

1 Inleiding

De Agenda van Remkes (1999: 14) plaatst voor de komende periode (2000-2010) de keuzevrijheid van de bewoners centraal, slechts ingeperkt door algemene maatschappelijke waarden en normen die zouden kunnen leiden tot het beperken of bijsturen van de vraag.

De marktwerking dient te worden versterkt, en wel zo dat de woonmarkt een omkering te zien geeft van aanbodgestuurde processen naar vraaggestuurde processen, aldus de Agenda. Een omslag dus van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt.

Tal van motieven voor overheidsingrijpen die gelden op een markt die door algemene woningtekorten wordt gekenmerkt, verliezen in de komende jaren hun basis. Voor de nabije toekomst wordt een globaal evenwicht op de woningmarkt verwacht, met in sommige segmenten en regio's wellicht beginnende overschotten. Andere motieven van overheidsingrijpen zijn omstrepen geraakt, zoals het merit good motief dat zou getuigen van paternalisme en strikt genomen niet goed zou passen in een democratie die burgers en consumenten serieus neemt en als mondig beschouwt.

Sommigen lijken de opvatting toegedaan dat de overheid op de woningmarkt vele stappen terug kan zetten en dat er alle reden is om meer ruimte te bieden voor marktwerking in de volkshuisvesting. Op een markt heerst immers consumentensoevereiniteit: de consument kan dus kiezen en stuurt door zijn keuzen het productie- en distributieproces.

In deze studie staat de vraag centraal wat in ruwweg de komende tien jaar de mogelijkheden en grenzen zullen zijn van marktwerking in de volkshuisvesting. De nadruk wordt daarbij gelegd op instrumenten van beleid die de vraagzijde van de woningmarkt kunnen versterken.

De analyse is gebaseerd op een literatuurstudie, discussies tijdens de Voucher-conferentie in Washington DC in oktober 1998 en een aantal ideeën van de auteur.

In hoofdstuk 2 lopen we in sneltreinvaart langs de economische markttheorieën en stellen vast welke zegeningen de markt van volledige mededinging ons volgens de tekstboeken brengt. In hoofdstuk 3 schetsen we op een zeer beknopte wijze hoe in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog de woningmarkt en woningbouwmarkt door de overheid zijn gereguleerd en hoe in de volkshuisvesting in feite de markt buiten werking is gesteld.

In hoofdstuk 4 gaan wij in op het bijzondere karakter van de woningmarkt en de woningbouwmarkt waardoor ook een vrije marktwerking een weerbarstig karakter zal hebben. In dit hoofdstuk worden vooral de grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting in beeld gebracht.

De analyse in hoofdstuk 4 neemt niet weg dat in een perspectief van evenwicht op de woningmarkt een grotere marktwerking een aantrekkelijke gedachte blijft, zeker als daarbij de positie van de consumenten zodanig wordt versterkt, dat de kans op consumentensoevereiniteit sterk toeneemt. Dit brengt ons bij de voucher-aanpak die thans in de Verenigde Staten opgeld doet. In hoofdstuk 5 belichten we de theorie achter de vouchers. De consumentensoevereiniteit wordt hierbij binnen een bepaald (publiek) kader geplaatst. Via de achterdeur worden merit overwegingen naar binnen gehaald.

Hoofdstuk 6 geeft een schets van de Amerikaanse praktijk van rent certificates en housing vouchers. Mede aan de hand van de ervaringen in de Verenigde Staten schetsen wij in hoofdstuk 7 de mogelijkheden en grenzen voor de toepassing van woonvouchers in Nederland. In hoofdstuk 8 belichten we de achtergronden en consequenties van de verwachte omslag van de woningmarkt van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. Wij ronden dit hoofdstuk af met een schets van een nieuwe instrumentarium van volkshuisvestingsbeleid. Wij besluiten deze publicatie met een samenvatting.

2 De zegeningen van de marktwerking

De markt is een van de institutionele formules volgens welke in de maatschappij individuele besluiten worden gecoördineerd. In het algemeen kunnen drie ideaaltypische formules worden onderscheiden voor het probleem van de coördinatie van besluiten (Priemus, 1983: 6-8): de huishoudelijke of informele sector, de markt en overheids- regelgeving.

1. De coördinatie van besluiten vindt, zonder geldelijke transacties en zonder prijzen, plaats in kleine groepen (huishoudens, vrienden, kennissen, verenigingen): de *huishoudelijke of informele sector*.
2. Er is een onpersoonlijk mechanisme dat de coördinatie van besluiten bepaalt: de *markt*. Of, minder mystiek geformuleerd: er is geen publiek lichaam dat de coördinatie van besluiten verzorgt. Bij de besluitvorming geldt de prijs als belangrijk oriëntatiepunt.
3. Er is een publiek lichaam dat de besluiten coördineert (bijvoorbeeld door wetten, prijsvoorschriften, propaganda): de *overheid*.

Elk van deze vormen is ideaaltypisch en geeft een uiterste aan. 'Pure' competitie op de volkshuisvestingsmarkt en 'pure' beheersing door de overheid zijn niet-bestaande ideaaltypen. De meeste samenlevingen van vandaag laten mengvormen zien in een groot aantal gradaties.

Particulieren zijn in het nemen van besluiten niet 'vrij': zij hebben te maken met tal van overheidsinstellingen, bedrijven en informele groepen, die een grote invloed kunnen hebben op de besluitvorming. Anderzijds dient men zich te realiseren dat de overheid niet zonder meer een beslissende stem heeft in de besluitvorming van anderen. In haar besluitvorming wordt ook de overheid beïnvloed door de macht van andere marktpartijen en partijen in de informele sector. Ook de overheid heeft in de praktijk rekening te houden met het prijsmechanisme zoals dat op de markt werkt en ook de overheid heeft te maken met besluiten van andere marktpartijen zoals vakbonden, multinationale concerns en huurdersorganisaties.

In de praktijk zijn overheidsbesluitvorming en besluitvorming door particuliere consumenten en producenten niet scherp van elkaar te onderscheiden. Tal van instituties zijn in de loop der tijd gevormd, die enerzijds private belangen bundelen en anderzijds veelal te maken hebben met het vervullen van publieke taken (Lammers, 1958). Men denke aan partijen als woningcorporaties, adviescommissies op het gebied van de volkshuisvesting en projectgroepen in stadsvernieuwingswijken. Zij spelen een belangrijke rol in besluitvormingsprocessen en zijn vooral te vinden in wat Van Doorn (1977) het "maatschappelijke middenveld" noemt¹.

¹ Het gaat in wezen om een institutioneel complex van gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen dat weliswaar door de overheid wordt gegarandeerd en gesteund, maar overigens in het maatschappelijk middenveld opereert, in directe wisselwerking met de onderscheiden categorieën van cliënten. Wat de

Deze institutionele beschouwingwijze sluit aan op de visie van Smith:

“Many of the decisions made by a market-oriented housing section are made at a level between the individual and the entire community, by groups of people who consciously coordinate their activity. These social aspects² of a market system are often called ‘institutions’ and certain types of institutions are indispensable for the effective behavior of a market economy in the housing sector” (Smith, 1971: 53-54).

Om de volkshuisvesting te begrijpen, zal men zich een beeld moeten vormen van de aard, de plaats van en de relaties tussen deze instanties.

De economische markttheorieën leiden tot de conclusie dat de markt van vrije mededinging, gekenmerkt door (zeer) veel vragers, (zeer) veel aanbieders en homogene goederen of diensten die worden gevraagd en aangeboden, een aantal weldadige uitkomsten heeft:

1. De prijs brengt onverwijld evenwicht tussen vraag en aanbod. Bij de evenwichtsprijs die de vraag rantsoneert, zijn er per definitie geen overschotten en tekorten.
2. Bij de productie van de laatste eenheid van het beschouwde goed zijn de marginale kosten gelijk aan de prijs. De markt brengt dus efficiency. Overwinsten kunnen niet structureel voorkomen, omdat de concurrentie tussen aanbieders en eventuele nieuwe toetreders deze overwinst direct doet verdwijnen. De aanbieders combineren de verschillende productiefactoren in de meest gunstige verhouding, zodat de vrije markt ook op dit punt efficiency brengt. Op een vrije markt komen geen verspillingen voor.
3. De consumptie van de vrager is de resultante van een vrije keuze (binnen de budgetrestrictie), waarbij de consument zijn preferenties volgt. Door deze vrije keuze wordt, gegeven de budgettaire randvoorwaarden, de hoogste nutscurve bereikt. De satisfactie van de consument wordt zo door de vrije markt het meest gediend. De preferenties sturen de allocatie van productiefactoren door de aanbieders: consumentensoevereiniteit.

Om aan deze gunstige uitkomsten toe te komen, dient wel aan een aantal voorwaarden te worden voldaan:

- perfecte informatie bij zowel producenten als consumenten;
- perfecte mobiliteit van consumenten, producenten en productiefactoren;
- geen transactiekosten en geen vertragingen;
- zodanige concurrentie tussen aanbieders dat een individuele aanbieder geen invloed heeft op de reactie van andere aanbieders. Monopolies komen op een vrije markt niet voor;
- zodanige concurrentie tussen vragers dat een individuele vrager geen invloed heeft op de reactie van andere vragers. De relaties op een vrije markt zijn in beginsel anoniem. Daardoor wordt er op een vrije markt niet gediscrimineerd. Het enige wat

verzorgingsstaat doet is het instandhouden van de verzorgingsmaatschappij (Van Doorn, 1977: 115).

² Wij zien de instituties niet als ‘social aspects’, maar als partijen die opereren ‘at a level between the individual and the entire community’.

telt is de koopkracht van de consument. Wie bereid is en in staat om het desbetreffende goed te kopen voor de geldende prijs, is spekkoper. In de praktijk wordt lang niet altijd aan deze voorwaarden voldaan. Vaak luidt dan het parool, dat geprobeerd moet worden om via collectieve actie van marktpartijen en/of overheidsbeleid de voorwaarden te creëren die de ideaaltypische condities het meest nabijbrengen, bijvoorbeeld het verschaffen van marktinformatie of het aanbieden van diensten door intermediaire organisaties.

3 Volkshuisvesting sinds 1945: markt buiten werking

De geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland sinds 1945 is inmiddels al een aantal keren beschreven. Van der Schaar (1987) schetste de groei en bloei van de Nederlandse volkshuisvesting en voegde daar later een actualisering aan toe: Van der Schaar (1991). Een interessante bijdrage leverde Nycolaas (1974) al enkele jaren eerder door de naoorlogse volkshuisvesting vooral te interpreteren als een structureel liberaliseringsbeleid. Van der Schaar benadrukt dat het meer om een golfbeweging gaat. Er wordt herhaaldelijk aangekondigd dat meer ruimte zal worden gegeven aan de markt (bijvoorbeeld: Udink & Buck, 1972), maar van tijd tot tijd treden er complicaties op waardoor de regering zich toch gedwongen voelt om intensief te reguleren. Dit gebeurde bijvoorbeeld in 1978-1982, toen Nederland zuchtte onder de ernstigste economische crisis sinds 1945 en de politieke druk van de Tweede Kamer leidde tot toenemende interventies van het ministerie van VROM. Veel recenter zien we een beleidsintensivering als de strategische betekenis van het duurzaam bouwen duidelijk wordt en als, ter stimulering van de economische vitaliteit van de steden, het beleidsveld van de stedelijke vernieuwing prominent op de politieke agenda wordt geplaatst.

Op tal van deelterreinen zijn eveneens historische beschouwingen te vinden die een duidelijk beeld geven van de hoofdlijnen van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid: Houben (1989) over het woningvoorraadbeleid, Gerrichhauzen (1990) over de woningcorporaties, De Vreeze (1993) over de kwaliteit van de sociale woningbouw en ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het DGVH de studie 'Volkshuisvesting in goud' (Van der Schaar et. al., 1996) met een aantal deelstudies van Faber (1997 a, b, c) en Koffijberg (1997 a, b, c).

In algemene termen kan men constateren dat de Nederlandse regering tot voor kort alles heeft gedaan om te verhinderen dat de marktwerking zich van de volkshuisvesting meester zou maken. Het hardnekkige woningtekort vormde hierbij het belangrijkste alibi. Men was bang dat een grotere marktwerking in de volkshuisvesting zou leiden tot een sterke huurverhoging en dat vooral woningzoekenden met een laag inkomen het slachtoffer zouden worden van een vrije prijsvorming.

De volgende beleidsinstrumenten, stuk voor stuk op goede bedoelingen gestoeld, kunnen worden geïdentificeerd als instrumenten die de markt (in meer of mindere mate) terzijde hebben geschoven;

- huurprijnsbeheersing (Huurwet, Huurprijzenwet Woonruimte);
- huurbescherming (Burgerlijk wetboek, Huurwet, Huurprijzenwet Woonruimte);
- overdrachtsbelasting;
- aftrekbaarheid hypotheekrente voor de inkomensbelasting;
- belastbaar huurwaardeforfait voor de inkomstenbelasting;
- objectsubsiëring;
- subjectsubsiëring (Huursubsidiewet);
- publieke financiering;
- dynamische kostprijsuur;
- contingentering en woningbouwprogrammering (Wederopbouwwet);

- ruimtelijke ordening, waardoor er geen vrije locatiekeuze is (Wet Ruimtelijke Ordening);
- Wet Voorkeursrecht Gemeenten die grondtransacties reguleert;
- woonruimteverdeling (Woonruimtetwet, Huisvestingswet);
- milieubeleid (bevordering duurzaam bouwen);
- bouwvergunning; bouwnormen (bouwverordening, Bouwbesluit);
- aanschrijvingsbeleid (Bouwbesluit);
- positie van toegelaten instellingen (Woningwet; Besluit Beheer Sociale Huursector).

Al deze beleidsinstrumenten gingen gepaard met een indringende invloed van het Rijk op de productie, distributie en consumptie van woondiensten. Ook toen – vooral op basis van de Nota-Heerma (Heerma, 1989) – de verzelfstandiging en decentralisatie doorzetten, bleef er sprake van een omvangrijke invloed van het Rijk. Ook de invloed van de gemeenten en de bijzondere status van woningcorporaties hebben de vrije werking van de woningmarkt en woningbouwmarkt belemmerd.

Als nu voor het eerste decennium van de 21^e eeuw een sterkere marktwerking van de volkshuisvesting wordt aangekondigd, zal dat voor de meeste betrokkenen in Nederland een nieuw verschijnsel zijn. Voor het laatst heeft ons land een min of meer vrije woningmarkt gekend in de jaren dertig. Een vrije woningmarkt onder economisch gunstige omstandigheden hebben we in de 20^e eeuw in feite niet kunnen waarnemen. Nu de meest hardnekkige woningtekorten tot het verleden behoren, de voorraad nauwelijks krotten kent en de inkomenspositie van de meeste woonconsumenten aan redelijke minimum eisen voldoet, lijkt de tijd rijp om de positie van de woonconsumenten te versterken en een zodanige marktwerking te bevorderen, dat de huishoudens op de woningmarkt zelf kunnen kiezen.

De vraag die wij in het volgende hoofdstuk centraal stellen, luidt of op een vrije woningmarkt en woningbouwmarkt alle bewoners wel aan hun trekken komen. De vraag is relevant, want volgens alle handboeken zijn de woningmarkt en de woningbouwmarkt markten met zeer bijzondere kenmerken.

4 Weerbarstige woningmarkt: instituties blijven noodzakelijk

4.1 Inleiding

In relatie tot de kenmerken van de woningmarkt en de woningbouwmarkt zijn vooral vier hoofdkenmerken van de woning van betekenis (Grigsby, 1963; Priemus, 1971):

1. de lange bestaansduur;
2. de onmisbaarheid in combinatie met de hoge prijs van de woning;
3. de bijzondere functie van de woning;
4. de fixatie aan plaats.

Deze kenmerken houden in dat woningen in de ruimte sterk gescheiden zijn, maar in de tijd sterk zijn doorverbonden. Floor (1971) wees hierop (zie ook Lett, 1976: 34). Voorts leiden deze kenmerken ertoe dat volkshuisvesting gepaard gaat met een langdurig beslag op de productiefactoren grond en kapitaal, waarbij zich velerlei externe effecten voordoen. De fixatie aan plaats heeft vooral (niet uitsluitend) consequenties voor de woningbouwmarkt. De lange bestaansduur¹ laat zijn sporen vooral na op de woningmarkt, evenals de bijzondere functie en de onmisbaarheid van de woning. Met deze vier hoofdkenmerken zijn tal van andere kenmerken in verband te brengen die in onderlinge samenhang invloed hebben op de vorm, de perfectie en de dynamiek van de woningmarkt. In het navolgende gaan wij vooral in op de marktimplicaties van de lange bestaansduur van woningen en de fixatie aan plaats.

4.2 Lange bestaansduur

Stafford (1980: 74) typeert de woning als "... a durable good, producing both necessary and luxury flows of the consumption services as well as representing a capital asset to its owner". In Nederland is de gemiddelde tijdsduur tussen oplevering en sloop van woningen ongeveer 110 jaar. Ook in andere landen gaan woningen zeer lang mee (Robinson, 1979: 5).² Smith (1971: 15) merkt op:

"We can say at a minimum that housing is one of the most longlived things produced by an economic system"(...) "Among the commodities which ordinary consumers use, housing is certainly the most durable".

Deze lange bestaansduur hangt samen met de hoge productiekosten van een woning en de verstrengeling van de woning met een complexe infrastructuur. De hoge prijs van een woning kan door de meeste huishoudens gewoonlijk slechts in een groot aantal termijnen worden betaald. Meestal zijn daarvoor leningen nodig met een lange looptijd.

¹ Het veel gebruikte begrip 'levensduur' veronderstelt een wel zeer bijzonder kenmerk van de woning.

² White (1971: 88): "but wait a while. Houses are not 'consumed'. Their life span is indefinite".

De lange bestaansduur van woningen heeft tal van ingrijpende gevolgen voor de woningmarkt (en ook voor de woningbouwmarkt). Wij behandelen de volgende consequenties:

- de woningmarkt als *voorraadmarkt*;
- de *heterogeniteit* van de woningvoorraad;
- de noodzaak van specifieke *financieringsfuncties*;
- de *bimodaliteit* van de woningmarkt.

4.3 De woningmarkt als voorraadmarkt

De lange bestaansduur van woningen leidt tot het voorraadkarakter van de woningmarkt. De aanbodzijde van de woningmarkt wordt voor het overgrote deel gevormd door de bestaande woningvoorraad, terwijl maar een gering percentage wordt gevormd door nieuwe, nog niet bewoond zijnde woningen.³

Doordat echter een woning in de dynamiek van de woningmarkt pas voor het feitelijke aanbod van belang is, als een woning (even) leeg staat, en doordat er gemiddeld sprake is van de verhouding van 1 nieuwe woning tot 2 à 3 oudere woningen in het pakket vrijkomende woningen, speelt de geringe hoeveelheid nieuwbouw in het effectieve woningaanbod een naar verhouding grote rol. Daardoor is de nieuwbouwproductie voor het goed functioneren van een woningmarkt van zeer grote betekenis.⁴

Het voorraadkarakter van de woningmarkt heeft consequenties voor de wijze waarop woningmarktverschijnselen moeten worden geanalyseerd. Grebler (1951: 555-556) merkt terecht op, dat:

“... economic theory has been concerned principally with the analysis of flows - flows of goods, services, money, and so forth. In the case of housing, there is a real question whether the economics of flows needs to be modified by greater emphasis on the economics of stocks”(...) “... a comprehensive theory of market behavior must take its starting point from the existing stock of housing and its utilization”.

³ Needleman, (1965: 45): “The housing market has a number of features that make it very different from the market for perishable goods, for example, an item of food. The essential characteristics of a durable good, like a house, is that it provides a flow of services beyond the period in which the good was purchased. Over any short period of time, the flow of services available will depend on the current stock of durables, many of which will have survived from past periods”. Robinson, 1979: 5-6 typeert de woningvoorraad als “... the cumulative legacy of demand and supply conditions in past years ...”.

⁴ Priemus 1971: 452. Zie ook Grigsby, 1971: 180: “Dominance is determined in the market place, and here the proportion of new units is much greater”. Grigsby wijst erop dat in de koopsector de verhouding nieuwe woningen: beschikbare woningen sterk afwijkt van die in de huursector. In de periode 1955-1956 was maar liefst 45% van de in de Verenigde Staten verhandelde koophuizen nieuw. Van de in dezelfde periode in de Verenigde Staten vrijkomende huurwoningen was amper 10% nieuw: een symptoom van de relatief grote mobiliteit van huurders in de voorraad.

Het voorraadkarakter van de woningmarkt brengt mee dat het aanbod, met name dat van nieuwe woningen, zeer onvolmaakt reageert op veranderingen in de vraag. Juist op een voorraadmarkt kan men moeilijk spreken van *consumentensoevereiniteit*. In elk geval gaat aanpassing van het aanbod gepaard met grote *vertragingen*.⁵ De woningmarkt - vooral de huursector - wordt gekenmerkt door *prijrigiditeit*.⁶

4.4 De heterogeniteit van de woningvoorraad

De lange bestaansduur van woningen leidt ertoe dat aan de aanbodzijde van de woningmarkt woningen uit zeer verschillende perioden met elkaar concurreren. Het productiekostenniveau van deze verschillende jaargangen is zeer ongelijk, deels door verschillen in kosten per productiefactor, deels door de verschillen in kwaliteit die in de verschillende perioden als normaal werd beschouwd.⁷

De heterogeniteit van woningen vergt een gedifferentieerd volkshuisvestingsbeleid. Het is meestal onverstandig bij het beleid alle woningen over één kam te scheren. De heterogeniteit van het goed heeft voorts consequenties voor de marktform. Voor zover er van concurrentie sprake is, zullen de marktpartijen in het algemeen ook andere parameters dan de prijs gebruiken. Door de vèrgaande splitsing in deelmarkten, die men kan aanbrengen, zullen de bewoners in elk van de deelmarkten in het algemeen weinig aanbieders tegenover zich vinden.

Door de heterogeniteit van de voorraad is het moeilijk bruikbare informatie over de voorraad te verwerven. Doling (geciteerd door Murie et al., 1976: 34) wijst terecht hierop:

“ Any statistical study of housing is made difficult because it is a complex or multidimensional commodity. Whatever single measure is adopted, whether this is

⁵ Needleman, 1965: 46; Pennance & West, 1969: 14.

⁶ Zie Needleman (1965: 146, 147), die een belangrijke nuance aanbrengt: “Because both parties to the transaction value the house on the basis of past selling prices, and because parties dissatisfied with the price offered or demanded can often do better by waiting, there can be a considerable inertia in house prices. But this sluggishness occurs only when there is a turning-point in the trend of prices. Once the change of direction has taken place, and a new trend has been established, then prices can rise or fall rapidly. At or near the turning-point, the numbers of prospective buyers and sellers will be roughly equal, but once the balance has been seriously disturbed it is not quickly retered. This is partly because in the short term, in local housing markets, buyers and sellers are usually in the market for one transaction only”.

⁷ Murie, Niner en Watson (1976: 3): “Above all, the housing stock is very diverse. At its simplest, every one of the 19 million dwellings in Britain is unique: houses, even when they look exactly the same, are infinitely varied in character and quality; their occupiers buy not only bricks and mortar but a location and all that goes with it - security of tenure perhaps, a fashionable address, proximity to work and schools, the neighbours next door and view of the park or the gas works”. Zie ook: Robinson, 1979: 4.

one measure of size or quality or value, none by itself appears to reflect all the variation attributable to tenure, house size, location, plotsize, architectural type, etc."

Een bezwaar van vele woningmarkttheorieën en modellen is dat daarin de woningmarkt als één markt wordt beschouwd waarbinnen onderscheid naar deelmarkten achterwege blijft⁸ Brady (in Ricks, 1973):

" For the most part they have tended to treat the housing sector as a single market, and this oversimplification has resulted in models with low explanatory power and poor predictive ability. Hopefully, a series of disaggregated housing models will improve their usefulness as explanatory and predictive devices".

In het algemeen kan men in markttheorieën op twee manieren omgaan met het verschijnsel heterogeniteit. Olsen (1969) reduceert de woning tot een goed dat homogene woondiensten levert. De kwaliteitsverschillen worden voorgesteld als verschillen in aantallen woondiensten per tijdseenheid. Een zelfde benadering treffen we aan bij Sweeney (1974a; 1974b).

Gebruikelijker (en ons inziens zinvoller) is een beschouwingwijze waarbij het multidimensionale karakter van de volkshuisvesting wordt benadrukt en waarbij elke woning wordt beschouwd als een bundel van verschillende attributen in plaats van een enkel homogeen goed.

Een bepaalde woning K kan bijvoorbeeld X_k woondiensten per tijdseenheid produceren, waarbij dit niveau afhankelijk is van een aantal woningkenmerken (Robinson, 1979: 4-5):

$$X_k = X(A_{1k}, A_{2k}, \dots, A_{nk})$$

A_{1k} = totaal vloeroppervlak van woning K .

A_{2k} = aantal vertrekken van woning K , etc.

Bij deze benaderingswijze kan de bijdrage van elk kenmerk aan de totale prijs van de woning of de huur worden bepaald.

De heterogeniteit van de woningvoorraad geeft aanleiding tot het onderscheiden van talloze submarkten binnen een gegeven, territoriaal afgebakende woningmarkt. Blank en Winnick (1953: 184-185) merken op:

⁸ Het heterogene karakter van de woondiensten wordt ook door Rapkin, Winnick en Blank (1953: 10) onderstreept: " Aside from large homogeneous subdivisions, houses and dwelling units are notoriously unstandardized commodities, differentiated by location within the housing market area, by size, orientation, lay-out, materials and age of construction, mechanical equipment, price or rental class, and other features. In fact, almost no dwelling is a perfect substitute for any other dwelling, but a close degree of substitutability exists for certain kinds and groups of residential units". Pennance en West, 1969: 12: " Since ' housing' spans everything from shoddy huts to ducal palaces the use of such omnibus term is misleading".

“Dwelling units tend to arrange themselves into clusters or submarkets by virtue of having some important characteristics in common. The number of such clusters will be very large and the arrangement probably more complex than in the case of most other consumer goods. The narrower the subgroup is to be, the greater the number of characteristics which have to be specified (...)”.

“The number of close substitutes is generally large enough, however, to permit the identification of fairly sizeable clusters if only the most important and revealing specifications are listed”.

Wij kunnen spreken over het *actieve* aanbod (market supply), dat wil zeggen die woningen die in een beschouwde periode in een beschouwd gebied ook werkelijk (leeg) worden aangeboden, en het *passieve* aanbod (non market supply); alle overige woningen. Het actieve aanbod wordt geconfronteerd met de *actieve vraag* (bewoners en aspirant-bewoners die metterdaad een - andere - woning vragen) op de *marginale* woningmarkt⁹.

De heterogeniteit van de woningvoorraad, vooral als gevolg van de lange bestaansduur en de fixatie aan de grond (Pennance en West, 1969: 12), creëert een enorm verdelingsprobleem, dat in andere sectoren met meer gestandaardiseerde vormen van dienstverlening (gezondheidszorg, onderwijs) ongekend is. De extreme differentiatie in woningkwaliteiten roept belangrijke vragen op als: “Which household will live in the more desirable dwellings?” (Smith, 1971: 17).

4.5 De noodzaak van specifieke financieringsfuncties

De lange bestaansduur van de woning brengt mee dat de woning niet kan worden beschouwd als een simpel consumptiegoed. Volgens een internationale afspraak wordt een woning niet beschouwd als duurzaam consumptiegoed, maar als investeringsgoed.¹⁰ Bouwen doet een groot beroep op besparingen. Door de lange bestaansduur van woningen betekent wonen een langdurig beslag op de productiefactor kapitaal.¹¹ Dit introduceert het probleem van de verdeling van de kosten van de woondiensten in de tijd. Als investeringsgoed verkeert de woning in een zeer ongunstige positie ten opzichte van andere investeringsgoederen onder andere door de

⁹ Ook Needleman (1965: 146) wijst op deze factoren: “Within small markets, over short periods of time, there are likely to be a few prospective buyers and sellers. The parties concerned will not be professional traders in housing – they will enter the housing market only a few times in a lifetime. As a result, the market is likely to be badly organized and ill-informed”.

¹⁰ Zie echter ook: Blank en Winnick, 1953: 185: “... the housing market, which is essentially a consumers' durable market ...”

¹¹ Woningbouw doet een groot beroep op de kapitaalmarkt en is dus ook kwetsbaar door de afhankelijkheid van kapitaalmarktontwikkelingen.

lange tijd dat het kapitaal in een woning wordt vastgelegd en door de beperkte mate waarin op het terrein van de woningbouw zelf-financiering optreedt.

Typisch voor de financiering van woningen is bijvoorbeeld dat er per woning gewoonlijk een beperkt aantal (vaak slechts één) financiers optreedt. Dit biedt in veel gevallen de mogelijkheid dat de woning als onderpand wordt ingebracht ter zekerstelling van de afgesloten lening (hypothecaire lening).

Gezien de gewoonlijk stijgende waarde van het onderpand, is het eigen-woningbezit meer en meer de basis voor vormen van persoonlijke of huishoudenfinanciering die niet alleen de woning omvat, maar ook duurzame consumptiegoederen (auto, boot, caravan) en soms tweede woningen. Woningfinanciering en persoonlijke financiering raken meer en meer met elkaar verweven, mede door de fiscale steun die overheden plegen te geven aan bewoners die een hypothecaire lening afsluiten.

Voor de ontwikkeling en de aankoop van huizen zijn financiële instituties nodig die de besparingen van huishoudens en bedrijven accumuleren en deze fondsen kunnen omzetten in leningen aan andere huishoudens en bedrijven (Robinson, 1979: 9). Smith (1971: 11) merkt op:

“Financial institutions are thus middlemen in a commodity of vast importance that governments in all countries either operate these financial institutions directly or regulate them extensively. Housing requires special kinds of financial institutions because the product involved is so durable and heterogeneous. Housing finance involves very long-term investment in a form of wealth which is not very liquid - which is not readily salable”.

Mede in relatie tot de Europese monetaire integratie ontwikkelen zich thans secundaire financieringsvormen van huizen waardoor de vastgoedfinanciering ondanks de geringe liquiditeit van vastgoed veel flexibeler wordt.

4.6 De bimodaliteit van de woningmarkt

De grote duurzaamheid van woningen maakt een scheiding van eigendom en gebruik mogelijk en soms gewenst (Robinson, 1979: 6). Samenhangend met de aard van de eigendomsverhouding komt de woning dan ook in twee ‘gedaanten’ voor: koopwoning en huurwoning. Wij spreken van *bimodaliteit* van de woningmarkt. In het ene land heeft de eigen woning de overhand (bijvoorbeeld U.S.A., Finland), in het andere land is de huurwoning het meest verbreid (bijvoorbeeld Zwitserland).

De keuze voor de aanduiding ‘investeringsgoed’ betekent dat men de huurrelatie als ‘normaal’ beschouwt en het eigen-woningbezit als bijzonder. In het eerste geval biedt de verhuurder de woning aan en ontvangt van de huurder vergoedingen voor het gebruik van woondiensten, welke hem een zeker rendement op het geïnvesteerde

kapitaal verschaffen. In het tweede geval gaat men uit van de fictie dat de bewoner-eigenaar de woning aan zichzelf verhuurt.¹²

'Een woning huren' betekent altijd dat het financieringsrisico - uitvloeisel van de lange bestaansduur - bij anderen dan bij de bewoner ligt: een institutionele belegger, een particuliere belegger, een bank of (tot voor kort) het Rijk. 'Een woning kopen' houdt in dat de bewoner het financieringsrisico draagt. Als de bewoner geld leent, wordt de woning gewoonlijk als onderpand gehanteerd, waardoor het risico voor de financier wordt beperkt.

Het feit dat woningen in twee gedaanten op de woningmarkt worden aangeboden, verhoogt de ondoorzichtigheid van de woningmarkt. Op beide deelmarkten vindt een vrij zelfstandig prijsvormingsproces plaats. De beweeglijkheid op de woondienstenmarkt is groter dan die op de markt van koopwoningen. Tussen beide sectoren kunnen kortsluitingen voorkomen, bijvoorbeeld als de verhuurder zijn woning zelf wil gaan bewonen of leeg wil verkopen en de huurder als het ware op een schopstoel komt te zitten. Voor het volkshuisvestingsbeleid betekent de verdeling in huur- en eigen-woningsector, dat maatregelen in de ene sector vaak neveneffecten hebben in de andere sector.¹³ Als een verhuurder zijn bezit wil verkopen, kan hij ertoe besluiten de huren extra te verhogen om een verhuizing of een koopbeslissing van de bewoners te bevorderen.

Het onderscheid tussen eigen woningen en huurwoningen betekent voor de woningbouwmarkt:

- dat bij prijsvorming rekening moet worden gehouden met twee verschillende overheidsregimes en twee verschillende segmenten op de grondmarkt;
- dat aan de vraagzijde van de woningbouwmarkt verschillende partijen voorkomen met uiteenlopende doelstellingen;
- dat de ondoorzichtigheid van de woningbouwmarkt wordt vergroot.

4.7 Fixatie aan plaats

Op zichzelf beschouwd is de woning een individueel goed: men kan anderen van de consumptie van woondiensten van een bepaalde woning uitsluiten. De huisvrede wordt zelfs door de overheid beschermd. De nadruk die op de woningvoorraad valt, verleent de woning echter in sommige opzichten de dimensie van een publiek goed. Smith (1971: xii) merkt op:

"A housing stock, once created, is a community resource of great importance and, in one way or another, is managed as a whole by the community. The use of one dwelling unit affects the usefulness of others in very material ways".

Externe effecten bij de consumptie dus.

¹² Het bewonen van koopwoningen is dus te zien als een vorm van 'selfconsumption' van door de bewoner zelf geproduceerde woondiensten.

¹³ Binnen de huursector compliceert het onderscheid tussen de commerciële en de niet-commerciële sector het beeld nog eens extra.

Dergelijke effecten worden nog eens versterkt door de fixatie aan grond en de toegang die de woning via complementaire voorzieningen biedt tot bronnen van werkgelegenheid, opleidingsinstituten, voorzieningen als winkels, banken en culturele instellingen (Robinson, 1979: 6). Via een gecompliceerde infrastructuur wordt de woning voorzien van energie, water, telefoon, voorzieningen ten behoeve van vuilafvoer en verbindingen via openbaar vervoer en privé vervoer met vele instellingen en voorzieningen. Smith (1971: 8) stelt kort en krachtig vast: "Location is part of the urban housing commodity". Vele aspecten van de woonomgeving (uitzicht, groenvoorzieningen, klimaat, speelgelegenheid etcetera) vormen een "part of the housing package". Ook de aard van de buurtbevolking kan in zekere zin worden gerekend tot het pakket woondiensten dat de woning levert. Smith (1971: 11):

"The ability of the housing stock to provide good housing services to its occupants depends in part (...) on the transportation system, the schools, other public facilities, and upon the manner in which nearby land uses are controlled. In most cases the private housing entrepreneur is not able to provide those elements of the housing product or to improve them. He is dependent upon the community's public agencies to assist him in making housing available to the market".

Een belangrijk deel van de hiervoor besproken effecten van het wonen hangt samen met de nabijheid van woningen (propinquity) waardoor kenmerken van de ene woning invloed kunnen hebben op de aantrekkelijkheid en waarde van de andere, nabijgelegen woning. De verstrengeling van de woning met de infrastructuur brengt *indivisibilities* (=ondeelbaarheden) teweeg, die het moeilijk maken een woning als een op zichzelf staand goed te beschouwen waardoor eenvoudig een prijs is te bepalen. Gewoonlijk wordt onder de onduidelijke noemer 'grondkosten' een poging gedaan een bepaalde vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur in de woonkosten op te nemen. Men zou kunnen zeggen dat er in zekere zin sprake is van een collectieve dienst (het gebruik van de infrastructuur) die bij het consumeren van woondiensten is inbegrepen. Smith (1971: 22) spreekt in dit verband over: "... the vast pepper-shaker of external effects associated with the use of residential urban land". Bepaalde locaties lokken belangrijke verplaatsingen uit, maken openbare vervoerslijnen onrendabel, leggen beslag op schaarse natuurgebieden, vergroten de omzet van bepaalde middenstanders, brengen een arbeidsmarkt naderbij etc. Een bepaalde plaats betekent bovendien een binding aan een sociale omgeving (kennissen, burens, werkgelegenheid, onderwijs etc.). Dit alles speelt bij de externe effecten van het wonen een grote rol.

De publieke voorzieningen die als het ware complementair zijn aan woningen, kunnen parasitair gedrag van ontwikkelingsmaatschappijen, bouwers en planners uitlokken. Smith (1971: 311) wijst op dit verschijnsel in de volgende passage:

"Private decisions tend also to overload public facilities which are related to the use of housing. If the street is there, or the water line, and so on, one more dwelling attached to it will hardly be noticed, perhaps. But in the aggregate this assumption will produce congestion and inadequate service for the many".

Blank en Winnick (1953: 183-184) wijzen erop dat de locatie'keuze' van huishoudens primair pleegt te worden bepaald door de locatie van de plaats waar de kostwinner(s) werkzaam is/zijn.

"Given the location choice of the individuals, the most important determinant of which is the location of his income earning function, i.e. job or business (although climate, scenery, or ethnic, cultural, and religious associations may also be ruling factors), the chain of housing substitutes for each purchaser is limited by the travel time or distance from the site of locational preference, whether this be factory or seashore. The amount of travel time voluntarily expended by an individual varies with individual preferences, the frequency of the journey, and the mode of transportation. Since employment is the overriding factor in the location of most individuals, and since the journey to and from a job is necessarily a daily event, individual preferences can have only a limited range. Few people care to make a journey longer than ninety minutes, and most people prefer considerably shorter trips. Obviously then, this market, where the rights traded, with few exceptions, are purchased for personal use, is confined to a limited geographical area.

The chain of housing substitutes, and therefore the housing market area, are circumscribed by journey time. Housing markets are necessarily local markets, distinct from one another, although it is sometimes not easy to draw the boundary lines with any measure of precision".

Zodra in een huishouden meer kostwinners voorkomen, worden de eisen die aan de locatie van de woningen worden gesteld, stringenter (Mincer, 1978).

Grigsby (1971: 33) legt een relatie tussen de fixatie aan plaats en de daardoor noodzakelijke verhuizingen enerzijds en de relatie tussen deelmarkten anderzijds:

"The shifting needs and desires of families are met by moving from one market or submarket to another. In aggregate, these moves may cancel each other out, leaving the demand curve for housing unchanged. More typically, however, their net effect is to create upward pressure in others. In short, a shift on demand means movement, and usually, though not always, movement means a shift in demand".

Door een analyse van verhuizingen kan men submarkten afbakenen. Verhuizingen zijn te zien als "linkages" tussen submarkten. Deze linkages zijn vaak asymmetrisch.

4.8 Woningmarktsegmentatie

Sinds de mens de fase van het nomadenbestaan grotendeels achter de rug heeft, betekent de wijze waarop hij zich huisvest, niet alleen een beslag op de productiefactor grond, maar ook een *fixatie* van de woning aan plaats. Kirwan en Martin (1971: 245) spreken over de 'spatial uniqueness' van de woning. Grigsby (1971: 33) merkt op: "... in the market for shelter, unlike most other markets, the article of commerce must virtually always be consumed at the point where it is produced" (zie Murie et al., 1976: 3; Blank en Winnick, 1953: 183; Smith, 1971: 213). De fixatie aan plaats impliceert een langdurig beslag op grond, dat een steeds schaarser artikel wordt.

De *woningmarkt* kent dankzij deze plaatsgebondenheid van woningen monopolistische tendenzen. De fixatie aan plaats betekent dat het *aanbod* op de woningmarkt *weinig flexibel* is. Niet de woningen komen naar de vragers, maar de vragers worden gedwongen zich naar de woningen te begeven (Blank en Winnick, 1953: 183; Grigsby, 1971: 33). Activiteiten op de woningmarkt worden dan ook manifest in verhuisstromen en migratiesaldi. Als het goed gefixeerd is aan één plaats, is voor het goed functioneren van de markt een perfecte mobiliteit van de vragers nodig. De perfecte beweeglijkheid van vooral de vragers op de woningmarkt is een illusie (Needleman, 1965: 147; 178-179). Een verhuizing is een zeer grote barrière die aanpassing van de vraag aan het aanbod moeilijk maakt. De vaste plaats van de woning en de beperkte mobiliteit van de bewoners leiden tot een vergaande *segmentatie van de woningmarkt*.¹⁴

Deze segmentatie verzwakt de concurrentie tussen aanbieders die veelal invloed uitoefenen op de prijsvorming op de woningmarkt. Deze invloed wordt nog versterkt door het feit dat de vragers niet of nauwelijks zijn georganiseerd in *pressure-groups*, die lokaal enige macht zouden kunnen uitoefenen. Deze fixatie van de woning aan één plaats en de beperkte mobiliteit van de vragers verlenen sommige aanbieders een *oligopolistische positie*

4.9 De woningvoorraad heeft instituties nodig

In de volkshuisvesting is er niet één markt, maar een samenstel van markten. In Priemus (1978) zijn de volkshuisvestingsmarkten in een bedrijfskolom gerangschikt.

Het overgrote deel van de transactie van woondiensten vindt plaats op de tweedehands (eigenlijk x-hands) woningmarkt in de woningvoorraad.

De woondienstenmarkt, huizenmarkt, woningbouwmarkt, kapitaalmarkt en grondmarkt en gerelateerde markten worden alle bepaald door de eerder genoemde unieke set kenmerken van de woning.

De woningmarkt wordt gekenmerkt door heterogeniteit, deels door de lange bestaansduur (jaargangeffecten!) en de binding aan grond. Een woning kan slechts adequaat worden beschreven en getypeerd door een verzameling van honderden variabelen. Met deze woningkenmerken zijn voorts tal van fysieke en sociale kenmerken van de locatie en de woonomgeving verbonden. Door deze enorme

¹⁴ Needleman, 1965: 143: "Housing markets are essentially local rather than national. Buildings apart from the unimportant exception of caravans, cannot be moved, and most households will have a strong preference for living in one place rather than another. For most people, the prime consideration is to be within convenient travelling distance of their work. (...) The outer limits of the area within which similar houses directly compete with each other will be largely determined by the time taken to travel to the dominant local centre of employment. Some idea of the size of the housing market areas can be gathered from the fact that for four-fifths of the people outside Greater London, the journey to work takes half an hour or less". Zie ook: Lett, 1976: 41.

heterogeniteit van woningen en de beperkte ervaring die woonconsumenten opdoen als actieve vragers op de woningmarkt (gemiddelde verhuisfrequentie 1 keer per 8 à 10 jaar), is de woningmarkt voor woonconsumenten uiterst ondoorzichtig. De informatie over alternatieve woningopties is bijna altijd onvolledig en gefragmenteerd, en blijkt in de praktijk vooral via informele kanalen (kennissen, burens) de bewoner te bereiken. De gewenste transparantie op de woningmarkt is ver te zoeken.

De wensen van bewoners zijn bovendien voortdurend aan verandering onderhevig, deels op grond van factoren die zich primair buiten het wonen afspelen (verandering van werk of opleiding, vorming, ontbinding of verandering van het huishouden, verandering in de gezondheid van een of meer huishoudenleden) en deels op grond van woonfactoren (voorkeur voor een groter huis, een eengezinshuis met tuin, een beknopt huis of een beter geoutilleerd huis). Op sommige veranderingen kunnen huishoudens goed anticiperen (en dat komt tot uiting in goed gearticuleerde preferenties bij woningmarktonderzoek), maar andere veranderingen overvallen de bewoners, die deze factoren niet betrekken in hun tevoren opgegeven preferenties. De bewoners tasten zelf goeddeels in het duister over hun wensen en financiële mogelijkheden op termijn, laat staan de marktonderzoekers die door vele bewoners zonder opzet worden misleid.

De wensen van bewoners zijn mede afhankelijk van het huishoudenbudget nu en in de toekomst (inkomen, vermogen), de prijzen en huren van woningen, de hypotheekrente, maar ook en niet in de laatste plaats van het overheidsbeleid: huurbeleid, huursubsidiëring, garantiestructuren, huurwaardevoordeel, hypotheekrenteaftrek, BTW, overdrachtsbelasting en vermogensbelasting.

De bewoners zijn zich slechts gedeeltelijk bewust van al deze overheidsregelgeving die invloed heeft op de netto uitgaven van de bewoners voor het wonen en de daarvoor te bereiken kwaliteit. In het afwegingsproces van bewoners kan daardoor 'money illusion' optreden.

Als bewoners aanleidingen zien om naar een andere regio te verhuizen (bijvoorbeeld door verandering van werk), zullen zij ontdekken dat het woningaanbod in de andere regio heel anders kan zijn dan in de vertrekregio, en dat de prijzen, huren, kwaliteiten en prijs-kwaliteitrelatie zelfs binnen ons kleine land aanzienlijk kunnen verschillen.

De gefortuneerde, actieve, mobiele woningvrager kan zich als marktpartij laten ondersteunen door een makelaar en vooral, als hij geduld heeft (dat geldt voor doorstromers vaker dan voor starters), kan hij in een ontspannen woningmarkt alternatieven afwegen en een keuze maken. Op een gespannen woningmarkt, zoals we in vele delen van het land nog steeds meemaken, is zelfs deze groep geen tijd gegund om op de woningmarkt een weloverwogen afweging te maken.

De keuzevrijheid van de sterkere bewonersgroepen beperkt op een voorraadmarkt de keuzevrijheid voor zwakkeren. Naast preferenties en koopkracht speelt voor de zwakkere gegadigden veelal een behoeftecomponent mee: de woning zal ook voor deze groep moeten zijn afgestemd op enige vitale huishoudenkenmerken, zoals de huishoudengrootte, de huishoudenfase en soms de handicaps en de leeftijd van een of meer huishoudenleden.

Op de woningmarkt kost verhuizen bedstro, zowel voor de huurder als voor de verhuurder. Van de theoretisch perfecte mobiliteit van vragers op een markt van volledig vrije mededinging is ook op een goed functionerende markt geen sprake. Als

de datum 1 juli nadert, staat de zittende huurder voor het blok. Als hij een voorgestelde huurverhoging van 5% te hoog vindt, is verhuizing het alternatief. Een extra huurverhoging van bijvoorbeeld 1% kost f 6,- per maand. Een verhuizing kost al gauw duizenden guldens, vooropgesteld dat er tijdig een alternatieve woning beschikbaar komt. Om de transactiekosten te beperken, is een huurwetgeving nodig die procedurele spelregels formuleert, en die criteria bevat waaraan voorstellen voor huuraanpassing kunnen worden getoetst. Huurcommissies vormen een laagdrempelig beslechtsmechanisme, dat de belasting van de rechterlijke markt reduceert, de transactiekosten laag houdt en in de praktijk zijn waarde heeft bewezen: een nuttige institutie.

Op een woondienstenmarkt dreigt altijd huurdersselectie door een commerciële verhuurder. Problematische huurders, werkloze huurders, arme huurders en huurders die behoren tot een etnische minderheid, vormen een risicofactor voor de verhuurders. In een niet-geïnstitutionaliseerde woningmarkt vallen dergelijke huurders al gauw buiten de boot. Woningcorporaties hebben de taak om huishoudens, behorend tot de doelgroep van beleid, bij voorrang te huisvesten. Als statushouders moeten worden gehuisvest, kan de overheid met succes een beroep doen op woningcorporaties. Als het beleid gericht is op emancipatie en integratie van etnische minderheden in onze samenleving, dan staat vast dat een adequate huisvesting daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Als woningcorporaties niet bestonden, zouden ze moeten worden uitgevonden. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Centraal Fonds Volkshuisvesting zijn uitgekookte instituties die het de woningcorporaties mogelijk maken zich binnen een publiek kader als sociaal ondernemer te ontwikkelen en zich van een relatief goedkope toegang tot de particuliere kapitaalmarkt te verzekeren.

De conclusie is kort en goed dat een bijzondere markt als de woningmarkt instituties nodig heeft om beter te functioneren. Als dergelijke instituties zouden ontbreken, zou dat het functioneren van de woningmarkt en de woningbouwmarkt vermoedelijk sterk ondermijnen.

5 Vouchers: steun aan de consument op z'n Amerikaans

5.1 Inleiding

Ook al zijn er aan het vergroten van de marktwerking in de volkshuisvesting haken en ogen verbonden, zoals het vorige hoofdstuk aannemelijk maakte, toch hoeft dat geen beletsel te zijn om de marktwerking in de volkshuisvesting te vergroten. Men moet immers het kind niet met het badwater weggooien. Het alternatief is overheidsbeleid en ook daaraan kleven bezwaren, zoals de kans op bureaucratie, paternalisme, eenvormigheid, het creëren van een 'culturele of dependency' en een aantasting van consumentenvrijheid en consumentenparticipatie.

Een groot aantal bezwaren van de vrije markt is dat daarmee externe effecten niet worden gepareerd. Als er zich negatieve externe effecten voordoen en als de omvang van deze effecten redelijk kan worden gekwantificeerd, kan de overheid met heffingen of verboden corrigerend optreden. Eventuele positieve externe effecten zouden door subsidies kunnen worden verdisconteerd. Voor het overige zou de markt zo vrij mogelijk kunnen functioneren.

Er treedt dan echter een bezwaar op dat velen fataal zullen achten. Iedere gegadigde op de woningmarkt moet binnen de beperkingen van zijn budgetrestrictie opereren. Als het inkomen zeer laag is, kan het budget tekortschieten voor een redelijke woonkwaliteit. De verschillen in inkomen weerspiegelen zich dan in de verschillen in woonkwaliteit (de ijzeren wet van de woningmarkt: Priemus, 1989), maar op een zodanige wijze dat niet op een adequate wijze kan worden voorzien in de woningbehoeften van de laagstbetaalden. Dit probleem zou theoretisch kunnen worden ondervangen door een herverdelend belastingsbeleid. In het nieuwe belastingsstelsel van Zalm en Vermeend is het draagkrachtbeginsel echter ver te zoeken. In de praktijk zien we een sterke tendens in de Europese Unie, maar ook in het marktgerichte Noord-Amerika om bestemmingsgebonden steun te verlenen. In de Verenigde Staten hanteert men daarvoor de verzamelaanduiding 'vouchers'.

Als huishoudens onvoldoende koopkracht hebben om basisbehoeften te lenigen (huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg), komt in West-Europa al gauw het idee op van subsidiëring. In de jaren vijftig en zestig lag het accent op aanbods subsidiëring (om de productie te mobiliseren en zo de tekorten weg te werken), sinds de jaren zeventig meer en meer via vraagsubsidiëring (om de steun beter te richten op degenen die deze steun werkelijk nodig hebben). In de volkshuisvesting is langs deze weg in de jaren zeventig een gemengd stelsel van object- en subjectsubsidies ontstaan, inclusief tal van subsidievoorwaarden die per saldo de marktwerking in de volkshuisvesting geen goed hebben gedaan. Daar komt bij dat zich in de eigen-woningsector een heel andere systematiek van financiële steunverlening ontwikkelde, een combinatie van hypotheekrenteaftrek, huurwaardevoordeel en kooppremies, die geheel andere verdelingseffecten had en een heel andere dynamiek teweegbracht dan de steunverlening in de huursector.

Gegeven de juistheid van de constatering dat een substantieel deel van de huishoudens onvoldoende koopkracht heeft om op de woningmarkt voldoende woonkwaliteit te bekostigen, rijst de vraag hoe deze koopkracht zodanig kan worden versterkt, dat de marktwerking in de volkshuisvesting het minst wordt verstoord. De zoektocht naar het

antwoord op deze vraag voert ons naar de Verenigde Staten, waar het geloof in marktwerking van oudsher sterk is ontwikkeld en waar men het hier geschetste probleem ook ondervindt¹.

Amerikaanse economen geloven in mededinging en voelen in het algemeen niet veel voor subsidies. Als er bepaalde zaken door de overheid financieel gesteund zouden moeten worden, komen fiscale faciliteiten eerder in aanmerking. Steun zou in het algemeen de vorm moeten hebben van algemene, ongebonden steun, die de vrije keuze van de begunstigde onverlet laat en zo min mogelijk marktverstoring uitpakt. Op deze wijze zou vanuit welvaartstheoretisch optiek het effect maximaal zijn.

Dit alles neemt niet weg dat ook in de Verenigde Staten in het verleden vormen van steunverlening zijn ontwikkeld, die nu worden beschouwd als suboptimaal en soms zelfs ongewenst. Men denke aan de sociale woningbouw-complexen, die door 'public housing authorities' worden beheerd en al jarenlang een doorn in het oog zijn van de meeste beleidsmensen en economen. Men denke aan het systeem van publieke scholen, dat pas recentelijk sterk in discussie is gekomen. Terwijl in Nederland 70 à 80% van alle scholen particulier zijn, hebben in de Verenigde Staten publieke scholen de overhand. Ideologisch zit dat bij vele Amerikanen niet lekker. Ook de gezondheidszorg (Medicare) staat bloot aan kritiek.

5.2 Negatieve inkomstenbelasting

Een benadering om voor huishoudens met een laag inkomen een bepaald voorzieningenniveau te garanderen op het terrein van onderwijs, huisvesting, gezondheid en voedselvoorziening, is de negatieve inkomstenbelasting. Men ontvangt een soort basisuitkering, die kan worden aangevuld met extra inkomsten door het verrichten van werk, rente-ontvangsten of specifieke, aanvullende uitkeringen. Het ziet er voorlopig niet naar uit dat er voor zo'n benadering een voldoende breed politiek draagvlak is. Er zitten vele haken en ogen aan. Het laatste woord over deze formule is in Amerika en daarbuiten nog niet gesproken.

Als de tijd voor een algemene uitkering in de vorm van vrij besteedbare middelen kennelijk nog niet rijp is, rijst de vraag of er dan een 'next best'-oplossing is die wèl op korte termijn in praktijk kan worden gebracht. Het lijkt erop alsof deze in Amerika inderdaad is gevonden: uitkeringen die niet vrij besteedbaar zijn, maar gebonden aan een bepaalde bestemming, aangeduid als vouchers.

5.3 Vouchers

Een voucher wordt gedefinieerd als een gemaximeerde of anderszins ingeperkte subsidie waarmee koopkracht wordt overgedragen aan een individu of huishouden, alsmede enige vrijheid om te kiezen hoe deze subsidie wordt besteed. Deze vrijheid

¹ De nuvolgende tekst van dit hoofdstuk is ontleend aan: Priemus (1998b).

heeft betrekking op een keuze uit leveranciers en/of een variëteit aan goederen en diensten. De steun kan de vorm hebben van een directe subsidie of een belastingfaciliteit. In het algemeen maken vouchers niet deel uit van een open-einderegeling maar van een gebudgetteerde regeling.

Een voucher is vrij en gebonden tegelijk. Enerzijds moet de begunstigde burger enige keuze hebben uit de leveranciers van goederen en diensten (woningen, scholen, gezondheidsvoorzieningen). De leveranciers kunnen publiek en privaat zijn, maar worden geacht met elkaar te concurreren op een gelijkwaardige basis. Een voucher beperkt anderzijds de typen goederen en diensten die men kan verwerven: woningbonnen kunnen niet worden bestemd voor de bekostiging van voedsel, gezondheidszorg-vouchers kunnen niet worden ingezet om een school te betalen.

In zekere zin getuigen vouchers van paternalisme, doordat de bestedingen aan een bepaalde bestemming zijn gebonden. Hiervoor worden twee motieven aangevoerd:

- hoewel het hier primair om vraagsubsidies gaat, wil men veelal ook aanbodeffecten bereiken: het mobiliseren van aanbod om schaarste weg te werken of te voorkomen; introductie van meer mededinging in een bepaalde sector waar deze concurrentie thans nog te wensen overlaat;
- preferenties van de overheid, c.q. de belastingbetaler moeten in het oog worden gehouden om een breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor een bepaalde regeling te behouden. Als een begunstigde de subsidiegelden aanwendt voor sex, drugs en rock & roll, conform zijn/haar eigen preferenties, wordt het maatschappelijke probleem (woningnood, kwaliteitstekorten in onderwijs en gezondheidszorg) niet opgelost en vergaat de belastingbetaler de lust om de bekostiging van de bestedingen voort te zetten.

Op 2 en 3 oktober 1998 vond in Washington DC een conferentie over vouchers plaats, georganiseerd door The Urban Institute, The Brookings Institute en het Committee for Economic Development. De complete aanduiding van de conferentie luidde *Vouchers and related delivery mechanisms: consumer choice in the provision of public services* (Steuerle et al., 1998). Een kleine honderd deskundigen uit de wereld van wetenschap en praktijk kwamen bijeen om de theoretische en praktische kanten van vouchers te bespreken.

5.4 Vouchers en welvaart

David Bradford (Princeton University) en Daniel Shapiro (New York University Law School) belichtten de economische kant van de zaak. Economen zijn bij uitstek geïnteresseerd in de equivalente geldwaarde van vouchers. Door de opgelegde keuzebeperking is deze kleiner dan één. Het is echter wel zeer wenselijk dat deze waarde dicht tegen één aanzit, zodat niet veel welvaart verloren gaat. In ieder geval ligt de nadruk bij de keuze van de consument. Dat betekent wel, aldus Burdett Loomis van de University of Kansas, dat gevestigde belangen (zoals de vakbond van onderwijzers) een verdere toepassing van vouchers in de weg kunnen staan.

Uit een overzicht van Paul Posner (General Accountancy Office) bleek dat er inmiddels in de Verenigde Staten ervaringen zijn met vouchers op het gebied van kinderopvang, justitie (zoals het 'goods for guns'-programma van het illegale wapenbezit te bestrijden), onderwijs en scholing, milieubescherming (zoals het 'mow down pollution'-programma in een stad in Arizona, waarbij men milieu-onvriendelijke maaimachines kan inruilen tegen milieuvriendelijke typen, en het 'ultra-low flush toilet'-vouchersprogramma in San Diego, waarbij de toepassing van wc's wordt bevorderd die weinig water verbruiken, gezondheidszorg, huisvesting, voedsel en transport. In een matrix wist Posner 63 programma's te identificeren op federaal, staats- en soms op regionaal of stedelijk niveau. In het nuvolgende bespreken we enige ervaringen met de toepassing van vouchers in het onderwijs, de huisvesting en de voedselvoorziening in de Verenigde Staten.

5.5 Vouchers in het onderwijs

De meeste stof tot discussie leverde het zeer omstreden idee omtrent de toepassing van vouchers in het onderwijs, waarmee in de Verenigde Staten overigens al druk wordt geëxperimenteerd. Isabel Sawhill (The Brookings Institution) gaf een gedetailleerd beeld van de ervaringen in het primaire en secundaire onderwijs. Deze ervaringen blijken sterk samen te hangen met de uiteenlopende manieren waarop de voucher-systemen zijn vormgegeven: 'the devil is in the detail'.

In de Verenigde Staten heeft 88% van de basisscholen een publieke status. Van de particuliere scholen heeft de meerderheid een uitgesproken godsdienstig profiel. Enerzijds zou menigeen het monopolie van de publieke scholen wel willen doorbreken (waarbij men op heftig verzet stuit van de onderwijsorganisaties), maar anderzijds zijn er grote bezwaren tegen een aanwending van belastinggeld en ondersteuning van religieuze scholen. De introductie van vouchers in het basisonderwijs zou de bevoorrechte positie van het publieke onderwijs ondermijnen. Dat onderwijs is nu gratis, terwijl de ouders van leerlingen van private scholen diep in de buidel moeten tasten. Het verlenen van vouchers zou ook private scholen toegankelijk moeten maken voor leerlingen van ouders met een laag inkomen.

Op het gevaar dat private scholen dan ontaarden in 'diploma mills, whose main function is to turn a profit for their owners' wees John Bishop (Cornell University). Zijn conclusie luidt dat vouchers een interessante optie vormen, maar dat uitvoerige toezichtmechanismen op private scholen nodig blijven.

5.6 Vouchers in de volkshuisvesting

George Peterson (The Urban Institute) gaf een overzicht van de ervaringen met woningvouchers in de Verenigde Staten, die thans aan 1,4 miljoen huishoudens worden verstrekt. Op basis van de Housing Act van 1937 kent Amerika sociale woningbouw ('public housing'). Sinds de afbraak van het Pruitt-Igoe complex in St. Louis in de jaren zeventig is de populariteit van deze (marginale) sector sterk gedaald. In 1975 werd een bouwstop afgekondigd. Sinds het midden van de jaren tachtig zijn nog 100.000 sociale

woningen gebouwd, veelal in het kader van de herstructurering van bestaande eenheden en veelal bestemd voor ouderen. Slechts 1,3 miljoen huishoudens wonen thans in public housingcomplexen. Het 'Hope VI'-programma is erop gericht om de bestaande complexen te reconstrueren en deels te transformeren tot particuliere complexen voor midden- en hogere inkomens (Vale, 1999). Aan de lage-inkomensgroepen worden vouchers verstrekt om hen in staat te stellen op de particuliere markt een woning te vinden.

Dit 'vouchering out'-programma staat bekend onder de slogan 'moving to opportunities'. De waarde van een voucher is gelijk aan de huur in de regio, die overeenkomt met het vierde deciel in de totale verdeling van huren, verminderd met 30% van het huishoudinkomen (dit is de huur - inclusief verwarmingskosten – die men voor een sociale woning moet betalen). Het verschil tussen de zo berekende 'redelijke markthuur' en de kosten van een sociale woning wordt geheel weggesubsidieerd. Zou iemand kans zien om een goedkopere woning te vinden, dan houdt het huishouden er aan over. Veel waarschijnlijker is het dat een huishouden een (veel) duurder woning vindt. Het verschil tussen de 'redelijke huur' en de feitelijke huur moet volledig door het huishouden zelf worden opgebracht.

De deelnemers aan de conferentie waren verbaasd te horen dat huursubsidie in Nederland een onbegrensd recht is, terwijl in de Verenigde Staten de regeling streng is gebudgetteerd. Gevolg: huishoudens moeten in Amerika gemiddeld twee jaar wachten (in sommige steden zelfs gemiddeld vijf tot acht jaar), voordat zij in aanmerking komen voor huursubsidie, hetgeen door de bewoners wordt beschouwd als een lot uit de loterij. Als zij in aanmerking komen, krijgen zij maximaal zes maanden de tijd een andere woning te vinden. Zij mogen maximaal drie aanbiedingen weigeren, daarna worden ze onderaan de wachtlijst gezet. De vrije keuze van de bewoners wordt dus fors aan banden gelegd. In de ogen van Amerikanen is de Nederlandse regeling onbegrijpelijk royaal en luxe, al ziet men ook wel de beperkingen in van de Amerikaanse variant. Ouderen maken er weinig gebruik van omdat zij in het algemeen weinig verhuisplannen hebben. Ook de laagstbetaalden en werklozen zijn niet sterk vertegenwoordigd in verband met de volharding die van de gegadigden wordt gevraagd.

5.7 Vouchers voor voedsel

Robert Moffitt (Johns Hopkins University) besprak het oudste voucherprogramma dat de Verenigde Staten kennen: de 'food stamps'. Deze voedselbonnen doen in de ogen van Nederlanders ouderwets aan, maar zo wordt er in Amerika niet tegenaan gekeken. Het betreft een programma waaraan in 1995 26,6 miljoen mensen deelnamen, ruim 10% van de bevolking. Qua bereik scoort de voedselbon dus bijna twintig keer zo hoog als de woningbon. De regeling vindt haar oorsprong in 1964, nadat Amerika als modern land te maken had gehad met een (beperkte) hongersnood. Dat honger in een beschaafd land als de Verenigde Staten kon voorkomen, had een dermate grote schok veroorzaakt dat men, koste wat het kost, herhaling wilde voorkomen. Aangetoond is dat de voedselbonnen leiden tot een hogere voedselconsumptie dan een ongebonden geldelijke ondersteuning. Men piekert er niet over om het programma af te schaffen,

ook al wordt er met de bonnen nogal eens geknoeid en ook al is er een zeker stigma aan verbonden. Het is een programma waarvoor alleen de armsten in aanmerking komen.

5.8 Bundeling van vouchers

Rovert Lerman en Gene Steuerle, beiden van The Urban Institute, braken een lans voor een bundeling van vouchers. Daardoor zou een minder gefragmenteerd stelsel ontstaan met wellicht lagere uitvoeringskosten. In de discussie werden bij zo'n geïntegreerd systeem vraagtekens gezet. De rol van de uitvoerders werd benadrukt, die meestal aan een bepaalde sector zijn gekoppeld en een belangrijke intermediaire functie vervullen (Varady et al., 1999). Bovendien dreigt in een geïntegreerd systeem een alles-of-niets situatie te ontstaan: of een huishouden komt in aanmerking voor alle voucher-typen of voor geen enkele. In het huidige systeem lijken de risico's voor de betrokkenen wat meer gespreid. Behartigenswaardig was de constatering van Lester Salamon (Johns Hopkins University) die in zijn commentaar opmerkte dat voorstanders van een geïntegreerd voucher-systeem via een achterdeur het idee achter de negatieve inkomstenbelasting binnenhalen. Dat werd door Gene Steuerle, de motor achter de conferentie, niet ontkend.

5.9 Poging tot beleidsvernieuwing

De discussie over vouchers in de Verenigde Staten verdient ook in Nederland de aandacht van zowel wetenschappers als beleidsmakers. Te midden van tal van specifieke Amerikaanse details en debatten is er sprake van een serieuze poging om tot beleidsvernieuwing te komen op een terrein dat ook in Nederland en andere West-Europese landen problematisch blijft: het subsidiëren van bepaalde goederen en diensten om ze voor de laagstbetaalden toegankelijk te houden.

Wat kunnen wij er nu van leren? Als er sprake is van goederen en diensten met een merit-karakter (huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs), verdient het aanbeveling om steun via de consument te laten lopen, zodat de concurrentie tussen de aanbieders niet wordt verstoord. Vouchers versterken de positie van vragers. Omdat vouchers zijn gericht op gegadigden met een laag inkomen, vindt er een selectieve versterking van de vraagzijde van de woningmarkt plaats. De onderkant van de woningmarkt wordt opgetild. Vermoedelijk vindt er geen herverdeling van kansen aan de vraagzijde van de woningmarkt plaats. Binnen elke sector wordt de positie en de keuzevrijheid van consumenten versterkt.

In Nederland is de huursubsidie van deze benadering het meest duidelijke voorbeeld. Hierbij moet worden aangetekend dat de Nederlandse huursubsidie sterk afwijkt van de Amerikaanse 'housing voucher': niet gebudgetteerd, gekoppeld aan de werkelijke huur en niet aan een virtuele huur, enz. De Amerikaanse woningbon lijkt voor de Nederlandse praktijk wel erg grimmig.

In andere sectoren kan een soortgelijk instrumentarium worden nagestreefd. Dat zal ongetwijfeld veel voeten in de aarde hebben, maar de theorie achter de vouchers oogt

ook voor Nederland redelijk solide. Niettemin lijkt het erop dat we nog wel een poosje zonder voedselbonnen kunnen.

6 Housing vouchers en rent certificates: ervaringen in de Verenigde Staten

6.1 Public housing

De housing vouchers en rent certificates (waarover hierna meer) in de Verenigde Staten kunnen worden beschouwd als het beleidsmatige antwoord op de problemen in de public housing sector. Ook in de Verenigde Staten is men begonnen met aanbodgerichte steun, net als in Nederland. Toen in Nederland de Woningwet al 36 jaar bestond, vaardigde de Federale regering van de Verenigde Staten in 1937 de Public Housing Act uit: de eerste federale Woningwet (Van Weesep & Priemus, 1999). Het land had te kampen met een diepe economische crisis die gepaard ging met een omvangrijke werkloosheid, onder meer in de bouw. De Public Housing Act moest twee vliegen in één klap slaan: terugdringen van de bouwwerkloosheid en het lenigen van de woningnood onder de lage-inkomensgroepen. Daartoe werd de Public Housing sector in het leven geroepen, in de vorm van Public Housing Authorities (PHA) die bij uitstek verantwoordelijk waren voor de huisvesting van de allerarmsten¹.

De meeste complexen zijn tussen 1950 en 1975 gebouwd. Sinds de jaren zeventig staat deze sector bloot aan veel kritiek. De sloop van 2.870 woningen in het complex Pruitt Igoe in St. Louis (1972) heeft de Amerikaanse volkshuisvestingswereld op de grondvesten doen trillen. Vele complexen hadden (en hebben) een ongunstig en onveilig woonklimaat. Er wonen nagenoeg uitsluitend werkloze Afro-Amerikanen en Spaans sprekende mensen uit Latijns Amerika die voor de woning, water en energie 30% van hun inkomen betalen. De niet geringe exploitatiekosten worden door het Ministry of Housing and Urban Development (HUD) afgedekt.

Er is een Programma Hope VI dat gericht is op het herstructureren van *public housing*-complexen. Deels zoekt men het in sloop, deels in *upgrading* en herpositionering, waarbij grote delen van de complexen aantrekkelijk worden gemaakt voor hogere- en middeninkomensgroepen. Op deze wijze poogt men ook anderen dan lagere-inkomensgroepen naar (voormalige) *public housing*-complexen te trekken. We herkennen hierin de aanpak van het actuele Nederlandse herstructureringsbeleid (Priemus & Van Weesep, 1999).

Ook in de Verenigde Staten zien we nu een ontwikkeling naar individuele huursubsidiëring in de vorm van housing vouchers en rent certificates, die een alternatief voor public housing moeten bieden.

¹ Het nuvolgende is grotendeels ontleend aan: Priemus (1999b).

6.2 Housing vouchers en rent certificates

De programma's voor housing vouchers en rent certificates op basis van Section 8 van de Housing Act stellen huishoudens (inclusief alleenstaanden) in staat om particuliere huurwoningen te kiezen die voldoen aan de kwaliteitseisen die in het programma worden gesteld. De programma's worden uitgevoerd door de public housing agencies (inclusief de Indian housing agencies) (Varady & Walker, 1997).

De federale regering streeft ernaar om de ruimtelijke concentratie van lage-inkomensgroepen in public housing of problematische gesubsidieerde particuliere huurwoningen te reduceren. Door vouchers of rent certificates moeten de lage-inkomens minder afhankelijk worden van dit aanbod. Zij worden in staat gesteld deze complexen te verlaten (vouchering out) doordat zij worden gesteund bij het vinden van een particuliere huurwoning (Varady et al., 1999). Zij worden eerst op een wachtlijst geplaatst. Als zij bovenaan de lijst staan, wordt hun een voucher of rent certificate aangeboden, ter waarde van de waarde van het vierde deciel in de lokale huurverdeling minus 30% van hun inkomen (zie box 1). Of men in aanmerking komt, hangt af van het inkomen en de omvang van het huishouden. In het algemeen moet het inkomen lager zijn dan 50% van het mediane inkomen in de regio waar men woont.

Tijdens de aanmeldingsprocedure controleert de Public Housing Authority de gegevens omtrent huishoudeninkomen, vermogen en samenstelling van het huishouden ('income verification'). Huishoudens die gedwongen zijn hun huis te verlaten, worden niet op de wachtlijst geplaatst en krijgen voorrang.

De waarde van de housing voucher wordt dus niet bepaald door de feitelijke huur van de woning die men weet te bereiken. De virtuele huur (vierde deciel, waarbij 40% van de woningen in de regio een lagere huur heeft) is bepalend. Bemachtigt het huishouden een woning met een hogere huur, dan moet men het extra huurbedrag geheel uit eigen zak bijbetalen. Zou het huishouden een woning met een lagere huur betrekken, die wel aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet, dan komt het voordeel geheel aan het huishouden ten goede.

De housing voucher is geen recht maar een gebudgetteerde regeling: vandaar de wachtlijsten. De gemiddelde wachttijd in de Verenigde Staten is twee jaar. Waar de woningmarkt krap is, kan de wachttijd oplopen tot vijf tot acht jaar.

Als uiteindelijk een housing voucher of rent certificate wordt toegewezen (men ervaart dat als een lot uit de loterij), krijgt het huishouden 60 dagen om een andere woning te vinden. Deze zoekperiode kan worden verlengd tot 120 dagen. Een huishouden mag drie maal een woning weigeren. In sommige steden mag dit maar één of twee keer.

Box 1. Voordeel van housing vouchers

$$B = R - t(Y - N)$$

waarbij:

B = waarde van de housing voucher

R = jaarlijkse woonuitgaven

Y = huishoudeninkomen

N = niveau van 'basisbehoeften' van het huishouden

t = marginale belastingtarief: mate waarin het voordeel van de housing voucher terugloopt, naarmate het huishoudeninkomen stijgt

$$B = R_{.40} - 0.3 Y$$

waarbij:

$R_{.40}$ = Fair Market Rent = huur van vierde deciel in de huurverdeling in de regio

Wie te vaak een woning weigert, wordt onder aan de lijst geplaatst en moet opnieuw wachten.

Als een huishouden een woning heeft gevonden, controleert de PHA of de woning een redelijke huur heeft en of het aan de minimum gezondheids- en veiligheidseisen voldoet. De PHA betaalt de huursubsidie rechtstreeks aan de verhuurder (namens de huurder); het huishouden betaalt het verschil tussen de (bruto)huur en de waarde van de housing voucher aan de huisbaas.

7 Vergelijking tussen housing vouchers in de Verenigde Staten en huursubsidies in Nederland

7.1 Inleiding

Sinds de jaren zeventig kent Nederland een systeem van algemene huursubsidiëring dat in de loop der jaren verschillende keren is aangepast. Dit systeem is verschillende keren uitvoerig beschreven, geanalyseerd en geëvalueerd. Wij volstaan hier met een aantal verwijzingen: Lucassen & Priemus (1977); Arnoldussen & Van der Ven (1977); Priemus (1984; 1986); OTB & Sociaal en Cultureel Planbureau (1989); Boelhouwer (1989a; 1989b); Ooms & Papa (1989); Buys & Müter (1994); Donninger et al. (1994a; 1994b); Van der Schaar (1994); Van der Schaar & Zandstra (1994); Schellekens (1994); Schellekens & Leidelmeijer (1994).

Ook in Groot-Brittannië is de individuele huursubsidiëring herhaaldelijk geëvalueerd en geanalyseerd: Page & Weinberger (1975); Kemp & Raynsford (1984); Kemp (1986).

Sinds 1 juli 1997 is in Nederland de Huursubsidiewet van kracht, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden, tweepersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. In sommige opzichten maakt het verschil of het hoofd van het huishouden 65 jaar en ouder is dan wel jonger en er zijn maximum vermogensgrenzen geïntroduceerd.

Lange tijd was individuele subsidiëring alleen voorbehouden aan huurders met een laag inkomen. Staatssecretaris Remkes werkt thans, inhakend op een initiatief wetsvoorstel van het PvdA-kamerlid A. Duivesteyn c.s., aan een wettelijke regeling voor een individuele subsidiëring van bewoner-eigenaren met een laag inkomen, met name om de verkoop van (sociale-)huurwoningen aan (zittende) huurders te stimuleren.

In het nuvolgende vergelijken wij op hoofdlijnen het Amerikaanse systeem van housing vouchers en rent certificates en het Nederlandse systeem van huursubsidies.

7.2 Vergelijking van de Amerikaanse housing vouchers en rent certificates met de Nederlandse huursubsidies

Achter de verschillende uitwerking van huursubsidiëring in de Verenigde Staten en Nederland gaan verschillende redeneringen schuil. In de Verenigde Staten wil de overheid dat er bij de huurders een zekere spanning in stand blijft, waardoor de lage-inkomensgroepen gemotiveerd worden om te verhuizen naar een goedkopere huurwoning. In Nederland wordt een huishouden dat huursubsidie ontvangt, gewoonlijk met rust gelaten, althans zolang de regeling niet verandert. Het feit dat de waarde van een housing voucher in de Verenigde Staten samenhangt met een virtuele huur, terwijl in Nederland de hoogte van de huursubsidie gekoppeld is aan de feitelijke huurhoogte van de bewoonde woning, is in dit verband illustratief.

In Nederland ontbreken wachtlijsten en beperkingen in zoektijd, omdat de regeling hier (ondanks de kritiek van de minister van Financiën) niet is gebudgetteerd. Er is sprake

van een recht, dat ongeacht de budgettaire consequenties voor het Rijk door de huurders kan worden uitgeoefend.

In Nederland ontvangt ongeveer een derde van de huurders huursubsidie (978.500 huishoudens in 1997; Ministerie van VROM, 1998), terwijl in de zoveel grotere Verenigde Staten slechts 1,4 miljoen huishoudens een housing voucher of een rent certificate ontvangen. Het gaat hier om een betrekkelijk marginale regeling, die voortdurend wordt aangepast. Regelmatig gaan hier stemmen op om de huursubsidiëring aan een bepaalde maximum periode te binden. Het zou dan meer om een gewenningsbijdrage gaan en niet om een structurele verlaging van de woonuitgaven voor huishoudens met een laag inkomen.

Op één punt is de regeling in de Verenigde Staten royaler dan in Nederland. In Nederland wordt een maximum huur gehanteerd, waarboven geen huursubsidie wordt toegekend. Zo'n maximum kennen de Verenigde Staten niet. Als iemand zelf een astronomisch hoge huurquote zou accepteren, is dat in de Amerikaanse benadering geheel de verantwoordelijkheid van de huurder.

7.3 Lessen voor de Verenigde Staten en Nederland

In Amerika worden housing vouchers vooral gezien als een alternatief voor public housing, waaraan een voor Nederlanders onvoorstelbaar negatief stigma is verbonden. De introductie van rent certificates en housing vouchers is er mede op gericht om de monopoliepositie van public housing authorities te doorbreken. De consumentensoevereiniteit staat centraal, ook al past dit niet bij de wachttijden en het sterk gebudgetteerde karakter van de regeling.

In Nederland heeft de huursubsidiëring niet de pretentie om de marktwerking onder aanbieders van woondiensten te versterken. Maar zo'n idee zou gemakkelijk kunnen opkomen, mede aan de hand van de Amerikaanse benadering.

In 1998 nam het aantal huursubsidie-ontvangers toe tot meer dan een miljoen huishoudens. Dit is opmerkelijk in een periode van inkomensgroei, daling van werkloosheid, omvangrijke verkoop van huurwoningen en een zeer beperkt nieuwbouwwolume van huurwoningen. Het is de vraag of de Nederlandse regering de huursubsidiëring als open-einderegeling kan handhaven, als de economie zou stagneren en het publiek budget onder druk zou komen. Het lijkt waarschijnlijk dat de overheid bezuinigingen zou doorvoeren, zoals ook in het recente verleden is gebeurd in economisch slechte tijden.

7.4 Mogelijke lessen van de Amerikaanse housing vouchers

Op het terrein van de volkshuisvesting kunnen de Verenigde Staten veel leren van Nederland. Maar kan Nederland ook leren van de ervaringen in de Verenigde Staten? Aan twee aspecten zou kunnen worden gedacht:

- a. Kunnen huursubsidies worden ingezet om de concurrentie tussen de aanbieders van woondiensten te versterken?

- b. Kan de opzet van huursubsidies in Nederland verschuiven in de richting van Amerikaanse housing vouchers, bijvoorbeeld door de hoogte van de bijdrage te koppelen aan een virtuele huur in plaats van de feitelijke huur?

a. Naar een betere marktwerking?

Het tweede Paarse kabinet heeft in 1998 de woningcorporaties opgenomen in het project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'. Vraagtekens werden gezet bij een aantal fiscale voordelen waarvan de corporaties profiteren. In het kader van de voorbereiding van de nota Wonen van staatssecretaris Remkes is een fundamentele discussie ontbrand over de positie van woningcorporaties. Moet de hybriditeit worden gehandhaafd? Moet de corporatie zich meer concentreren op de laagstbetaalden? Of is de doorsteek naar de commerciële markt geïndiceerd? In deze discussie is de inzet van housing vouchers om de concurrentie tussen aanbieders van woondiensten te verbeteren niet of nauwelijks aan de orde geweest. Het ligt voor de hand om deze relatie wel te leggen.

b. Ontwerp volgens Amerikaanse snit?

Er zijn goede argumenten om het open-eindekarakter van de Nederlandse huursubsidie te handhaven. De wachttijden van gegadigden in de Verenigde Staten valt niet te rijmen met het beginsel van de consumentensoevereiniteit.

In het Nederlandse stelsel is de relatie tussen lusten en lasten zoek. De kwaliteitskorting zou kunnen worden aangescherpt om het profijtbeginself te versterken. Een koppeling aan een virtuele huur, naar regio gedifferentieerd, zou kunnen worden overwogen.

Lessen voor de Verenigde Staten en Nederland

Vier aandachtspunten gelden voor de huursubsidies in elk van beide landen:

- a) De exclusieve koppeling aan de huursector.
- b) De kwetsbaarheid voor moral hazard.
- c) De armoedeval.
- d) Arbeidsmarktincentives.

a. Huren of kopen

Zowel in Nederland als de Verenigde Staten zijn housing vouchers aan huurwoningen gekoppeld. Dat is niet consequent. De nagestreefde consumentensoevereiniteit geldt kennelijk niet de keuze tussen huren en kopen. Een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid vergt een housing voucher systeem waarbij het huishouden vrij kan kiezen tussen huren en kopen, ook al ligt het kopen voor de laagste-inkomensgroepen meestal minder voor de hand. In de Agenda van Remkes (1999) wordt de mogelijkheid geopperd om vouchers te introduceren die de vrije keuze tussen kopen en huren onverlet laat en waarvan de vouchers per regio zouden kunnen variëren. Dat laatste wordt overigens gecompliceerd door het feit dat de huren en kooprijzen op een zeer verschillende wijze per regio variëren.

b. Moral hazard

Zowel in de Verenigde Staten als in Nederland is het huursubsidiesysteem onderhevig aan moral hazard: misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidie door mensen die hun huishoudeninkomen en/of huishoudengrootte zodanig manipuleren dat zij meer subsidie ontvangen (Walker, 1984;1985). Het is verleidelijk om een huishouden feitelijk of fictief te splitsen en over twee woningen te verdelen, waardoor men twee maal huursubsidie ontvangt (en eventueel meer sociale steun). Het is ook verleidelijk om het huishoudeninkomen te laten dalen, zodat men meer huursubsidie ontvangt. Door koppeling van bestanden van de Belastingdienst en sociale uitkeringsinstanties kan men misbruik tegengaan, maar er zijn grenzen. Men betreedt hier al gauw het terrein van de privacy. Doordat housing vouchers gekoppeld zijn aan huishouden en huishoudeninkomen en doordat de samenstelling en het inkomen van het huishouden kunnen worden gemanipuleerd, kan het gevaar van moral hazard niet geheel worden bezworen. In dit verband is het verstandig dat in Nederland een markant onderscheid wordt gemaakt tussen één-, twee- en meerpersoonshuishoudens. Niettemin resteert de vraag of het Nederlandse stelsel robuust genoeg is om aan moral hazard het hoofd te bieden en economisch zwaar weer te overleven (Priemus, 1998a). Er is onvoldoende empirisch materiaal beschikbaar om deze vraag afdoende te beantwoorden.

c. Armoedeval

Als verschillende inkomensgerelateerde subsidies op elkaar worden gestapeld, dreigt het gevaar van de armoedeval (Kertzman, 1974). Vooral in relatie tot de Nederlandse huursubsidiëring, waarbij een lager inkomen al gauw een hogere huursubsidie oplevert, doet zich dit verschijnsel voor, in combinatie met het systeem van inkomensgebonden sociale uitkeringen en het progressieve systeem van inkomstenbelasting. De armoedeval houdt in dat, als een huishouden met een laag inkomen het inkomen weet te verhogen, het positieve koopkrachteffect in aanzienlijke mate wordt aangetast, doordat de algemene uitkeringen omlaag gaan, de inkomstenbelasting stijgt en de huursubsidie keldert. In de volksmond heet het dat de overheid de extra inkomsten geheel of grotendeels 'inpikt'. Dit demotiveert huishoudens om hun inkomenspositie te verbeteren en brengt huishoudens in de verleiding om het extra inkomen zwart te verwerven. Het verdient aanbeveling om het bezwaar van de armoedeval te beteugelen door meer ruimte te bieden aan het profijtbeginsel: de huur (of andere prijzen) minder inkomensafhankelijk en meer afhankelijk van de kwaliteit, respectievelijk de hoeveelheid geconsumeerde goederen en diensten te maken.

d. Stimulansen om de arbeidsmarkt te betreden

Met het verschijnsel van de armoedeval hangt een ander verschijnsel samen dat met name in de Engelse literatuur wordt vermeld (Kemp, 1997), namelijk het gebrek aan prikkels om de arbeidsmarkt te betreden. In Nederland ontvangt een zeer groot aandeel van de huursubsidie-ontvangers een uitkering. Het merendeel van de huursubsidie-ontvangers heeft geen betaalde baan. Voor 65-plussers (een belangrijke doelgroep voor huursubsidiëring) levert dat geen extra problemen op: zij worden niet geacht de arbeidsmarkt opnieuw te betreden. Anders is de situatie voor jongeren. Als zij werkloos zijn en huursubsidie ontvangen, kan de huursubsidiëring bijdragen aan een demotivering om de arbeidsmarkt te betreden. Het effect van de inkomensverbetering

die optreedt als men een baan weet te vinden, wordt geheel of grotendeels tenietgedaan door het gecombineerde effect van huursubsidieverlaging en het verspelen van het recht op een werkloosheidsuitkering. In Nederland ontbreekt het aan onderzoek, dat het bestaan van een dergelijk effect heeft aangetoond, maar het lijkt aannemelijk dat vooral bij de aanpak van de jeugdwerkloosheid dit verschijnsel inderdaad roet in het eten kan gooien. Maatregelen die worden genomen om de armoedeval te reduceren, met name als deze worden toegespitst op degenen die de arbeidsmarkt zouden kunnen betreden, zullen naar verwachting ook een gunstig effect hebben op de motivatie van betrokkenen om een baan te zoeken. Dit geldt niet alleen voor de hoofdkostwinner maar ook voor de afweging binnen een huishouden van twee of meer personen, om al dan niet een tweede baan na te streven. Ook het positieve inkomenseffect van het aanvaarden van een tweede baan binnen een huishouden, wordt deels tenietgedaan door een daling van de huursubsidie, zodat huursubsidiëring ook op de motivatie van anderen dan de hoofdkostwinner om de arbeidsmarkt te betreden een negatief effect kan hebben.

8 Omslag van aanbieders – naar vragersmarkt: consequenties

8.1 Inleiding

Ook in de toekomst zijn er overtuigende motieven voor overheidsingrijpen, zoals recentelijk in het advies van de VROM-raad (1999) is aangegeven. Motieven voor overheidsingrijpen op de woningmarkt zijn (zie ook: VROM-raad, 1999):

1. bevorderen van marktwerking;
2. versterken van de vraagzijde van de woningmarkt;
3. bevorderen van innovatie en dynamiek;
4. risicoreductie en bevordering van stabiliteit;
5. pareren van externe effecten;
6. bevorderen van een horizontale coördinatie van volkshuisvestingsbeleid met beleidsvelden als ruimtelijke ordening, milieubeleid, stedelijke vernieuwing, ouderenbeleid en armoedebeleid;
7. bevorderen van een verticale coördinatie van volkshuisvestingsbeleid, enerzijds door in te spelen op EU-kaders en harmonisatie van het beleid tussen EU-landen te bevorderen, anderzijds door een synergie te bevorderen tussen gemeentelijk, provinciaal en rijksbeleid op het gebied van de volkshuisvesting;
8. herverdeling, met name door het ondersteunen van de vraag van lage-inkomensgroepen, mede gezien het merit-karakter van het goede wonen.

In een marktgeoriënteerd en vraaggericht volkshuisvestingsbeleid ziet de instrumentering van beleid er in vele opzichten anders uit dan in een beleid dat zich meer op het aanbod richt. Vele instrumenten van volkshuisvestingsbeleid worden nog steeds getekend door de schaarste die de woningmarkt sinds de Tweede Wereldoorlog heeft gekend. Men denke aan het huurprijsbeleid, het woonruimtebeleid, de huursubsidiëring en de laatste restanten objectsubsiëring. Ook een deel van de regelgeving inzake de woningcorporaties veronderstelt schaarste op de woningmarkt.

In delen van het land en in bepaalde segmenten van de woningvoorraad is thans een vragersmarkt ontstaan. Schaarste maakt hier plaats voor (dreigende) overschotten. Volgens algemene markttheorieën veranderen de posities van vragers en aanbieders aanzienlijk, zodra een vraagoverschot omslaat in een vraagtekort. In dit hoofdstuk wordt de vraag opgeworpen welke instrumenten van volkshuisvestingsbeleid in handen van Rijk en gemeente effectief zijn in een vragersmarkt¹. Wat betekent dat voor de huidige instrumentering van het beleid? Welke instrumenten zijn aan afschaffing toe, in hoeverre levert deregulering het adequate antwoord en in hoeverre zouden nieuwe instrumenten kunnen worden ingezet om de klassieke marktonvolkomenheden in de huisvestingssector te pareren en te bevorderen dat voldoende woningen op de juiste locaties tegen betaalbare prijzen en met een aantrekkelijke kwaliteit worden aangeboden? Met andere woorden: hoe zou het beleid kunnen worden ingezet om de

¹ Dit hoofdstuk steunt op Priemus (1999a).

marktwerking in de volkshuisvesting te bevorderen en de positie van vragers te versterken?

8.2 Markttheorie: effecten van overschotten en tekorten

Wanneer we inzicht willen verwerven in de effecten van spanning en ontspanning op de woningmarkt, hebben we behoefte aan een adequaat theoretisch kader. Dit kader is 28 jaar geleden aangereikt door Kornai (1971). Voor de concurrentieverhoudingen op een markt acht Kornai het van primair belang of er een situatie is van een algemeen overschot ('pressure'), dan wel een algemeen tekort aan goederen ('suction'). In zijn studie 'Anti-equilibrium' definieert Kornai (1971:253) 'pressure' als een situatie, waarbij verkopers in de rij staan voor kopers als er een positieve 'aspiration tension' aanwezig is bij de verkopers wier aspiraties niet geheel zijn vervuld. Er is 'suction' op een markt, als de kopers in de rij staan voor verkopers en als er een positieve 'aspiration tension' aanwezig is bij de kopers wier aspiraties niet geheel zijn vervuld. De 'aspiration tension' is het verschil tussen aspiratie en resultaat (Kornai, 1971:160). 'Pressure' en 'suction' zijn verschijnselen die een niet-evenwichtige toestand op de markt weerspiegelen. Kornai acht een werkelijk marktevenwicht, waarbij de aspiratieniveaus van kopers en verkopers gelijk zijn, een uitzonderlijke situatie.

In tabel 8.1 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de pure effecten van 'pressure' en 'suction' op een markt (ontleend aan Kornai, 1971: 302).

Voor de consument is een situatie van 'pressure' het meest aantrekkelijk: de aanbieders moeten onderling concurreren, de aanbieder draagt de last van onzekerheden, de vrager selecteert en hij wordt geïnformeerd.

De gevolgen van overschotten en tekorten hebben een grote reikwijdte.

Als er tekorten zijn, stimuleert dat het productievolume: de kwantiteit van de productie wordt benadrukt. Zodra zich een overschotsituatie aandient, loopt het productievolume terug.

In een tekortsituatie worden de hulpbronnen volledig gebruikt, omdat gewoonlijk bepaalde hulpbronnen schaars zijn. Als er een gebrek aan kapitaal is, wordt er vooral sober en goedkoop gebouwd. Is er een ruimtetekort, dan wordt er met grond gewoekerd (hoogbouw) en als er een tekort aan bouwvakkers is, zoekt men zijn heil in arbeidsbesparend bouwen. Al naar gelang de schaarsteverhoudingen op de markten van productiefactoren, vinden er substituties plaats, waarbij op het verbruik van de meest schaarse productiefactor het meest wordt bezuinigd. Als er zich overschotsituaties voordoen, worden de productiefactoren in een vrije verhouding gebruikt en worden sommige productiefactoren niet verbruikt (bouwwerkloosheid, beleggerskapitaal dat beschikbaar is maar niet in vastgoed wordt gestoken, minder aantrekkelijke percelen die niet worden bebouwd).

Tekortsituaties stimuleren de introductie van kwaliteitsverbeteringen niet. Kwaliteit wordt vooral gestimuleerd in situaties van overschotten: juist dan wordt met kwaliteit geconcurrereerd.

Tabel 8.1 De pure effecten van overschotten ('pressure') en tekorten ('suction'), volgens Kornai

Gebied waarop het effect betrekking heeft	Pressure	Suction
Volume	In the short run brakes the increase in volume	In the short run stimulates the increase in volume
Inputs	Partial idleness of resources. Free combination of inputs	Tight utilization of resources. Forced substitution of inputs
Quality	Stimulates introduction of revolutionary new products. Stimulates improvements of quality and ensures reliable quality	Does not stimulate introduction of revolutionary new products. Does not stimulate improvement of quality or ensure reliable quality
Competition	Sellers compete for buyer. Even the monopolist behaves 'like a competitor'	Buyers compete for seller. Even the seller of the atomized branch behaves 'like a monopolist'
Adaptation	Producer adapts to consumer in the short run. New products transform consumer needs.	Consumer adapts to producer in the short run
Uncertainty	Burden of uncertainty carried by seller	Burden of uncertainty carried by buyer
Selection	Selection is made by buyer Generally progressive selection criteria	Selection is made by seller or central administrative organ Generally indifferent or counterproductive selection criteria
Information flow	Generally the seller informs the buyer	Generally the buyer seeks to obtain information about buying possibilities

Bron: Kornai, 1971/Priemus, 1983.

Per definitie zijn het in een tekortsituatie de consumenten die met elkaar concurreren waardoor de aanbieders zich als monopolisten gedragen. Als er zich een overschot voordoet, treden producenten met elkaar in concurrentie. In die situatie voelt de klant zich echt koning.

In een tekortsituatie is de consument gedwongen zich aan de producent aan te passen. De producent past zich aan de consument aan, wanneer er een overschotsituatie optreedt.

Op elke markt doen zich onzekerheden voor. Deze zijn bij de vrager geconcentreerd, als er tekorten optreden, en bij de aanbieders te vinden in een situatie van overschotten. In het eerste geval moet de informatie door de consument worden verzameld, in het tweede geval staat vooral de producent voor die taak.

Tenslotte is het de producent die selecteert, als er tekorten overheersen, en de consument selecteert in een situatie van overschotten.

8.3 Woningmarkt: overschotten en tekorten

Dit algemene beeld, zoals Kornai (1971) dit schetste, is op de Nederlandse woningmarkt zeer goed herkenbaar. In de afgelopen decennia overheersten vooral op stedelijke woningmarkten de tekorten. Het huurprijsbeleid en andere beleidsvelden hebben deze tekorten zelfs geaccentueerd. In die situatie lag de nadruk op de kwantiteit en niet op de kwaliteit en de innovatie van het bouwen. De bewoners stonden in de rij en moesten onderling concurreren. Op de huurwoningmarkt golden de distributieregels, op de koopwoningmarkt de spelregels van de markt: wie het meeste biedt, verwerft de woning. Aanbieders of bureaucraten selecteerden de kandidaten voor de woning. Hun invloed staat centraal in de Britse theoretische benadering van het 'urban managerialism'. De woningzoekenden moesten formulieren invullen en gaven op die manier informatie prijs. Informatie werd door aanbieders nauwelijks geleverd; de woning werd toch wel verkocht of verhuurd.

Vele instrumenten van volkshuisvestingsbeleid zijn (mede) uit de overheersende tekortsituatie te verklaren. Het huurbeleid probeerde sinds 1940 de prijsopdrijvende gevolgen van de schaarste te mitigeren. Objectsubsidies moesten het aanbod mobiliseren, zowel van nieuwe woningen als van woningverbetering. De woonruimteverdeling staat al decennialang in het teken van tekorten. Dat geldt ook voor de eigentijdse aanbodmodellen.

Sinds de jaren negentig zien we op de Nederlandse woningmarkt een omslag van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. Dat geldt vooral voor de meer perifeer gelegen delen van het land en voor de duurdere huurwoningen. Voor de komende jaren mag worden verwacht dat ook in de Randstad de hardnekkige tekorten tot het verleden zullen behoren en dat ook hier in delen van de woningvoorraad aanbodoverschotten zullen ontstaan. De vraag is nu wat dit voor de instrumentering van het

volkshuisvestingsbeleid zou kunnen betekenen. Deze vraag staat in het nuvolgende centraal.

8.4 Schets van een nieuw instrumentarium van volkshuisvestingsbeleid

Als er overschotten op woningmarkten dreigen, manifesteert zich dat in leegstand. Binnen een bepaalde bandbreedte van 2 à 3% is leegstand een gezond teken, dat het functioneren van de woningmarkt bevordert. Dreigen er hogere percentages, langdurige leegstand en/of ruimtelijke concentraties van leegstand, dan is dat een reden tot zorg. De eigenaar van de woningen kan dan in financiële problemen komen en aan de leefbaarheid van de desbetreffende woningcomplexen wordt afbreuk gedaan.

Woningmarktinformatie

Een eerste zorg voor de overheid in dergelijke situaties is dat er betrouwbare en actuele informatie over de woningmarkt beschikbaar komt: periodiek woningbehoefteonderzoek, marktinformatie over diverse segmenten van het woningaanbod en monitoring van verkoop en verhuur van woningen.

Vrije huren en kooprijzen

Een tweede zorg is het bevorderen van een marktconforme ontwikkeling van huren en kooprijzen, zodat de prijssignalen op de woningmarkt een betrouwbare afspiegeling vormen van veranderingen in schaarsteverhoudingen op de woningmarkt. Het vertrouwde woningwaarderingstelsel hoort niet thuis in het volkshuisvestingsinstrumentarium van de toekomst. Dat geldt ook voor minimaal en maximaal redelijke huren. Uiteraard horen objectsubsidies niet thuis in het volkshuisvestingsbeleid op een ontspannen woningmarkt. Objectsubsidies wakkeren immers het aanbod aan en het aanbod is al (te) groot.

Subjectieve woonsubsidie

Een apart geval is de individuele huursubsidie. Als een huishouden een te laag inkomen heeft om zich een redelijke woning te kunnen permitteren, is er ook in de toekomst reden voor een financiële ondersteuning van rijkswege. Theoretisch kan ook een verzekeringsconstructie hier het betalingsprobleem oplossen, maar een verzekeringsmaatschappij kan altijd bepaalde vragercategorieën uitsluiten. En dat zijn juist de categorieën die financiële hulp het hardst nodig hebben. Er is veel voor te zeggen dat een individuele huursubsidie in de toekomst een kerninstrument is, maar de kernvraag wordt meer en meer of het om een instrument van volkshuisvestingsbeleid gaat of een algemene financiële ondersteuning. In een ontspannen woningmarkt is subjectsubsidiëring een stimulerend instrument dat de vraag probeert te verschuiven van het goedkope segment (met een lage kwaliteit) naar het wat duurdere segment (met een behoorlijke tot goede kwaliteit).

Sterk zal moeten worden overwogen om de huursubsidie te transformeren tot een algemene woonlastenondersteuning voor zowel kopers als huurders, die niet is gebonden aan een bepaalde eigendomsverhouding, maar wel is gebonden aan de

woonfunctie: een subjectieve woonsubsidie oftewel woonvouchet. Wie de extra middelen niet aan het wonen besteedt, kan op deze specifieke steun geen aanspraak maken. Via de sociale verhuurders kan de procedure van de huurmatiging gehandhaafd blijven, dat wil zeggen dat de steun rechtstreeks aan de verhuurders wordt overgemaakt en door de verhuurder in mindering wordt gebracht op de bij de huurder in rekening te brengen netto-huur. Een dergelijke bestemmingsbinding is uit welvaartstheoretisch oogpunt niet optimaal: de vrije keuze van de consument wordt immers ingeperkt en dat betekent welvaartsverlies. In hoofdstuk 5 leerden wij dat het draagvlak voor de next best oplossing voor de woonvouchet, die niet aan een bepaalde eigendomsverhouding is gekoppeld, wel eens groot zou kunnen zijn.

Sectorneutraal volkshuisvestingsbeleid

Door een algemeen stelsel voor woongebonden subjectsteun komt het beginsel van de *sectorneutraliteit* van het volkshuisvestingsbeleid een grote stap dichterbij. In het algemeen verdient het aanbeveling dat de consument de keuze uit huren en kopen maakt, en niet de overheid die - gegeven het inkomen van het huishouden - de ene vorm financieel steunt boven de andere vorm. Het uitgangspunt van sectorneutraliteit heeft vooral gevolgen voor het fiscaal beleid.

Verhoging huurwaardeforfait

Het ligt voor de hand om ook in het fiscaal beleid in de volgende eeuw uit te gaan van de woning als investeringsgoed. Dit impliceert het handhaven van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, maar een maximering moet worden overwogen. Een huurder die een ander investeringsgoed dan een woning koestert, zal ook over een daartoe afgesloten lening tot een bepaald maximum betaalde rente kunnen aftrekken en in mindering kunnen brengen op de rentebaten. Daarnaast is het logisch om het huurwaardeforfait te continueren, en te brengen op een realistisch peil. Hoe dat peil kan worden becijferd, is door Conijn (1995) in zijn proefschrift aangegeven en in Conijn & Elsinga (1998) uitgewerkt.

Afschaffing overdrachtsbelasting

Tenslotte ligt het voor de hand om in een modern fiscaal stelsel de overdrachtsbelasting volledig af te schaffen. Een ontspannen woningmarkt moet het immers hebben van flexibiliteit en mobiliteit. Daar hoort geen belasting op woningmarktmobiliteit van bewoner-eigenaren bij. Fiscale harmonisatie op Europees niveau zou in dit verband geen overbodige luxe zijn (Haffner, 1992).

Verhoging milieukwaliteit

Een ontspannen woningmarkt maakt het beter mogelijk om negatieve externe effecten te pareren door - waar dat verantwoord is - de kwaliteitseisen op te voeren. Op een ontspannen woningmarkt is er in het algemeen ruimte voor kwaliteitsverbetering, als de overschotten (ook) in de goedkopere delen van de voorraad zich manifesteren. Dat heeft gevolgen voor het Bouwbesluit en met name voor de te stellen milieu-eisen. Een actueel voorbeeld is de energieprestatiekeuring, geïntroduceerd in de Energiebesparingsnota (Wijers, 1998). Hierin worden de energetische eisen van woningen, gebouwd vóór

1985, zodanig verhoogd dat voor 3 miljoen woningen een ingreep van gemiddeld f 5.000,- nodig is. In totaal wordt een lastenverzwaring van f 15 miljard geïntroduceerd waarvoor naar verwachting uiteindelijk de bewoners zullen opdraaien. Een ontspannen woningmarkt heeft te kampen met vraagtekorten in bepaalde segmenten. Door lastenverzwaringen wordt de vraag verder gerantsoeneerd en zouden de vraagtekorten verder kunnen oplopen. Als er in de goedkope delen van de voorraad geen overschotten zijn of dreigen, ontstaat een rem op kostendekkende kwaliteitsverbeteringen. Als de overheid niettemin toch motieven aanwezig acht om de normen te verhogen, zoals de normen ten aanzien van energiekwaliteit en duurzaamheid, kan worden overwogen om hiertoe tijdelijk financiële incentives in te zetten (fiscale tegemoetkoming, stimuleringsubsidies) om te vermijden dat de vraag op korte termijn tekortschiet. Van belang is dat bewoners een hogere milieukwaliteit meer en meer in hun preferenties opnemen en dat het Rijk op dit terrein dynamiek en innovaties bevordert.

Woningcorporaties: verzelfstandiging vastgoedbelegging en beheer

Op een ontspannen woningmarkt dienen ook woningcorporaties zich flexibel, zelfstandig en ondernemend te kunnen opstellen. Als zij voldoen aan de voorwaarde dat de doelgroepen van beleid (hoe dan ook gedefinieerd) bij voorrang worden gehuisvest, zouden zij zelfstandig hun koers moeten kunnen bepalen. Daarbij behoort geen afgedwongen beperking tot een bepaalde gemeente of regio. Vermoedelijk leidt dit tot een sterker onderscheid tussen vastgoedbeleid en eigendom (veelal op landelijk niveau gecentraliseerd) en beheer (sterker lokaal en regionaal gericht), zoals al jarenlang gebruikelijk in de relatie tussen vastgoedbeleggers en makelaar-beheerders. In toenemende mate zullen woningcorporaties twee gezichten krijgen: het grootschalige, landelijke gezicht van de vastgoedbeleggers, en het kleinschalige, lokaal en regionaal georiënteerde gezicht van de dienstverlener.

Om hun sociale taak te profileren, is een adequate visitatieprocedure nodig, op basis van heldere ijkpunten, met Rijkstoezicht als onmisbaar sluitstuk (Priemus, 1995). Omdat commerciële verhuurders huurdersselectie toepassen, terwijl woningcorporaties zich juist bij voorrang richten op de doelgroepen van beleid, maken woonvouchers woningcorporaties allesbehalve overbodig. Wel bevorderen woonvouchers en sectorneutraliteit van het beleid een aantrekkelijk level playing field tussen sociale en commerciële verhuurders.

Consumentenbescherming huur en koop

Op de woningmarkt is de klant koning. Hij wordt van vele kanten geïnformeerd, kan kwaliteit en maatwerk eisen en maakt zijn eigen keuzes. Zowel op de koopwoningmarkt als de huurwoningmarkt neemt het dienstverlenend karakter van de aanbieders toe. De sector wordt kennisintensiever. De automatisering en de informatisering nemen toe. In het volkshuisvestingsbeleid wordt het aspect van de consumentenbescherming belangrijker. Dit aspect heeft voor de huurder en de bewoner-eigenaar weliswaar verschillende gedaanten, maar zal voor beide categorieën zoveel mogelijk gelijkwaardig moeten zijn.

Dat houdt in dat in de eigen-woningsector een vorm van consumentenbescherming wettelijk zal worden vastgelegd die vergelijkbaar is met de huurdersbescherming. De huren zullen, binnen het kader van een herkenbaar stelsel van procedurevoorschriften, in vergaande mate moeten worden geliberaliseerd. Het karakter van de ontspannen woningmarkt biedt voldoende garanties tegen excessieve huurverhogingen. Als er incidenteel forse huurverhogingen zouden worden doorgevoerd, is daarvoor kennelijk ruimte gezien de optredende schaarste op de desbetreffende deelmarkten. Wel moeten er maxima aan jaarlijkse huurverhogingen worden gesteld om onverhoedse gedwongen verhuizingen te voorkomen.

Nieuwbouw: vrije sector; herstructurering voorraad

Aan nieuwbouw zou op een ontspannen woningmarkt niets in de weg moeten worden gelegd, behoudens beperkingen in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Voor differentiatie-eisen, zoals deze in VINEX-locaties worden gesteld, is geen plaats. Vermoedelijk leidt dit tot een Schumpeteriaanse dynamiek. Hoewel er geen schaarste is, wordt er toch gebouwd, waardoor de minst aantrekkelijke delen van de voorraad leeg komen te staan. Deze kunnen dan worden geherstructureerd (waardoor weer andere delen van de voorraad leeg komen), dan wel uit de markt worden genomen. Voor de kwaliteitsverbetering en de dynamiek in de voorraad zou dit weldadig zijn, al kunnen er lokaal wellicht knelpunten ontstaan. In een ontspannen woningmarkt is er ruimte voor kwaliteitsverbetering en kwaliteitsdifferentiatie in de voorraad. Het stedelijke vernieuwingsbeleid, mede gericht op herdifferentiatie van de voorraad, past heel goed in het volkshuisvestingsinstrumentarium van de komende jaren.

Garantiestructuur koop en huur

Een ontspannen woningmarkt is vermoedelijk kwetsbaarder voor exogene veranderingen dan een gespannen woningmarkt (Priemus et al., 1994). Als de economie verslechtert (economische groei stagneert, werkgelegenheid stagneert) of als de hypotheekrente op loopt, zal er eerder vraaguitval optreden. Marktpartijen zullen hierop reageren door zekerheden aan te bieden als consumenten daaraan behoefte hebben. Door de overheid gesteunde achtervangconstructies als de Nationale Hypotheek Garantie, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Centraal Fonds Volkshuisvesting passen goed in een institutioneel beleidskader dat gepaard gaat met een ontspannen woningmarkt.

8.5 Slotbeschouwing

Als er een vragersmarkt ontstaat, is het van belang na te gaan in welke segmenten overschotten bestaan of dreigen en in welke segmenten nog tekorten voorkomen. De kunst is het om daarbij de vele substitutieprocessen op de woningmarkt te identificeren. Als er over de hele linie vraagoverschotten zijn of dreigen, is er alle aanleiding om een instrumentarium van volkshuisvestingsbeleid te ontwikkelen, dat deels bestaat uit vertrouwde componenten (stedelijke vernieuwing, garantiestructuur koop en huur, huurbescherming), maar deels ook uit nu (nog) niet vertoonde instrumenten, zoals vrije

huurprijsvorming, een subjectieve woonsubsidie in koop- en huursector, een sectorneutraal volkshuisvestingsbeleid, verhoging van het huurwaardeforfait, afschaffing van de overdrachtsbelasting en consumentenbescherming in de koopsector. Nieuwbouw dient volledig vrije sector te zijn. De nadruk kan liggen op verbetering van de kwaliteit en de milieu-eisen in nieuwbouw en voorraad. Woningcorporaties dienen de ruimte te krijgen om de beleggingsfunctie en de beheerfunctie ten opzichte van elkaar te verzelfstandigen. Een belangrijke publieke functie blijft het verschaffen van actuele en betrouwbare informatie over ontwikkelingen op de woningmarkt en woningbouwmarkt.

9 Samenvatting

9.1 Inleiding

De Agenda van Remkes (1999: 14) plaatst voor de komende periode (2000-2010) de keuzevrijheid van de bewoners centraal, slechts ingeperkt door algemene maatschappelijke waarden en normen die zouden kunnen leiden tot het beperken of bijsturen van de vraag.

De marktwerking dient te worden versterkt, en wel zo dat de woonmarkt een omkering te zien geeft van aanbodgestuurde processen naar vraaggestuurde processen, aldus de Agenda. Een omslag dus van een aanbiedersmarkt naar een vragermarkt.

Tal van motieven voor overheidsingrijpen die gelden op een markt die door algemene woningtekorten wordt gekenmerkt, verliezen in de komende jaren hun basis. Voor de nabije toekomst wordt een globaal evenwicht op de woningmarkt verwacht, met in sommige segmenten en regio's wellicht beginnende overschotten. Andere motieven van overheidsingrijpen zijn omstrepen geraakt, zoals het merit good motief dat zou getuigen van paternalisme en strikt genomen niet goed zou passen in een democratie die burgers en consumenten serieus neemt en als mondig beschouwt.

Sommigen lijken de opvatting toegedaan dat de overheid op de woningmarkt vele stappen terug kan zetten en dat er alle reden is om meer ruimte te bieden voor marktwerking in de volkshuisvesting. Op een markt heerst immers consumentensoevereiniteit: de consument kan dus kiezen en stuurt door zijn keuzen het productie- en distributieproces.

In deze studie staat de vraag centraal wat in ruwweg de komende tien jaar de mogelijkheden en grenzen zullen zijn van marktwerking in de volkshuisvesting. De nadruk wordt daarbij gelegd op instrumenten van beleid die de vraagzijde van de woningmarkt kunnen versterken.

9.2 De zegeningen van marktwerking

De markt is een van de institutionele formules volgens welke in de maatschappij individuele besluiten worden gecoördineerd. In het algemeen kunnen drie ideaaltypische formules worden onderscheiden voor het probleem van de coördinatie van besluiten (Priemus, 1983: 6-8): de huishoudelijke of informele sector, de markt en overheids- regelgeving.

1. De coördinatie van besluiten vindt, zonder geldelijke transacties en zonder prijzen, plaats in kleine groepen (huishoudens, vrienden, kennissen, verenigingen): de *huishoudelijke of informele sector*.
2. Er is een onpersoonlijk mechanisme dat de coördinatie van besluiten bepaalt: de *markt*. Of, minder mystiek geformuleerd: er is geen publiek lichaam dat de coördinatie van besluiten verzorgt. Bij de besluitvorming geldt de prijs als belangrijk oriëntatiepunt.

3. Er is een publiek lichaam dat de besluiten coördineert (bijvoorbeeld door wetten, prijsvoorschriften, propaganda): de *overheid*.

Elk van deze vormen is ideaaltypisch en geeft een uiterste aan.

In de praktijk zijn overheidsbesluitvorming en besluitvorming door particuliere consumenten en producenten niet scherp van elkaar te onderscheiden. Tal van instituties zijn in de loop der tijd gevormd, die enerzijds private belangen bundelen en anderzijds veelal te maken hebben met het vervullen van publieke taken (Lambers, 1958). Men denke aan partijen als woningcorporaties, adviescommissies op het gebied van de volkshuisvesting en projectgroepen in stadsvernieuwingswijken. Zij spelen een belangrijke rol in besluitvormingsprocessen en zijn vooral te vinden in wat Van Doorn (1977) het "maatschappelijke middenveld" noemt.

De economische markttheorieën leiden tot de conclusie dat de markt van vrije mededinging, gekenmerkt door (zeer) veel vragers, (zeer) veel aanbieders en homogene goederen of diensten die worden gevraagd en aangeboden, een aantal weldadige uitkomsten heeft:

1. De prijs brengt onverwijld evenwicht tussen vraag en aanbod. Bij de evenwichtsprijs die de vraag rantsoneert, zijn er per definitie geen overschotten en tekorten.
2. Bij de productie van de laatste eenheid van het beschouwde goed zijn de marginale kosten gelijk aan de prijs. De markt brengt dus efficiency. Overwinsten kunnen niet structureel voorkomen, omdat de concurrentie tussen aanbieders en eventuele nieuwe toetreders deze overwinst direct doet verdwijnen. De aanbieders combineren de verschillende productiefactoren in de meest gunstige verhouding, zodat de vrije markt ook op dit punt efficiency brengt. Op een vrije markt komen geen verspillingen voor.
3. De consumptie van de vrager is de resultante van een vrije keuze (binnen de budgetrestrictie), waarbij de consument zijn preferenties volgt. Door deze vrije keuze wordt, gegeven de budgettaire randvoorwaarden, de hoogste nutscurve bereikt. De satisfactie van de consument wordt zo door de vrije markt het meest gediend. De preferenties sturen de allocatie van productiefactoren door de aanbieders: consumentensoevereiniteit.

Om aan deze gunstige uitkomsten toe te komen, dient wel aan een aantal voorwaarden te worden voldaan:

- perfecte informatie bij zowel producenten als consumenten;
- perfecte mobiliteit van consumenten, producenten en productiefactoren;
- geen transactiekosten en geen vertragingen;
- zodanige concurrentie tussen aanbieders dat een individuele aanbieder geen invloed heeft op de reactie van andere aanbieders. Monopolies komen op een vrije markt niet voor;
- zodanige concurrentie tussen vragers dat een individuele vrager geen invloed heeft op de reactie van andere vragers. De relaties op een vrije markt zijn in beginsel anoniem. Daardoor wordt er op een vrije markt niet gediscrimineerd. Het enige wat telt is de koopkracht van de consument. Wie bereid is en in staat om het desbetreffende goed te kopen voor de geldende prijs, is spekkoper.

In de praktijk wordt lang niet altijd aan deze voorwaarden voldaan. Vaak luidt dan het parool, dat geprobeerd moet worden om via collectieve actie van marktpartijen en/of overheidsbeleid de voorwaarden te creëren die de ideaaltypische condities het meest nabijbrengen, bijvoorbeeld het verschaffen van marktinformatie of het aanbieden van diensten door intermediaire organisaties.

Sinds 1945 is in de Nederlandse volkshuisvesting de markt goeddeels buiten werking gesteld. Sinds het eind van de jaren tachtig is het beleid erop gericht om de marktwerking te versterken en vooral de vraagzijde op de woningmarkt en woningbouwmarkt te ondersteunen. De vraag is of dit zonder meer mogelijk is, mede gezien de zeer bijzondere kenmerken van woningmarkt en woningbouwmarkt.

9.3 Weerbarstige woningmarkt: instituties blijven noodzakelijk

In relatie tot de kenmerken van de woningmarkt en de woningbouwmarkt zijn vooral vier hoofdkenmerken van de woning van betekenis (Grigsby, 1963; Priemus, 1971):

1. de lange bestaansduur;
2. de onmisbaarheid in combinatie met de hoge prijs van de woning;
3. de bijzondere functie van de woning;
4. de fixatie aan plaats.

Deze kenmerken houden in dat woningen in de ruimte sterk gescheiden zijn, maar in de tijd sterk zijn doorverbonden. Voorts leiden deze kenmerken ertoe dat volkshuisvesting gepaard gaat met een langdurig beslag op de productiefactoren grond en kapitaal, waarbij zich velerlei externe effecten voordoen.

Met deze vier hoofdkenmerken zijn tal van andere kenmerken in verband te brengen die in onderlinge samenhang invloed hebben op de vorm, de perfectie en de dynamiek van de woningmarkt. In het nuvolgende gaan wij vooral in op de marktimplicaties van de lange bestaansduur van woningen en de fixatie aan plaats.

Deze lange bestaansduur hangt samen met de hoge productiekosten van een woning en de verstrengeling van de woning met een complexe infrastructuur. De hoge prijs van een woning kan door de meeste huishoudens gewoonlijk slechts in een groot aantal termijnen worden betaald. Meestal zijn daarvoor leningen nodig met een lange looptijd.

Lange bestaansduur

De lange bestaansduur van woningen heeft tal van ingrijpende gevolgen voor de woningmarkt (en ook voor de woningbouwmarkt). Wij behandelen de volgende consequenties:

- de woningmarkt als *voorraadmarkt*;
- de *heterogeniteit* van de woningvoorraad;
- de noodzaak van specifieke *financieringsfuncties*;
- de *bimodaliteit* van de woningmarkt.

Het voorraadkarakter van de woningmarkt brengt mee dat het aanbod, met name dat van nieuwe woningen, zeer onvolmaakt reageert op veranderingen in de vraag. Juist op een voorraadmarkt kan men moeilijk spreken van *consumentensoevereiniteit*. In elk geval gaat aanpassing van het aanbod gepaard met grote *vertragingen*. De woningmarkt - vooral de huursector - wordt gekenmerkt door *prijrsrigiditeit*.

De lange bestaansduur van woningen leidt ertoe dat aan de aanbodzijde van de woningmarkt woningen uit zeer verschillende perioden met elkaar concurreren. Het productiekostenniveau van deze verschillende jaargangen is zeer ongelijk, deels door verschillen in kosten per productiefactor, deels door de verschillen in kwaliteit die in de verschillende perioden als normaal werd beschouwd.

De heterogeniteit van het goed heeft consequenties voor de marktform. Voor zover er van concurrentie sprake is, zullen de marktpartijen in het algemeen ook andere parameters dan de prijs gebruiken. Door de vèrgaande splitsing in deelmarkten, die men kan aanbrenge, zullen de bewoners in elk van de deelmarkten in het algemeen weinig aanbieders tegenover zich vinden.

De heterogeniteit van de woningvoorraad, vooral als gevolg van de lange bestaansduur en de fixatie aan de grond (Pennance en West, 1969: 12), creëert een enorm verdelingsprobleem, dat in andere sectoren met meer gestandaardiseerde vormen van dienstverlening (gezondheidszorg, onderwijs) ongekend is. De extreme differentiatie in woningkwaliteiten roept belangrijke vragen op als: "Which household will live in the more desirable dwellings?" (Smith, 1971: 17).

De lange bestaansduur van de woning brengt mee dat de woning niet kan worden beschouwd als een simpel consumptiegoed. Volgens een internationale afspraak wordt een woning niet beschouwd als duurzaam consumptiegoed, maar als investeringsgoed. Bouwen doet een groot beroep op besparingen. Door de lange bestaansduur van woningen betekent wonen een langdurig beslag op de productiefactor kapitaal. Dit introduceert het probleem van de verdeling van de kosten van de woondiensten in de tijd. Als investeringsgoed verkeert de woning in een zeer ongunstige positie ten opzichte van andere investeringsgoederen onder andere door de lange tijd dat het kapitaal in een woning wordt vastgelegd en door de beperkte mate waarin op het terrein van de woningbouw zelf-financiering optreedt.

Mede in relatie tot de Europese monetaire integratie ontwikkelen zich thans secundaire financieringsvormen van huizen waardoor de vastgoedfinanciering ondanks de geringe liquiditeit van vastgoed veel flexibeler wordt.

De grote duurzaamheid van woningen maakt een scheiding van eigendom en gebruik mogelijk en soms gewenst (Robinson, 1979: 6). Samenhangend met de aard van de eigendomsverhouding komt de woning dan ook in twee 'gedaanten' voor: koopwoning en huurwoning. Wij spreken van *bimodaliteit* van de woningmarkt.

Het onderscheid tussen eigen woningen en huurwoningen betekent voor de woningbouwmarkt:

- dat bij prijsvorming rekening moet worden gehouden met twee verschillende overheidsregimes en twee verschillende segmenten op de grondmarkt;
- dat aan de vraagzijde van de woningbouwmarkt verschillende partijen voorkomen met uiteenlopende doelstellingen;
- dat de ondoorzichtigheid van de woningbouwmarkt wordt vergroot.

Fixatie aan plaats

Via een gecompliceerde infrastructuur wordt de woning voorzien van energie, water, telefoon, voorzieningen ten behoeve van vuilafvoer en verbindingen via openbaar vervoer en privé vervoer met vele instellingen en voorzieningen. Smith (1971: 8) stelt kort en krachtig vast: "Location is part of the urban housing commodity". Vele aspecten van de woonomgeving (uitzicht, groenvoorzieningen, klimaat, speelgelegenheid etcetera) vormen een "part of the housing package". Ook de aard van de buurtbevolking kan in zekere zin worden gerekend tot het pakket woondiensten dat de woning levert.

De verstrengeling van de woning met de infrastructuur brengt *indivisibiliteiten* (= ondeelbaarheden) teweeg, die het moeilijk maken een woning als een op zichzelf staand goed te beschouwen waardoor eenvoudig een prijs is te bepalen. Gewoonlijk wordt onder de onduidelijke noemer 'grondkosten' een poging gedaan een bepaalde vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur in de woonkosten op te nemen. Men zou kunnen zeggen dat er in zekere zin sprake is van een collectieve dienst (het gebruik van de infrastructuur) die bij het consumeren van woondiensten is inbegrepen.

De fixatie aan plaats betekent dat het *aanbod* op de woningmarkt *weinig flexibel* is. Niet de woningen komen naar de vragers, maar de vragers worden gedwongen zich naar de woningen te begeven (Blank en Winnick, 1953: 183; Grigsby, 1971: 33). Activiteiten op de woningmarkt worden dan ook manifest in verhuisstromen en migratiesaldi. Als het goed gefixeerd is aan één plaats, is voor het goed functioneren van de markt een perfecte mobiliteit van de vragers nodig. De perfecte beweeglijkheid van vooral de vragers op de woningmarkt is een illusie (Needleman, 1965: 147; 178-179). Een verhuizing is een zeer grote barrière die aanpassing van de vraag aan het aanbod moeilijk maakt. De vaste plaats van de woning en de beperkte mobiliteit van de bewoners leiden tot een vergaande *segmentatie van de woningmarkt*.

Instituties nodig

Op een woondienstenmarkt dreigt altijd huurdersselectie door een commerciële verhuurder. Problematische huurders, werkloze huurders, arme huurders en huurders die behoren tot een etnische minderheid, vormen een risicofactor voor de verhuurders. In een niet-geinstitutionaliseerde woningmarkt vallen dergelijke huurders al gauw buiten de boot. Woningcorporaties hebben de taak om huishoudens, behorend tot de doelgroep van beleid, bij voorrang te huisvesten. Als statushouders moeten worden gehuisvest, kan de overheid met succes een beroep doen op woningcorporaties. Als het beleid gericht is op emancipatie en integratie van etnische minderheden in onze samenleving, dan staat vast dat een adequate huisvesting daaraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Als woningcorporaties niet bestonden, zouden ze moeten worden uitgevonden. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Centraal Fonds Volkshuisvesting zijn uitgekookte instituties die het de woningcorporaties mogelijk maken zich binnen een publiek kader als sociaal ondernemer te ontwikkelen en zich van een relatief goedkope toegang tot de particuliere kapitaalmarkt te verzekeren.

De conclusie is kort en goed dat een bijzondere markt als de woningmarkt instituties nodig heeft om beter te functioneren. Als dergelijke instituties zouden ontbreken, zou dat het functioneren van de woningmarkt en de woningbouwmarkt vermoedelijk sterk ondermijnen.

9.4 Housing vouchers: lessen uit Amerika?

Ook al zijn er aan het vergroten van de marktwerking in de volkshuisvesting haken en ogen verbonden, zoals het vorige hoofdstuk aannemelijk maakte, toch hoeft dat geen beletsel te zijn om de marktwerking in de volkshuisvesting te vergroten. Men moet immers het kind niet met het badwater weggooien. Het alternatief is overheidsbeleid en ook daaraan kleven bezwaren, zoals de kans op bureaucratie, paternalisme, eenvormigheid, het creëren van een 'culturele of dependency' en een aantasting van consumentenvrijheid en consumentenparticipatie.

Een groot aantal bezwaren van de vrije markt is dat daarmee externe effecten niet worden gepareerd. Als er zich negatieve externe effecten voordoen en als de omvang van deze effecten redelijk kan worden gekwantificeerd, kan de overheid met heffingen of verboden corrigerend optreden. Eventuele positieve externe effecten zouden door subsidies kunnen worden verdisconteerd. Voor het overige zou de markt zo vrij mogelijk kunnen functioneren.

Er treedt dan echter een bezwaar op dat velen fataal zullen achten. Iedere gegadigde op de woningmarkt moet binnen de beperkingen van zijn budgetrestrictie opereren. Als het inkomen zeer laag is, kan het budget tekortschieten voor een redelijke woonkwaliteit. De verschillen in inkomen weerspiegelen zich dan in de verschillen in woonkwaliteit (de ijzeren wet van de woningmarkt: Priemus, 1989), maar op een zodanige wijze dat niet op een adequate wijze kan worden voorzien in de woningbehoeften van de laagstbetaalden.

In de praktijk zien we een sterke tendens in de Europese Unie, maar ook in het marktgerichte Noord-Amerika om bestemmingsgebonden steun te verlenen. In de Verenigde Staten hanteert men daarvoor de verzamelaanduiding 'vouchers'.

Een voucher wordt gedefinieerd als een gemaximeerde of anderszins ingeperkte subsidie waarmee koopkracht wordt overgedragen aan een individu of huishouden, alsmede enige vrijheid om te kiezen hoe deze subsidie wordt besteed. Deze vrijheid heeft betrekking op een keuze uit leveranciers en/of een variëteit aan goederen en diensten. De steun kan de vorm hebben van een directe subsidie of een belastingfaciliteit.

Een voucher is vrij en gebonden tegelijk. Enerzijds moet de begunstigde burger enige keuze hebben uit de leveranciers van goederen en diensten (woningen, scholen, gezondheidsvoorzieningen). De leveranciers kunnen publiek en privaat zijn, maar worden geacht met elkaar te concurreren op een gelijkwaardige basis. Een voucher beperkt anderzijds de typen goederen en diensten die men kan verwerven: woningbonnen kunnen niet worden bestemd voor de bekostiging van voedsel, gezondheidszorg-vouchers kunnen niet worden ingezet om een school te betalen.

In zekere zin getuigen vouchers van paternalisme, doordat de bestedingen aan een bepaalde bestemming zijn gebonden. Hiervoor worden twee motieven aangevoerd:

- hoewel het hier primair om vraagsubsidies gaat, wil men veelal ook aanbodeffecten bereiken: het mobiliseren van aanbod om schaarste weg te werken of te voorkomen; introductie van meer mededinging in een bepaalde sector waar deze concurrentie thans nog te wensen overlaat;

- preferenties van de overheid, c.q. de belastingbetaler moeten in het oog worden gehouden om een breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor een bepaalde regeling te behouden. Als een begunstigde de subsidiegelden aanwendt voor sex, drugs en rock & roll, conform zijn/haar eigen preferenties, wordt het maatschappelijke probleem (woningnood, kwaliteitstekorten in onderwijs en gezondheidszorg) niet opgelost en vergaat de belastingbetaler de lust om de bekostiging van de bestedingen voort te zetten.

De discussie over vouchers in de Verenigde Staten verdient ook in Nederland de aandacht van zowel wetenschappers als beleidsmakers. Te midden van tal van specifieke Amerikaanse details en debatten is er sprake van een serieuze poging om tot beleidsvernieuwing te komen op een terrein dat ook in Nederland en andere West-Europese landen problematisch blijft: het subsidiëren van bepaalde goederen en diensten om ze voor de laagstbetaalden toegankelijk te houden.

Wat kunnen wij er nu van leren? Als er sprake is van goederen en diensten met een merit-karakter (huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs), verdient het aanbeveling om steun via de consument te laten lopen, zodat de concurrentie tussen de aanbieders niet wordt verstoord. Vouchers versterken de positie van vragers. Omdat vouchers zijn gericht op gegadigden met een laag inkomen, vindt er een selectieve versterking van de vraagzijde van de woningmarkt plaats. De onderkant van de woningmarkt wordt opgetild.

In Nederland is de huursubsidie van deze benadering het meest duidelijke voorbeeld. Hierbij moet worden aangetekend dat de Nederlandse huursubsidie sterk afwijkt van de Amerikaanse 'housing voucher': niet gebudgetteerd, gekoppeld aan de werkelijke huur en niet aan een virtuele huur, enz. De Amerikaanse woningbon lijkt voor de Nederlandse praktijk wel erg grimmig.

In andere sectoren kan een soortgelijk instrumentarium worden nagestreefd. Dat zal ongetwijfeld veel voeten in de aarde hebben, maar de theorie achter de vouchers oogt ook voor Nederland redelijk solide.

Op het terrein van de volkshuisvesting kunnen de Verenigde Staten veel leren van Nederland. Maar kan Nederland ook leren van de ervaringen in de Verenigde Staten? Aan twee aspecten zou kunnen worden gedacht:

- a. Kunnen huursubsidies worden ingezet om de concurrentie tussen de aanbieders van woondiensten te versterken?
- b. Kan de opzet van huursubsidies in Nederland verschuiven in de richting van Amerikaanse housing vouchers, bijvoorbeeld door de hoogte van de bijdrage te koppelen aan een virtuele huur in plaats van de feitelijke huur?

a. Naar een betere marktwerking?

Het tweede Paarse kabinet heeft in 1998 de woningcorporaties opgenomen in het project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'. Vraagtekens werden gezet bij een aantal fiscale voordelen waarvan de corporaties profiteren. In het kader van de voorbereiding van de nota Wonen van staatssecretaris Remkes is een fundamentele discussie ontbrand over de positie van woningcorporaties. Moet de hybriditeit worden gehandhaafd? Moet de corporatie zich meer concentreren op de

laagstbetaalden? Of is de doorsteek naar de commerciële markt geïndiceerd? In deze discussie is de inzet van housing vouchers om de concurrentie tussen aanbieders van woondiensten te verbeteren niet of nauwelijks aan de orde geweest. Het ligt voor de hand om deze relatie wel te leggen.

b. Ontwerp volgens Amerikaanse snit?

Er zijn goede argumenten om het open-eindekarakter van de Nederlandse huursubsidie te handhaven. De wachttijden van gegadigden in de Verenigde Staten valt niet te rijmen met het beginsel van de consumentensoevereiniteit.

In het Nederlandse stelsel is de relatie tussen lusten en lasten zoek. De kwaliteitskorting zou kunnen worden aangescherpt om het profijtbeginsel te versterken. Een koppeling aan een virtuele huur, naar regio gedifferentieerd, zou kunnen worden overwogen.

Vier aandachtspunten gelden voor de huursubsidies in elk van beide landen:

- a) De exclusieve koppeling aan de huursector.
- b) De kwetsbaarheid voor moral hazard.
- c) De armoedeval.
- d) Arbeidsmarktincentives.

a. Huren of kopen

Zowel in Nederland als de Verenigde Staten zijn housing vouchers aan huurwoningen gekoppeld. Dat is niet consequent. De nagestreefde consumentensoevereiniteit geldt kennelijk niet de keuze tussen huren en kopen. Een eigendomsneutraal volkshuisvestingsbeleid vergt een housing voucher systeem waarbij het huishouden vrij kan kiezen tussen huren en kopen, ook al ligt het kopen voor de laagste-inkomensgroepen meestal minder voor de hand. In de Agenda van Remkes (1999) wordt de mogelijkheid geopperd om vouchers te introduceren die de vrije keuze tussen kopen en huren onverlet laat en waarvan de vouchers per regio zouden kunnen variëren. Dat laatste wordt overigens gecompliceerd door het feit dat de huren en kooprijzen op een zeer verschillende wijze per regio variëren.

b. Moral hazard

Zowel in de Verenigde Staten als in Nederland is het huursubsidiesysteem onderhevig aan moral hazard: misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidie door mensen die hun huishoudeninkomen en/of huishoudengrootte zodanig manipuleren dat zij meer subsidie ontvangen (Walker, 1984;1985). Het is verleidelijk om een huishouden feitelijk of fictief te splitsen en over twee woningen te verdelen, waardoor men twee maal huursubsidie ontvangt (en eventueel meer sociale steun). Het is ook verleidelijk om het huishoudeninkomen te laten dalen, zodat men meer huursubsidie ontvangt. Door koppeling van bestanden van de Belastingdienst en sociale uitkeringsinstanties kan men misbruik tegengaan, maar er zijn grenzen. Men betreedt hier al gauw het terrein van de privacy. Doordat housing vouchers gekoppeld zijn aan huishouden en huishoudeninkomen en doordat de samenstelling en het inkomen van het huishouden kunnen worden gemanipuleerd, kan het gevaar van moral hazard niet geheel worden bezworen. In dit verband is het verstandig dat in Nederland een markant onderscheid

wordt gemaakt tussen één-, twee- en meerpersoonshuishoudens. Niettemin resteert de vraag of het Nederlandse stelsel robuust genoeg is om aan moral hazard het hoofd te bieden en economisch zwaar weer te overleven (Priemus, 1998a). Er is onvoldoende empirisch materiaal beschikbaar om deze vraag afdoende te beantwoorden.

c. Armoedeval

Als verschillende inkomensgerelateerde subsidies op elkaar worden gestapeld, dreigt het gevaar van de armoedeval (Kertzman, 1974). Vooral in relatie tot de Nederlandse huursubsidiëring, waarbij een lager inkomen al gauw een hogere huursubsidie oplevert, doet zich dit verschijnsel voor, in combinatie met het systeem van inkomensgebonden sociale uitkeringen en het progressieve systeem van inkomstenbelasting. De armoedeval houdt in dat, als een huishouden met een laag inkomen het inkomen weet te verhogen, het positieve koopkrachteffect in aanzienlijke mate wordt aangetast, doordat de algemene uitkeringen omlaag gaan, de inkomstenbelasting stijgt en de huursubsidie keldert. In de volksmond heet het dat de overheid de extra inkomsten geheel of grotendeels 'inpikt'. Dit demotiveert huishoudens om hun inkomenspositie te verbeteren en brengt huishoudens in de verleiding om het extra inkomen zwart te verwerven. Het verdient aanbeveling om het bezwaar van de armoedeval te beteugelen door meer ruimte te bieden aan het profijtbeginself: de huur (of andere prijzen) minder inkomensafhankelijk en meer afhankelijk van de kwaliteit, respectievelijk de hoeveelheid geconsumeerde goederen en diensten te maken.

d. Stimulansen om de arbeidsmarkt te betreden

Met het verschijnsel van de armoedeval hangt een ander verschijnsel samen dat met name in de Engelse literatuur wordt vermeld (Kemp, 1997), namelijk het gebrek aan prikkels om de arbeidsmarkt te betreden. In Nederland ontvangt een zeer groot aandeel van de huursubsidie-ontvangers een uitkering. Het merendeel van de huursubsidie-ontvangers heeft geen betaalde baan. Voor 65-plussers (een belangrijke doelgroep voor huursubsidiëring) levert dat geen extra problemen op: zij worden niet geacht de arbeidsmarkt opnieuw te betreden. Anders is de situatie voor jongeren. Als zij werkloos zijn en huursubsidie ontvangen, kan de huursubsidiëring bijdragen aan een demotivering om de arbeidsmarkt te betreden. Het effect van de inkomensverbetering die optreedt als men een baan weet te vinden, wordt geheel of grotendeels tenietgedaan door het gecombineerde effect van huursubsidieverlaging en het verspelen van het recht op een werkloosheidsuitkering. In Nederland ontbreekt het aan onderzoek, dat het bestaan van een dergelijk effect heeft aangetoond, maar het lijkt aannemelijk dat vooral bij de aanpak van de jeugdwerkloosheid dit verschijnsel inderdaad roet in het eten kan gooien. Maatregelen die worden genomen om de armoedeval te reduceren, met name als deze worden toegespitst op degenen die de arbeidsmarkt zouden kunnen betreden, zullen naar verwachting ook een gunstig effect hebben op de motivatie van betrokkenen om een baan te zoeken. Dit geldt niet alleen voor de hoofdkostwinner maar ook voor de afweging binnen een huishouden van twee of meer personen, om al dan niet een tweede baan na te streven. Ook het positieve inkomenseffect van het aanvaarden van een tweede baan binnen een huishouden, wordt deels tenietgedaan door een daling van

de huursubsidie, zodat huursubsidiëring ook op de motivatie van anderen dan de hoofdkostwinner om de arbeidsmarkt te betreden een negatief effect kan hebben.

9.5 Naar een vragersmarkt: consequenties

In een marktgeoriënteerd en vraaggericht volkshuisvestingsbeleid ziet de instrumentering van beleid er in vele opzichten anders uit dan in een beleid dat zich meer op het aanbod richt. Vele instrumenten van volkshuisvestingsbeleid worden nog steeds getekend door de schaarste die de woningmarkt sinds de Tweede Wereldoorlog heeft gekend.

In delen van het land en in bepaalde segmenten van de woningvoorraad is thans een vragersmarkt ontstaan. Schaarste maakt hier plaats voor (dreigende) overschotten. Volgens algemene markttheorieën veranderen de posities van vragers en aanbieders aanzienlijk, zodra een vraagoverschot omslaat in een vraagtekort.

Vele instrumenten van volkshuisvestingsbeleid zijn (mede) uit de overheersende tekortsituatie te verklaren. Het huurbeleid probeerde sinds 1940 de prijsopdrijvende gevolgen van de schaarste te mitigeren. Objectsubsidies moesten het aanbod mobiliseren, zowel van nieuwe woningen als van woningverbetering. De woonruimteverdeling staat al decennialang in het teken van tekorten. Dat geldt ook voor de eigentijdse aanbodmodellen.

Sinds de jaren negentig zien we op de Nederlandse woningmarkt een omslag van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. Dat geldt vooral voor de meer perifeer gelegen delen van het land en voor de duurdere huurwoningen. Voor de komende jaren mag worden verwacht dat ook in de Randstad de hardnekkige tekorten tot het verleden zullen behoren en dat ook hier in delen van de woningvoorraad aanbodoverschotten zullen ontstaan. De vraag is nu wat dit voor de instrumentering van het volkshuisvestingsbeleid zou kunnen betekenen.

In het nuvolgende geven we een beknopt overzicht van een nieuw instrumentarium van volkshuisvestingsbeleid, passend bij een vragersmarkt.

Woningmarktinformatie

Een eerste zorg voor de overheid in dergelijke situaties is dat er betrouwbare en actuele informatie over de woningmarkt beschikbaar komt: periodiek woningbehoefteonderzoek, marktinformatie over diverse segmenten van het woningaanbod en monitoring van verkoop en verhuur van woningen.

Vrije huren en koopprijzen

Een tweede zorg is het bevorderen van een marktconforme ontwikkeling van huren en koopprijzen, zodat de prijssignalen op de woningmarkt een betrouwbare afspiegeling vormen van veranderingen in schaarsteverhoudingen op de woningmarkt. Het vertrouwde woningwaarderingstelsel hoort niet thuis in het volkshuisvestingsinstrumentarium van de toekomst. Dat geldt ook voor minimaal en maximaal redelijke huren. Uiteraard horen objectsubsidies niet thuis in het volkshuisvestingsbeleid op een ontspannen woningmarkt. Objectsubsidies wakkeren immers het aanbod aan en het aanbod is al (te) groot.

Subjectieve woonsubsidie

Een apart geval is de individuele huursubsidie. Als een huishouden een te laag inkomen heeft om zich een redelijke woning te kunnen permitteren, is er ook in de toekomst reden voor een financiële ondersteuning van rijkswege.

In een ontspannen woningmarkt is subjectsubsidiering een stimulerend instrument dat de vraag probeert te verschuiven van het goedkope segment (met een lage kwaliteit) naar het wat duurdere segment (met een behoorlijke tot goede kwaliteit). Sterk zal moeten worden overwogen om de huursubsidie te transformeren tot een algemene woonlastenondersteuning voor zowel kopers als huurders, niet gebonden aan een bepaalde eigendomsverhouding, maar wel gebonden aan de woonfunctie: een subjectieve woonsubsidie oftewel woonvoucher.

Sectorneutraal volkshuisvestingsbeleid

Door een algemeen stelsel voor woongebonden subjectsteun komt het beginsel van de *sectorneutraliteit* van het volkshuisvestingsbeleid een grote stap dichterbij. In het algemeen verdient het aanbeveling dat de consument de keuze uit huren en kopen maakt, en niet de overheid die - gegeven het inkomen van het huishouden - de ene vorm financieel steunt boven de andere vorm. Het uitgangspunt van sectorneutraliteit heeft vooral gevolgen voor het fiscaal beleid.

Verhoging huurwaardeforfait

Het ligt voor de hand om ook in het fiscaal beleid in de volgende eeuw uit te gaan van de woning als investeringsgoed. Dit impliceert het handhaven van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, maar een maximering moet worden overwogen. Een huurder die een ander investeringsgoed dan een woning koestert, zal ook over een daartoe afgesloten lening tot een bepaald maximum betaalde rente kunnen aftrekken en in mindering kunnen brengen op de rentebaten. Daarnaast is het logisch om het huurwaardeforfait te continueren, en te brengen op een realistisch peil. Hoe dat peil kan worden becijferd, is door Conijn (1995) in zijn proefschrift aangegeven en in Conijn & Elsinga (1998) uitgewerkt.

Afschaffing overdrachtsbelasting

Tenslotte ligt het voor de hand om in een modern fiscaal stelsel de overdrachtsbelasting volledig af te schaffen. Een ontspannen woningmarkt moet het immers hebben van flexibiliteit en mobiliteit. Daar hoort geen belasting op woningmarktmobiliteit van bewoner-eigenaren bij. Fiscale harmonisatie op Europees niveau zou in dit verband geen overbodige luxe zijn (Haffner, 1992).

Verhoging milieukwaliteit

Een ontspannen woningmarkt maakt het beter mogelijk om negatieve externe effecten te pareren door - waar dat verantwoord is - de kwaliteitseisen op te voeren. Op een

ontspannen woningmarkt is er in het algemeen ruimte voor kwaliteitsverbetering, als de overschotten (ook) in de goedkopere delen van de voorraad zich manifesteren.

Als er in de goedkope delen van de voorraad geen overschotten zijn of dreigen, ontstaat een rem op kostendekkende kwaliteitsverbeteringen. Als de overheid niettemin toch motieven aanwezig acht om de normen te verhogen, zoals de normen ten aanzien van energiekwaliteit en duurzaamheid, kan worden overwogen om hiertoe tijdelijk financiële incentives in te zetten (fiscale tegemoetkoming, stimuleringsubsidies) om te vermijden dat de vraag op korte termijn tekortschiet. Van belang is dat bewoners een hogere milieukwaliteit meer en meer in hun preferenties opnemen en dat het Rijk op dit terrein dynamiek en innovaties bevordert.

Woningcorporaties: verzelfstandiging vastgoedbelegging en beheer

Op een ontspannen woningmarkt dienen ook woningcorporaties zich flexibel, zelfstandig en ondernemend te kunnen opstellen. Als zij voldoen aan de voorwaarde dat de doelgroepen van beleid (hoe dan ook gedefinieerd) bij voorrang worden gehuisvest, zouden zij zelfstandig hun koers moeten kunnen bepalen. Daarbij behoort geen afgedwongen beperking tot een bepaalde gemeente of regio. Vermoedelijk leidt dit tot een sterker onderscheid tussen vastgoedbeleid en eigendom (veelal op landelijk niveau gecentraliseerd) en beheer (sterker lokaal en regionaal gericht), zoals al jarenlang gebruikelijk in de relatie tussen vastgoedbeleggers en makelaar-beheerders. In toenemende mate zullen woningcorporaties twee gezichten krijgen: het grootschalige, landelijke gezicht van de vastgoedbeleggers, en het kleinschalige, lokaal en regionaal georiënteerde gezicht van de dienstverlener.

Om hun sociale taak te profileren, is een adequate visitatieprocedure nodig, op basis van heldere ijkpunten, met Rijkstoezicht als onmisbaar sluitstuk (Priemus, 1995). Omdat commerciële verhuurders huurdersselectie toepassen, terwijl woningcorporaties zich juist bij voorrang richten op de doelgroepen van beleid, maken woonvouchers woningcorporaties allesbehalve overbodig. Wel bevorderen woonvouchers en sectorneutraliteit van het beleid een aantrekkelijk level playing field tussen sociale en commerciële verhuurders.

Consumentenbescherming huur en koop

Op de woningmarkt is de klant koning. Hij wordt van vele kanten geïnformeerd, kan kwaliteit en maatwerk eisen en maakt zijn eigen keuzes. Zowel op de koopwoningmarkt als de huurwoningmarkt neemt het dienstverlenend karakter van de aanbieders toe. De sector wordt kennisintensiever. De automatisering en de informatisering nemen toe. In het volkshuisvestingsbeleid wordt het aspect van de consumentenbescherming belangrijker. Dit aspect heeft voor de huurder en de bewoner-eigenaar weliswaar verschillende gedaanten, maar zal voor beide categorieën zoveel mogelijk gelijkwaardig moeten zijn.

Dat houdt in dat in de eigen-woningsector een vorm van consumentenbescherming wettelijk zal worden vastgelegd die vergelijkbaar is met de huurdersbescherming.

De huren zullen, binnen het kader van een herkenbaar stelsel van procedurevoorschriften, in vergaande mate moeten worden geliberaliseerd. Het karakter van de ontspannen woningmarkt biedt voldoende garanties tegen excessieve

huurverhogingen. Als er incidenteel forse huurverhogingen zouden worden doorgevoerd, is daarvoor kennelijk ruimte gezien de optredende schaarste op de desbetreffende deelmarkten. Wel moeten er maxima aan jaarlijkse huurverhogingen worden gesteld om onverhoedse gedwongen verhuizingen te voorkomen.

Nieuwbouw: vrije sector; herstructurering voorraad

Aan nieuwbouw zou op een ontspannen woningmarkt niets in de weg moeten worden gelegd, behoudens beperkingen in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Voor differentiatie-eisen, zoals deze in VINEX-locaties worden gesteld, is geen plaats. Vermoedelijk leidt dit tot een Schumpeteriaanse dynamiek. Hoewel er geen schaarste is, wordt er toch gebouwd, waardoor de minst aantrekkelijke delen van de voorraad leeg komen te staan. Deze kunnen dan worden geherstructureerd (waardoor weer andere delen van de voorraad leeg komen), dan wel uit de markt worden genomen. Voor de kwaliteitsverbetering en de dynamiek in de voorraad zou dit weldadig zijn, al kunnen er lokaal wellicht knelpunten ontstaan. In een ontspannen woningmarkt is er ruimte voor kwaliteitsverbetering en kwaliteitsdifferentiatie in de voorraad. Het stedelijke vernieuwingsbeleid, mede gericht op herdifferentiatie van de voorraad, past heel goed in het volkshuisvestingsinstrumentarium van de komende jaren.

Garantiestructuur koop en huur

Een ontspannen woningmarkt is vermoedelijk kwetsbaarder voor exogene veranderingen dan een gespannen woningmarkt (Priemus et al., 1994). Als de economie verslechtert (economische groei stagneert, werkgelegenheid stagneert) of als de hypotheekrente op loopt, zal er eerder vraaguitval optreden. Marktpartijen zullen hierop reageren door zekerheden aan te bieden als consumenten daaraan behoefte hebben. Door de overheid gesteunde achtervangconstructies als de Nationale Hypotheek Garantie, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Centraal Fonds Volkshuisvesting passen goed in een institutioneel beleidskader dat gepaard gaat met een ontspannen woningmarkt.

Als er een vragersmarkt ontstaat, is het van belang na te gaan in welke segmenten overschotten bestaan of dreigen en in welke segmenten nog tekorten voorkomen. De kunst is het om daarbij de vele substitutieprocessen op de woningmarkt te identificeren. Als er over de hele linie vraagoverschotten zijn of dreigen, is er alle aanleiding om een instrumentarium van volkshuisvestingsbeleid te ontwikkelen, dat deels bestaat uit vertrouwde componenten (stedelijke vernieuwing, garantiestructuur koop en huur, huurbescherming), maar deels ook uit nu (nog) niet vertoonde instrumenten, zoals vrije huurprijsvorming, een subjectieve woonsubsidie in koop- en huursector, een sectorneutraal volkshuisvestingsbeleid, verhoging van het huurwaardeforfait, afschaffing van de overdrachtsbelasting en consumentenbescherming in de koopsector. Nieuwbouw dient volledig vrije sector te zijn. De nadruk kan liggen op verbetering van de kwaliteit en de milieu-eisen in nieuwbouw en voorraad. Woningcorporaties dienen de ruimte te krijgen om de beleggingsfunctie en de beheerfunctie ten opzichte van elkaar te verzelfstandigen. Een belangrijke publieke functie blijft het verschaffen van

actuele en betrouwbare informatie over ontwikkelingen op de woningmarkt en woningbouwmarkt.

Literatuur

Arnoldussen, E. & J. van de Ven (1977) Huurbeleid en individuele huursubsidie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 3: 69-109.

Blank, D.M. & L. Winnick (1953) The structure of the housing market, *Quarterly Journal of Economics*, 67, nr. 2: 181-208.

Boelhouwer, P.J. (1989a), *De individuele huursubsidie en de lokale woningtoewijzing*, Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt 3, Delft (Delftse Universitaire Pers)..

— (1989b), *De individuele huursubsidie en het woningmarktgedrag van huishoudens*. Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt 4, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Buys, A. & I. Müter (1994), *IHS in perspectief. F. Verhuurders*. Amsterdam (RIGO).

Conijn, J.B.S. (1995) *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*, Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt, nr. 25, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Conijn, J.B.S. en M.G. Elsinga (1998), *Kopen of huren; hoe financieel te vergelijken?*, Utrecht/Den Haag (Nethur/Ministerie van VROM).

Conijn, J.B.S. en M.G. Elsinga (1999), *Woonvoucher: een verkenning van de toepassingsmogelijkheden in Nederland*, Rotterdam (SEV).

Donninger, R., G. Dozeman & M. Schellekens, (1994a) *IHS in perspectief. B. Samenhang met terreinen van volkshuisvestingsbeleid*, Amsterdam (RIGO).

Donninger, R., G. Dozeman, J. van der Schaar, M. Schellekens & A. Zandstra (1994b) *IHS in perspectief. C. Constante waarde in het volkshuisvestingsbeleid*, Amsterdam (RIGO).

Doorn, J.A.A. van (1977) De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij, *Beleid en Maatschappij*, mei: 115-128.

Faber, A.W., 1997a *In de naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties*, OTB-werkdocument 97-01, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Faber, A.W., 1997b, *Van de nood een deugd gemaakt: de Tussenbalans 1991*, OTB-werkdocument 97-06, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Faber, A.W., 1997c, *Werk in uitvoering: het groeikernenbeleid*, OTB-werkdocument 97-04, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Floor, J.W.G. (1971) *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Leiden (Stenfert en Kroeze).

Gerrichhauzen, L.G. (1990) *Het woningcorporatiestelsel in beweging*, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Grebler, L. (1951) The housing inventory: analytic concept and quantitative change, *American Economic Review*, 41: 555-568.

Grigsby, W.G. (1963) (reprinted: 1971), *Housing markets and public policy*, Philadelphia (University of Pennsylvania Press).

Grigsby, W.G. (1971), zie: Grigsby (1963).

Haffner, M.E.A. (1992) *Eigen woning in de EG; fiscale en overige financiële instrumenten*, Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt, nr. 18, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Heerma, E., 1989, *Volkshuisvesting in de jaren negentig; van bouwen naar wonen*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Houben, J.M.J.F. (1989) *Kwaliteitsbeleid voor de Nederlandse woningvoorraad*, Den Haag (Delwel).

Kemp, Peter (ed.) (1986) *The future of housing benefits*, Glasgow (Centre for Housing Research).

Kemp, P.A. (1997) *A comparative study of housing allowances*, Londen (The Stationery Office).

Kemp, P. & N. Raynsford (eds.) (1984) *Housing Benefit: The Evidence*, Londen (Housing Centre Trust).

Kertzman, E. (1974) Inkomenshuren en marginale tarieven, *ESB*, 59, 23 oktober: 932-934.

Kirwan, R.M. & D.B. Martin (1971) Some notes on housing market models for urban planning, *Environment and Planning*, 3: 243-252.

Koffijberg, J.J. (1997a), *Kwaliteit met beleid: voorschriften en wenken ter discussie*, OTB-werkdocument 97-02, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Koffijberg, J.J. (1997b), *Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing*. OTB-werkdocument 97-03, Delft (Delftse Universitaire Pers).

- Koffijberg, J.J. (1997c), *Tussen sturen en schipperen: decentralisatie van de volkshuisvesting*. OTB-document 97-05, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- Kornai, J. (1971) *Anti-equilibrium*, Amsterdam, London (North Holland Publishing Company).
- Lambers, H.W. (1958) Over de institutionele markt, *The Economist*, 106: 753-775.
- Lett, M.R. (1976) *Rent control: concepts, realities and mechanisms*, New Brunswick (Rutgers University).
- Lucassen, C.T.J. en H. Priemus (1977) *Individuele huursubsidie; evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*, Den Haag (Staatsuitgeverij).
- Mincer, J. (1978) Family migration decisions, *Journal of Political Economy*, 86, no. 5: 749-773.
- Ministerie van VROM (1989) *Volkshuisvesting in the jaren negentig: van bouwen naar wonen*, Tweede Kamer 1988-1989, no. 20.691, Den Haag (Sdu Uitgevers).(zie: Heerma, 1989).
- (1998) *Volkshuisvesting in cijfers*, Den Haag (Ministerie van VROM), december.
- Murie, A.P., P. Niner & C.J. Watson (1976) *Housing policy and the housing system*, Londen (Allen & Unwin).
- Needleman, L. (1965) *The economics of housing*, Londen (Staples).
- Nycolaas, J., 1974, *Volkshuisvesting, een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid*, Nijmegen (Sun)
- Olsen, E.O. (1969) Managerialism: review of recent work, in: M Harloe (ed.), 1975, *Proceedings of the Conference on Urban Change and Conflict*, London (Centre for Environmental Studies Conference Paper 14): 62-86.
- Ooms, I.L. en O.A. Papa (1989), *De lange-termijnontwikkeling van de individuele huursubsidie*, Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt 2, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- OTB & Sociaal en Cultureel Planbureau (1989) *Extern onderzoek IHS*, Den Haag (Ministerie van VROM).
- Page, D. & B. Weinberger (1975) *Birmingham Rent Rebate and Allowance Study*, Birmingham (CURS, University of Birmingham).

- Pennance, F.G. & W.A. West (1969) *Housing market analysis and policy*, Londen.
- Peterson, G.E. (1998) Housing Vouchers, in: G. Steuerle, G. Peterson, R. Reischauer & Van Doorn Ooms (eds.), *Vouchers and Related Delivery Mechanisms: Consumer Choice in the Provision of Public Services*, Conference Papers, Washington DC (Urban Institute): 277-301.
- & K. Williams (1995) Housing Mobility: What Has It Accomplished and What Is Its Promise? in: A. Polikoff (ed.), *Housing Mobility: Promise or Illusion?*, Washington DC (The Urban Institute).
- Priemus, H. (1971) Woningmarktonderzoek; op zoek naar een theorie, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 52, oktober: 450-465.
- (1978) *Volkshuisvesting; begrippen, problemen, beleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom).
- (1983) *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt*, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, no. 1, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- (1984) *Housing allowances in the Netherlands. Product of a conservative or progressive ideology*, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- (1986) Housing allowances in the Netherlands, in: Peter Kemp (ed.), *The future of housing benefits*, Glasgow (Centre for Housing Research): 150-196.
- (1995) How to abolish social housing? The Dutch case, *International Journal for Urban and Regional Research*, 19: 145-155.
- (1996) Recent changes in the social rented sector in the Netherlands, *Urban Studies*, 33, nr. 10, 1891-1908.
- (1997) De nieuwe Huursubsidiewet: Sterven in schoonheid, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 3, april, nr. 2: 6-10.
- (1998a) Improving or endangering Housing Policies? Recent Changes in the Dutch Housing Allowance Scheme, *International Journal for Urban and Regional Research*, 22, no. 2: 319-330.
- (1998b) Vouchers; subsidieformule van de toekomst?, *ESB*, 83, 13 november: 860-862.
- (1999a) Instrumenten van volkshuisvestingsbeleid op een vragersmarkt, *B&G*, 26, nr. 1, januari: 19-23.

- (1999b) Huursubsidie in de Verenigde Staten en Nederland. Worlds apart? *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 5, no.1, februari: 27-29.
- Priemus, H., F.A.G. Wassenberg, M. de Jong en E. Louw (1994) *Exogene invloeden volkshuisvesting; grondslagen voor strategische beleidsvorming*, Volkshuisvesting in theorie en praktijk, nr. 35, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- Priemus, H. & J. van Weesep, 1999, Recent Housing Policies in the USA, Special Issue *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14, nr. 1 : 1-90.
- Rapkin, C., L. Winnick & D.M. Blank (1953) *Housing market analysis: a study of theory and methods*, Washington D.C.
- Remkes, J.W. (1999) *De Agenda voor de discussie over het woonbeleid in het eerste decennium van de 21^e eeuw*, Den Haag (Ministrie van VROM).
- Ricks, R.B. (1973) *National housing models*, Toronto/London.
- Robinson, R. (1979) *Housing economics and public policy*, London (Macmillan).
- Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- (1991) *Volkshuisvesting: een zaak van beleid*, Aula Utrecht (Het Spectrum).
- (1994) *IHS in perspectief. G. De toekomst van het instrument individuele huursubsidie*, Amsterdam (RIGO).
- en A. Zandstra (1994) *IHS in perspectief. A. Besluitvorming belicht*, Amsterdam (RIGO).
- Schaefer, Jan (1981) *Naar een stelsel van inkomenshuren*, Den Haag (Staatsuitgeverij).
- Schellekens, M. (1994) *IHS in perspectief. E. In- en uitstroom huurders*, Amsterdam (RIGO).
- en L. Leidelmeijer (1994) *IHS in perspectief. D. Gedrag van huurders*, Amsterdam (RIGO).
- Smith, W.F. (1971) *Housing – the social and economic elements*, Berkeley-Los Angeles, Londen (University of California Press).
- Stafford, D.C. (1980) in: R.A.B. Leaper (ed.), *Health, wealth and housing*, Oxford.
- Steuerle, G., G. Peterson, R. Reischauer & van Doorn Ooms (eds.) (1998) *Vouchers and Related Delivery Mechanisms: Consumer Choice in the Provision of Public Services*.

Conference Papers, Washington DC (The Urban Institute, The Brookings Institution and Committee for Economic Development).

Sweeney, J. (1974a) Quality, commodity hierarchies and housing markets, *Econometrica*, 42: 147-167.

— (1974b) A commodity hierarchy model of the rental housing market, *Journal of Urban Economics*, 1: 288-323.

Udink, B.J. & K.W. Buck (1972) *Nota Volkshuisvesting*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Vale, L.J. (1999) The future of planned poverty: Redeveloping America's most distressed public housing projects, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14, no. 1: 13-31.

Varady, D.P., and C.C. Walker (1997) *Case Studies of Voucher-Out Assisted Housing Projects*, Final Report, New Brunswick NJ (Center for Urban Policy Research, Rutgers University).

Varady, D.P., C.C. Walker, K. Mc Clure and J. Smith-Heimer, with S. Larkins (1999) Helping families move: Relocation counseling for housing-voucher recipients, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14, no. 1: 33-59.

Vreeze, A.S.G. de (1993) *Woningbouw, inspiratie & ambities. Kwalitatieve grondslagen voor de sociale woningbouw in Nederland*, Almere (Nationale Woningraad).

VROMRaad (1999) *Wonen, beleid en legitimiteit*, Advies 014, Den Haag (VROMRaad).

Walker, R. (1984) *Fraud and Abuse in Housing Benefit*, York (University of York).

— (1985) *Housing Benefit: the Experience of Implementation*, Londen (Housing Centre Trust).

Weesep, J. van & H. Priemus (1999) The dismantling of public housing in the USA, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14, no 1: 3-12.

White, H.C. (1971) Multipliers, vacancy chains and filtering in housing, *Journal of the American Institute of Planners*, 37, no. 2: 88-94.

Wijers, H. (1998) *Energiebesparingsnota*, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken).