

## Betere marktwerking door minder overheid?

Vincent Smit  
Sandra Kessels

### VROM-raad Den Haag

*Dat de woningmarkt niet goed functioneert, kan elke woningzoekende bloemrijk vertellen. Er is een tekort aan woningen, het kopen van een woning is door de hoge prijzen voor veel mensen onhaalbaar, in aanmerking komen voor een huurwoning duurt een eeuwigheid. De woningmarkt is dus verre van perfect en de consument is sluitpost. Het ligt dus voor de hand om de imperfecties op te sporen en op te ruimen. Een nieuw soort sloopbeleid dus. Moet de consument echter verlangen naar een "perfecte" woningmarkt? Betekent het slopen van marktperfectionen automatisch minder overheid? Zijn sommige marktverstoringen het juist waard om gekoesterd te worden?*<sup>1</sup>

#### *Hoe functioneert de woningmarkt?*

Als buitenlanders zich over Nederland verbazen, dan verbazen zij zich in elk geval over de Nederlandse woningmarkt. Hier lijken de eenvoudige economische wetten van vraag, aanbod en markt niet te gelden. Zo bleek in de tijden van economische groei (tweede helft jaren negentig) dat de vraag naar woningen sterk toe nam, terwijl het aanbod hierop nauwelijks reageerde. De bouwproductie daalde zelfs. Het gevolg was een enorme prijsstijging. Men bouwde liever duur dan veel.

Na 2001 stagneerde de vraag zonder dat dit doorwerkte in de prijzen. Deze bleven en blijven nog steeds op een hoog niveau, vooral door de lage rente en het woningtekort. De stagnatie in de vraag leidt nu alleen tot een verder dalende productie: men wacht op betere tijden. Bijeen genomen: in perioden van hoogconjunctuur wordt te duur gebouwd, in perioden van laagconjunctuur te weinig.

We zien dat alle partijen groot voorstander zijn van goede marktwerking, maar wat minder van de consequenties ervan. Een paar voorbeelden.

Veel bouwers zweren bij goede marktwerking, maar ook is het zo dat een beperkt aantal bouwers de markt in handen heeft, mede door stevige contracten met de gemeenten. Gemeenten op hun beurt zijn groot voorstander van marktwerking met een betaalbare woning voor ieder, maar zijn ook gecharmeerd van goede grondopbrengsten. Woningcorporaties staan voor voldoende kwalitatief goede huisvesting voor de laagstbetaalden, maar willen ook de concurrentie met de andere partijen op de markt aangaan en een brede portfolio ontwikkelen: dan worden marktconform huurbeleid, het bouwen van koopwoningen en een gunstige vermogensontwikkeling belangrijke agendapunten. De rijksoverheid draagt uit dat er keuzevrijheid op de woningmarkt moet zijn, maar draagt zelf ook bij aan onevenwichtigheid in de markt door bijvoorbeeld een ongerichte vraagondersteuning in de koopsector of (ander voorbeeld) door ruimtelijk beleid met een ingebouwde schaarste aan grond.

Alle partijen "hebben" dus wel iets met een keurige marktontwikkeling waarin voor elk iets te vinden moet zijn tegen een nette prijs, maar dezelfde partijen worden ook gedreven door een

---

<sup>1</sup> Voor dit artikel hebben we gebruik gemaakt van twee adviezen van de VROM-raad "Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland", 2004 en "Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet" 2005, Den Haag

eigen institutioneel belang. Het falen van de markt en overheid wordt – triest maar waar – weggelegd bij de consument. Deze betaalt in de vorm van hoge prijzen, grote risico's of lange wachttijden.

*Grotere conjunctuurgevoeligheid, starheid op de markt*

De nieuwe spanning op de woningmarkt is niet los te zien van de nieuwe verhoudingen op de woningmarkt. Na 1990 (nota Heerma) is aangestuurd op een grotere rol van marktpartijen. In dit kader zijn de woningcorporaties verzelfstandigd, is in de programmering van de woningbouw meer ruimte gekomen voor initiatieven van private marktpartijen en zijn de objectsubsidies van de overheid verdwenen. Wat overbleef was en is een forse ondersteuning van de vraagzijde: huursubsidie voor huurders, hypotheekrenteaftrek voor eigenaar-bewoners. Het eerste beslaat 2 miljard euro per jaar, het tweede 9 miljard.

De grotere rol van de marktpartijen betekent dat de uitvoering van de woonopgave staat of valt met de investeringsbereidheid van deze marktpartijen. En daarmee heeft – niet verrassend – de woningmarkt een grotere gevoeligheid gekregen voor conjuncturele schommelingen. Als anticyclische investeringen wegvallen, laten de procyclische effecten van de conjunctuurcyclus zich sneller en intensiever voelen. Aan het einde van de jaren negentig was het geloof in welvaartstoename en toename van de waarde van het bezit groot: er was veel vraag naar koop, de prijzen stegen, nieuwbouw verrees in de koopsector en in de duurere segmenten, kredietverleners verruimden de voorwaarden en zittende eigenaar-bewoners verzilverden hun overwaarde. Alle krachten tezamen bevorderden een verdere prijsstoename.

Aan deze nieuwe spanning op de woningmarkt is ook bijgedragen door de gecreëerde starheid op de woningmarkt. Met de langlopende en dichtgetimmerde VINEX-contracten van ontwikkelaars en gemeenten is de markt voor jaren vastgelegd, op basis van parameters en kengetallen uit de jaren negentig.

Inmiddels is het tij gekeerd. Iedereen maakt een pas op de plaats of kijkt een kat uit een boom. Ontwikkelaars hebben meer moeite om dure woningen te verkopen of te verhuren en stellen investeringen uit of verschuiven een deel van het programma naar een goedkope prijscategorie. De contracten moeten worden opgebroken. Onderhandeld wordt over de verdeling van minder opbrengsten of van verlies: dit duurt per definitie langer dan onderhandelen over hoe winst wordt verdeeld. Bestaande vereveningsconstructies werken bij lagere opbrengsten niet meer. Kredietverleners stellen strengere criteria en zittende eigenaar-bewoners willen liever geen verlies nemen en stellen daarom een verhuizing uit. De woningcorporaties krijgen de zwartepiet toegespeeld omdat ze “te weinig gebouwd” zouden hebben, maar in de jaren negentig was het juist uitdrukkelijk de bedoeling van de rijksoverheid om geen nieuwe sociale huurwoningen meer te bouwen. Het credo was ‘meer koop, meer duur’: in het bouwprogramma sprak men van “maximaal 30% sociaal”.

Kortom, in de jaren negentig heeft zich een systeem ontwikkeld dat is gebouwd op waardevermeerdering en een ingebouwde starheid kent. Het is conjunctuurgevoelig en inflexibel tegelijk, een bijzondere, lastige combinatie. Het heeft de kloof tussen de koop- en huursector vergroot en feitelijk de woningmarkt in tweeën gedeeld. Het heeft geleid tot hoge prijzen in de koopsector, tot lange wachttijden in de huursector en de mogelijkheden voor starters zijn sterk verminderd. Zie dat maar eens te repareren.

*Niet alleen overheidsfalen, ook marktfalen*

Bij het zwartepieten over de schuldvraag wordt vaak en snel naar de overheid gewezen. Gesteld wordt dan dat er teveel overheidsinterventies zijn en ook dat de overheid zelf profiteert van de schaarste via het grondbeleid. Maar we zullen moeten erkennen dat er niet alleen sprake is van overheidsfalen maar ook van marktfalen. Aan het slecht functioneren van de woningmarkt draagt niet alleen het beleid en gedrag van de overheid bij, maar ook dat van de marktpartijen en de bewoners. Door het eenzijdig duur bouwen (in geringe aantallen) en de ruime kredietvoorwaarden in goede tijden jagen de marktpartijen de prijzen omhoog. Vervolgens verzilveren zittende bewoners de overwaarde wat bij de al bestaande groei een verdere push voor de economie betekent. Maar in economische zwakke tijden bouwen de marktpartijen minder, zijn de financiers minder ruimhartig met krediet en wachten de bewoners op betere tijden.

#### *Meer markt, minder overheid: de oplossing?*

In de discussie over de oplossingen van het probleem wordt veel verwacht van het adagium “meer markt, minder overheid”. De stemming is dat met een forse reductie van het beslag van de overheid en met meer ruimte voor de markt de marktwerking aanzienlijk zal verbeteren; dat er een perfecte woningmarkt zal ontstaan, waardoor er voor de consument veel meer te kiezen valt. Het is de vraag of “meer markt, minder overheid” het juiste antwoord op de wens om de marktimperfecties te slopen. We geven twee overwegingen.

#### *Is een perfecte woningmarkt realistisch?*

Ten eerste is het maar de vraag of een sterke vermindering van de overheidsbemoedienissen leidt tot een perfecte woningmarkt: een markt waarop vraag en aanbod sterk op elkaar reageren en waar sprake kan zijn van een evenwicht. Door het bijzondere karakter van de woningmarkt is de kans dat er zo'n situatie ontstaat, klein. De producten op de woningmarkt zijn grondgebonden, kennen een lange productietijd en levensduur en zijn kapitaalintensief, waardoor langlopende financiering nodig is. Het aanbod zal dus per definitie traag reageren op de vraag. Onevenwichtigheden zijn al gauw hardnekkig. Vanwege de binding aan een vaste locatie is er niet één woningmarkt, maar zijn er vele deelmarkten. Daarnaast is vaak te zien dat de consument het spel op de woningmarkt anders speelt dan volgens de logica van de economische wetten. Een woning is immers niet alleen een economisch maar ook een sociaal en cultureel artikel. Verhuizen naar een andere woning is ingrijpend (er zijn hoge kosten, financieel en emotioneel, er is een binding aan de woonomgeving opgebouwd). Voor de consument bevat een beslissing over een verhuizing veel meer dan alleen economische afwegingen.

Evenwicht op de woningmarkt ligt dus niet zomaar voor de hand. Dit laat onverlet dat verbetering van het functioneren van de woningmarkt zeer gewenst is.

#### *Leidt een markt zonder overheid tot de gewenste resultaten?*

Ten tweede is het de vraag of in een markt zonder overheid de gewenste resultaten zullen ontstaan: meer keuzevrijheid voor de consument (in de vorm van meer en betaalbare woningen, betere toetredingsmogelijkheden voor starters en minder schotten tussen de verschillende marktsegmenten). De woningmarkt (zeker één zonder overheid) is een aanbiedersmarkt en wordt sterk gestuurd door het beleid en gedrag van marktpartijen. Marktpartijen die veelal risicomijdend en denkend in markttrendement opereren. Natuurlijk zal dit op deelmarkten tot goede resultaten voor de consument leiden. Maar er zullen zeker zaken plaatsvinden die maatschappelijk gezien ongewenst zijn en waardoor de keuzevrijheid van de consument, die zo door de markt geroemd wordt, eerder afneemt dan toeneemt. We noemen hier drie mogelijke, ongewenste gevolgen:

- Risicoselectie: niet iedereen wordt in staat gesteld een woning te bemachtigen vanwege te grote risico's. De 'poortwachters' (verhuurders en kredietverleners) sluiten degenen waar teveel risico's aankleven uit of laten hen een hogere prijs betalen;
- Procyclische effecten: in een markt zonder overheid is de conjunctuurgevoeligheid zeer groot. Er is niemand die marktcontrair investeert, wat betekent 'duur bouwen' in goede tijden, 'afwachten' in slechte tijden. Investerings vinden nog meer dan nu plaats op basis van vertrouwen in de markt. Bij een achterblijvend aanbod kan dit resulteren in een sterke stijging van de prijzen, waardoor er te weinig qua prijs en kwaliteit voor verschillende groepen (onder andere starters) beschikbaar komt.
- Segregatie: uitsortering van kansarme en kansrijke bewoners. De investeringen van marktpartijen vinden plaats in die gebieden waar de rendementen het grootst en de risico's het kleinst zijn. Dit zullen niet de wijken zijn waar het aanbod voor kansarmen op dit moment geconcentreerd is (tenzij de locatie veel marktpotentie heeft). Als niemand wil investeren in deze wijken, dan zal de kwaliteit van de woningen en de omgeving teruglopen, de kredietverleners zullen minder ruimhartig worden om een hypotheek te verlenen, de instroom van de nieuwe bewoners zal vooral uit kansarmen bestaan. Kansrijke bewoners uit de buurt zelf zullen vertrekken als ze hun woning nog kunnen verkopen. Delen van de voorraad komen in handen van huisjesmelkers met verdere instroom van kansarmen tot gevolg. De wijk komt in een neergaande spiraal. Dit druist in tegen alles waaraan nu binnen het stedelijke vernieuwingsbeleid wordt gewerkt.

*Niet minder overheid, maar een andere overheid*

Als we bovenstaande zaken maatschappelijk ongewenst vinden, dan pleit dit voor een vorm van overheidsingrijpen. Het gaat niet om minder overheid, maar om een andere overheid. Waar sprake is van overheidsfalen, hoeft niet automatisch de reflex te volgen van beëindiging van het beleid, verbetering is ook een optie. Het is wenselijk om die overheidsinterventies te koesteren die meer marktmacht geven aan de consument, die bijdragen aan de stabiliteit van de markt en die segregatie tegengaan.

Gezien de grotere afhankelijkheid van marktpartijen zien wij een grote rol voor de overheid als een bron van zekerheid. Die rol wordt nu onvoldoende waar gemaakt. Alleen op basis van zekerheden durven marktpartijen langdurige verplichtingen aan te gaan. Er is behoefte aan zekerheid over de toekomst van de huursubsidie, over een reële en doelmatige vorm van fiscale steun voor eigenaar bewoners, over koopkrachtontwikkeling, over investeringen door de overheid zelf. Er is een perspectief voor de langere termijn gewenst.

Verder is een overheid gewenst die vanuit het belang van *marktstabiliteit, risicobeheersing en toegang* intervenueert. Dit is een overheid die zich inzet voor meer flexibiliteit van het aanbod en voor een betere balans tussen huren en kopen, die probeert waarborgen in te bouwen voor de grotere afhankelijkheid van externe factoren.

Via marktordening, via de vraag en het aanbod kan de overheid sturen. In het schema staan enkele instrumenten hiervoor aangegeven.

Sturing	Instrumenten
<b>Marktordening</b> - concurrentie - efficiency - transparantie - keuzemogelijkheden - evenwichtige positie consumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woningcorporaties (hybride organisaties): brede sociale (huur/koop)sector</li> <li>• Versterken van marktmacht van consument; intensiveren van het onafhankelijk toezicht (NMA, AFM)</li> <li>• Onafhankelijke informatie over koopsector verbeteren (VROM, VEH)</li> <li>• Alternatief voor koopsector: substantiële huursector</li> <li>• Speciaal arrangement van lenen voor groepen en gebieden met veel risico</li> </ul>
<b>Vraag</b> - marktstabiliteit - risicobeperking - toegang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuele vraagondersteuning in de huursector</li> <li>• Rol van Nationale Hypotheekgarantie (NHG) op deel van koopmarkt</li> <li>• Bestaande koopsubsidie (BEW) omzetten in een rentesubsidie voor koopstarters, onder te brengen bij de NHG</li> <li>• Fiscaliteit: verander het systeem van eigenwoningforfait en hypotheekrenteaf trek van een generieke naar een specifieke regeling: stimulans voor investeringen in de woningvoorraad, vermogenvorming en entree voor de koopstarters. Met diverse overgangsmaatregelen kan een stapsgewijze overgang gemaakt worden. Met een stapsgewijze invoering van een gematigde vermogensrendementsheffing kan de overdrachtsbelasting worden afgeschaft en de doorstroming worden bevorderd.</li> <li>• Instellen kredietplafonds (maximale loan-to-value) en behoud van een vorm van huurprijfplafond</li> <li>• Bevorderen van het totstandkomen van een woonlastenverzekering (via NHG)</li> </ul>
<b>Aanbod</b> - aanbodflexibiliteit - aanbodverruiming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussenvormen huur/koop opschalen via actieve stimulering en het slechten van barrières</li> <li>• Mogelijkheden vergroten om na oplevering - bij gebleken behoefte - kwaliteit (oppervlakte, uitrusting) aan de woning toe te voegen.</li> <li>• Meer flexibele woningbouwprogrammering: meerdere bouwfronten, terugdringen van de afhankelijkheid van rigide en langlopende contracten tussen gemeenten en bouwondernemingen, aanpassing van het grondbeleid</li> </ul>

### Conclusie

Het is belangrijk om het functioneren van de woningmarkt te verbeteren. Er zijn verschillende marktperfectionen die de keuze voor de consument beperken: de harde scheidslijnen tussen de huur- en koopsector, grote pieken en dalen in aanbod en prijsontwikkeling ('duur bouwen' in goede tijden, 'afwachten' in mindere tijden) en de geringe mogelijkheden voor nieuwe toetreders tot de markt. Deze marktperfectionen zijn niet alleen terug te voeren op overheidsfalen maar ook op marktfalen. Wat nodig is, is meer evenwicht op de markt (dus

ook meer marktmacht voor de consument), meer stabiliteit en meer keuzemogelijkheden. Het is dus tijd om de marktperfecties op te ruimen.

Nu past bij elk sloopbeleid enige voorzichtigheid, zo ook bij het slopen van imperfecties op de woningmarkt. Een perfecte woningmarkt is onhaalbaar en onleefbaar. Niet alleen overheidsfalen moet bestreden worden, ook het marktfalen verdient aandacht. Wat ons betreft zou het perspectief moeten zijn niet “meer markt, minder overheid”, maar “meer markt, andere overheid”. Wenselijk is overheidsbeleid dat niet gebiologeerd is door terugtreden, maar door een inzet op een stabiele en evenwichtige marktwerking en het tegengaan van risicoselectie en segregatie. Dit impliceert een overheid die zekerheid biedt in ‘slechtere tijden’, die werkt aan risicobeheersing en aan goede toegangsmogelijkheden voor onderscheiden groepen op deelmarkten. Anticyclisch investeren past hier ook in.

Zo kunnen bepaalde maatregelen die op het eerste gezicht lijden aan het euvel van marktverstoring dus zeer wel bijdragen aan een betere marktwerking. We noemen de huursubsidie, een niet generieke maar specifieke ondersteuning van de entree in de koopsector, garantstelling van hypothecaire leningen. Ook past hierin dat corporaties, als organisaties tussen overheid en markt, in de positie zijn om marktcontrair te investeren. Dit moet ook helpen te voorkomen dat over een aantal jaren, bij een opgaande economie een herhaling van de processen van de jaren negentig optreedt.

We gaan het komende jaar nog veel over marktperfecties horen. Wij voorzien in 2006 een klein dozijn van congressen en studiedagen hierover. Er is dus ruime gelegenheid voor goede diagnoses en goede oplossingen.