



VROMraad

Stap voor stap

Naar hervorming van het woningmarktbeleid

Advies 077

Februari 2010

INHOUDSOPGAVE

1	Crisis	5
2	De woningmarkt: vraaguitval en evenwichtsstoornis.....	8
3	Crisismaatregelen op de woningmarkt.....	11
4	Perspectief op hervorming van het woningmarktbeleid.....	14
5	Het woningaanbod: differentiatie en flexibiliteit	16
6	De koopsector uit het isolement	19
7	De huursector volwassen	21
8	De woningcorporaties, partij in het woonbeleid.....	24
9	Conclusie: keuzes in tijden van crisis	27
Bijlage 1	Samenvatting aanbevelingen uit 'Tijd voor keuzes'	30
Bijlage 2	Overzicht genomen crisismaatregelen	33
Bijlage 3	Samenstelling VROM-raad.....	36

1 Crisis

de huidige woningmarkt in crisis

De economische crisis gaat aan de woningmarkt niet voorbij. Veel consumenten maken vanwege een toenemende onzekerheid pas op de plaats. De prijzen van woningen dalen, de doorstroming op de woningmarkt stagneert en de woningbouw stopt. In 2010 en 2011 zullen veel minder woningen worden opgeleverd. Woningcorporaties stellen hun nieuwbouw- en herstructureringsambities sterk naar beneden bij. Ontslagen en faillissementen zijn aan de orde bij ondernemers en toeleveranciers in de bouw, bij architectenbureaus en bij makelaars en financiële dienstverleners. Een deel van de consumenten raakt daadwerkelijk in de problemen, omdat zij de woonlasten niet meer kunnen opbrengen (werkloosheid, dubbele woonlasten). Naast betalingsrisico's zijn er ook vermogensrisico's: een fors aantal consumenten is kwetsbaar vanwege een hoge hypotheekschuld in verhouding tot de waarde van de woning.

structurele onevenwichtigheden op de woningmarkt

De situatie op de woningmarkt verschilt sterk met de situatie op de woningmarkt van enkele jaren geleden. Maar ook toen was de woningmarkt allerm minst 'gezond': jarenlang zijn de koopprijzen zeer sterk gestegen, waardoor de koop- en de huursector uit elkaar gegroeid zijn. Dit hinderde de doorstroming tussen koop en huur en het bemoeilijkte de kans voor starters om toe te treden. In het advies 'Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans' (VROM-raad, 2007) is dit uiteengezet. Daar is aan toegevoegd dat deze situatie mede ontstaan is door het inconsistente overheidsbeleid: sterke stimulering van de vraag (in huur- en koopsector) zonder dat het aanbod daarin kon meegroeien. Het woningmarktbeleid, zo luidde de conclusie, kan daarom onmogelijk consistent en effectief genoemd worden. Een integrale en ingrijpende hervorming van het woonbeleid ligt daarom voor de hand¹. Een centraal doel hierbij dient keuzevrijheid voor de consument te zijn met als uitwerking eigendomsneutraliteit van beleid: niet de overheid, maar de burger kiest voor huren dan wel kopen van de woning.

De voorstellen van de VROM-raad kenden een breed draagvlak bij de belangenorganisaties². Vanwege de inhoud van het coalitieakkoord van het huidige kabinet (2007) was er op het niveau van de landelijke politiek weinig ruimte voor reflectie op deze voorstellen. Hierin was vastgelegd dat er geen voorbereidingen in denken en doen getroffen zouden worden voor hervormingen van de woningmarkt (fiscale behandeling van de eigen woning ongewijzigd laten, alleen een inflatievolgend huurbeleid).

crisismaatregelen en heroverwegingen

Met diverse crisismaatregelen heeft het kabinet zich ingezet om de woningmarkt vlot te trekken. Ook provincies en gemeenten lieten zich niet onbetuigd. Buiten de woningmarkt heeft de rijksoverheid zich geconcentreerd op steun aan de financiële sector (kapitaalinjecties in de bankwereld), dit om te vermijden dat er grote systeembanken 'om zouden vallen'. Na deze maatregelen is de beleidsmatige aandacht sterk geconcentreerd

¹ In bijlage 1 is een overzicht van de voorstellen uit het advies 'Tijd voor keuzes' opgenomen.

² Dit bleek tijdens consultaties bij betrokken partijen door de VROM-raad na het uitbrengen van het advies 'Tijd voor keuzes' (2007). Op 20 maart 2008 is het briefadvies 'Uitkomsten maatschappelijke consultatie 'Tijd voor keuzes' aangeboden aan de minister van WWI.

op de effecten van de crisis op het begrotingstekort. Dit tekort dreigt op te lopen tot 6% in 2010 en er is een zoektocht gaande om tot bezuinigingen van rijksuitgaven te komen (mogelijk circa € 35 miljard).

In opdracht van het kabinet zijn twintig ambtelijke werkgroepen geformeerd om tot voorstellen te komen. Eén ervan is de ambtelijke werkgroep Wonen, die de opdracht heeft scenario's te ontwikkelen om tot 2015 € 2,5 miljard te bezuinigen. In deze heroverweging worden de volgende posten meegenomen: fiscaliteit eigenwoning, huurtoeslag, locatie- en stedelijke vernieuwingssubsidies (BLS, ISV), huurprijnsregulering en het vermogen van de woningcorporaties.

Het ambtelijke rapport wordt in het tweede kwartaal van 2010 verwacht. Daarna is het aan het Kabinet om op basis van de rapporten van de twintig werkgroepen tot een voorstel aan het parlement te komen. Minister Van der Laan heeft in de Kamer aangegeven, dat hij de voorstellen van de werkgroep gaat toetsen aan acht criteria³.

De crisis heeft inmiddels nieuwe politieke ruimte geboden: het 'denkverbod' op hervormingen in het woonbeleid is opgeheven en de agenda in de beleidsontwikkeling is verruimd. Wel mag gezegd worden dat vooral die hervormingen worden gezocht die al direct een verlichting brengen op de rijksbegroting. Een zoektocht naar geld is niet vanzelfsprekend een zoektocht naar hervormingen. En sommige hervormingen kosten misschien aanvankelijk geld, terwijl ze pas later (veel) besparingen opleveren.

dit advies

In dit advies wil de VROM-raad overwegingen aanreiken ten behoeve van de lopende discussie over de aanpak van de crisis en de zoektocht in de Heroverwegingen. De raad put hierbij ondermeer uit het eerdere advies 'Tijd voor keuzes'. Voor de raad staat het eindbeeld van een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt, met als centrale begrippen keuzevrijheid en eigendomsneutraliteit, onverkort overeind. Door de kredietcrisis en de economische recessie is het des te meer van belang de bestaande interventies op de woningmarkt grondig te overdenken en mogelijke maatregelen zorgvuldig te 'timen'.

De centrale vraag van dit advies luidt:

welke maatregelen zijn gewenst op de huidige woningmarkt in crisis, die voorsorteren op een structurele hervorming van het woonbeleid?

De raad adviseert de crisis te gebruiken als impuls voor structurele hervormingen op de woningmarkt. Voor hervormingen is niet alleen een economisch, maar ook een politiek klimaat nodig ('verspil nooit een goede crisis'). Wat dit laatste betreft heeft de regering een voorname sleutel in handen. Van de regering mogen drie dingen verwacht worden: het uiteenzetten van een toekomstvisie ('daar gaat het heen'), het aangeven van een hervormingspad daarnaar toe ('stappen daar naar toe') en het nemen van een aantal maatregelen op korte termijn. Deze dienen met elkaar in lijn te liggen, dat wil zeggen dat de maatregelen voor de korte termijn voorsorteren op de meer ingrijpende hervormingen op de woningmarkt. Als belangrijke uitgangspunten bij de te nemen maatregelen noemt de raad (1) vertrouwen en zekerheden bij partijen op de markt, (2) de flexibiliteit op de woningmarkt en (3) eigendomsneutraliteit van het beleid.

³ 1) dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten? 2) levert het voldoende op? 3) gaat het functioneren van de woningmarkt erop vooruit, in die zin dat mensen sneller bij het huis kunnen komen dat ze willen? 4) hoe zit het met de betaalbaarheid voor de doelgroepen? 5) kunnen we het maatschappelijk vermogen van corporaties beter samen, als partners, aanwenden? 6) Wat betekent het voor het vertrouwen in de woningmarkt? 7) is er sprake van een voortreffelijk transitiepad 8) wat betekent het voor het voorkomen/ bestrijden van segregatie? (Tweede Kamer, 2009)

Dit vergt een scherp oog voor de maatschappelijke nadelen van het disfunctioneren van de woningmarkt. Het vergt ook een bredere analyse dan alleen een macro-economische beschouwing waarin overheidsbeleid primair als marktverstoring wordt beschouwd. De raad bepleit bij het traject van hervormingen en besparingen een nauwgezette inspectie en weging van alle waarden en variabelen. In dit advies geeft de raad deze waarden en variabelen later aan (paragraaf 4) .

Besparingen in de sector wonen op het vlak van subsidies en fiscale steun zijn zeer wel mogelijk, maar de termijn waarop een en ander wordt gerealiseerd, let nauw. Abrupte wijzigingen in subsidies en fiscale steun zullen de woningmarkt sterk onder druk zetten en de weg naar een succesvolle stapsgewijze hervorming blokkeren. De hervormingen kunnen alleen slagen als er voldoende ruimte is voor overgangsmaatregelen. Het vinden van middelen in de woonsector om de rijksbegroting te ontlasten, is dan ook een oefening in geduld. Wanneer dit geduld echter wordt opgebracht, liggen omvangrijke besparingsmogelijkheden in het verschiet.

Na een korte analyse van de situatie op de woningmarkt licht de raad de uitgangspunten voor hervorming van het woonbeleid toe. Deze uitgangspunten worden uitgewerkt in voorstellen voor beleid inzake het woningaanbod, de koopsector, de huursector en het corporatiestelsel.

2 De woningmarkt: vraaguitval en evenwichtsstoornis

forse vraaguitval

Door de kredietcrisis en de economische recessie is het algemene consumentenvertrouwen vanaf juni 2007 tot januari 2009 - met fluctuaties - sterk gedaald. Daarna is een voorzichtig herstel zichtbaar. Dit alles is van grote invloed op het gedrag van consumenten op de woningmarkt: ook het vertrouwen op deze markt is gedaald en inmiddels gestabiliseerd. Velen vinden de toekomst te ongewis om tot de aanschaf of de huur van een woning over te gaan. Veel doorstromers op de koopmarkt stellen hun verhuisbeslissing uit vanwege onzekerheid over hun eigen positie, omdat ze bang zijn hun huidige woning niet kwijt te raken of omdat ze onzeker zijn over de toekomstige koopprijsontwikkeling. Starters durven niet te kopen vanwege onzekerheid over hun eigen toekomst en over de ontwikkelingen op de woningmarkt. Daar komt bij dat het voor potentiële kopers lastiger is geworden om aan krediet te komen. Dit heeft niet zozeer te maken met inkomens- of renteontwikkeling (de betaalbaarheid is toegenomen), maar de banken zijn voorzichtiger geworden. Zij hanteren de voorwaarden voor kredietverlening strikter en/of brengen hogere kosten in rekening (extra risico-opslag). Het sterk gedaalde vertrouwen van de consument en de beperktere beschikbaarheid van krediet leiden tot forse vraaguitval in verschillende segmenten van de koopmarkt, wat weer doorwerkt op de huurmarkt. Ook in de geliberaliseerde huurmarkt is een vraaguitval waarneembaar, wat tot gevolg heeft dat de huurprijzen in dat deel van de huursector onder druk staan. Ten opzichte van het dieptepunt in januari 2009 is het consumentenvertrouwen weer wat gestegen.

gevolgen voor bestaande koopmarkt

De forse vraaguitval heeft tot gevolg dat op de bestaande koopmarkt het aantal transacties het afgelopen jaar sterk (30%) is gedaald. In 2008 werden er nog 182.392 bestaande woningen verkocht; een jaar later waren dat er nog maar 127.532 (Kadaster, 2010). In de afgelopen vier maanden is de verkoop weer licht aangetrokken. Wel zijn er duidelijke verschillen in verkooptijd. De woningen in de Randstad verkopen sneller dan in de rest van Nederland⁴. Ook voor de te koop staande woningvoorraad neemt de looptijd toe. Zo stond bijna 30% van de te koop staande woningen in het vierde kwartaal van 2009 langer dan een jaar te koop. Dat is 14% meer dan in hetzelfde kwartaal in 2008.

Er hebben zich het afgelopen jaar over de gehele linie prijsdalingen voorgedaan. De prijzen van verkochte bestaande koopwoningen lagen in december 2009 zo'n 5% lager dan een jaar geleden (Kadaster, 2010). De prijsdalingen doen zich het sterkst voor in de hoogste segmenten (dure koop, vrijstaand) van de woningmarkt en in de regio's waar de prijzen de afgelopen jaren ook het hardst zijn gestegen.

Drie (mogelijk deels overlappende) groepen zijn het meest kwetsbaar op de bestaande koopmarkt.

Ten eerste zijn daar diegenen die een grote hypotheeklast hebben in vergelijking met de waarde van hun woning (hoge loan-to-value-ratio). Naar schatting 425.000 huishoudens

⁴ Uitzondering hierop is Rotterdam waar de looptijd (105 dagen) vergelijkbaar is met het landelijke gemiddelde (108 dagen). De verkooptijd is met respectievelijk 55 en 64 dagen het kortst in Amsterdam en Haarlem. Leiden, Utrecht en Den Haag volgen hierna (NVM, 2009).

hadden in 2008 een hypotheekschuld die groter is dan hun woningwaarde (DNB en AFM, 2009). Deze mensen komen daadwerkelijk in de problemen als zij door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of scheiding gedwongen worden hun woning te verkopen en genoeg moeten nemen met een prijs die onder de uitstaande hypotheek ligt. Ten tweede zijn er groepen die kwetsbaar zijn, omdat de woonlasten hoog zijn ten opzichte van hun inkomen (hoge woonquote). In 2008 was de woonquote voor naar schatting 430.000 huishoudens hoger dan wat volgens het Nibud maximaal is op te brengen zonder te moeten bezuinigen op andere bestedingen. Ten derde is er een groep die in de problemen komt, omdat zij in goede tijden financiële constructies zijn aangegaan, die in economisch mindere tijden (zeer) ongunstig uitpakken (koopsompolissen, beleggingsverzekeringen, etc). Het aantal gedwongen verkopen ligt nog relatief laag, maar het begint de laatste maanden op te lopen. Het meest kwetsbaar op de woningmarkt zijn diegenen met een hoog betalingsrisico en hoge restschuldrisico zonder Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Dit zijn naar schatting 80.000 huishoudens (Brosens, 2009).

Dat de crisis op de woningmarkt leidt tot een waardedaling, hoeft niet onmiddellijk als een probleem gezien te worden. Men zou kunnen redeneren dat dit hoort bij een 'normale marktwerking' en dat dit ook 'een gezonde correctie' is op de hoog opgelopen prijzen gedurende de laatste tien tot vijftien jaar. Op dit moment zit de waardedaling vooral aan de bovenkant van de woningmarkt en in gebieden die een zeer scherpe stijging van woningprijzen hebben meegemaakt. Niettemin mag bedacht worden dat achter elk object met een bepaalde waarde en een waardedaling een lening staat, welke niet omlaag gaat bij een waardedaling. Het onderpand kan aan erosie lijden, waardoor de kredietverschaffer meer zekerheden en aanvullende stortingen wil zien. De gebruiker zal terughoudend zijn met verkoop en verhuizing, omdat dan het verlies genomen moet worden.

gevolgen voor de bestaande huurmarkt

Huurders zijn minder gevoelig voor de conjuncturele schommelingen. Uiteraard kunnen ze net als kopers in problemen komen, omdat ze vanwege werkloosheid hun woonlasten niet meer kunnen dragen, maar de waardedalingen raken hen niet direct. Wel is er het effect dat kopers die in moeilijkheden komen, uitwijken naar de huursector en dat huurders hun stap naar de koopmarkt vanwege de onzekerheden en risico's uitstellen. Dit kan tot verdringing leiden van groepen in de lagere segmenten van de sociale huursector en tot langere wachtlijsten. Daarnaast is ook in de huursector sprake van een lagere mobiliteit: niet alleen tussen huur en koop, maar ook tussen huursegmenten. Een forse vraaguitval en minder verkopen op de bestaande koopmarkt gaat gepaard met een toegenomen vraag en lagere mobiliteit op de huurmarkt. In het geliberaliseerde deel van de huurmarkt is er daarentegen sprake van vraaguitval en prijsverlagingen.

gevolgen voor de woningbouw

De vraaguitval in de woningbouw is goed af te lezen aan de ontwikkeling van het aantal verkochte nieuwbouwwoningen (Monitor Nieuwe Woningen, 2009). Lag het aantal verkochte woningen per kwartaal in de jaren 2005 en 2006 nog rond de 10.000, vanaf begin 2007 is dit aantal afgenomen tot 3149 in het eerste kwartaal van 2009. Daarna heeft zich een licht herstel ingezet⁵. Dit herstel doet zich vooral voor bij eengezinswoningen en in het goedkope en middeldure prijssegment. Ondanks deze forse vraaguitval lijkt dit jaar

⁵ tweede kwartaal 2009 3978 verkochte woningen en derde kwartaal 2009 5061 verkochte woningen.

de terugval in de woningbouwproductie nog mee te vallen. De bouwproductie reageert vertraagd, omdat wat nu gerealiseerd wordt, één à twee jaar geleden is verkocht. In de woningbouw zal de grote daling nog komen. De prognoses lopen uiteen: een terugval van 70.000 woningen tot 50.000 - 60.000 woningen per jaar is niet onwaarschijnlijk.

De afname van de woningbouwproductie laat zich binnen de bouwnijverheid goed voelen: er zijn ontslagen en faillissementen van ondernemers en toeleveranciers in de bouw. Ook aanverwante sectoren als architectenbureaus, makelaars en financiële dienstverleners krijgen gevoelige klappen⁶.

Binnen de woningbouwproductie is het aandeel door corporaties gerealiseerde huur- en koopwoningen in de periode 2004-2008 gegroeid. In 2008 namen woningcorporaties 46% van de bouwproductie (36.500 woningen) voor hun rekening. Maar de crisis noodzaakt vanwege kasstroomproblemen vele corporaties hun nieuwbouw- en herstructureringsambities sterk naar beneden bij te stellen (CFV, 2009). Bovendien zijn corporaties bij de ontwikkeling van huurwoningen ook sterk afhankelijk van de afzet van koopwoningen in het plangebied. Het is daarom zeer onwaarschijnlijk dat deze stijgende lijn van door corporaties gerealiseerde woningen zich in 2010 en 2011 zal voortzetten.

structurele onevenwichtigheden op de woningmarkt

De crisis, zoveel is wel duidelijk, leidt tot aanzienlijke problemen op de woningmarkt. Maar dit betekent niet dat voor de crisis alles in kannen en kruiken was. Integendeel, de woningmarkt was ernstig uit balans. Er was sprake van in de jaren ervoor sterk gestegen koopprijzen, een scherpe kloof tussen de huur- en de koopsector en een stagnerende doorstroming binnen en tussen verschillende marktsegmenten, instabiliteit en kwetsbaarheid voor conjunctuurschommelingen, betaalbaarheidsproblemen bij diverse groepen, problemen voor starters aan de onderkant van de huur- en koopmarkt en sterk gestegen bouwkosten als gevolg van schaarste (VROM-raad, 2007). Het overheidsbeleid is mede verantwoordelijk voor deze problemen. Enerzijds beperkt de overheid de mogelijkheden voor aanbodverruiming door het ruimtelijk beleid, het kwaliteitsbeleid en het grondbeleid, anderzijds is er voor velen een (forse) ondersteuning van de vraag. Dit werkt spanning en prijsstijgingen in de hand. Het roept ook vragen op over consistentie en effectiviteit van het gevoerde beleid.

dubbele ziekte

De crisis op de woningmarkt komt dus bovenop de structurele onevenwichtigheden die er al op de woningmarkt bestonden. Er is sprake van een dubbele ziekte, waarbij de crisis duidelijk maakt en uitvergroot welke mankementen en onevenwichtigheden er al jaren bestonden. De verschijnselen zijn uitdrukking van ontwikkelingen die zich in de afgelopen vijftien jaar hebben voorgedaan, zoals onder meer de internationalisering van het monetaire beleid, de grotere conjunctuurgevoeligheid van de woningmarkt door het groter aandeel eigenwoningbezit, de toegenomen kwetsbaarheid van huishoudens door de forse hypotheeklast en door risicovolle financieringsconstructies, de terugtrekkende overheid in onder meer het woningbouwbeleid en de afhankelijkheid van de exploitatieoverschotten bij de woningbouw van de gebiedsontwikkeling.

⁶ Het EIB verwacht een banenverlies van 45.000 arbeidsjaren in de periode 2009-2011 (EIB 2009).

De NVB verwacht dat 20% van de bouwbedrijven het loodje zullen leggen en dat 75.000-100.000 banen binnen en buiten de bouw zullen verdwijnen (NVB, 2009).

3 Crisismaatregelen op de woningmarkt

crisismaatregelen van het Rijk

Na het zichtbaar worden van de kredietcrisis heeft het kabinet gekozen voor omvangrijke steunoperaties aan enkele banken. Dit heeft de vorm gekregen van kapitaalinjecties en garantieregelingen. Daarna is op 25 maart 2009 het regeerakkoord aangevuld met het aanvullende beleidsakkoord 'Werken aan de toekomst' met hierin een fors en uiteenlopend stimuleringspakket.

Inmiddels heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen om de investeringen op de woningmarkt enigszins op peil te houden, om zo de doorstroming op de markt te bevorderen en grootschalige werkloosheid in de bouwnijverheid en aanverwante sectoren tegen te gaan. De belangrijkste zijn:

- garanties en zekerheden voor de consument: er is een (tijdelijke) verhoging van de grens van de Nationale Hypotheekgarantie naar 350.000 euro en een betere benutting van de woonlastenfaciliteit hierin;
- garanties en zekerheden voor corporaties en marktpartijen: er is een tijdelijke verhoging van de WSW-borgingsgrens en er is een garantie van ondernemersfinanciering in de maak;
- stimulering woningbouw: een stimuleringsbudget woningbouw van € 395 miljoen in drie tranches;
- stimulering van duurzame investeringen: verschillende maatregelen gericht op particulieren en woningcorporaties (o.a. energie-investeringsaftrek);
- wegnemen belemmeringen in de wet- en regelgeving: Crisis- en Herstelwet, benutting van de Leegstandswet.

crisismaatregelen provincies, gemeenten en marktpartijen

De rijksoverheid is zeker niet de enige partij die maatregelen neemt. Ook op provinciaal en lokaal niveau zijn er initiatieven. Deze zijn er hoofdzakelijk op gericht om te voorkomen dat de woningbouwproductie en stedelijke vernieuwing sterk terugvalt (NVB, 2010). Het gaat (globaal genomen) om de volgende soorten maatregelen:

- garanties en zekerheden aan de consument: bijvoorbeeld opkoopfondsen voor onverkoopbare woningen, inruilgaranties;
- garanties en zekerheden voor corporaties en marktpartijen: bijvoorbeeld de bouwgrond pas afrekenen als een bepaald percentage is verkocht, opkoopfondsen voor onverkoopbare woningen of de garantie dat corporaties of beleggers onverkoopbare woningen overnemen;
- directe financiële steun aan de consument: Voorbeelden hiervan zijn de koopsubsidie, de verruiming van de starterslening of de financiering van dubbele woonlasten;
- directe financiële steun aan corporaties en marktpartijen: bijvoorbeeld versnellingsubsidie, verlagen of bevriezen van grondprijzen, zachte leningen;
- aanpassing van wet- en regelgeving: verruimen termijnen hypotheekofferte, versnellen procedures;
- herprogrammeren: meer goedkoop en middelduur, meer cascowoningen, meer Koopgarant- en Huurkoopconstructies, grond uitgeven in erfpacht in plaats van verkoop;
- temporiseren van de bouw: opknippen en faseren van projecten.

crisismaatregelen in het buitenland

Ook in andere Europese landen zijn door de diverse overheden maatregelen genomen om de crisis te beteugelen. Deze lopen per land nogal uiteen. Overall is veel aandacht en inspanning gericht op het steunen van de banken (garanties) en in tweede instantie op maatregelen die direct van betekenis zijn voor de woningmarkt. Beperken we ons tot het laatste, dan zien we het volgende patroon (Dol *et al.*, 2009, 2010).

In Frankrijk wordt de nieuwbouw van koopwoningen voor koopstarters gestimuleerd, worden nieuwe investeringen in sociale woningbouw en de stedelijke vernieuwing gedaan en wordt energiebesparing bij particulier eigenaren gestimuleerd.

In Zweden beperkt de overheid zich tot het verruimen van de staatsgarantie op hypotheeklen voor nieuwbouwwoningen. Ook in Oostenrijk zijn de maatregelen met directe betekenis voor de woningmarkt beperkt: een kleine uitbreiding van de gesubsidieerde inleg in een bouwspaarregeling. Spanje daarentegen, een land met zeer grote prijsstijgingen in het onroerend goed de laatste jaren, heeft op diverse terreinen maatregelen afgekondigd. Deze zijn gericht op het voorkomen van betaalbaarheidsproblemen bij eigenaar-bewoners, op het in stand houden van de gesubsidieerde woningbouw en op het stimuleren van de huursector (als reactie op leegstand en speculatie in het eigenwoningbezit). Interessant is ook dat (voor nieuwe gevallen) de hypotheekrenteaftrek boven een (strakke) inkomensgrens zal komen te vervallen in 2011. Van deze maatregel wordt een stimulus tot aankoop in 2010 verwacht.

Ook in Engeland en Ierland is een uitgebreid pakket van maatregelen afgekondigd. Deze lopen uiteen van bevordering van middelen voor hypothecaire leningen, stimulering van de woningbouwproductie en de vraag naar koopwoningen tot steun aan eigenaar-bewoners met betalingsproblemen. In Duitsland zijn geen directe maatregelen genomen om de gevolgen van de crisis voor de woningmarkt te beperken. De urgentie is er ook minder hoog dan in Engeland. De Duitse woningmarkt is al jaren stabiel en wordt gekenmerkt door een vlak prijsverloop van koopwoningen en een zeer bescheiden nieuwbouwproductie.

Er doemt dus een zeer divers beeld op. In sommige landen is sprake geweest van explosieve prijsstijgingen en daar komt de crisis vanzelfsprekend harder aan. Daarnaast is veel aandacht uitgegaan naar steun aan het financiële stelsel als zodanig, iets wat voor de woningmarkt die in sterkere mate dan in het verleden conjunctuurafhankelijk is, van grote betekenis is. De onderzochte landen tonen ook verschillen in de structuur van de woningmarkt. Engeland, Ierland en Nederland hebben een zogenaamde 'doorstroommarkt'. In een dergelijke markt wordt via nieuwbouw aan de bovenkant van de markt en verhuisketens, vanuit de voorraad ingezet op een relatief hoge mobiliteit en een hoog aantal transacties. Landen als België en Duitsland kennen een meer 'statische koopwoningmarkt'. Op deze markten spelen particulieren een grotere rol als opdrachtgever en leiden veranderende woonwensen meer tot woningaanpassing dan tot verhuizen. Het aantal transacties is lager en deze markten zijn minder dan doorstroommarkten afhankelijk van de ontwikkelingen in de conjunctuur.

kortom

Bij de inzet van de Nederlandse maatregelen valt de raad een drietal zaken op.

Er is begrijpelijk vooral aandacht dat 'het weer gaat lopen', dat de markt niet stil valt en dat de nieuwbouw en de transacties zoveel mogelijk op peil blijven. Er worden garanties en

zekerheden verstrekt aan partijen om aarzelingen bij het doen van investeringen te overwinnen. Daarmee is nog geen stap gezet in de richting van een hervorming. Daarbij komt dat bij elke steunverlening bezien moet worden wanneer de effecten hiervan merkbaar kunnen zijn. Is dit op korte dan wel op langere termijn? Ook is lastig aan te geven tot welke grens en welke termijn de steunmaatregelen gegeven moeten worden. Sommige steunmaatregelen in de woningbouw zullen eerst in 2012 merkbaar zijn en gaan werken in een situatie die weer geheel anders kan zijn dan in 2010. Dit kan ertoe leiden dat maatregelen die anti-cyclisch bedoeld waren, procyclisch gaan werken.

Primair is het gewenst eerst duidelijkheid te verschaffen over de toekomst en de wenselijke structurele hervormingen van de woningmarkt. In het advies 'Tijd voor keuzes' uit 2007 heeft de VROM-raad hiervoor voorstellen gedaan. Vervolgens kunnen die maatregelen naar voren worden gehaald die op de korte termijn de huidige crisis op de woningmarkt kunnen helpen oplossen. Op de korte termijn kan het verlagen of het (mogelijk alleen voor starters) afschaffen van de overdrachtsbelasting als crisismaatregel een positief effect hebben op de mobiliteit op de woningmarkt. Hierbij dient wel voorkomen te worden dat een deel van deze maatregel in stijgende woningprijzen neerslaat. Ook moet financiële dekking gevonden worden voor deze inkomensderving bij het Rijk. Hiertoe kan het eigenwoningforfait verhoogd of de hypotheekrenteaftrek beperkt worden. Deze ingrepen zijn - zie paragraaf 6 - in lijn met de voorgenomen hervorming van de woningmarkt.

4 Perspectief op hervorming van het woningmarktbeleid

Naar het oordeel van de raad is het niet erg waarschijnlijk dat de oude verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt van voor de crisis, na de crisis onverkort zullen terugkeren. Er zijn ontwikkelingen gaande of aanstaande die maken dat de toekomstige woningmarkt anders zal functioneren:

- in demografische zin: landelijk gezien een verdere huishoudentoeename, maar in sommige delen van het land een afname, meer kleine huishoudens, vergrijzing;
- in ruimtelijke zin: grotere verschillen tussen (spanning op de woningmarkt van) de regio's;
- in economische zin: perspectief van voortdurende waardestijging is met de crisis verdwenen, waardoor partijen aan de vraag- en de aanbodkant veel meer zullen (moeten) incalculeren dat de waardeontwikkeling niet vanzelfsprekend volgens een stijgende lijn verloopt. De uitgave van heden kan niet altijd betaald worden met een verwachte waardeopbrengst van morgen. Dit vraagt een fundamentele herbezinning van de huidige financiële constructies;
- in sociaal-culturele zin: trends naar tijdelijk wonen en meerhuizigheid, wonen met gelijkgestemden en verdienstelijking van het wonen (VROM-raad, 2009b).

In een bewegend palet zullen dus de eerste stappen naar hervorming gezet moeten worden. Dit vereist zowel een visie ('daar moet het naar toe') als een weloverwogen traject van transitie.

Over het eerste, de visie, heeft de raad in het advies 'Tijd voor keuzes' (2007) uitvoerig gesproken. Op deze plaats mag gememoreerd worden dat toegewerkt moet worden naar een woningmarkt die:

1. *evenwichtig* is (goede balans tussen vraag en aanbod, geen monopolies);
2. *redelijk stabiel* is (bepaalde conjuncturele gevoeligheid);
3. *doelmatig* is (geen verspilling van ruimte, overheidssteun);
4. *rechtvaardig* is (kwaliteit en toegang voor groepen van diverse inkomensniveaus, tegengaan sociaal-ruimtelijke uitsortering).

Over het tweede punt, het transitietraject merkt de raad op dat dit traject steeds zal moeten passen in de sociale, economische en ruimtelijke context. Het is zaak het transitietraject naar inhoud en tempo te relateren aan de economische, conjuncturele en regionale verschillen.

De raad ziet vier argumenten die de interventies van de overheid op de woningmarkt legitimeren (VROM-raad, 2007, 1999): (1) het verbeteren van de marktwerking (marktmeester, level playing field, bevorderen stabiele marktontwikkeling), (2) het tegengaan van externe effecten (wonen-woon omgeving, sociale segregatie) (3) het ontwikkelingsmotief (kwaliteit, duurzaamheid) (4) het rechtvaardigheidsmotief (toegang tot basiskwaliteit ongeacht het inkomen). In dit licht is één van de verantwoordelijkheden van de overheid het zorg dragen voor de betaalbaarheid in het wonen en dit impliceert het vaststellen van normen op dit vlak (definitie van de basiskwaliteit, van de maximale woonquote).

Voor de komende jaren onderscheidt de raad drie richtinggevende begrippen bij het werken aan hervorming op de korte en de lange termijn.

- *vertrouwen en zekerheden bij partijen op de markt*
Met het uitdragen van een heldere visie op de hervorming van het woonbeleid wordt aan partijen zekerheid geboden waar het naartoe gaat. Met het aangeven van de rol van de overheid (marktmeester, hoeder publiek belang, aanjager van private investeringen) wordt onzekerheid in de markt over wat je aan de overheid 'hebt', bestreden. Zekerheden en vertrouwen zijn niet alleen aan de orde aan de aanbodzijde van de markt ('producenten'), maar ook aan de vraagzijde ('consumenten').
- *flexibiliteit op de woningmarkt*
Om de dynamiek van de vraagzijde beter te kunnen opvangen, is flexibiliteit in het aanbod nodig. Dit betekent 'zachte' overgangen tussen huur- en koopsector en tussenvormen, tussen woningen en kantoren. Het betekent ook mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter te benutten (leegstandsbeleid). Daarnaast betekent het dat met financiële risico's (aankoop, investeringen) niet tot het uiterste wordt gegaan, maar er ruimte is om bij te sturen.
- *eigendomsneutraliteit en keuzevrijheid*
Voor een benadering waarin de overheid het eigenwoningbezit bevordert boven de huursector, ontbreken valide argumenten. De burger onderschat de voordelen van het eigenwoningbezit niet en deze huisvestingsvorm hoeft dus niet als een 'merit good' van overheidswege gestimuleerd te worden (VROM-raad, 2004). De raad spreekt een benadering waarin de keuze voor de huisvestingsvorm bij de burger wordt gelegd, veel meer aan. Deze is ook in lijn met vraaggericht beleid. Wel moet bij de uitwerking van beleid oog gehouden worden voor de specifieke verschillen tussen beide sectoren. In de koopsector speelt de vermogenskant een voorname rol, in de huursector het onderscheid tussen verhuurder en huurder (verantwoordelijkheden). Dit betekent ook dat het niet gaat om een 'technisch perfecte neutraliteit', wel om het streven om het instrumentarium (vraagondersteuning in beide sectoren) veel dichter bijeen te brengen.

Hierna zet de raad uiteen hoe aan voorgaande drie begrippen invulling kan worden gegeven wat betreft het woningaanbod, de rol van de koopsector, de huursector en de rol van de woningcorporaties.

5 Het woningaanbod: differentiatie en flexibiliteit

Het aanbod is volgens de raad een belangrijke sleutel in de hervorming van de woningmarkt op de korte en lange termijn. In 'Tijd voor keuzes' is aangegeven dat het voor het aanbod noodzakelijk is om op vier zaken in te zetten:

- aanbodverruiming (uitbreiding voorraad in gespannen woningmarkten);
- kwaliteit aanbod (vanwege verwachte welvaartsontwikkeling op de langere termijn, de noodzaak van duurzaamheid, de transformatie van de voorraad in ontspannen woningmarkten);
- differentiatie (vanwege keuzemogelijkheden en verscheidenheid);
- flexibiliteit (vanwege onzekerheden, dynamiek en verscheidenheid in vraag).

De crisis maakt dat de woningbouw in ieder geval de komende twee jaren sterk afneemt bij projectontwikkelaars en de woningcorporaties. Voor de korte termijn is er een sterke inzet nodig op aanbodflexibiliteit en -differentiatie, zekerheden/garanties voor de consument en op een meer gerichte inzet van financiële middelen.

Gezien de verwachtingen voor de toekomst (verdere huishoudengroei, toenemende regionale verschillen, vergrijzing, minder grote prijsstijgingen) moet het woningbouwbeleid zoals dat in de tweede helft van de jaren negentig in de vorige eeuw en begin deze eeuw is gevoerd, danig herijkt worden. Voor de langere termijn is een fundamentele herijking van de financiering van de woningbouw wenselijk en dient er een sterker accent gelegd te worden op de transformatie van de bestaande voorraad en het 'organisch bouwen'. Onder dit laatste verstaat de raad het kleinschaliger op meerdere locaties bouwen van woningen die direct aansluiten op de lokale vraag en ruimtelijke context.

De korte termijn

flexibiliteit en differentiatie van het aanbod

Met kleinere bouwfronten in uitleggebieden en met vormen van 'acupunctuur in bestaand stedelijk gebied' kan de flexibiliteit worden vergroot en de afhankelijkheid van het gedrag van enkele partijen worden verkleind. Dit leidt tot meer 'organische groei'.

Met het omzetten van koopwoningen in huurwoningen (onverkoopbare woningen), met het omzetten van huur- naar koopwoningen en met (meer) tussenvormen tussen huur en koop wordt de woningvraag niet alleen met nieuwbouw opgelost maar ook met aanpassing van arrangementen in de bestaande bouw (*sur place*).

Met (meer) particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap kan er meer ruimte gegeven worden aan de kracht van de vraag.

Voorts is grotere flexibiliteit denkbaar in allerlei vanzelfsprekende arrangementen. Te denken valt aan de afschrijvingstermijnen (vaste regel van vijftig jaar) en aan patronen in het bouwproces: industrieel flexibel en demontabel bouwen, 'solids' (gebouwen waarvan de functie niet van tevoren wordt vastgelegd) en 'onbestemd bouwen' (nieuwbouwprogramma zo lang mogelijk flexibel houden).

De mogelijkheden om leegstaande gebouwen en ruimtes te bestemmen voor wonen kunnen veel meer benut worden (leegstaande ruimtes boven winkels (zie ook VROM-raad, 2009c), monumenten, industrieel erfgoed, bedrijfs- en kantoorpanden).

Door nauwkeuriger naar de specifieke behoeften van de consument te kijken, komen woningen in beeld met zorg- en welzijnsarrangementen, starterswoningen, arrangementen van tijdelijke huisvesting, woningen met begeleiding en toeleiding naar onderwijs en werk, woongroepen en meergeneratiewoningen.

Met investeren in de kwaliteit van de leefomgeving kunnen mensen over de streep getrokken worden om naar tevredenheid te blijven wonen en van verhuizen af te zien. Voor anderen kan het betekenen een nieuwe woning in dit gebied te willen kopen en voor waardebehoud van het huidige vastgoed te kunnen zorgen.

De verantwoordelijkheid van de overheid is deze kleinere, meer flexibele en gedifferentieerde markt te faciliteren en ruimte te bieden voor nieuwe creatieve oplossingen. Creatieve oplossingen worden nu vaak in de weg gestaan door procedures, regels en bouwvoorschriften (zie ook VROM-raad, 2009b en 2009d). De crisis moet aangegrepen worden om deze belemmeringen weg te nemen. Ook is het aan te bevelen om bij de zoektocht naar creatieve oplossingen gebruik te maken van talentvolle jongeren (bouwvakkers, ontwerpers) die vanwege de crisis moeilijk aan een stageplaats, leerwerkplek of baan kunnen komen.

zekerheden en garanties van de consument

Het terugwinnen van het vertrouwen van de consument is de cruciale factor om de doorstroming op de woningmarkt weer op gang te krijgen. Maatregelen aan de aanbodzijde die gemeenten, projectontwikkelaars, woningcorporaties en anderen nemen om de risico's van de consument te verminderen en het vertrouwen te vergroten, verdienen dan ook steun. De overheid zou via risicodeelname aan deze fondsen kunnen bijdragen.

meer gerichte financiële stimulansen

Het stimuleringsbudget woningbouw heeft als belangrijkste doel de werkgelegenheid in de bouw op peil te houden. Het is nog te vroeg om iets te zeggen over de effecten van deze subsidieregeling⁷. Het gevaar van een dergelijk stimuleringsbudget is dat er projecten worden vlot getrokken die logischerwijs vanwege hun programma of kwaliteit slecht liepen, wordt onderkend. Zo dreigt er met name in het stedelijk gebied een overaanbod van koopappartementen te ontstaan. Ook in het stedelijk gebied is er een behoefte van de middenklasse aan grondgebonden woningen en stedelijk wonen in de luwte. Daarnaast is het voor de resterende locatiesubsidies zaak deze meer doelgericht in te zetten, dat wil zeggen voor binnenstedelijke locaties of voor locaties in de krimpregio's die complex zijn, omdat hier meerdere doelstellingen tegelijk behaald dienen te worden.

duurzame verstedelijking

De verstedelijkingopgave moet fundamenteel anders benaderd worden dan tien jaar geleden en de huidige luwte biedt mogelijkheden om dit daadwerkelijk te doen (VROM-raad, 2010a).

De productie zal de komende jaren dalen. Met name de realisatie van nieuwe woningen in de Randstad zal achterblijven bij de doelstellingen. Het is raadzaam deze periode te gebruiken om het concept van de duurzame verstedelijking in te vullen. In 2010 zal de VROM-raad een advies hierover uitbrengen.

⁷ Het EIB verwacht dat het stimuleringsbudget leidt tot 18.000 woningen extra in de periode 2010-2012 en tot het behoud van 2.500 arbeidsjaren in 2009, 15.000 arbeidsjaren in 2010 en bijna 12.000 arbeidsjaren in 2011 (EIB, augustus, 2008, Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw).

De lange termijn

fundamentele herijking financiering nieuwbouw en herstructureringsopgave

Op de langere termijn wordt het minder vanzelfsprekend om nieuwbouw- en stedelijke vernieuwingsprojecten op basis van verwachte waardeestijging te financieren, zoals dat de afgelopen vijftien jaar is gebeurd. Dat dit model zijn houdbaarheidsdatum overschreden heeft, blijkt nu al in krimpregio's met weinig vraag en dalende prijzen. In het komende decennium zal vermoedelijk de financiële bijdrage van de rijksoverheid aan de nieuwbouw- en herstructureringsopgave veel minder groot zijn dan in het verleden. Dit geheel vraagt om een fundamentele herbezinning op de financiering van de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve opgaven in stedelijke gebieden en krimpregio's. In het binnenkort te verschijnen advies van de VROM-raad over investeren in de kwaliteit van de leefomgeving (VROM-raad, 2010b) wordt dit vraagstuk uitgediept.

Om woningbouw- en herstructureringsprojecten financieel rond te krijgen zal op de toekomstige woningmarkt waarschijnlijk vaker in consortia gewerkt worden. Projectontwikkelaars zullen grootschalige projecten minder snel alleen trekken, maar de samenwerking aangaan met beleggers; niet alleen de institutionele vastgoedbeleggers, maar ook met 'equity partners' (Laverman, 2009a en 2009b). Er zullen naar verwachting nieuwe coalities, samenwerkingsmodellen en businessmodellen ontstaan. De raad acht ook na 2010 financiële steun van rijkszijde nodig voor duurzame verstedelijking. De middelen hiervoor kunnen door de rijksoverheid worden vrijgemaakt door een deel van de middelen in de huidige (fiscale) vraagstimulering hiervoor te bestemmen. Daarnaast kan gedacht worden aan het beprijzen van de externe effecten van de woningbouw (open-ruimteheffing).

Er ligt voor de rijksoverheid een opgave om andere financieringswijzen te ontwikkelen die duurzame verstedelijking mogelijk maken (VROM-raad, 2010a). Vragen hierbij zijn hoe de nieuwbouw- en transformatieopgave neerslaat in die gebieden waar dat vanuit maatschappelijk oogpunt het meest wenselijk is. Ook is relevant hoe huidige kwaliteitsambities zoals die ten aanzien van duurzaamheid, in deze nieuwe context behaald kunnen worden.

sterker accent op 'organisch' bouwen en transformatie woningvoorraad

In de gespannen woningmarktregio's kan het beste in de extra woningbehoefte worden voorzien door 'organisch' te bouwen: kleine bouwfronten, beter benutten bestaande voorraad, binnenstedelijk bouwen en daar waar buitenstedelijk gebouwd moet worden zoveel als mogelijk in concurrentie ontwikkelen. Naast de uitbreidingsbehoefte ligt er in de gespannen stedelijke regio's ook zeker een kwalitatieve opgave in met name vooroorlogse en vroeg-naoorlogse wijken.

In de ontspannen woningmarktregio's is er de opgave om de kwaliteit van de woon- en leefomgeving op peil te houden, dat wil zeggen de voorzieningen, de openbare ruimte en de woningvoorraad. Gericht investeren en transformeren zal noodzakelijk zijn om te voorkomen dat deze gebieden in een neerwaartse spiraal terechtkomen.

6 De koopsector uit het isolement

De koopsector is erg in zichzelf gekeerd en is moeilijk toegankelijk voor starters en doorstromers uit de huursector. De crisis heeft dit fenomeen alleen maar versterkt. Het komt tot uiting in een laag aantal transacties en een lange verkooptijd. Dit laatste heeft ook te maken met vraaguitval bij doorstromers uit de koopsector. Het is niet eenvoudig om de huidige woning verkocht te krijgen (tegen de prijs die de zittende bewoner - gezien de in het verleden betaalde prijs - voor ogen heeft) en dit leidt tot wachten. Hierbij is de overdrachtsbelasting, méér dan in het verleden het geval was, een rem op de doorstroming. Toen was er nog sprake van vrij omvangrijke kooprijstijgingen, waardoor de kopers hun kosten-koper (ongeveer 10% van de verkoopprijs) eerder hadden terugverdiend. Voor starters geldt, dat zij op het eerste oog baat hebben bij dalende huizenprijzen. Zij worden hier ook van verschillende zijden op gewezen. Maar hier staat tegenover dat zij vaak een lening nodig hebben van 100% of meer van het aankoopbedrag van de woning, terwijl alom inperkingen van ruime kredietfaciliteiten in ontwikkeling zijn. De balans tussen deze twee ontwikkelingen is niet helder en kan ook regionaal verschillende uitkomsten opleveren.

Algemeen wordt inmiddels de noodzaak onderkend om de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen in de eigen woning bij te stellen. Zowel macro- als micro-economisch is de afhankelijkheid van de hypotheekschulden te groot en in internationaal perspectief zeer hoog. Niet alleen de banken moeten meer 'vles op de botten' krijgen, dit geldt ook voor de eigenaar-bewoners. Het biedt ook (meer) mogelijkheden voor ouderen in een vergrijzende samenleving (pensioen, verzilvering voor zorg). Inmiddels worden de reeds eerder aangescherpte kredietvoorwaarden van de hypotheekbanken strikt toegepast. De kredietcrisis vergt dat de kapitaalbuffers van de banken versterkt worden. In de fiscale systematiek van de vraagondersteuning wordt echter lenen aangemoedigd en wordt aflossen ontmoedigd. Gezien de noodzaak van de kapitaalbuffers is een fiscaal gedreven beroep op het leenvermogen van de banken ongewenst.

Voorts is de vraagondersteuning in de koopsector de doelmatigheid voorbij. In het advies van de raad 'Tijd voor keuzes' is dit nader beargumenteerd: de steun is vooral gericht op de insiders, is omvangrijker bij stijgende inkomens en heeft belangrijk bijgedragen aan de hoge prijzen. De druk op de rijksbegroting is zeer hoog (de schuld van IJsland aan Nederland is zeven weken hypotheekrenteaf trek) en groeit elk jaar met 1 tot 2 miljard euro.

Hervorming van de fiscale instrumenten van de vraagondersteuning is daarom noodzakelijk. Langer uitstel hiervan is op grond van inhoudelijke en maatschappelijke gronden niet goed denkbaar en verdedigbaar. De raad adviseert bij de hervorming de drie bovengenoemde elementen te hanteren:

- versterken van de kansen op instroom van buiten: mobiliteit versterken, kloof tussen huur en koop verkleinen;
- versterken van het eigen vermogen in de woning: niet het lenen, maar het aflossen stimuleren;
- doelmatigheid in de besteding van overheidsmiddelen: steun richten op die groepen die deze (voor een bepaalde tijd) nodig hebben om te kunnen wonen.

Deze drie elementen geven in hun onderlinge samenhang richting aan de hervorming. Deze hervorming – het is al eerder gesteld – zal altijd gefaseerd moeten verlopen, omdat negatieve effecten op de markt zoveel mogelijk te mijden⁸. Het leidt tot een route om de overdrachtsbelasting te verminderen dan wel af te schaffen, om de aftrekbaarheid van hypotheekrente te hervormen, om de steun te concentreren op de groepen met een lager of een midden inkomen.

Hierbinnen zijn vele varianten mogelijk. In deze brief wil de raad niet één voorkeursvariant noemen. In onderstaand kader zijn een aantal - voor de hand liggende - varianten genoemd.

- 1. De overdrachtsbelasting kan in een aantal jaren worden afgeschaft (bijvoorbeeld twee tot drie jaar). Dit kan gefinancierd worden door aanpassingen in de hypotheekrenteaftrek en/of verhoging van het eigenwoningforfait. De zittende eigenaar-bewoners dragen zo bij aan verlaging van de drempel om toe te treden of door te stromen en aan het verhogen van het aantal transacties.*
- 2. De hypotheekrenteaftrek kan stapsgewijs worden aangepast. Dit kan op allerlei manieren. Om het aflossen te bevorderen, kan een (forfaitaire) annuïtaire belastingaftrek worden gehanteerd. Om de doelmatigheid te bevorderen, kan een (verschuivend) plafond van aftrekbedrag worden gehanteerd, kan de progressiviteit in de aftrektarieven worden verminderd, kan het aftrekpercentage worden verminderd of een combinatie hiervan. De uitzonderingspositie van de eigen woning in het fiscale stelsel (box 1) kan worden beëindigd (plaatsen in box 3 met mogelijke vermogensvrijstelling, schulden en bezit worden dan gelijk behandeld).*
- 3. Het eigenwoningforfait kan stapsgewijs worden opgetrokken. Dit forfait is economisch gezien laag en een verhoging ervan wordt gedragen door alle huizenbezitters en niet door het verhuizende deel.*

Daarnaast is in de koopsector de Nationale Hypotheek Garantie een instituut van zekerheid voor kopers en banken. De verhoging van de grens heeft een groter deel van de koopmarkt onder deze zekerheid gebracht en heeft bijgedragen aan marktstabiliteit. De regeling van de koopsubsidie (BEW) vergroot de toegankelijkheid van de koopsector voor lagere inkomens. De raad adviseert deze regeling te continueren tot het moment dat de eigendomsneutrale woontoeslag van kracht is. Dit laatste is, zoals eerder in het advies 'Tijd voor keuzes' aangegeven, het perspectief voor de langere termijn.

⁸ De voorbeelden in Denemarken (1986) en Zweden (1991) maken de noodzaak van een geleidelijke transformatie duidelijk (Boelhouwer *et al.*, 2001).

7 De huursector volwassen

Het belang van een goed functionerende huursector voor de woningmarkt is evident. Voor veel groepen is een huurwoning een probaat middel om in hun huisvestingsbehoefte te voorzien. Het vergt niet het afsluiten van een grote lening met verplichtingen, de woning kan in korte tijd worden betrokken en verlaten, het onderhoud kan aan de verhuurder worden overgelaten. Huren kan dus heel goed als een bron van vrijheid gezien worden. Dit doet niets af aan de kwaliteiten die een eigen woning voor veel groepen kan hebben: zelfbeschikking, vermogensvorming, mogelijkheid tot zelfexpressie in het wonen. In het advies 'Tijd voor keuzes' is het belang van keuzevrijheid voor de burger benadrukt: niet de overheid, maar de burger kiest een eigendomsvorm van de woning. Keuzevrijheid in de huursector betekent uiteraard ook een goede huurbescherming en een goede marktmacht van de huurder ten opzichte van de verhuurder. Verhuizen kost immers bedstro.

In dit licht mag ook de huurregulering in een breder perspectief worden beschouwd dan alleen als 'marktverstoring'. In de huidige wetgeving is een grens gesteld aan de maximale huurverhoging en via een woningwaarderingssstelsel is een 'maximaal redelijke huur' vastgesteld. Dit kan gezien worden als ingrijpen in de markt van overheidswege en een sta-in-de-weg van marktwerking, maar de raad wil aandacht vragen voor de maatschappelijke voordelen ervan. Het opent voor huishoudens met een bescheiden inkomen de route naar een woonsituatie met (tenminste) basiskwaliteit (externe effecten naar onderwijs, werk, samenleving, matigen segregatie). Ook met de huidige huurregulering zijn de huurquotes van huurders in de afgelopen twee decennia al fors verhoogd, waardoor de ruimte voor structurele verhoging van het huurpeil beperkt is. Verhoging van het huurpeil zal onvermijdelijk leiden tot druk op andere consumptieve uitgaven met alle economische effecten van dien of tot extra inkomensondersteuning met effecten op de rijksbegroting. Bij afschaffing van de huurregulering zal een grotere rol van het toezicht noodzakelijk zijn met het oog op ongewenste marktmonopolies en dit heeft nieuwe regeldruk tot gevolg.

Op hoofdlijnen onderscheidt de raad drie problemen in de huursector.

Voor een deel van de drie miljoen huurwoningen geldt dat de verhouding tussen prijs en kwaliteit verstoord is. Dit is in beide richtingen zichtbaar: er zijn matige woningen of woningen op een matige locatie met een relatief hoge huur, er zijn ook goede woningen of woningen op een goede locatie met een bescheiden huur. Deze verstoring is niet het enige probleem.

Daarnaast is ook hier een stagnatie in het realiseren van de verhuiswens te noteren. Er zijn lange wachtlijsten die - ook als administratieve relativering plaatsvindt - een kwaliteitswens aangeven die eerst na jaren van wachten gerealiseerd kan worden. Daarbij is de ruimte voor nieuwe instroom beperkt, waardoor outsiders lang moeten wachten op een huurwoning of moeten uitwijken naar elders (langer thuis blijven wonen, particuliere huur). Tot slot kent de huursector een geringe spreiding naar kwaliteit: wie in de huursector hogere kwaliteitsambities wil realiseren, loopt al snel vast. Door de hoge concurrentie van de koopsector in het midden- en hogere segment en door de werking van reguleringsgrenzen (liberalisatiegrens, aftoppingsgrens) is de huursector in Nederland vooral gevuld met huurwoningen tussen 350 en 550 euro. Echt goedkope en duurdere huurwoningen zijn in beperkte mate aanwezig.

debat over omvang van de overheidssteun in de huursector

In een aantal analyses (o.a. Centraal Planbureau 2008) wordt gesteld dat de overheidssteun in de huursector om en nabij de tien miljard euro bedraagt. Dit bedrag is een optelsom van de huurtoeslag, het huurbeleid van de woningcorporaties waarin een woning wordt verhuurd onder de grens van 100% maximaal redelijke huur en ten slotte de gesignaleerde kloof tussen de maximaal redelijke huur en een zogeheten markthuur. Echter, hier wordt aangenomen dat voor elke huurwoning een markthuur kan worden vastgesteld, welke rechtstreeks kan worden afgeleid uit de prijsontwikkeling op de koopmarkt. Daarmee worden er vele zaken in deze huurprijs geïmporteerd die de prijsontwikkeling in de koopsector bepalen: renteontwikkeling, kredietfaciliteiten en kredietbeleid bij hypotheek, fiscale steun in de eigenwoningsector, tekorten op deelmarkten in de koopsector. Zo wordt de zogeheten 'markthuur' een zeer fictieve huurprijs welke nooit zo op de huurmarkt gerealiseerd zal worden. En dan kan ook niet worden gesteld dat elke huurprijs onder deze 'markthuur' als overheidssteun moet worden gezien⁹. Daar komt bij, dat gezien de (hoge) woonquotes in de huursector het onwaarschijnlijk is dat de markthuur ver boven de maximaal toegestane huurprijs kan liggen (uitzonderingen daargelaten). Het bedrag van tien miljard euro steun berust dus op een misverstand.

naar een welvaartsvolgend huur(som)beleid

De raad ziet mogelijkheden om te schakelen in het huurbeleid van 'inflatievolgend' naar 'welvaartsvolgend'. Door de gemiddelde huurstijging te koppelen aan de ontwikkeling van lonen en uitkeringen is de betaalbaarheid en zekerheid van zittende huurders gediend. De ontwikkeling naar meer marktgeoriënteerde huurprijzen wordt hiermee mogelijk gemaakt in een ritme dat mede bepaald wordt door de ontwikkeling van de welvaart. De raad gaat er hierbij vanuit dat deze regulering niet het micro-niveau (woning) betreft, maar het meso-niveau (de instelling c.q. de woningcorporatie). Binnen de woningportefeuille ontstaat er dan ruimte voor differentiatie in de huuraanpassing.

meer marktprikkels binnen de gereguleerde sector

Wat betreft de prijsvorming zijn binnen de gereguleerde sector meer marktgeoriënteerde huurprijzen gewenst. Dit kan via aanpassing van het huidige woningwaarderingssysteem door de prijs beter de kwaliteit van de woning en de woonomgeving te laten representeren. De inzet moet daarbij zijn meer ruimte voor differentiatie:

- in huurprijsniveau *tussen* regio's: dit kan door regionale differentiatie van de maximaal toegestane huurprijs;
- in huurprijspatroon *binnen* regio's: dit kan door de kwaliteit van de woonomgeving anders en zwaarder te laten meewegen in de maximaal toegestane huurprijs;
- in energieprestatie en wooncomfort: door deze beter in de maximaal toegestane huurprijs tot uitdrukking te laten komen.

Hiermee is een verantwoorde route naar meer marktgeoriënteerde huurprijzen gegeven binnen kaders van wetgeving inzake huurprijsontwikkeling. Ook wordt op deze wijze ruimte geboden om in regio's waar de woningmarkt niet onder spanning staat, de omvang van de vrije huursector te vergroten.

Deze twee maatregelen (welvaartsvolgend huur(som)beleid alsmede aanpassing van het woningwaarderingssysteem) leiden tot meer flexibiliteit en differentiatie op de huurmarkt.

⁹ Voor de huurder komt daarbij dat hij in eerste instantie via de algemene belasting heeft meebetaald aan de hypotheekrenteaf trek en daarmee aan de stijging van de koopprijzen en dat hij in tweede instantie meer huur moet gaan betalen omdat zijn huurwoning een markthuur krijgt die past bij de prijs van de koopwoning.

Dit zal op termijn gevolgen hebben voor de keuzes van huishoudens tussen de verschillende segmenten van de huurmarkt. Waar in verschillende rapporten veel nadruk gelegd wordt op het bestaan van (goedkope) scheefheid (midden- en hoge inkomens in goedkope huurwoningen), stelt de raad dat dit fenomeen landelijk gezien bescheiden is. Dat er regio's zijn waar het meer voorkomt (het veelgenoemde voorbeeld van voormalige studenten in een sociale huurwoning in Amsterdam) doet hier niets aan af. Als het al een probleem is, dan is scheefheid op huishoudenniveau veelal tijdelijk en een resultante en niet een hoofdoorzaak van woningmarktfalen. De bescheiden omvang op landelijk niveau wordt duidelijk als de relevante grenzen van doelgroep (huurtoeslaggrens plus lagere middeninkomens - oude ziekenfondsgrens) en huurprijsgrens (aftoppingsgrens) in ogenschouw genomen worden. Volgens deze definitie is de scheefheid niet groter dan 4% in 2006 (was 6% in 2002). Dit is ook de keuze die de minister maakt in zijn brief over dit onderwerp (april 2009). Dit brengt de raad ertoe om te adviseren geen direct anti-scheefheidsbeleid (inkomenstoetsen bij huishoudens) te ontwikkelen: teveel beleid voor een te kleine groep. De raad raadt aan om 'aan de andere kant' te beginnen: ruimte voor differentiatie in huurprijzen binnen kaders.

In de visie van de raad maakt de betaalbaarheid integraal deel uit van de publieke taak van de overheid in het wonen. De normstelling op dit vlak is daarom een overheidstaak. Bij het invoeren van niet door de overheid vastgestelde inkomenshuren begeeft men zich op dit glibberige pad. Bedacht mag ook worden dat met inkomenshuren de gewenste afstemming tussen prijs en kwaliteit in het gedrang komt. Iets wat via allerlei beleidsarrangementen beoogd wordt, wordt dan door een ander beleidsarrangement uitgehold. De bestaande experimenten met 'Huur op Maat' zijn als experiment zeker interessant, maar de raad ziet op voorhand enkele knelpunten. Zo is het de vraag of er wel zoveel 'extra' huuropbrengsten gegenereerd kunnen worden door hogere huren bij de middeninkomens. Het is sowieso de vraag of huurders met hogere inkomens - voor zover aanwezig - de financierders moeten zijn van de betaalbaarheidsproblemen aan de onderkant. Dit is niet consistent met het beleid voor de koopmarkt waar de vraagondersteuning uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Als grootste bezwaar ziet de raad echter dat de relatie prijs-kwaliteit wordt losgelaten en er een kunstmatige vraag naar veel woonkwaliteit ontstaat, met allerlei ongewenste budgettaire consequenties.

8 De woningcorporaties, partij in het woonbeleid

De woningcorporaties beheren 2,4 miljoen sociale huurwoningen. Dit vertegenwoordigt een fors vermogen. Met dit vermogen zijn de corporaties in staat om ongeveer een derde deel van de bevolking te huisvesten, vooral de huishoudens uit de lagere en midden-inkomensgroepen. Over dit vermogen kan niet vrijelijk door de corporaties dan wel de overheid worden beschikt. Strikt juridisch gezien behoort het vermogen toe aan de woningcorporaties, zelfstandige private ondernemingen die in een publiekrechtelijke setting opereren. De publiekrechtelijke setting komt onder meer tot uiting in de bestemmingsplicht die aan dit non-profitvermogen is gehecht: het mag uitsluitend worden aangewend voor taken in de volkshuisvesting en de prestatievelden, genoemd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Dit zijn twee feitelijke factoren die beletten dat eenvoudigweg het vermogen van de woningcorporaties kan worden 'opgehaald' om de gaten in de rijksbegroting te dichten. Wie in het kader van de heroverwegingen de woningcorporaties wil belasten, kan daarom niet doen of het vermogen en de woningen eenvoudig en vrij ter beschikking van de rijksoverheid staan. Met de brutering ligt er een juridisch verankerd arrangement. Met negeren hiervan loopt de rijksoverheid het risico met lege handen te komen staan. Wel kan de overheid via het BBSH de volkshuisvestelijke taken nader omschrijven.

Iets anders is of de verdien capaciteit van de woningcorporaties kan worden vergroot (via ruimer huur- en/of verkoopbeleid) of - algemener gesteld - of het vermogen van de corporaties dat is neergeslagen in 'stenen', sterker geactiveerd kan worden ten behoeve van investeringen in de woonopgave. Hierbij valt de denken aan een bijdrage aan de te ontwikkelen woontoeslag, aan de stedelijke herstructurering en krachtwijken en aan de herstructurering van krimpgebieden.

In het debat hierover spelen enkele argumentaties een rol. Eén ervan is het debat over de omvang van de sector. Dit is niet onbelangrijk: zou blijken dat de sector van de woningcorporaties een te grote omvang heeft gezien de taken, dan kunnen via een krimp- en verkoopscenariò middelen worden gevonden die - al was het maar in indirecte zin - de druk op de rijksbegroting kunnen verlichten. Een tweede mogelijkheid is dat er op vrijwillige basis een uitruil tussen de corporaties en de overheid plaatsvindt. Deze mogelijkheid (zonder succes beproefd in het kader van de onderhandelingen ten tijde van de 'grote beweging' in 2004/2005) hield in dat corporaties via huurverhogingen meer inkomsten konden incasseren, waarvoor zij in ruil een deel van de huurtoeslag voor hun rekening zouden nemen.

Is de corporatiesector te groot? De raad meent dat de omvang van de corporatiesector idealiter een resultante is van de verhouding tussen vraag en aanbod op regionale woningmarkten. Immers, een sociale huurwoning in Delfzijl verlicht de druk op de Amsterdamse woningmarkt niet. Een landelijk kwantitatieve doelstelling of streefcijfer is dus van betrekkelijke waarde. De aandacht kan ook beter uitgaan naar de vraag of de maatschappelijke opgaven in het wonen op regionaal niveau adequaat door woningcorporaties worden opgepakt dan naar het getal. Daarnaast heeft de raad eerder vastgesteld dat er geen sprake is van een omvangrijke scheefheid in de sociale huursector, in die zin dat zeer veel huishoudens gebruik maken van een sociale huurwoning terwijl zij gezien hun inkomen op

de vrije markt terecht zouden kunnen. Als ook de huishoudens boven de grens van de huurtoeslag tot de grens van 33.000 euro per jaar tot de doelgroep gerekend worden (visie van de minister en conform het akkoord met de Europese Commissie), dan kan niet worden volgehouden dat de sociale sector te groot is en dat krimp hiervan moet worden nagestreefd. De omvang zal in de praktijk afhangen van onder meer de verhoudingen op de regionale markten, de economische ontwikkelingen en van de koopkracht.

Dat er binnen de sociale huursector veel meer differentiatie mogelijk en wenselijk is, staat buiten kijf. De raad denkt hierbij aan een grotere waaier in de sociale sector van woningen in kwaliteit, prijsklasse en eigendomsvorm. Ook kan op regionaal niveau per corporatie een keuze gemaakt worden in taakinvulling. De raad ziet deze liggen in woningen, woonomgeving, maatschappelijk vastgoed en wijkaanpak. In het advies van de raad 'Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen' (2009a) is dit nader toegelicht. De raad ondersteunt hierin ook het standpunt van de minister, zoals verwoord in zijn brief van 12 juni 2009 (Ministerie van VROM, 2009).

De opgave van de woningcorporaties betreft dan wel dezelfde thema's, maar is bepaald niet gelijklopend. In de steden (grote, middelgrote) liggen grote opgaven in oudere stadswijken, in regio's waar de bevolking krimpt, zijn vraagstukken van aanpassingen aan de nieuwe realiteit, in 'new towns' staat het vraagstukken van de kwaliteit van de voorzieningen en de leefbaarheid op de agenda.

De ruimte voor corporaties om te investeren in de opgave waar zij zich voor gesteld zien, is ook uiteenlopend. De situatie dat de investeringsruimte krappere is bij corporaties die een grote opgave hebben, terwijl de ruimte groter is als de opgave kleiner is, bestaat al geruime tijd. Zowel de uitspraak 'de corporaties zijn rijk' als 'deze zijn arm' raakt de werkelijkheid niet: de verschillen in investeringsruimte en opgaven zijn hiervoor te groot. Wel is duidelijk dat factoren als vennootschapsbelasting, wijkenheffing, inflatievolgend huurbeleid alsmede de sturing op kasstromen van grote invloed zijn geweest op de investeringsruimte. Financiering voor investeringen is lastiger te verkrijgen, bij huurders is nagenoeg geen ruimte om hogere huren in rekening te brengen¹⁰. Voor veel corporaties is verkoop van woningen een belangrijke bron van inkomsten geworden, maar als de markt tegenzit, kan van dit instrument geen financiële wonderen verwacht worden.

Het dilemma is juist in deze tijd van crisis veel verwacht wordt van de corporaties (investeren in bouw, anticyclisch investeren, beheer, leefbaarheid) en de overheid tevens reikhalzend kijkt naar de mogelijkheid om de vermogens van de corporaties te benutten voor het dichten van gaten in de rijksbegroting, terwijl de hiervoor beschikbare ruimte juist is gekrompen. Voor de raad geldt dat de functie van investeringen door woningcorporaties, juist in tijden van crisis, niet onderschat kan worden: door de massa, de schaal, de lange termijn en de concentratie van het bezit kunnen zij 'verschil maken' en een buffer vormen voor fluctuaties in de markt (stabilisatiefunctie).

In een door de raad voorgestaan beleid van investeringsactivering past geen hard krimpscenario en afroombegrag van de rijksoverheid. Evenmin past hierin het overhevelen van de huurtoeslag naar de corporaties met toestemming voor ruimer huurbeleid. Dit laatste creëert meer problemen dan oplossingen: de concurrentiepositie van de particuliere huursector wordt aangetast, een ruimer huurbeleid is begrensd door de

¹⁰ De netto huurquote bedroeg in 2006 27% bij de doelgroep en 21% bij de overige huurders. De totale woonquote (dus inclusief bijkomende woonkosten) was 43% (doelgroep) en 30% (overige huurders.). Bron: www.vrom.nl: dossier WoON 2006.

inkomenspositie van huurders en de corporaties worden met vragen van inkomensbeleid belast, een verantwoordelijkheid van de overheid.

De raad kiest voor het activeren van corporatievermogens voor investeringen in plaats van het afromen ervan. Eerder opperde de raad het vormen van een investeringsfonds, gevoed door bijdragen van corporaties, waarbij de omvang van de investeringsopgave van invloed is op de inbreng in het fonds (VROM-raad, 2003). Een grote investeringsopgave (nieuwbouw, herstructurering, wijkaanpak, krimp) betekent een kleine inbreng in het fonds, een kleine opgave leidt tot een grote inbreng. Zo worden corporaties gestimuleerd te kiezen voor investeringen: in het eigen bezit dan wel in het bezit van anderen via het investeringsfonds. Dit fonds – waarin zeggenschap voor Rijk, gemeenten en corporaties evenwichtig is georganiseerd - kan de rijksoverheid tot steun zijn bij de uitvoering van de grote opgaven (binnenstedelijk bouwen, herstructurering, oud particulier bezit, leefbaarheid, krimpregio's, duurzaamheid) en op deze wijze ook bijdragen aan het verlichten van de druk op de rijksbegroting. Het kan ook helpen om het debat over de investeringsopgave niet te laten verlammen door een wedstrijd tussen de wijkaanpak in de grotere steden en de krimpregio's in de periferie. Er is gewoon op allerlei terreinen in diverse gebieden nog heel veel te doen. Het Rijk doet er goed aan de wijkenheffing en de vennootschapsbelasting te bestemmen voor dit fonds. Hiermee wordt de lijn van activering boven afroming gevolgd. Hiermee wordt een belangrijke stimulans aan investeringen gegeven en daarmee ook het draagvlak voor het corporatiestelsel vergroot.

9 Conclusie: keuzes in tijden van crisis

de crisis als kans

De problemen als gevolg van de crisis en de structurele onevenwichtigheden op de woningmarkt zijn zodanig groot en urgent dat keuzes van de overheid dringend gewenst zijn. Het is te gemakkelijk om de crisis als motief te gebruiken om ingrijpende hervormingen op de woningmarkt uit of af te stellen. Hervormingen zijn geen luxe artikel, die alleen bij economische groei op de agenda mogen staan. Langer wachten leidt tot grotere problemen: voor vragers, aanbieders en ook voor de overheid zelf.

Intussen maakt de woningmarkt een transitie door naar een ander type markt, ingegeven door demografische, ruimtelijke, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. De crisis laat de mankementen zien in de bestaande woningmarktarrangementen en is daarmee een impuls voor hervormingen op de woningmarkt. Voor hervormingen is niet alleen een economisch, maar ook een politiek klimaat nodig. Voor dit laatste heeft de regering een voorname sleutel in handen: door het schetsen van een toekomstvisie, het uitzetten van een hervormingspad en het nemen van een aantal maatregelen op korte termijn. Deze maatregelen dienen met elkaar in één lijn te liggen.

Belangrijke uitgangspunten bij de te nemen maatregelen zijn (1) vertrouwen en zekerheden bij partijen op de markt, (2) de flexibiliteit op de woningmarkt en (3) eigendomsneutraliteit van het beleid.

wat nu te doen?

In deze brief heeft de raad op vier terreinen advies gegeven over te nemen maatregelen. Op de korte termijn komen deze op het volgende neer:

- flexibiliteit in woningaanbod en programmering
- aanpassing vraagondersteuning en overdrachtsbelasting in de koopsector
- versterken van de relatie tussen prijs en kwaliteit in gereguleerde huursector
- activering van corporatievermogens voor investeringen in de meervoudige opgave

In onderstaand overzicht zijn de adviezen meer uitgebreid weergegeven.

Aanbod:

- Vergroten van de flexibiliteit en de differentiatie van het aanbod.
- Bieden van zekerheden en garanties aan de consument.
- Focus bij inzet van financiële middelen op complexe locaties (binnenstedelijk/krimp).
- Werken aan duurzame verstedelijking.
- Voorbereiden van een fundamentele herijking van de financiering van de toekomstige nieuwbouw- en herstructureringsopgaven.

Koopsector:

- Met drie uitgangspunten (versterken van kansen op nieuwe instroom, versterken van het eigen vermogen bij de eigenaar-bewoner –van lenen naar aflossen - , verhoging van de doelmatigheid van overheidsuitgaven) is een aanpassing van de generieke vraagondersteuning aan te bevelen.
- In deze aanpassing zijn vele varianten denkbaar: een mix van afbouw overdrachtsbelasting, afbouw hypotheekrenteaftrek en aanpassing eigenwoningforfait.

- Koopsubsidie laten doorlopen tot eigendomsneutrale woontoeslag van kracht is.

Huursector:

- Inzet van welvaartsvolgend huur(som)beleid.
- Aanpassingen woningwaarderingssysteem: route naar meer marktprikkels ten einde de relatie tussen prijs en kwaliteit te verbeteren.
- Voorbereiden van de eigendomsneutrale woontoeslag.
- Vergroting niet-gereguleerde sector in ontspannen woningmarktgebieden.

Woningcorporaties:

- Zelfstandige private ondernemingen, werkend in een publiekrechtelijke setting.
- Sturing en ordening in lijn met voorstellen minister van 12 juni 2009.
- Activering van investeringen door middel van een investeringsfonds gevoed door bijdragen van woningcorporaties, afhankelijk van de investeringsopgave in eigen bezit.

Deze aanbevelingen moeten leiden tot een betere marktwerking binnen maatschappelijke en publiek geformuleerde kaders. Toegewerkt moet worden naar een woningmarkt die evenwichtig, stabiel, doelmatig en rechtvaardig is. Dit is - zoveel zal duidelijk zijn - een andere oriëntatie dan een oriëntatie waarin ongestoorde marktwerking leidend is en overheidsoptreden als marktverstoring wordt gezien.

Besparingen in de sector wonen op het vlak van subsidies en fiscale steun zijn zeer wel mogelijk, maar de termijn waarop een en ander wordt gerealiseerd, let nauw. De huidige ondersteuning door de overheid omvat zo'n twintig miljard euro per jaar en met een stapsgewijze aanpak is besparing en herschikking goed mogelijk. Met de huidige crisis op de woningmarkt zou het echter onverstandig zijn om abrupte wijzigingen door te voeren. Dit zal voor het functioneren van de woningmarkt, de bouwnijverheid en de algemene economie funest kunnen uitpakken en de weg naar een stapsgewijze hervorming juist kunnen blokkeren. Deze kunnen alleen slagen als er voldoende ruimte is voor overgangsmaatregelen. Het vinden van middelen in de woonsector om de rijksbegroting te ontlasten, is een oefening in geduld.

Nadat voor de lange termijn een hervormingsplan is vastgesteld, kunnen die maatregelen naar voren worden gehaald die de huidige crisis bestrijden en die de hervorming zichtbaar maken. Hiervoor heeft de raad enkele voorstellen gedaan (zoals flexibiliteit woningaanbod, overdrachtsbelasting, investeringsfonds). Met een dergelijke stap-voor-stap-aanpak komen dan ook besparingen in de overheidsuitgaven in beeld.

Geraadpleegde literatuur

- Boelhouwer**, P.J., M.E.A. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries (2001) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën. OTB, Delft.
- Brosens**, T. (2009) Hypotheekrisico's voor huizenbezitters, in: *ESB*, 16 oktober 2009, pp. 614-617.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting - CFV** (2009) *Sectorbeeld voornemens woningcorporaties, prognoseperiode 2009-2013*. Naarden.
- De Nederlandse Bank en Autoriteit Financiële Markten - DNB en AFM** (2009) *Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers*. AFM, Amsterdam.
- Dol**, K., J. Hoekstra en M. Oxley (2009) *Inventarisatie crisismaatregelen op de woningmarkt in negen Europese landen*. Rapport in opdracht van VROM-raad/VROM-WWI. OTB, Delft.
- Dol**, K., H. van der Heijden en M. Oxley (2010) *Economische crisis, woningmarkt en beleidsinterventies; een internationale inventarisatie*. Rapport in opdracht van VROM. OTB, Delft.
- Economisch Instituut Bouwnijverheid - EIB** (2009) *Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw*. Rapport in opdracht van het ministerie van VROM. Amsterdam.
- Kadaster** (2010) *Vastgoedbericht december 2009*. Persbericht 21 januari 2010. Apeldoorn.
- Laverman**, W. (2009a) 'Nieuwe businessmodellen nodig voor woningontwikkelaars', in: *Building Business*, september 2009, pp.14-17.
- Laverman**, W. (2009b) 'Grootschalige projecten zullen vaker in samenwerking worden ontwikkeld', in: *Building Business*, september 2009, pp. 12-13.
- Ministerie van VROM** (2009) Brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie over 'voorstellen woningcorporatiestelsel'. TK 2008-2009, 29 453, nr. 118.
- Monitor Nieuwe Woningen** t/m 3^e kwartaal 2009. www.monitornieuwewoningen.nl.
- NVB** (2009) *Thermometer koopwoningen najaar 2009*. Voorburg.
- NVB** (2010) *Overzicht crisismaatregelen*. http://www.nvb-bouw.nl/Nieuws/Dossier_kredietcrisis/Dossier_Kredietcrisis (1 februari 2010).
- Nederlandse Vereniging van Makelaars - NVM** (2009) *Eerste tekenen broos herstel woningmarkt*. Persbericht 8 oktober 2009. Nieuwegein.
- Tweede Kamer** (2009) *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2010*. Handelingen 2009-2010, nr. 17, Tweede Kamer, pag 1298.
- VROM-raad** (1999) *Wonen, beleid en legitimiteit*. Advies 014. Den Haag.
- VROM-raad** (2003) *Omgaan met overmaat. Het vermogen van de woningcorporaties als sturingsopgave*. Advies 38. Den Haag
- VROM-raad** (2004) *Op eigen kracht. Eigen woningbezit in Nederland*. Advies 44 Den Haag
- VROM-raad** (2007) *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064. Den Haag.
- VROM-raad** (2008) *Uitkomsten maatschappelijke consultatie 'Tijd voor keuzes'*. Briefadvies, maart 2008. Den Haag.
- VROM-raad** (2009a) *Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen*. Advies 069. Den Haag.
- VROM-raad** (2009b) *Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen*. Advies 072. Den Haag.
- VROM-raad** (2009c) *Publieke Ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*. Advies 073. Den Haag.
- VROM-raad** (2009d) *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken*. Advies 075. Den Haag.
- VROM-raad** (2010a, binnenkort te verschijnen) *Duurzame verstedelijking*. Advies 076. Den Haag.
- VROM-raad** (2010b, binnenkort te verschijnen) *Kwaliteit van de leefomgeving: samen investeren in goed en beter* (werktitel). Den Haag.

Bijlage 1 Samenvatting aanbevelingen uit 'Tijd voor keuzes'

Aanbevelingen

De raad acht het wenselijk dat de rijksoverheid een wenkend perspectief biedt en dat de verantwoordelijkheid van de overheid wordt verhelderd. Leidraad bij de hervorming van het woonbeleid moet zijn het bieden van meer keuze aan de consument door een beter functionerende en toekomstbestendige woningmarkt. Dit vergt een meer neutrale behandeling van huur en koop, een actief aanbodbeleid en een meer gerichte ondersteuning van de woningvraag van de lagere inkomensgroepen. Tevens dient de overheid de kwaliteit, betaalbaarheid en toegang van de woningmarkt te borgen door regulering van een deel van de markt. Daarnaast zijn heldere regels en goede waarborgen nodig voor alle betrokken partijen en een korte en (middel)lange termijnagenda, alsmede een transitietraject.

De raad werkt dit als volgt uit.

1. Bied het perspectief van een goed werkende en toekomstbestendige woningmarkt

Een goedwerkende en toekomstbestendige woningmarkt omvat:

- marktstabiliteit: voorkomen van prijsuitschieters (naar boven of beneden), van grote (financiële) risico's (overheid, marktpartijen en huishoudens) en van discontinuïteit van de woningbouwproductie;
- een goede afstemming tussen vraag en aanbod (kwantitatief en kwalitatief);
- een goede basiskwaliteit van wonen ook voor de niet-koopkrachtige vraag;
- eerlijke kansen voor zowel insiders als outsiders;
- flexibiliteit om in te kunnen spelen op onzekerheden en toekomstige ontwikkelingen.

2. Verhelder de verantwoordelijkheid van de overheid

- maak de legitimatie van de overheidsrol in het wonen expliciet (tegengaan imperfecte werking van de woningmarkt, tegengaan negatieve externe effecten, toekomstgerichtheid, duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid);
- hanteer 'meer keuze' als leidend principe in het woonbeleid: in aantal, in kwaliteit, in eigendomsvorm en in woonmilieu;
- zet in op een meer neutrale behandeling van huren en kopen: ondersteun huishoudens met een gelijk inkomen in de huur- en koopsector op een meer gelijkwaardige wijze;

3. Werk aan een passend woningaanbod door verruiming, differentiatie, kwaliteit en flexibiliteit

- verruiming: leg bij de woningbouwproductie het accent in gespannen gebieden, verken de mogelijkheden net buiten deze gebieden, bouw zoveel mogelijk in bestaand stedelijk gebied daarna pas op uitleglocaties, zet in op meer en kleinere woningbouwlocaties, intensiveer de (financiële) steun voor 'moeilijke' locaties in bestaand stedelijk gebied en in krimpggebieden, zet de vereenvoudiging van procedures en regelgeving voort;
- kwaliteit: verbeter de kwaliteit van de bestaande voorraad om tegemoet te komen aan de toenemende kwaliteitsvraag: investeer in de kwaliteitsopgave in stedelijke gebieden, krimpggebieden en groeikernen;
- differentiatie: werk aan een gedifferentieerd aanbod op lokaal en regionaal niveau, voeg toe dat wat er niet is en duurzaam is, benut de mogelijkheden in de bestaande voorraad, dicht gaten op de woonladder (onder andere goedkope koop, dure huur, tussenvormen);
- flexibiliteit: flexibiliseer het woningbouwprogramma qua proces (onder andere ruimte voor 'onbestemd bouwen') en qua producten (onder andere flexibel en aanpasbaar bouwen).

4. Werk toe naar minder en een meer gerichte vorm van vraagondersteuning

- zet de vraagondersteuning niet generiek, maar specifiek in voor de niet-koopkrachtige vraag;

- transformeer de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de huurtoeslag tot een meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning;
- baseer deze vraagondersteuning op inkomen, woonuitgaven, en huishoudenstype/-grootte en differentieer naar regionale marktomstandigheden, kies voor een model dat het midden houdt tussen het huidige huurtoeslagsysteem en een vouchersysteem, normeer de basiskwaliteit en de maximale woonuitgaven;
- bouw in samenhang met de eigendomsneutrale woontoeslag de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait geleidelijk af. Wend de vrijvallende middelen in eerste instantie aan om de overdrachtsbelasting stapsgewijs af te bouwen. Zet de overige vrijvallende middelen in om de eigendomsneutrale woontoeslag te financieren, het locatiesubsidiebeleid te intensiveren en een gerichte belastingverlaging te bekostigen;
- richt voor de afbouw van hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting een zorgvuldig en goed doordracht transitietraject in. Werk met geleidelijkheid en tussenstappen.

5. *Borg de doelen van het woonbeleid door regulering van een deel van de markt*

- houd vast aan huurprijsregulering (normering jaarlijkse huuraanpassingen en maximale huurprijs op basis van kwaliteit) voor een deel van de huurmarkt om keuze, betaalbaarheid en zekerheid voor huurders met een laag inkomen te kunnen borgen;
- organiseer binnen de gereguleerde huursector een betere afstemming tussen prijs en kwaliteit van de woning: maak meer differentiatie in huurprijsniveaus tussen regio's (regionale differentiatie van de maximale toegestane huurprijs) en meer differentiatie in huurprijspatroon binnen regio's (meer aandacht voor de populariteit van de woonomgeving) mogelijk; laat verschillen in energieprestatie en wooncomfort tussen woningen beter tot uitdrukking komen in de maximaal toegestane huurprijs;
- houd in het beleid ook ruimte voor lagere huren ten behoeve van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid voor lagere inkomensgroepen;
- neem een welvaartsvolgend huurbeleid als uitgangspunt. Alleen daar waar prijs en kwaliteit verstoord zijn, moeten grotere maar ook kleinere huuraanpassingen mogelijk zijn;
- streef naar een geleidelijke vergroting van de niet-gereguleerde huursector, sta huurliberalisatie in principe alleen bij mutatie toe, laat de huurliberalisatiegrens regionaal differentiëren,
- overweeg om daar waar de vergroting van de niet-gereguleerde sector niet snel genoeg gaat op termijn een hogere huurprijsaanpassing toe te staan. Dit geldt alleen voor woningen met een kwaliteit boven de liberalisatiegrens, maar een huurprijs daaronder.

6. *Organiseer heldere regels en adequate waarborgen voor de spelers*

- rijksoverheid: treed op als marktmeester, benoem expliciet de publieke belangen op de woningmarkt en borg deze via wettelijke kaders, afspraken met belanghebbenden en financiële stimulansen, grijp in daar waar partijen onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen;
- gemeenten: stel een gedegen woonvisie op om de publieke belangen op de lokale/ regionale woningmarkt expliciet te maken en te kunnen borgen, maak op basis hiervan afspraken met corporaties en marktpartijen, reken je in het grondbeleid niet te rijk, bewaak de bouwplancapaciteit en neem tijdig maatregelen als deze tekort schiet;
- woningcorporaties: behoud en benut de bijzondere positie van woningcorporaties, creëer adequate kaders op rijksniveau, maak sectorbrede afspraken over de maatschappelijke opgaven en de inzet van het maatschappelijk bestemd vermogen (kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad, nieuwbouw en betaalbaarheid), laat op lokaal/regionaal niveau prestatieafspraken maken tussen gemeenten en corporaties;
- marktpartijen: organiseer in de huursector voor commerciële activiteiten een gelijk speelveld tussen commerciële en sociale verhuurders, voorkom monopolies van aanbieders op de woningmarkt, beoordeel fusies van corporaties ook op concurrentieverhoudingen, maak meer gebruik van de woningmarktkennis van marktpartijen;
- consument: organiseer een betere toegang en meer marktmacht voor de consument: onafhankelijke informatie en gebruiksvriendelijke overzichten, voldoende alternatieven en

aanbieders, meer zeggenschap in het bouwproces en in het benoemen van de maatschappelijke opgaven op lokaal niveau, een goede huur- en consumentenbescherming.

7. *Werk met korte en middellange termijn en ontwerp een transitietraject*

- agenda voor de korte termijn: zet sterk in op aanbodverruiming, neem belemmeringen aan de aanbodzijde weg, maak tevens werk van kwaliteit, differentiatie en flexibiliteit van het aanbod, hervorm het woningwaarderingssysteem, neem een welvaartsvolgend huurbeleid als uitgangspunt, doe onderzoek en tref voorbereidingen voor een fundamentele hervorming van de vraagondersteuning, maak regionale woningbouwafspraken, intensiveer de financiële steun voor 'moeilijke locaties' in binnenstedelijke gebieden en krimpgebieden, sluit een niet-vrijblijvend arrangement met woningcorporaties inzake investeringen in stedelijke vernieuwing en woningbouw, organiseer een gelijk speelveld tussen sociale en commerciële verhuurders;
- agenda voor de middellange termijn: werk aan een meer evenwichtige markt, vergroot de keuzemogelijkheden tussen huur en koop, zet de vraagondersteuning alleen in voor groepen die zwak staan op de woningmarkt, transformeer hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en huurtoeslag tot een eigendomsneutrale woontoeslag, werk tegelijk aan een stapsgewijze afbouw van de overdrachtsbelasting, werk toe naar meer marktgeoriënteerde huurprijzen binnen de gereguleerde huursector;
- ontwerp een goed doordacht transitietraject: werk met geleidelijkheid en tussenstappen, bied een helder perspectief, beperk forse effecten op het besteedbaar inkomen, zorg voor een stabiele ontwikkeling van de woningprijzen en bouwproductie, zorg voor kansen voor doorstroming, werk aan transparantie, eenvoud en afstemming, herijk de financiering van woningbouwlocaties.

De VROM-raad schetst in dit advies de contouren van een nieuw woonbeleid. Het betreft een brede visie, die op meerdere onderdelen nader onderzoek en uitwerking vraagt. Het is aan de politiek om de benodigde voorbereidingen te starten voor een integrale en geleidelijke hervorming van het woonbeleid.

Bijlage 2 Overzicht genomen crisismaatregelen

Onderstaande opsomming is niet uitputtend, maar geeft wel een algemeen beeld van de belangrijkste maatregelen.

rijksoverheid

garanties/zekerheden

- *Nationale Hypotheek Garantie: (NHG):* tijdelijke verhoging grens van € 265.000 naar € 350.000 voor nieuwe woningaankopen
- *Waarborgfonds Eigen Woningen:* verbeteren woonlastenfaciliteit
- *Garantie Ondernemerskrediet:* Garantierегeling waar ook bouwprojecten onder gaan vallen.
- *Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW):* reguliere verhoging borgingsgrens van € 200.000 naar € 240.000; tijdelijke verhoging borgingsgrens naar € 350.000 voor de financiering van aankopen van minimaal drie maanden onverkoopbaar gebleken nog te bouwen nieuwbouwwoningen van projectontwikkelaars

directe financiële steun

Stimuleringsbudget woningbouw: stimuleringsbudget woningbouw, incl monumenten, totaal budget 395 mln (245 mln extra; 150 mln naar voren gehaalde BLS-middelen):

- 1^e tranche: € 100 mln: toegekend aan 155 gemeenten voor de bouw van 15.000 koop- en duurdere huurwoningen
- 2^e tranche: € 150 mln

Stimulering duurzame investeringen

- *particulieren:* met o.a. kredietgarantierегeling (25 mln); subsidieregeling maatwerkadviezen (12 mln), onderzocht wordt verlaging BTW-tarief isolatiemaatregelen, verdere bestaande regelingen Duurzame Energie en Duurzame Warmte
- *corporaties:* energie-investeringsaftrek (EIA) voor investeringen met sprong van twee energielabels of het behalen van het B-label (max. 15.000 per woning aftrek mogelijk) budget: 130 mln voor 2009; 147,5 mln voor 2010 (oorspronkelijk was het tweemaal 160 mln)

wet- en regelgeving

Regelgeving hypotheekrenteaftrek: herleven hypotheekrenteaftrek na periode van tijdelijke verhuur

Leegstandswet: beter benutten Leegstandswet om te koop staande woningen tijdelijk te verhuren

Crisis- en herstelwet:

- versnelling uitvoering woningbouw door wegnemen van belemmeringen in o.a. milieuwetgeving en versnelling besluitvormingprocedures
- duurzame investeringen verhuurders: bij complexgewijze renovatie is onder voorwaarden geen toestemming van huurders noodzakelijk
- tijdelijke verhuur te koop staande woningen: wet maakt geliberaliseerde verhuur mogelijk op grond van de Leegstandswet, waar dat ook volgens het woningwaarderingstelsel mogelijk is

provincies en gemeenten**garanties en zekerheden***aan consument*

- Particuliere koper betaalt grond aan gemeente nadat oude woning verkocht is
- Opkoopfonds/inruilgarantie oude woning
- Gratis werkloosheidsverzekering bij hypotheek

aan marktpartijen

- Ontwikkelaar/corporatie betaalt grond pas zodra er inkomsten binnenkomen
- Gemeente draagt rentekosten van onverkochte woningen in project
- Provincie geeft middels fonds afnamegarantie voor niet-verkochte woningen
- Ondernemer hoeft grond pas af te nemen nadat er een x percentage van de woningen verkocht is
- Corporaties/beleggers nemen onverkoopbare woningen over

wet- en regelgeving*consument*

- Verruiming termijnen hypotheekofferte
- Voorwaarden starterslening verruimen

marktpartijen

- Procedures versnellen

herprogrammeren

- Minder duur, meer goedkoop en middelduur
- Cascowoningen waardoor lasten gespreid kunnen worden
- Woningen in huurkoop uitgeven
- Koopgarant constructies
- In plaats van verkoop grond, grond in erfpacht uitgeven
- Onverkoopbare woningen tijdelijk verhuren op basis van leegstandswet

temporiseren/versnellen

- Fasering projecten
- Gemeente staat toe dat grote projecten opgeknipt worden in kleinere
- Projecten naar voren halen
- Publieke voorzieningen eerder aanleggen
- Gemeente behandelt bouwaanvragen binnen 7 weken

directe financiële steun*aan consument*

- Koopsubsidie van gemeente
- Bovengrens starterslening verhogen
- Dubbele woonlasten worden gefinancierd (overbruggingsgarantie)
- Gemeente scheld leges voor bouwvergunning kwijt, als snel na aanvraag gestart wordt met bouw

aan marktpartijen

- Provincie verstrekt aanvulling op rijksstimuleringsregeling
- Versnellingssubsidie
- Verlagen of bevriezen grondprijs
- Corporaties krijgen de mogelijkheid om projecten onder dezelfde voorwaarde te financieren als de gemeente
- Tekort op parkeervoorziening aftrekken van grondwaarde/residueel berekenen
- Zachte leningen aan ontwikkelaars
- Gemeente scheldt leges voor bouwvergunning kwijt, als snel na aanvraag gestart wordt met bouw (tot 1 april 2010)

buitenland***garanties en zekerheden***

- Onverkochte nieuwbouwwoningen worden uit de markt gehaald (Frankrijk, Engeland, Ierland)
- Regelingen voor mensen met betalingsproblemen bij hypotheek (gepensioneerden, kleine zelfstandigen, werklozen) (Spanje, Engeland)
- Tijdelijke vrijstelling in de overdrachtsbelasting op goedkope woningen verruimd (Engeland)
- Iemand die een nieuwbouwwoning koopt kan de oude woning 'inruilen' bij de verkoper, die hoeft pas overdrachtsbelasting te betalen als de woning wordt doorverkocht (Ierland)
- Uitbreiding toelating gratis woonlastenverzekering (België)

directe financiële steun

- Koopstarters krijgen voor een deel van de hypotheek en rentevrije lening. Was 20% wordt 30% van de waarde van de woning (Frankrijk)
- Stimulering aankoop en verhuur van onverkochte nieuwbouwwoningen door particulieren (Spanje)
- BTW voor bouwsector verlagen (van 21% naar 6% in België)
- Hypotheekrenteaftrek voor koopstarters wordt verhoogd (Ierland)

temporiseren/versnellen

- Versnelling programma stedelijke vernieuwing in achterstandswijken (Frankrijk)

Bijlage 3 Samenstelling VROM-raad

Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof. mr. N.S.J. Koeman
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof.ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mevr. prof.dr. A.J.M. Roobeek
ir. R.F.C. Stroink
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
dr. W.A.F.G. Vermeend
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

Waarnemers

drs. C.J.J. Eijgenraam, namens het Centraal Planbureau
prof.dr. M.A. Hajer, namens het Planbureau voor de Leefomgeving
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert (tot en met 31-12-2009)
dr. R. Hillebrand (vanaf 01-01-2010)

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat

mevr. S.P.L. Kessels (projectleider tot 1 december 2009)
dr. V.J.M. Smit (projectleider vanaf 1 december 2009)
mevr. A.M.H. Bruines