROM-raad, Marja Elsinga en Joris Hoekstra, OTB, *De betekenis van het eigenwoningbezit, Essay in opdracht van de VROM-raad. Achtergrondstudie bij het advies Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*, Den Haag 2004.

VROM-raad, *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Advies 064, Den Haag 2007.

VROM-raad, *Uitkomsten maatschappelijke consultatie 'Tijd voor keuzes'*, Den Haag 2008.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herstel van draagkracht. Beleidsadvies inzake de Belastingherziening 2001*, Den Haag 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op herstel van draagkracht*, Den Haag 2001.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De druk van de ketel. Naar een levensloopstelselvoor duurzame arbeidsdeelname, tijd en geld voor scholing, zorg en prive*, Den Haag 2001.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag 2005.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in participeren*, Den Haag 2006.

Zeeuw, Friso de, 'Randstadverhaal vol zwakke plekken', *Financieel Dagblad*, 20 september 2008.