

HUGO PRIEMUS

HUURPRIJSBEHEERSING:
omstreden instrument
van volkshuisvestingsbeleid

VOLKSHUISVESTING
in theorie en praktijk

2

Delfse Universitaire Pers



HUURPRIJSBEHEERSING:
omstreden instrument van
volkshuisvestingsbeleid



P1743
5304

C10083
03529

BIBLIOTHEEK TU Delft
P 1743 5304



C

830352

VOLKSHUISVESTING IN THEORIE EN PRAKTIJK 2

Tegelijk met deze uitgave verschijnen van dezelfde auteur in de serie 'Volkshuisvesting in theorie en praktijk' de volgende uitgaven:

* *Volkshuisvesting in de vuurlinie* (premiebundel, mei 1983)
ISBN 90 6275 120 2

1 *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt* (mei 1983)
ISBN 90 6275 121 0

In het najaar 1983 verschijnt in deze serie de uitgave:

3/4 *Verhuistheorieën en de verdeling van de woningvoorraad* (november 1983)
ISBN 90 6275 123 7

In 1984 en 1985 zullen nog circa acht delen in de serie 'Volkshuisvesting in theorie en praktijk' worden uitgebracht.

HUURPRIJSBEHEERSING: omstreden instrument van volkshuisvestingsbeleid

Hugo Priemus

1742 5204



Delftse Universitaire Pers / 1983

De serie 'Volkshuisvesting in theorie en praktijk' wordt uitgegeven door:
Delftse Universitaire Pers
Mijnbouwplein 11
2628 RT DELFT
telefoon (015) 783254



Omslagontwerp: Ben Aalbers, Leidschendam
Zetwerk en lay-out: Euroset BV Phototypesetting Service, Amsterdam
Druk: Planeta/Offset BV, Haarlem

Copyright © 1983 by Delft University Press

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher:
Delft University Press.

ISBN 90 6275 122 9

INHOUD

1.	OOGMERKEN	1
2.	KRITERIA EN METHODEN	4
3.	VERSCHILLENDE SOORTEN HUURPRIJSBEHEERSING ..	6
4.	MIKRO-EKONOMISCHE BESCHOUWING	9
5.	EVALUATIE VAN DE HUURPRIJSBEHEERSING, volgens LINDBECK	16
6.	EVALUATIE VAN DE HUURPRIJSBEHEERSING, volgens AULT	20
7.	ERVARINGEN IN DIVERSE LANDEN	22
7.1.	Inleiding	22
7.2.	Verenigde Staten	22
7.3.	Canada	28
7.4.	West-Europa	29
7.5.	Nederland	33
7.5.1.	Inleiding	33
7.5.2.	Huurprijsbevroezing	34
7.5.3.	Algemene huurrondes (1951-1963); échec van het Groot- boek Woningverbetering	35
7.5.4.	Huurbeleid in dienst van het bouwbeleid; naar gedifferen- tieerde huurrondes (1963-1967)	38
7.5.5.	Liberalisatie en harmonisatie; introductie van de gedachte van de dynamische kostprijsuur (1967-1973)	40
7.5.6.	Huuraanpassingsbeleid; de dynamische kostprijsuur in de praktijk (1973-heden)	47
7.5.7.	Slotbeschouwing	52
8.	NADELEN VAN HUURPRIJSBEHEERSING	54
8.1.	Inleiding	54
8.2.	Konsekwenties aan de vraagzijde van de woningmarkt	54
8.2.1.	Inleiding	54
8.2.2.	Herverdeling van welvaart tussen huurders onderling, resp. tussen huurders en verhuurders	55
8.2.3.	Herverdeling van welvaart tussen huurders en bewoner- eigenaars	56
8.2.4.	Vergroting van de vraag naar woonruimte; oneconomisch gebruik van de woningvoorraad	56
8.2.5.	Vergroting van de koopkracht buiten de volkshuisvesting ...	59
8.2.6.	Reduktie van de verhuismobiliteit	59

8.2.7.	Reduktie van de arbeidsmobiliteit	60
8.3.	Konsekwenties aan de aanbodzijde van de woningmarkt	60
8.3.1.	Inleiding	60
8.3.2.	Grillige verdeling van de welvaart tussen huurders en verhuurders	61
8.3.3.	Ontmoediging van nieuwbouw-initiatieven, kontinuering van de woningnood	62
8.3.4.	Verwaarlozing van onderhoud; 'desinvestment'; achterwege blijven van woningverbetering	64
8.3.5.	Kapitaalvlucht; 'red lining'; massale 'abandonment' en versnelde sloop	65
8.3.6.	Reduktie van het aanbod van gemeubileerde kamers	66
8.3.7.	Switch naar de 'vrije' sectoren	68
8.3.8.	Transformatie van huur- in koopwoningen	68
8.3.9.	Uittocht van partikuliere verhuurders; negatieve selectie; roep om 'municipalisation'	69
8.3.10.	Zwarte markten, sleutelgeld, overnamekosten, en dergelijke	69
8.3.11.	Huurdersselectie en diskriminatie	70
8.4.	Konsekwenties voor woningmarkt en overheid	70
8.4.1.	Inleiding	70
8.4.2.	Disharmonisch huurpatroon	71
8.4.3.	Hardnekkigheid van huurprijsbeheersing	71
8.4.4.	Bureaucratie en besluitvormingskosten	72
8.4.5.	Beleidsatellieten	72
8.4.6.	Uitholling gemeentelijke financiën	73
8.4.7.	Makro-ekonomische konsekwenties: welvaartsverliezen	73
9.	OPPOSITIE TEGEN HUURPRIJSBEHEERSING	74
9.1.	De kritiek van Hayek	74
9.2.	De kritiek van Friedman en Stigler	75
9.3.	Het betoog van Block	78
10.	HUURPRIJSLIBERALISATIE	80
11.	ALTERNATIEVE INSTRUMENTEN	83
12.	HUURPRIJSBEHEERSING EN EIGENDOMSVERHOUDINGEN	85
13.	WEERLEGGING VAN DE KRITIEK OP HUURPRIJSBEHEERSING	89
14.	HUURPRIJSBELEID IN NEDERLAND IN DE TACHTIGER JAREN	97
14.1.	Huurprijsbeleid en doelen van het volkshuisvestingsbeleid .	97
14.2.	Kontoeren van het huurprijsbeleid	99
14.3.	Slotopmerking	101
	NOTEN	102
	LITERATUUR	104

OOGMERKEN

Robinson (1979, p. 76) definieert huurprijsbeheersing als ... "a policy designed to protect tenants from the high market rents which otherwise would result from a shortage in the supply of rented housing" (zie ook: Van Fulpen, 1982, p. 22). Een betere omschrijving lijkt ons: een beleid waarbij de huren en de huurontwikkeling worden bepaald of in vérgaande mate beïnvloed door de overheid. In deze omschrijving wordt in het midden gelaten of de beheerste huur al dan niet lager is dan de markthuur.

Huurprijsbeheersing en met name huurprijsbevrozing, is waarschijnlijk het oudste, bewust toegepaste instrument van woonlastenbeleid in Amerika en West-Europa. Reeds in de middeleeuwen, en wellicht zelfs in het klassieke Rome, kwam huurprijsbeheersing voor (Willis, 1950b). Huurprijsbevrozing draagt het karakter van een noodrem, waaraan de overheid alleen in zeer benarde omstandigheden trekt. De Eerste en Tweede Wereldoorlog brachten zulke omstandigheden mee: er werden veel woningen verwoest, de bouwnijverheid lag jarenlang stil en er ontstonden in korte tijd dus gigantische tekorten. Men wilde niet dat de huurders daarvan de dupe zouden worden door extreme huurverhogingen die de verhuurder zou kunnen vragen.

Een belangrijk argument vóór 'rent control' was dan ook de wens om het boeken van excessieve winsten door verhuurders tegen te gaan (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 228; Lett, 1976, p. 42; Aaron, 1966, p. 318). Dienstfrey constateert dat het tegengaan van winsten meer op morele gronden wordt gebaseerd dan op een helder beeld van de feitelijke omvang van dergelijke winsten (in: Block & Olsen (eds.), 1981, p.6): "The major political support for rent control probably rests on our fundamentally ambiguous views toward profit, privately owned wealth, and the 'social good'".

Menigeen vindt dat de huur gerelateerd behoort te zijn aan kosten. Ook dit is een normatieve uitspraak, stelt Dienstfrey vast, welke teruggaat op het middeleeuwse beginsel van de 'iustum pretium' (Thomas van Aquino) (Gage, 1947, p. 51; Lett, 1976, p. 7).

Een tweede motief voor het invoeren van huurprijsbeheersing was buiten de volkshuisvesting gelegen. Men was beducht voor een opwaartse druk op de arbeidskosten als gevolg van schaarsteprijzen in de huursektor (over de eigenwoningsektor maakte men zich minder zorgen). Juist de opbouw van het industriële apparaat en de versterking van de internationale concurrentiepositie waren gebaat bij een laag huurniveau. De relatie tussen huurprijsbeheersing en loonbeleid speelde in vele Westeuropese landen na 1945 een belangrijke rol, maar ook vòòr de Tweede Wereldoorlog werd deze relatie al gelegd (Wright,

1940, p. 19).

Een derde motief, dat wel wordt genoemd als oorzaak van de wedergeboorte van de huurprijsbeheersing in vele landen in de zeventiger jaren, is het streven naar beteugeling van de inflatie. Lage huren maakten het immers gemakkelijker om de lonen laag te houden. En lage lonen betekenden: lage prijzen.²

Huurprijsbevrozing werd alleen aanvaard als *tijdelijke* maatregel. Liberalisatie van de huren bleef het perspektief.

Lindbeck (1967, p. 57-58) noemt de volgende motieven vóór huurprijsbeheersing in West-Europa, waarvan er vele worden gehanteerd ter rechtvaardiging van het niet-afschaffen en niet zozeer als argument, aangevoerd bij de introductie van het instrument:

1. Stimuleren van de algemene woningvraag waardoor de consumptie van woondiensten wordt opgevoerd ("the general housing consumption goal").
2. Laag houden van de nieuwbouwhuren ter stabilisering van de kosten en het volume op de woningbouwmarkt ("the construction market stabilization goal").
3. Verhinderen van een (enorme) overheveling van inkomen en vermogen van huurders naar huiseigenaren ("the general income - distribution goal") en het bevorderen van een rechtvaardiger verdeling van reëel inkomen tussen huurders onderling ("the inter-tenant income distribution goal").
4. Huishoudens met lage inkomens (met name die met kinderen) in staat stellen op de woningmarkt met andere categorieën huishoudens te concurreren, zodat zij een groter deel van de woondiensten-konsumptie kunnen verwerven dan zonder 'rent control' het geval zou zijn geweest ("the housing consumption distribution goal").
5. Het richten van de totale vraag op grote, goed geoutilleerde woningen ("the housing-demand composition goal").
6. Kosten inflatie beteugelen ("the general anti-inflation goal").³

Men merke op dat de doelen 1, 2, 4 en 5 volkshuisvestingsdoelen zijn, terwijl de doelen 3 en 6 grotendeels buiten de volkshuisvesting zijn gelegen.

Ault (in: Block & Olsen (eds.), 1981) geeft het volgende overzicht van "presumed advantages" van huurprijsbeheersing:

1. Bescherming van groepen met lage inkomens.
2. Inflatiebeteugeling.
3. Stabilisering van de economische kenmerken van de stadsbevolking.
4. Bevoordeling van etnische minderheden.
5. Huurdersbescherming tegen uitzetting.
6. Bescherming tegen afzetterij door verhuurders ("rent gouging").
7. Verbetering van woningkwaliteit en beperking van het aantal krotten.

De doelen 1, 2 en 7 van Ault komen overeen met de doelen 3, 6 resp. 1 van Linbeck. De overige doelen die beide auteurs noemen, lopen uiteen.

Door sommigen wordt 'rent control' gezien als een aktiepunt waarop huurders zich goed kunnen organiseren. Hartman (1978) merkt in dit verband op:

"The value of rent control, apart from the progressive income transfers it effectuates, is that it is an immediate gut issue around which people can organize. As they work to improve their own housing conditions, their consciousness is raised about the workings of the housing system..."⁴

Het Engelse Department of the Environment noemt de volgende doelen in het 'consultation paper on the Review of the Rent Acts, 1977' (zie ook: Cooper en Stafford, in: Leaper (ed.), 1980, p. 104-105):

- a. de belangen van de zittende huurders in particuliere woningen veilig stellen;
- b. verzekeren dat particuliere huurwoningen behoorlijk worden onderhouden en instandgehouden;
- c. bevorderen van een efficiënt gebruik van de voorraad en bijvoorbeeld stimuleren tot de verhuur van woningen die alleen voor tijdelijke verhuur beschikbaar zijn;
- d. verzekeren dat de methoden en criteria voor de bepaling van huren zijn toegesneden op de problemen waarmee verhuurder en huurder worden geconfronteerd;
- e. vereenvoudiging van de wetgeving met betrekking tot particuliere huurwoningen en tot stand brengen van een snellere en effectieve oplossing voor onderhandelingen tussen huurders en verhuurders;
- f. verschaffen van een wetgevend raamwerk, dat een goed evenwicht handhaaft tussen de belangen van huurders en verhuurders, waardoor de particuliere huursektor op een effectieve wijze kan bijdragen aan het voorzien in woningbehoeften en woonwensen.

Deze laatstgenoemde doelen hebben niet zozeer betrekking op de stringente huurprijsbeheersing na de beide wereldoorlogen, maar op de vormen van huurprijsbeheersing die zich in de zeventiger jaren verbreidden. Duidelijk is dat er over de doelen die met behulp van het instrument van de huurprijsbeheersing zouden moeten worden nagestreefd, weinig overeenstemming bestaat. In de loop der tijd vindt er een verschuiving plaats van een éézijdige nadruk op de belangen van de huurder naar een meer genuanceerd afwegen van belangen van huurders en verhuurders.

KRITERIA EN METHODEN

Gage (1947, p. 50) noemt de volgende criteria voor een door de overheid opgelegde huurprijsbeheersing (zie ook: Lett, 1976, p. 6):

1. Een eerlijke methode die de gemiddelde opbrengst van onroerend goed onder normale tijden en omstandigheden weerspiegelt.
2. Een methode, zò exact en zò objectief, dat bij de toepassing in het hele land uniformiteit kan worden bereikt.
3. Een methode die gekissebis en langdurige disputen voorkomt en gerechte-lijke procedures vermijdt.
4. Een methode die onmiddellijk operationeel is.
5. Een methode die gemakkelijk, met een minimum aantal mensen, kan worden uitgevoerd.

De volgende methoden van huurprijsbepaling kunnen in de ontwikkeling van de huurprijsbepaling volgens Gage (1947, p. 51) worden waargenomen (zie ook: Lett, 1976, p. 6-7; Drellich en Emery, 1939, p. 18-20):

1. *Appraisal method*: Taxeer de totale waarde van het pand en stel dat de bruto maandhuur gelijk is aan 1/12 van een gegeven percentage van de totale geschatte waarde. Men spreekt in dit verband wel van de 'fair return upon fair value' approach.
2. *Comparability or grading method*: verdeel verschillende woningtypen in klassen en bepaal de huur die het meest voorkomt in een bepaalde klasse, en ken dat huurbedrag toe aan die bepaalde klasse.
3. *'Fair rent' method*: Leken geloven dat door een goocheltruc of het zwaaien van een toverstaf een 'eerlijke prijs' kan worden bepaald. Zoiets is onmogelijk zonder toepassing van een methodiek. Het begrip 'fair rent' is een nevelig concept.
4. *Fixed date, maximum rent date, or 'freeze' date method*: Volgens deze methodiek worden de huren gefixeerd op het niveau dat op een bepaalde datum vigeerde.

Van oudsher is de vierde methode het meest in de praktijk gebracht. Deze methode is het gemakkelijkst toe te passen, waarbij men ervan uitgaat dat tevoren, onder normale omstandigheden, huren vrij zijn overeengekomen tussen huurder en verhuurder. Een uitgebreide waardering van de voorraad, die bij de andere methoden nodig is, kan bij toepassing van de vierde methode worden gemist (Gage, 1947). Om speculatie te voorkomen, stelde men huurprijsbeheersende maatregelen gewoonlijk met terugwerkende kracht in.⁵ Op

den duur leverde de bevrozingsmethode toch wel bezwaren op. In tal van individuele gevallen ontstond de behoefte aan een afwijkende huurprijsvaststelling. Aan het eind van de Tweede Wereldoorlog kende men in de Verenigde Staten veertien verschillende gronden voor een aanpassing van de huur (Gage, 1947, p. 53). Soms had de verhuurder sinds de peildatum de woning verbeterd, soms was de huur op de peildatum een slechte referentie, bijvoorbeeld doordat huurder en verhuurder een 'vriendenprijs' overeengekomen waren en vaak was het netto inkomen van de verhuurder door huurprijsbeheersing veel lager in de jaren vóór de invoering van de huurprijsbeheersing (Lett, 1976, p. 8). Hoe groter de algemene prijsstijgingen waren, des te lager was de reële huur en des te groter het vraagoverschot (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 220). De kloof in huren tussen de voorraad en de nieuwbouw werd door de stijgende stichtingskosten groter. Vandaar dat men na enige tijd van de pure huurprijsbevrozing afstapte en trachtte te komen tot de bepaling van een 'eerlijke' huur.

Bij het bepalen van een 'fair rent' kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Lett (1976, p. 96) onderscheidt drie mogelijkheden:

1. Men stelt normen aan het *rendement van de verhuurder* ("fair net operating income"). Als de exploitatiekosten stijgen, mogen de huren omhoog.
2. Men stelt grenzen aan de huurverhoging in relatie tot een '*basishuur*' die op verschillende wijzen kan zijn bepaald ("maximum base rent mechanisms").
3. Men bepaalt de huur aan de hand van het *inkomen* van de bewoners. Deze methode wordt in Amerika in de 'public sector' toegepast.

Het "fair net operating income" (FNOI) kan op verschillende wijzen worden bepaald. Lett (1976, p. 98) geeft de volgende opsomming:

1. "*Value Formula*": het FNOI is gelijk aan een bepaald percentage van de waarde van de woning; de waarde kan daarbij op verschillende manieren worden bepaald.
2. "*Gross Rent Formula*": FNOI is gelijk aan een bepaald percentage van de totale huuropbrengsten van het desbetreffende gebouw.
3. "*Equity Formula*": gaat uit van een bepaald rendement van de investeringen die de eigenaar in zijn bezit heeft gestoken.
4. "*Dollar Net Operating Income Formula*": deze formule neemt het netto inkomen van de eigenaar uit zijn bezit in een basisjaar als uitgangspunt, vermeerderd met een bepaald percentage, bijvoorbeeld in overeenstemming met de ontwikkeling van het prijsindexcijfer.

Op het thema van de "maximum base rent (MBR) mechanisms" bestaan vele varianten: van simpele vaste jaarlijkse percentuele verhogingen tot het ingewikkelde, gecomputeriseerde MBR-program dat sinds 1970 in New York wordt toegepast.

Vooraf de methoden op basis van een FNOI vergen een uitvoerige overheidsadministratie (Lett, 1976, p. 101-103).

VERSCHILLENDE SOORTEN HUURPRIJSBEHEERSING

Huurprijsbeheersing kan tenminste twee dingen betekenen:

- a. bevrozing van huren; dat wil zeggen dat de huisvestingsomstandigheden worden "fossilised" (Hayek, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 175);
- b. door de overheid bepaalde huurverhogingen, waardoor het huurniveau (vermoedelijk) lager dan de markthuurlijft.

In New York reserveerde men voor b de term 'rent stabilization' (daar op voet van de Rent Stabilization Law in 1969 geïntroduceerd). In Groot Brittannië duidt men dit type huurprijsbeheersing wel aan als 'rent regulation' gericht op de totstandkoming van 'fair rents'. 'Rent stabilization en 'rent regulation' worden gekenmerkt door programma's, die flexibeler zijn dan de meer orthodoxe vormen van 'rent control'. Terecht merkt Ault op dat het moeilijk is om algemene uitspraken te doen over het huurprijsbeheersingsbeleid gezien de grote verschillen tussen de programma's (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 65).

Kenmerkend voor de oorspronkelijke, onversneden huurprijsbevrozing is (Lett, 1976, p. 9):

- huurprijsbevrozing werd *algemeen* toegepast;
- huurprijsbevrozing was *tijdelijk*;
- huurprijsbevrozing ging gepaard met de *bevrozing van prijzen van andere goederen*.

Perioden van starre huurprijsbevrozing werden gewoonlijk gevolgd door "regulatory periods which permitted gradual adjustments upward, necessitating the creation of complex systems of regulation".

Na de huurprijsbevrozing volgen de algemene huurroundes, nog altijd als tijdelijke maatregel bedoeld. Deze huurroundes werden in Nederland steeds vloeiender (huuraanpassingen in een steeds hogere frekwentie, met een kleinere huursprong per ronde) en steeds gedifferentieerder.

In de zeventiger jaren kondigt zich een nieuw stadium aan: het stadium van wat in Amerika "the second generation rent control" wordt genoemd (Blumberg et al., 1974; Lett, 1976, p. 57 e.v.). Zonder dat in andere sectoren prijsbeheersingsmaatregelen gelden, neemt men nu maatregelen die als permanent zijn bedoeld ter regulering van de huur. Van werkelijke noodsituaties is dan in feite meestal geen sprake. In deze episode krijgen de eerstgenoemde drie van de vier hiervoor genoemde huurbepalingsmethoden meer aandacht. Men is dan vooral uit op het tot stand brengen van een 'fair rent', die de verhuurder een behoorlijke opbrengst verzekert, het effect van bijzondere schaarste neutraliseert en gerelateerd is aan de kwaliteit van de woonsituatie.

De orthodoxe huurprijsbeheersing vond haar oorsprong, zoals we zagen, in bijzondere omstandigheden in en na de oorlog. Lett (1976, p. 59) spreekt dan ook van 'war-related' emergency controls. Bij de invoering van 'peace time' huurprijsbeheersing wordt ook na 1970 steevast verwezen naar een 'emergency housing situation'.

Baar en Keating (1975) inventariseerden welke dringende huisvestings-omstandigheden in de Verenigde Staten bij de introductie van 'second generation' huurprijsbeheersingsmaatregelen werden genoemd (zie ook: Blumberg et al., 1974, p. 242). Een baaierd van omstandigheden blijkt te worden aangevoerd. Het vaakst worden genoemd:

- aanwezigheid van een woningtekort;
- excessieve huurverhogingen, die de huurders (vooral de ouderen en de lage-inkomensgroepen) bedreigen.

De aanwezigheid van een woningtekort wordt veelal aannemelijk gemaakt door te verwijzen naar lage leegstandspercentages (L.B. Smith, 1974; Lett, 1976, p. 39-41). Als vuistregel hanteert men in de Verenigde Staten wel een leegstandspercentage van 5%. Als het percentage lager is, kan men spreken van een woningtekort; bij een percentage van 5 of hoger is de situatie 'normaal' en kan aan 'decontrol' worden gedacht. Deze 5%-grens is sinds 1951 in de voor New York geldende wetgeving opgenomen. In Alaska heeft men de grens echter bij 3% gelegd (Lett, 1976, p. 40).

Beheersing van huren beneden het marktniveau verhindert dat er een hoog leegstandspercentage ontstaat. Daardoor vindt een overheid die de huren beheerst, altijd een argument om deze huurprijsbeheersing te continueren, als de omvang van de leegstand als criterium wordt gehanteerd.

Onder de verzamelaanduiding 'rent control' gaan al met al zere verschillende soorten huurprijsbeheersing schuil. Lett (1976, p. 203) onderscheidt drie hoofdvormen: milde beheersing, stringente beheersing en een tussenvorm. Deze vormen worden als volgt gerelateerd aan de bevoegdheden van publieke organen in Amerika:

Form of Regulation Mechanism	Scope of Authority
Mild	Limited jurisdiction. Fair rent boards/commissions empowered to conduct hearings and order rent reduction in cases of abuse and rent gouging.
Intermediate	Authority to establish across-the-board controls with automatic annual increase in operating costs. Depending upon duration of period may include code enforcement provision.
Stringent	Authority to establish across-the-board controls. With administrative determination of rent increases rather than allowable automatic increments. If long-term must include code compliance provisions.

Walker merkt op dat 'rent control' iets is, wat kennelijk afhangt van het gezichtspunt van waaruit je het bekijkt. Ter illustratie geeft hij twee uitersten (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 37): "Rent control is a form of price fixing that increases the shortage of housing and ultimately reduces the ability of tenants to choose where and under what conditions they live". En: "Rent control is a form of tenant protection adopted because housing is a basic need like sunshine and fresh air and its provision ought not to be left to the vagaries of the market place".

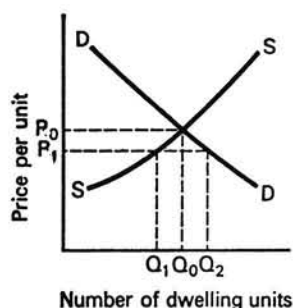
Dienstfrey (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 6) wijst erop dat 'rent control' van uit zeer verschillende posities kan worden verdedigd en aangevallen: "It is important to understand that neither proponents nor opponents of rent control are a unified, ideologically 'pure' group".

Lett (1976, p. XV) dringt erop aan om huurprijnsbeheersing niet eenvoudigweg te zien als een konflikt tussen huurders en verhuurders. Zij stelt vast: "In reality ... housing policy significantly affects the wealth and viability of an entire community or city and must, therefore, be examined within a comprehensive framework".

4.

MIKRO-EKONOMISCHE BESCHOUWING

De eenvoudigste weergave van het effect van huurprijsbeheersing levert de Marshalliaanse voorstellingswijze van afbeelding 1. Men gaat hierbij uit van een onveranderlijke kwaliteit (= aantal woondiensten, per periode door één woning geleverd) van de woning (Brown, 1974, p. 156-158; Eckhaus, 1972, p. 508-511; Hordon, 1973, p. 71-73; Kohler, 1973, p. 266-268).



Afbeelding 1: *Vraag- en aanbodrelatie op de markt van particuliere woningen met een gereguleerde huur p_1 ; kwaliteit niet variabel (volgens Frankena; resp. Cooper en Stafford)*

Voor zover men zich de gevolgen van huurprijsbeheersing voor de kwaliteitsontwikkeling van de woning realiseert, gebeurt dat verbaal, buiten het model om (Phelps Brown en Wiseman, 1964). Volgens deze traditionele voorstelling van zaken leidt huurprijsbeheersing tot de volgende verschijnselen (Frankena, 1975; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 101-102):

1. Aantal verhuurde woningen daalt tot Q_1 .
2. Er ontstaat een vraagoverschot van $Q_2 - Q_1$ woningen, met als gevolg:
 - non-price rationing (diskriminatie van huurders);
 - verkoop van huurwoningen aan bewoner eigenaars;
 - zwarte markten;
 - meer vraag naar woningen in andere huursektoren (local authority housing);
 - inwoning;
 - dakloosheid.

3. Een extra toeneming van de vraag leidt tot een groter woningtekort, niet tot een groter woningaanbod.
4. Elke groei van de kosten voor de verhuurder leidt tot een opwaartse verschuiving van de aanbodkurve en (bij gelijkblijvende p_1) tot een verdere reductie van het huurwoningaanbod.

Frankena (1975) wijst erop dat deze analyse te simpel is. Het is juist zeer wezenlijk dat kwaliteitsaanpassingen kunnen plaatsvinden. Hij pleit ervoor twee soorten huurprijsbeheersing te onderscheiden:

- a. maximering van de huurprijs per eenheid woondiensten;
- b. maximering van de huurprijs per woning.

Dit onderscheid lijkt ons erg theoretisch. In de maatschappelijke werkelijkheid komt a niet voor (dit wordt door Frankena in een voetnoot erkend). Sommige mikro-ekonomische analyses veronderstellen dat a geldt. Dat laatste wijst echter op een weinig adequate wijze van analyseren (Moorhouse, 1972).

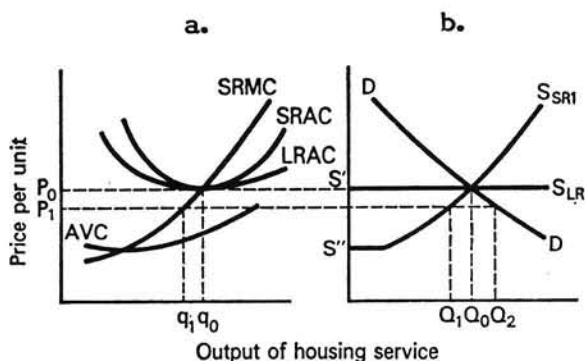
In het voetspoor van Olsen (1969) stelt Frankena een voorstellingswijze voor waarbij op de verticale as de *prijs per eenheid* is weergegeven, en waarbij ook de reactie van de aanbieder in de analyse wordt betrokken.

Afbeelding 2a geeft aan hoe de particuliere verhuurder zich aanpast aan huurprijsbeheersing.⁶ De volgende aannamen worden daarbij gehanteerd:

- op een markt van volledig vrije mededinging worden homogene woondiensten gevraagd en aangeboden;
- de lange-termijn-aanbodkurve S_{LR} is perfect elastisch; alle ondernemingen hebben dezelfde minimum lange termijn gemiddelde kostenkurve LRAC;
- de korte-termijnaanbodkurve op de markt S_{SR1} wordt gekonstrueerd door sommatie van de korte-termijnaanbodkurven van de afzonderlijke aanbieders;
- de korte termijn is die termijn waarin geen entry van nieuwe aanbieders kan plaatsvinden maar wel kwaliteitsaanpassing door de bestaande aanbieders.

In afbeelding 2a wordt aangenomen dat er evenwicht is bij een produktie q_0 woondiensten. De markt is in evenwicht bij een aanbod van Q_0 en een prijs p_0 . De winst = 0. Als een huurprijs p_1 wordt voorgeschreven, valt het volgende te verwachten (Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 104; Frankena, 1975, p. 305; Moorhouse, 1972):

- a. De verhuurder laat de woningen vervallen tot een niveau van q_1 woondiensten is bereikt (geaggregeerd niveau: Q_1 woondiensten).
- b. De prijs per woondienst daalt van p_0 naar p_1 ; doordat het aantal woondiensten per woning daalt, daalt de huur per woning ook.
- c. Er ontstaat een vraagoverschot van $Q_2 - Q_1$ woondiensten.
- d. Elke vraagvergroting vergroot het tekort; elke verhoging van variabele kosten leidt tot een verdere reductie van het aanbod.
- e. *Alle woningen die ten tijde van de invoering van rent control bestonden,*



- a. Firm producing housing services
(corresponds to an apartment house
which produces homogeneous
housing services)
- b. Market for housing services

SRAC = short run average cost curve
 AVC = average variable cost
 SRMC = short run marginal cost curve

Afbeelding 2: *Vraag- en aanbodrelatie van woondiensten voor de verhuurder (a) en de gehele huurwoningmarkt (b) bij een gereguleerde huurprijs (volgens Frankena)*

worden op de lange duur uit de markt teruggetrokken.

Vooral deze laatste konklusie is van betekenis. Wanneer de huur per woning wordt gereguleerd, kan huurprijsbeheersing, volgens de analyse van Frankena leiden tot een situatie waarbij de verhuurders *winst* boeken en waarbij de kwaliteitsaanpassing het vraagoverschot wegneemt.

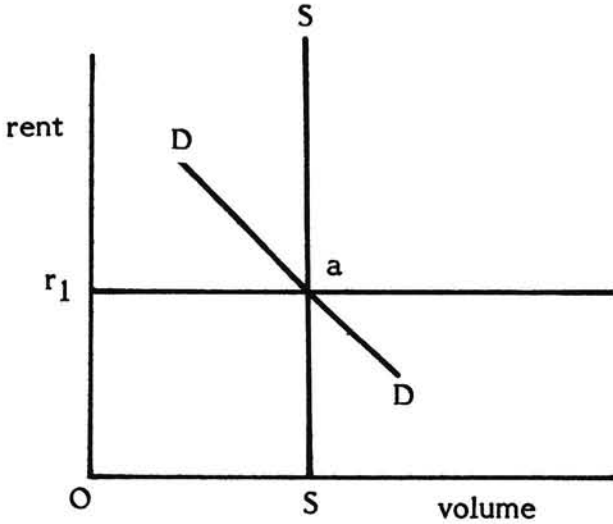
Naar onze mening zijn *beide* analysemethoden (van afbeelding 1 en 2) relevant. Afbeelding 1 laat zien dat ten gevolge van huurprijsbeheersing een inkrimping van het *aantal* aangeboden huurwoningen is te verwachten; afbeelding 2 suggereert dat een reductie van de *kwaliteit* van de aangeboden huurwoningen zal plaatsvinden.⁷ Beide verschijnselen blijken inderdaad op te treden, zoals we nog zullen zien.

Olsen (1969) komt tot een soortgelijke analyse als Frankena, met dien verstande dat Olsen uitgaat van een partiële huurprijsbeheersing en van 'decontrol' van de huren als woningen in de voorraad vrijkomen.

Lindbeck (1967, p. 54-57) schetst de problematiek van huurprijsbeheersing aan de hand van de klassieke voorstellingswijze volgens afbeelding 1.⁸ Hij

onderscheidt korte- en lange-termijnevenwichten en brengt de omvang van de woningvoorraad als belangrijke variabele in.

In de evenwichtssituatie is r_1 de huur, S de omvang van de woningvoorraad en D de vraagkurve. S en D snijden elkaar ter hoogte van r_1 ; er is geen animo om de woningvoorraad uit te breiden.

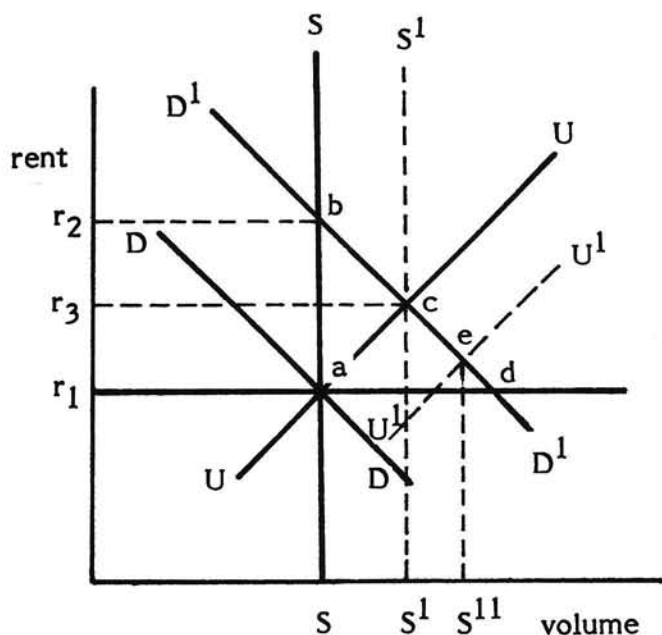


Afbeelding 3: *Evenwichtssituatie op de woningmarkt (volgens Lindbeck)*

Stel nu, dat de vraag verschuift van D naar D' ten gevolge van demografische factoren, een stijging van het inkomen of een verandering in preferenties van de huishoudens. Nu snijdt de vraagkurve lijn S in b ($> a$): er zal worden gestreefd naar uitbreiding van de woningvoorraad. Als de bouwnijverheid een "increasing-cost industry" is (hetgeen Lindbeck veronderstelt), zal de aanbodkurve op de woningbouwmarkt (UU) schuin lopen. Deze lijn snijdt de nieuwe vraagkurve in c , ter hoogte van het evenwichtshuurniveau.

Stel, dat de voorraad wordt uitgebreid tot aan punt c , waarbij de omvang van de voorraad S' is. Aan het begin van de volgende periode geeft $S'S'$ het aanbod van de voorraad weer. Als de huur op r_1 gefixeerd blijft, vormt $U'U'$ de nieuwe aanbodkurve, die de vraagkurve $D'D'$ in punt e snijdt. Het voorraadaanbod schuift op naar S'' , er kan een nieuwe aanbodkurve $U''U''$ worden getekend, etcetera, totdat het lange-termijnevenwicht is bereikt.

Lindbeck merkt op dat de korte-termijnevenwichtshuren, vergeleken met het lange-termijnevenwicht op zowel de woningmarkt als de woningbouwmarkt, hoog kan zijn. Het aanpassingsproces in de richting van het lange-termijnevenwicht kan nog worden verlengd door de starheid van huren in neerwaartse



Afbeelding 4: *Aanpassing van de evenwichtssituatie op de woningmarkt bij huurprijsbeheersing (volgens Lindbeck)*

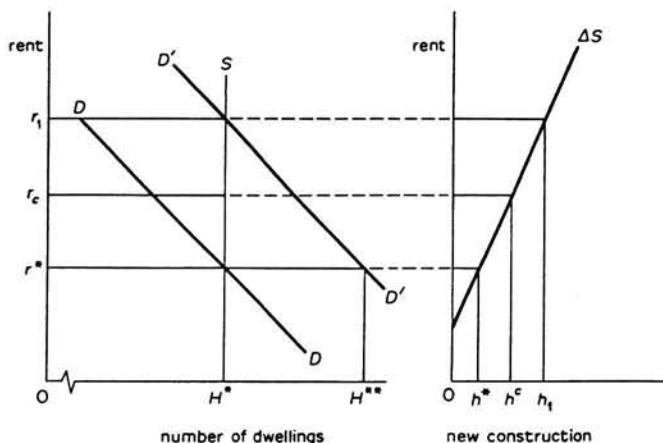
richting en door het opstuwen van de prijs van produktiefactoren op de woningbouwmarkt ten gevolge van de toegenomen bouwactiviteit. Als de vraagkurve blijft verschuiven, wordt het lange-termijnevenwicht nooit bereikt.

Hoewel de woningmarkt gezegend is met zeer bijzondere kenmerken, zijn de gevolgen van prijsbeheersing op de woningmarkt volgens Lindbeck toch identiek aan die op andere markten:

- het scheppen van een permanent vraagoverschot;
 - queue-vorming;
 - beperkingen van konsumentensoevereiniteit;
 - het ontstaan van grijze en zwarte markten;
 - problemen om criteria te vinden om het distributievraagstuk op te lossen.
- Op deze en andere konsekwenties van huurprijsbeheersing komen wij nog terug.

Robinson (1979, p. 77) demonstreert de effecten van huurprijsbeheersing in dezelfde geest als Lindbeck met behulp van een 'capital stock adjustment model' (zie ook: Van Fulpen, 1982).

Aangenomen is dat de voorraad alleen uit partikuliere huurwoningen bestaat, met een lange-termijn evenwichtshuur van r^* . Bij deze huur heeft de woning-



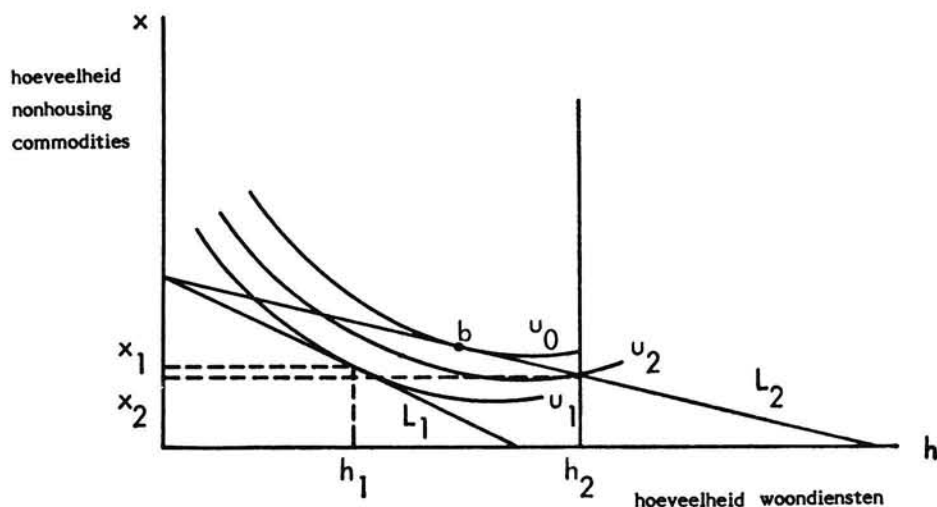
(i) Housing stock demand and supply

(ii) New housing supply

Afbeelding 5: *Aanpassing van de woningvoorraad en huurprijsbeheersing (volgens Robinson)*

voorraad een omvang van OH^* , terwijl het nieuwbouwwolume per jaar Oh^* is: juist voldoende voor de vervanging van aan bewoning onttrokken woningen. Stel vervolgens dat de vraag plotseling toeneemt van DD tot $D'D'$ (bijvoorbeeld door immigratie). Op de korte termijn ontstaat er dan een evenwichtshuur r_1 . Dit hoge niveau stimuleert initiatieven tot uitbreiding van de voorraad, totdat een voorraad van OH^{**} is bereikt. Het aanpassingsproces kan jaren duren. Om tijdelijke hoge huren te voorkomen kan de overheid bijvoorbeeld een maximumhuur r_c voorschrijven (tussen r^* en r_1) waardoor het aanpassingsproces geleidelijker verloopt (nieuwbouwwolume: Oh^c per jaar). Een andere situatie ontstaat als r_c lager is dan r^* : in die situatie zal de voorraad elk jaar inkrimpen en verslechteren.

Een traditionele voorstellingswijze van het voordeel dat huurders hebben van huurprijsbeheersing is die waarbij in een grafiek indifferentiecurven worden aangegeven, waarbij het behoeftenbevredigingsniveau van huurders konstant is bij de consumptie van verschillende combinaties van woondiensten en andere goederen of diensten. Waar de budgetlijn een indifferentiecurve raakt, is de optimale verhouding tussen de hoeveelheid gekonsumeerde woondiensten en de hoeveelheid gekonsumeerde andere goederen aangegeven.



Afbeelding 6: *Effekten van huurprijsbeheersing op het behoeftenbevredigingsniveau van huurders (volgens De Salvo)*

$$\text{Stel, } ij = p_x x + p_h h$$

ij = inkomen

p_x = prijs van nonhousing commodity x

p_h = prijs van bundel woondiensten h

L_1 geeft de budgetlijn vóór huurprijsbeheersing aan; L_2 de budgetlijn na huurprijsbeheersing, h_2 is de vaste hoeveelheid woondiensten die hij moet afnemen. Vóór huurprijsbeheersing wordt indifferentiekurve u_1 bereikt. Na huurprijsbeheersing bereikt de huurder het behoeftenbevredigingsniveau u_2 , dat door het punt h_2, x_2 loopt (= snijpunt van h_2 en L_2). Als er geen vaste (verplichte) hoeveelheid te consumeren woondiensten zou zijn geweest, zou de huurder behoeftenbevredigingsniveau u_0 hebben bereikt, die budgetlijn L_2 raakt. Deze illustratie is onder andere te vinden bij De Salvo (1971, p. 176), die een uitgewerkt model geeft voor de evaluatie van woningprogramma's die gericht zijn op het verschaffen van woonruimte tegen woonlasten, lager dan de vrije markthuur.

EVALUATIE VAN DE HUURPRIJSBEHEERSING, VOLGENS LINDBECK

Komt er nu van de in hoofdstuk 1 gespecificeerde doelen met betrekking tot huurprijsbeheersing iets terecht? Lindbeck (1967) is daarover niet zonnig gestemd. Wij volgen eerst zijn evaluatie, die wordt uitgevoerd aan de hand van de zes door hem genoemde oogmerken.

a. "The general housing consumption goal"

Het lijkt wellicht vreemd dat de woondienstenconsumptie kan toenemen bij een gegeven woningvoorraad. Op zichzelf veranderen niveau en structuur van de huren in deze voorraad niets aan de consumptie van woondiensten. Het gaat echter niet om de feitelijke consumptie op korte termijn (die blijft inderdaad ongewijzigd), maar om de lange-termijneffecten met betrekking tot de *gevraagde* hoeveelheid woondiensten.

Een vervelend verschijnsel is dat 'rent control' leidt tot de vergroting van de consumptie van huurders buiten de volkshuisvesting. Er is sprake van een "spill over" van een onbevredigde woningvraag naar andere markten. Lindbeck (1967, p. 59) konkludeert dan ook: "... it is not the tenants' housing consumption which is stimulated by rent control but rather their consumption of other commodities".

Doordat 'rent control' verwaarlozing van onderhoud in de hand werkt, heeft huurprijsbeheersing op den duur een negatieve invloed op de algemene huisvestingsstandaard. Dit ongunstige effect wordt nog versterkt door de aantrekkelijkheid van sloop en verandering van het grondgebruik in de richting van lukratiever bestemmingen, waartoe 'rent control' kan leiden. Als we aannemen dat nieuwbouwinitiatieven te maken hebben met winstverwachtingen, heeft 'rent control' ook een negatief effect op het nieuwbouwwolume, tenzij de overheid met royale subsidies bijspringt.

Lindbeck merkt op dat 'rent control' in sommige landen gepaard gaat met een verschuiving van de commerciële naar de non-profit huursektor. Dit heeft gevolgen voor het volkshuisvestingsbeleid. De terugval in de nieuwbouw ten gevolge van 'rent control' kan door deze aanpassing wellicht worden gecompanseerd. Lindbeck vraagt zich af of non-profit instellingen de huur wel zullen brengen op het evenwichtsniveau, als de huurprijsbeheersing zou worden afgeschaft.

Er is nog een andere redenering die aangeeft hoe 'rent control' zou kunnen leiden tot een vergrote consumptie van woondiensten, volgens Lindbeck. 'Rent control' scheidt een zo grote druk, door het gekreëerde woningtekort, op de politici, dat deze de bouwproductie wel moeten verhogen. Echter, het zijn deze

zelfde autoriteiten die beslissingen nemen over de introductie of de handhaving van 'rent control'. Lindbeck (1967, p. 61): "Thus, it is somewhat unclear *who* is supposed to put pressure on *whom*". Al met al komt er van de "general housing consumption goal" via huurprijsbeheersing weinig terecht, als we Lindbeck mogen geloven.

b. "The construction-market stabilization goal"

Men beweert wel, aldus Lindbeck, dat het opheffen van huurprijsbeheersing zou leiden tot een ontwrichting van de woningbouwmarkt. Door onrealistische verwachtingen omtrent het langetermijn-evenwichtspunt zouden de kosten van de produktiefactoren sterk kunnen oplopen. De angst voor een stimulerend effect op de nieuwbouw bij 'decontrol' van huren lijkt strijdig met de redenering die ad a is gevolgd. Men kan beide redeneringen verzoenen door de nadruk te leggen op neerwaartse starheid van lonen en prijzen. Direct na de opheffing van 'rent control' zouden de bouwkosten hard stijgen, waarna permanent een hoog kostenniveau zou ontstaan. Huurprijsbeheersing zou dus een groter bouwvolume *in de toekomst* bevorderen.

Deze redenering is evenwel spekulatief. Het is niet duidelijk, hoe voor de nabije toekomst 'rent control' en het stimuleren van nieuwbouw samen kunnen gaan, al dus Lindbeck.

c. "The income distribution goal"

In politieke debatten in Zweden werd een belangrijk argument vóór handhaving van huurprijsbeheersing gevormd door de weerstand tegen een herverdeling van inkomen van huurders naar huiseigenaren, ook al is niet bekend welke omvang deze herverdeling zou hebben. Lindbeck (1967, p. 64): "...influencing the distribution of income by rent control is a rather clumsy procedure, as the gains in income will be rather stochastically distributed on people in various income brackets ...".

In nieuwbouw zijn relatief veel jonge huishoudens gevestigd (vaak met kleine kinderen). Zij trekken ten opzichte van oudere, niet verhuizende huurders in de voorraad aan het kortste eind, omdat zij het minst van 'rent control' profiteren, aldus Lindbeck, die hier het mogelijke effect van nieuwbouwsubsidies buiten beschouwing laat.

Doordat huurprijsbeheersing via een overheveling van de onbevredigde vraag naar de eigen-woningsektor de prijs van koopwoningen kan verhogen, kan 'rent control' ook nog tot gevolg hebben dat welvaart wordt overgeheveld van bewoner-eigenaars naar huurders.

De konklusie van Lindbeck is duidelijk: "... a more elegant method of favouring low income groups, and people with children, is to subsidize these particular groups (without using rent control), rather than keeping down rents for everybody living in houses built in certain years".

d. The housing consumption distribution goal"

'Rent control' verhoogt met name de vraag naar woningen van groepen met lage inkomens. Of deze groepen ook aan een grotere konsumptie van woondien-

sten toekomen, hangt af van het toegepaste distributiemechanisme. Als de bouwkosten stijgen, leidt huurprijsbeheersing er al gauw toe dat oude woningen in relatie tot de kwaliteit goedkoper zijn dan nieuwbouw. Door flexibeler systemen van 'rent control' zijn deze onbedoelde distorsies in het huurpatroon in beginsel te verhelpen.

Op een vrije markt wordt de verdeling van goederen over individuen vooral bepaald door de vigerende verdeling van inkomen en vermogen. In Zweden hebben op de woningmarkt doorstromers voorrang boven starters. De toewijzingsmechanismen waarmee ingeschreven woningzoekenden te maken krijgen, zijn ondoorgrondelijk. Het overheersend criterium schijnt 'wachtijd' te zijn: "...presumably not because waiting time is regarded as a good measure of the 'need' for a dwelling, but because of the difficulty of finding less arbitrary principles" (Lindbeck, 1967, p. 66).

De meest gebruikelijke weg om aan een flat te komen is die via persoonlijke kontakten, vooral met vrienden, familie of de werkgever. Lindbeck noemt de volgende percentages volgens onderzoek in drie Zweedse steden:

- via werkgever 20-24%;
- via woningruil 2-18%;
- via de wachtlijst 14-29%;
- langs andere kanalen (via kennissen, familie, advertenties, zwarte markt) 30-57%.

Een onderzoek onder pasgehuwden in Stockholm (waar op 1-1-1965 de officiële wachtijd gemiddeld 8 à 10 jaar was) liet soortgelijke resultaten zien (William-Olsson, 1965, p. 39):

- via werkgever 17%;
- via wachtlijst of ander officiële weg 29%;
- via vrienden of familie 31%;
- via advertenties en overig 19%.

Slechts een minderheid komt aan een woning via de officiële wachtlijst. Dus: de officieel gehanteerde criteria hebben ook slechts in een minderheid van de gevallen een mogelijk effect.

Ook op de grijze en zwarte markt geven vermogen en "borrowing capacity" de doorslag bij de verdeling van de woningvoorraad. Het voorraadkarakter van de woningmarkt maakt de verdelingsopgave gekompliceerd. Op de woningmarkt worden prijzen en bezetting in een bepaalde periode hoofdzakelijk bepaald door de manier waarop de voorraad in het verleden is verdeeld, aldus Lindbeck. Daardoor is het praktisch onmogelijk om de woningvoorraad verdeeld te krijgen volgens een sociaal bepaald principe. Het is heel goed mogelijk dat bewoners met lage inkomens, wier woningvraag door 'rent control' wordt geactiveerd, hun consumptie van woondiensten toch niet kunnen verhogen, doordat zij minder connecties hebben die hen aan een behoorlijke woning kunnen helpen. Op de zwarte en grijze markt staan zij even zwak als op de vrije markt.

Starters en bewoners van gemeubileerde kamers (die buiten de 'rent con-

trol' vallen) trekken aan het kortste eind, ouderen die eerder een woning bemachtigden en niet hoeven te verhuizen, staan er het gunstigst voor. Konkluderend stelt Lindbeck vast dat het zeer twijfelachtig is of het distributiesysteem in een land als Zweden, waar slechts een fractie van alle woningen jaarlijks wordt verdeeld via de 'officiële' woonruimtedistributie, de mensen met lage inkomens en die met kinderen bevoordeelt ten opzichte van een situatie met markthuren.

e. *"The housing-demand composition goal"*

Er zijn geen garanties dat de nieuwbouwdifferentiatie de voorkeuren van de konsumenten volgt. Er is geen afzetrisiko, zodat er sprake is van "very little market testing of new dwellings". Het is maar de vraag of bijvoorbeeld het grote aandeel etagebouw dat in Zweden na 1945 is gerealiseerd, strookt met de preferenties van de bewoners, aldus Lindbeck. Als men zegt dat 'rent control' leidt tot de bouw van grotere, betere woningen, is het de vraag of dit waar is en of dit gewenst is. Als de vraag zich werkelijk zou richten op grote, goede woningen zou ook een vrije markt zo'n ontwikkeling wel volgen, zeker als men zich realiseert, dat een dergelijk aksent zich toch geleidelijk zal manifesteren. Voor het geval dat men zou vinden, dat er te weinig grote goede woningen worden gebouwd, zou men volgens Lindbeck (1967, p. 69) beter kunnen denken aan een gerichte objektsubsidiëring dan aan een algemene huurprijsbeheersing.

f. *"The general anti-inflationary goal"*¹⁰

De introductie van 'rent control' werd vooral gemotiveerd vanuit het oogmerk, dat de inflatie moest worden tegengegaan, aldus Lindbeck. Als men onverhoeds de huurprijsbeheersing zou opheffen, zou dat een inflatoire impuls kunnen geven. Anderzijds vergroot 'decontrol' de nationale spaarquote: een groot deel van de opbrengsten voor huiseigenaren zou via belastingen in de schatkist terechtkomen. Het risico van een "demand inflation" zou kleiner worden. Kennelijk is Lindbeck niet overtuigd van het inflatiegevaar bij afschaffing van huurprijsbeheersing, zeker niet als deze afschaffing geleidelijk zou plaatsvinden.

Al met al is het oordeel van Lindbeck over de praktijk van de huurprijsbeheersing vernietigend. Van de nagestreefde doelstellingen komt hoegenaamd niets terecht.

6.

EVALUATIE VAN DE HUURPRIJSBEHEERSING, VOLGENS AULT

Ook Ault (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 56-65) constateert dat er van de veronderstelde voordelen van huurprijsbeheersing weinig terecht komt.

ad. 1 Bescherming van groepen met lage inkomens

Vele verhuurders hebben een laag inkomen. Het staat niet vast dat de verhuurders gemiddeld rijker zijn dan de huurders. Binnen de categorie huurders worden immobiele bewoners met een vrij hoog inkomen bevoordeeld boven mobiele huurders en starters met een laag inkomen. Gebonden steun is bovendien uit welvaartstheoretisch oogpunt inferieur ten opzichte van vrij besteedbare steun.

ad. 2 Inflatiebeteugeling

Huurprijsbeheersing leidt niet tot een vermindering maar tot een verschuiving van de vraag.

ad. 3 Stabilisering van de economische kenmerken van de stadsbevolking
Sommigen zijn bang dat huurverhogingen zwakke groepen uit de stad verdrijven. Dat gebeurt nu door de verkoop van huurwoningen. Waar de 'rent control' lang duurt, stromen de groepen met lage inkomens juist toe. Het is maar de vraag of de bevolkingssamenstelling in de beginsituatie wel zo ideaal was (en als dat zo is, kan het opmerkelijk worden genoemd dat deze ideale situatie is ontstaan zonder huurprijsbeheersing). Tenslotte is het zeer de vraag of handhaving van een bepaalde bevolkingssamenstelling wel zo'n wenselijke beleidsdoelstelling is.

ad. 4 Bevoordeling van etnische minderheden

Huurprijsbeheersing bevordert in de praktijk rassendiskriminatie. In de verscherpte tekortsituatie passen de verhuurders huurdersselectie toe. Daarbij spelen rassenvooroordelen een grote rol. Als er geen huurprijsbeheersing is, lijkt er voor dergelijke vooroordelen minder ruimte; het weigeren van een huurder kan dan leegstand of een lagere huuropbrengst betekenen.

ad. 5 Huurdersbescherming tegen uitzetting

Huurprijbeheersing gaat in de praktijk met huurdersbescherming gepaard. Dit verhoogt de behoefte van een verhuurder om huurdersselectie toe te passen, omdat hij weet dat het nauwelijks mogelijk is het huurkontraakt later op te zeggen.

ad. 6 Bescherming tegen afzetterij door verhuurders

De kans op huurprijsofdrijving wordt overschat. Allereerst is er concurrentie tussen verhuurders onderling. Bovendien moeten de verhuurders in de voorraad concurreren met initiatiefnemers van nieuwbouwprojecten. Huurders reageren op een verhoging van woonlasten met een beperking van het ruimtegebruik: 1% verhoging van de prijs van woondiensten leidt tot een reductie van de consumptie van woondiensten met 0,7 tot 1,7%.

ad. 7 Verbetering van woningkwaliteit en beperking van het aantal krotten

De redenering is dat velen in krotten wonen, omdat zij een betere huurwoning niet kunnen betalen. Maar zulke betere huurwoningen komen niet beschikbaar in een tekortsituatie. Doordat huurprijbeheersing leidt tot minder nieuwbouw en minder onderhoud, wordt de woonkwaliteit in de huursektor steeds slechter.

Ault (*ibid.*, p. 73) ziet niet alleen bezwaren in orthodoxe vormen van 'rent control', maar ook in moderne vormen van huurprijbeheersing, waarbij een redelijke opbrengst voor de verhuurder wordt gegarandeerd en waarbij een woningmarkt onder 'normale' omstandigheden wordt geïmiteerd. Doordat vaak de variabele exploitatiekosten worden onderschat, raakt de winst van de exploitant in het gedrang. Bovendien is het moeilijk, zo niet onmogelijk om te bepalen wat een 'redelijke' winst is. En dan doet zich nog de vraag voor wat de waarde van de huurwoningen is, waarvoor 'rent control' geldt. De marktprijs hangt immers af van de gegenereerde inkomensstroom, en aangezien deze nu juist wordt beheerst, kan men de waarde niet als richtsnoer gebruiken voor de bepaling van de gereguleerde huur (Ault, *ibid.*, p. 76).

Weliswaar meent Gilderbloom (1977) dat een gematigde huurprijbeheersing geen negatief effect heeft op het nieuwbouwwolume, maar Ault (*ibid.*, p. 66; 79) acht het mogelijk dat hij bij de interpretatie van zijn empirisch materiaal de verdragingsfaktor in de reactie van initiatiefnemers onderschat.

Kortom, ook Ault heeft een uitgesproken negatief beeld omtrent de mate waarin de huurbeheersingspraktijk de nagestreefde doelen naderbij brengt.

ERVARINGEN IN DIVERSE LANDEN

7.1. Inleiding

In de Verenigde Staten en in vele Westeuropese landen dateert de huurprijsbeheersing uit de periode 1914-1918. In een aantal Westeuropese landen bleef de huurprijsbeheersing na de Eerste Wereldoorlog bestaan en kreeg in en na de Tweede Wereldoorlog een nieuwe impuls. Gale Johnson spreekt over "...the silly nonsense of the French, who had (...) permitted many tenants to obtain housing of a kind for 2 or 3 percent of their income during recent years". Niet alleen Frankrijk, maar ook landen als Italië en Engeland maakten zich schuldig aan: "...perpetuating inequities and inefficiencies on so vast a scale" (Gale Johnson, 1951, p. 569).

Allereerst staan wij stil bij de 'rent control' in de Verenigde Staten. Vervolgens releveren wij enkele ervaringen in Canada, waar de huurprijsbeheersing sinds 1975 sterk herleefde. Daarna besteden wij aandacht aan de ervaringen met huurprijsbeheersing in enkele Westeuropese landen. Tenslotte staan wij wat langer stil bij de huurprijsbeheersing in Nederland.

7.2. Verenigde Staten

Tijdens de Eerste Wereldoorlog kregen de Verenigde Staten voor het eerst te maken met huurprijsbeheersing. Vrij snel na deze oorlog werden de federale beheersingsmaatregelen afgeschaft. In 1942 keerde de 'rent control' terug, opnieuw op grond van de bijzondere oorlogsomstandigheden. In de periode 1940-1950 bleef de huurontwikkeling vèr achter bij de algemene prijsindex. De ervaringen met huurprijsbeheersing in de Verenigde Staten gedurende de periode 1942-1945 worden beschreven door Gage (1947).

Deze keer was de huurprijsbeheersing hardnekkiger. Pas na de oorlog in Korea, in 1954, kwam er een einde aan de federale huurprijsbeheersingsmaatregelen.

Aan het eind van de zestiger jaren kregen de Verenigde Staten te kampen met een ongekend hoge inflatie. In 1970 vaardigde Nixon de Economic Stabilization Act uit, op voet waarvan 90 dagen lang alle lonen, prijzen en huren

Tabel 1: Prijsindex van consumptiegoederen, respectievelijk huurprijzen van "moderate income families" in grote steden, V.S., 1940-1950 (volgens Grebler)

jaar	prijsindex kons. goederen	index huurprijzen	1935-1939 = 100
1940	100,2	104,6	
1941	105,2	106,4	
1942	116,6	108,8	
1943	123,7	108,7	
1944	125,7	109,1	
1945	128,6	109,5	
1946	139,5	110,1	
1947	159,6	113,6	
1948	171,9	121,2	
1949	170,2	126,4	
1950	171,9	131,0	

werden bevroren. Blumberg et al. (1974, p. 240): "this economic crisis has led to significant rent control activity at the state and local level throughout the nation. It is this recent upsurge which we characterize as the movement toward 'Second Generation Rent Control'". De onverwachte korte renaissance van federale huurprijzbeheersing tijdens de fasen I en II van het anti-inflatieprogramma in de periode augustus 1971 - januari 1973 gaf aan het debat over 'rent control' een nieuwe impuls (Keating, 1976, p. 3). De huurprijzbeheersing van de tweede generatie manifesteerde zich vooral in een "wave of locally enacted rent control", mede als reactie op de nadruk sinds 1971 in landelijke programma's om te komen tot een zekere economische stabilisatie (Lett, 1976, p. 59). De huurprijzbeheersingsmaatregelen in deze periode ontstonden alle tussen 1970 en 1975 (Lett, 1976, p. 61-76). De eerste staat die huurprijzbeheersingsmaatregelen van de tweede generatie invoerde (in 1970), was Massachusetts (Blumberg et al., 1974, p. 241).

Blumberg et al. (1974, p. 241-242) onderscheiden in deze episode drie typen huurwetgeving:

- gemeentelijke regelingen ('local ordinance');
- regelingen van de staat ('state rent control statute');
- kaderregelingen van de staat, waarbinnen de gemeenten nadere regelingen kunnen treffen ('state enabling legislation').

In de Verenigde Staten is het effect van 'rent control' omvangrijker dan in landen als Engeland en Nederland. In de Verenigde Staten bestaat immers 35% van alle woningen en 90% van de huurwoningen uit partikuliere huurwoningen.

Aan de huurprijsbeheersing in de Verenigde Staten zijn zeer vele publikaties gewijd (onder meer Drellich en Emery, 1939; Lett, 1976; Gilderbloom, 1977a, 1977b; Brenner en Franklin, 1977). Bijzondere aandacht krijgt in de literatuur New York City, welke stad "... has had the most active and turbulent role in rent control history" (Lett, 1976, p. 180). De huurprijsbeheersing werd hier in november 1943 ingevoerd, en leidde in deze stad na de Tweede Wereldoorlog een uitzonderlijk taai bestaan (Grebler, 1952; Kristof, 1964; Rapkin, 1966; Fisher, 1966; Dreyfuss en Hendrickson, 1968; Kingsley, 1969; Lowry et al., 1970, 1971; Niebanck, 1970; De Salvo, 1970; Sternlieb, 1972; Real Estate Research Corporation, 1975; Sternlieb en Hughes, 1976; Bloomberg, 1976; James en Lett, 1976; Roistacher, 1977).

Lett (1976, p. 86) noemt een aantal specifieke omstandigheden die de introductie van huurprijsbeheersing van de tweede generatie hebben bevorderd:

1. Snelle bevolkingsgroei en economische expansie (bijvoorbeeld Alaska, waar de aanleg van pijpleidingen tot plaatselijke bevolkingsexplosies leidde).
2. Toeloop van studenten naar de typische universiteitssteden.
3. Aanwezigheid van een sterke huurdersorganisatie (zoals New Jersey Tenants Organization).

Lett (1976, p. 86) merkt in dit verband op: "In effect, rent control can and has become a political tool of a sophisticated tenant electorate which uses rent control to minimize the adverse effect of inflation upon its housing costs".

Kristof (1975, p. 47) legt een relatie tussen de oorlog in Vietnam, respectievelijk het olie-embargo in 1973 en de opkomst van de tweedegeneratie huurprijsbeheersingsmaatregelen. Deze factoren hebben de tweede-generatie huurprijsbeheersing niet veroorzaakt, maar wellicht wel versterkt.

De orthodoxe huurprijsbeheersing in de Verenigde Staten had betrekking op nagenoeg alle huurwoningen (Grebler, 1952, p. 466-467). De huurprijsbeheersing van de tweede generatie is veel selectiever en is vooral gericht op woningen in meergezinshuizen. Lett (1976, p. 91) noemt de volgende categorieën huurwoningen waarvoor na 1970 de huurprijsbeheersing gewoonlijk niet van toepassing is (zie ook: Blumberg et al., 1974, p. 242):

1. Woningen in gebouwen die minder dan 3 of 4 eenheden bevatten.
2. Eenheden in een- tot driegezinshuizen, waarin ook de eigenaar woont.
3. Nieuwbouw vanaf een bepaalde peildatum.
4. Eerste verhuur van nieuwe woningen, waarvan de huren later wel worden beheerst.
5. Luxe woningen met een huur boven een bepaalde huurgrens.
6. Woningen die overheidssteun ontvangen.

Deze categorieën tezamen kunnen een aanzienlijk deel van de huurwoningvoorraad vormen. Zeer interessant is de laatstgenoemde categorie. Veel gemeenten zouden de woningen die door de Federal Housing Administration

worden verzekerd of gesubsidieerd, en de partikuliere huurwoningen graag over één kam scheren. Lett (1976, p. 92) meldt: "The federal government contends that its financial interest in properties it insures or aids warrants that those properties be exempted from local controls if their financial health is endangered by such regulations". Regelingen die partikuliere verhuurders zich moeten getroosten, worden door de Federale Overheid als financieel belanghebbende dus niet geaccepteerd....

De tijdelijkheid van huurprijnsbeheersingsmaatregelen en het streven om de verhuurder in staat te stellen een redelijke opbrengst te ontvangen worden in de Verenigde Staten mede om juridische redenen benadrukt. Aan de rechter werd daar namelijk de vraag voorgelegd of huurprijnsbeheersing niet kon worden gezien als een "taking of private property to public use without just compensation" (Lett, 1976, p. 95). Het Hof besliste (Lett, 1976, p. 96):

"... the State rent control statute was enacted to melt a passing emergency. It does not contemplate a taking of the property of any landlord. Even though it may, now and then, compel an owner to operate his real property at a loss, the statute is not for that reason to be condemned as an arbitrary use of the police power".

Hoewel in de praktijk vele maatregelen een permanent karakter hebben gekregen en de verhuurders aantoonbare verliezen lijden ten gevolge van huurprijnsbeheersende maatregelen, baseert men zich in de Verenigde Staten nog altijd op deze uitspraak.

Dat de verhuurders verliezen lijden, is buiten kijf. Lett ging voor een aantal gebieden de relatie na tussen huurprijnsbeheersing en de beheerkosten respectievelijk de winst op de partikuliere huurwoningen.

In de periode 1969-1975 mochten de bruto huren in New York met slechts 36% stijgen, terwijl de beheerkosten (belasting, verzekering, brandstof, onderhoud, administratie) in die periode met 67% toenamen (Lett, 1976, p. 186-187). Alles wijst erop dat het netto inkomen voor de verhuurders in de onderzochte periode is gedaald.

Davidson (1978) kwam tot soortgelijke bevindingen. Hij vergeleek het rendement van een investering in een complex appartementen in Los Angeles met en zonder 'rent control'. Daarbij ging ook hij uit van de tweede generatie huurprijnsbeheersingsmaatregelen, waarbij huurverhogingen worden toegestaan. Door de opgelegde beperkingen en door de aanzienlijke daling in de verkoopwaarde ten gevolge van 'rent control', bleven de opbrengsten bij 'rent control' ver achter bij die in een vrije markt. Zelfs onder optimistische veronderstellingen leed een investeerder, die met 'rent control' werd gekonfronteerd, verlies. De reactie van de eigenaren is voorspelbaar (Davidson, 1978, p. 580): minder onderhoud of horizontale splitsing.

De verschillen in huur tussen gelijke woningen zijn in de bestudeerde periode groter geworden.

Vóór 1970 was het effect van de huurprijnsbeheersing in New York nog desastreuzer. De Rand Corporation schatte voor 1968 het verschil tussen de 'economische' huur en de gereguleerde huur van 1,24 miljoen woningen met 'rent control' op in totaal \$ 807 miljoen, dit is \$ 650 per huishouden (Lowry et

al., 1971, p. 92). Op grond daarvan schat Kristof (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 142) dat gedurende 33 jaar 'rent control' in New York in totaal \$ 20 miljard is overgeheveld van verhuurders naar huurders. Het gevolg daarvan is geweest, dat de verhuurders het onderhoud verwaarloosden, dat de spaarcenten voor vele ouderen werden uitgehold, dat de huurders de lage huren als een recht zijn gaan beschouwen en dat vele financiers hypothekaire leningen uit de huurwoningvoorraad terugtrokken. De weigering van hypotheekverschaffers om voor bepaalde gebieden leningen af te sluiten, is bekend geworden onder de aanduiding 'red lining' (Kristof, *ibid.*, p. 143).

Het effect van 33 jaar huurprijsbeheersing in New York wordt door Kristof (1975, p. 57) omschreven als "unmitigated disaster". Want: "... few efforts of public policy have caused as much economic and fiscal chaos to a community as this example of legislative mismanagement has achieved in New York (Kristof, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 144-145).

Roistacher (1972, p. 237) schat het voordeel voor huurders in New York (1968) dankzij huurprijsbeheersing op \$ 1.081 gemiddeld per jaar voor blanken met een inkomen van meer dan \$ 15.000, respectievelijk gemiddeld \$ 825 voor blanken met een inkomen lager dan \$ 2.000. Voor niet-blanke huishoudens bedragen deze voordelen in de overeenkomstige inkomensklasse \$ 1.182 respectievelijk \$ 627.

Olsen (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 113) kwam tot geheel andere resultaten. Hij becijferde dat in 1968 voor de situatie in New York het voordeel van huurprijsbeheersing voor de huurders gemiddeld gelijk was aan een subsidie van \$ 213. Voor de verhuurders bedroegen de gemiddelde kosten \$406 per woning. Dus: "... the cost of rent control to landlords is about twice its value to tenants, due to its distortion of their consumption patterns".

Olsen konkludeert dan ook dat 'rent control' als herverdelingsinstrument zeer inefficiënt is. Bovendien is het instrument in dit verband onrechtvaardig. De kosten van rent control worden in overwegende mate gedragen door een kleine groep: de verhuurders, terwijl burgers met een zelfde inkomens- en vermogenspositie die hun geld beleggen in iets anders dan woningen, buiten schot blijven.

Uit tabel 2 blijkt bovendien dat de bewoners van woningen met een beheerste huur lang niet allemaal lage inkomens hebben. Het verschil in inkomens tussen beide groepen is overigens wel significant.

Olsen (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 107-121) poogt aan te geven dat een leegstandspercentage van 5, waarboven in New York 'decontrol' wordt overwogen, door de huurprijsbeheersing zelf onbereikbaar wordt gemaakt.

Uit tabel 3 blijkt dat huurprijsbeheersing gepaard gaat met een laag leegstandspercentage (Olsen, *ibid.*, p. 109). Het beleid is, dat 'decontrol' zal plaatsvinden als de leegstand groter is dan 5%. In de 'overige steden' heerste er in 1950 rent control. Toen was ook daar de leegstand gering; 'decontrol' vond hier plaats tussen 1950 en 1960, met het 'gevolg' dat hier de leegstand toenam (tot 4%), aldus Olsen.

Tabel 2: Inkomensverdeling van huurders in woningen met beheerste, respectievelijk vrije huren in New York City, 1968 (volgens Lowry, De Salvo en Woodfill)

inkomen (\$)	woningen met beheerste huren (%)	woningen met vrije huren (%)
kleiner dan 2.000	12,2	4,1
2.000 - 3.999	21,6	9,0
4.000 - 5.999	22,5	14,8
6.000 - 7.999	17,3	16,9
8.000 - 9.999	10,7	15,1
10.000 - 14.999	10,7	24,6
15.000 - 24.999	3,8	11,7
25.000 en meer	1,0	3,9
TOTAAL	100,0	100,0

Tabel 3: Leegstand in de hele woningvoorraad (huur + koop), volgens Olsen

jaar	New York City	overige steden
1940	7,3 (B)	4,7 (B)
1950	1,1 (A)	1,4 (A)
1960	2,0 (A)	4,0 (B)

A = rent control

B = geen rent control

Tabel 4: Leegstand in New York City (1960-1968), volgens Olsen

	1960-1962	1965	1968
controlled	0,8	2,0	1,0
single room occupancy	7,6	13,0	6,3
decontrolled	4,3	5,9	2,1
never controlled	3,9	4,4	0,7

Tabel 4 laat zien dat de leegstand in woningen zonder rent control in New York groter is dan in de woningen met rent control, alsus Olsen (ibid., p. 110), die konkludeert: "... the evidence from NYC strongly suggests that rent control exacerbates rather than solves a housing shortage".

Olsen gaat daarbij echter niet in op de vraag wat de oorzaak is en wat het gevolg, gaat voorbij aan het lage leegstandscijfer in 1968 van de categorie 'never controlled', en neemt klakkeloos aan dat een hoog leegstandscijfer mag worden gezien als equivalent voor 'oplossing van de woningnood'.

Kristof (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 131) merkt terecht op: "A fundamental defect of the vacancy rate as a measure of housing shortage is the linkage between the price of and the demand for housing".

Kristof (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 125-147) schat dat in New York tussen 1965 en 1968 100.000 huurwoningen verloren gingen door 'abandonment'. In de periode 1968-1975 gingen nog eens 100.000 huurwoningen door deze oorzaak verloren. Het algemene beeld van New York City was in 1975 zeer ongunstig. De stad stond toen aan de rand van een faillissement. In de periode 1970-1975 had de stad maar liefst 500.000 arbeidsplaatsen verloren.

Kristof (ibid., p. 137) is van mening dat bij een vrijere huurprijsvorming aanzienlijk minder woningen door abandonment verloren zouden zijn gegaan dan tijdens de verschillende huurprijsbeheersingsregimes.

7.3. Canada

Toen in vele landen druk werd geliberaliseerd, werden in verschillende Canadese provincies vormen van huurprijsbeheersing ingevoerd. Ontario beet in 1975 de spits af. Kalymon (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 233-245) geeft een overzicht van de huurontwikkeling in Toronto, de hoofdstad van Ontario, en verklaart deze ontwikkeling uit de inflatie en de leegstand. In de periode 1963-1978 gold (ibid., p. 237): "... an increase in the inflation rate of one percentage point appears to have induced a 0,7 percent rise in rents, while a reduction in vacancy rates of one percentage point raised rents by 0,6 percent".

De belangrijkste faktor die het volume van nieuwbouw van woningen in dezelfde periode verklaarde, was de verhouding tussen huur en bouwkostenindex. Deze faktor verklaarde 78% van de waargenomen variantie. Vanaf 1975, het jaar dat de 'rent control' werd ingevoerd, blijkt het nieuwbouwwolume bij de waargenomen ontwikkeling achter te blijven. Naarmate het aandeel van de gesubsidieerde woningbouw toeneemt, wordt deze stagnatie gereduceerd. Het effect van 'rent control' bleek tweeledig te zijn:

- het nieuwbouwwolume liep terug;
- de leegstand daalde.

Ook de huurprijsbeheersing in Ontario was bedoeld als tijdelijk (6 maanden),

maar bestond al weer 4 jaar, toen Kalymon erover rapporteerde. De herleving vanaf 1975 van de huurprijsbeheersing in Canada is een opmerkelijk verschijnsel.

Albon (in: Albon, ed., 1980, p. 183) spreekt van "the Canadian disease". Het Fraser Institute te Vancouver was sterk tegen deze nieuwe vormen van huurprijsbeheersing gekant en begon een publicitair offensief met Walker (ed.), 1975 en Block en Olsen (eds.), 1981. Toen ook in Australië, waar reeds in 1915 een Fair Rents Act was uitgevaardigd (Willis, 1950b, p. 67-68) - zich een herleving van de huurprijsbeheersing aandiende, toog het 'Centre for independent studies' (St. Leonards) ten strijde, met het boek R. Albon (ed.), 1980, op dezelfde leest geschoeid als de beide Canadese publikaties.¹¹

7.4. West-Europa

a. Groot-Brittannië

In Engeland werd 'rent control' in 1915 geïntroduceerd, aanvankelijk bedoeld als een zeer tijdelijke maatregel, later zodanig in het volkshuisvestingsbeleid geworteld dat het een van de meest hardnekkige instrumenten genoemd kan worden (Cullingworth, 1965, p. 12-15; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 218-220; Wolman, 1975).

De ervaringen met de huurprijsbeheersing in Groot-Brittannië werden onder andere geboekstaafd door Cooper en Stafford (in: Albon, ed., 1980, p. 67-81; in: Leaper, ed., 1980, p. 95-114).

Na de Eerste Wereldoorlog nam de huurprijsbeheersing geleidelijk af ('gradual or creeping decontrol'), maar in 1939 was toch nog meer dan een derde van alle huurwoningen onderworpen aan een vorm van huurprijsbeheersing (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 219). In en na de Tweede Wereldoorlog kreeg ook in Groot-Brittannië de huurprijsbeheersing een nieuwe impuls.

In de vijftiger en zestiger jaren leek zich een zekere liberalisatie af te tekenen op voet van de Rent Act (1957). In 1965 werd echter een nieuwe Rent Act uitgevaardigd, waarin een mildere vorm van huurprijsbeheersing ('rent regulation') was vastgelegd: het beginsel van de 'fair rents'. Een 'fair rent' is een 'rent set in a market without scarcity' (MacLennan, 1978, p. 332): op zijn zachtst gezegd een weinig precieze formulering. 'Fair rents' veronderstellen een evenwichtige woningmarkt zonder 'abnormale' schaarste. Het niveau behoort los te staan van de financiële en persoonlijke omstandigheden van de huurder. Henney (1975, p. 37) meent dat de 'fair rents' slechts 40% van de vrije markthuurbedragen. Sinds 1965 is er een renaissance van de huurprijsregulering in Engeland waarneembaar, die in de Rent Act van 1974 verder werd bezegeld.

Robinson (1979, p. 81-84) geeft het volgende overzicht van wettelijke maatregelen op het gebied van de huurprijsbeheersing in Engeland, in de periode 1915-1975.

Tabel 5: Wetgeving op het gebied van de huurprijsbeheersing in Groot Brittannië, 1915-1975 (volgens Robinson)

1915	Full rent control introduced. Most rents restricted to immediate pre-war level
1919	Scope of control extended to include more expensive houses and houses built since the first Act. General increases in rent of up to 40 per cent above 1914 level permitted to cover increased costs. Rents of houses built for rent after 1919 not controlled.
1923	Gradual or 'creeping' decontrol introduced.
1933	Full control reintroduced for lower-valued property: creeping decontrol retained for middle-valued property and block decontrol introduced for higher-valued property.
1937	Ridley Committee Report recommends (i) block decontrol for middle-income housing, and (ii) adoption of geographical 'over-crowding indices' as a basis for further decontrol.
1938	First Ridley recommendation implemented.
1939	Outbreak of Second World War; general full control reintroduced.
1954	Rent increases of twice the 'statutory deduction' permitted to cover repairs expenditure. No general relaxation on rent control.
1957	Block decontrol of all higher-valued property introduced (i.e. rateable value £ 40 in London and £ 30 elsewhere) and creeping decontrol of all other property.
1965	Rent 'regulation' on the basis of 'fair rents' introduced for decontrolled property.
1974	Fair rent policy and security of tenure provisions extended to include 'furnished' accommodation.

In de periode 1923-1939 respectievelijk 1954-1967 viel de nieuwbouw in Engeland *buiten* de huurprijsbeheersing (Robinson, 1979, p. 84).

Volgens Robinson (1979, p. 84-85) lag het voorgeschreven huurniveau in de periode 1923-1933 nauwelijks onder het marktniveau. Dat veranderde na de Tweede Wereldoorlog: in de vijftiger jaren waren de beheerste huren veel lager

dan de vermoedelijke vrije markthuren.

Pennance (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 161-168) kritiseert het huurprijnsbeheersingsbeleid in Engeland fel. Ook de latere Engelse wetgeving (de Rent Act van 1965), gebaseerd op het beginsel van 'fair rents', kan zijns inziens de toets der kritiek niet doorstaan. Hoewel het de bedoeling was dat fair rents zouden leiden tot een opbrengst die de verhuurder in staat zou stellen zijn onderhoudsplichten na te komen, bleek uit niets dat dit mogelijk was (Pennance, *ibid.*, p. 165). De konklusie van het Francis Committee (1971, p. 8) dat "the system is working well" was volgens Pennance onvoldoende gestaafd. De commissie onderschat zijns inziens de invloed van huurprijnsregulering op het steeds verder inkrimpende aanbod van partikuliere huurwoningen.

Pennance (*ibid.*, p. 166) merkt op: "A 'fair rent', as defined by the statutory rules for determining it, is in effect what the market rent would be if supply and demand for homes in an area were broadly in balance, and taking into account age, character, quality, and location (...). Unfortunately, there is also an inevitable tendency for 'fair' rents to be determined by the 'fair' rents already established for comparable properties in the area. This form of economic incest is common to most forms of valuation based on statutory rules".

b. Zweden

Lindbeck rapporteert over de ervaringen in Zweden, waar 'rent control' in de Rent Control Act van 1942 werd geïntroduceerd. Tussen 1939 en 1963 stegen de prijzen van konsumptiegoederen (inclusief huren) met 170%, terwijl de huren (exklusief brandstof en licht) in deze periode met 80% toenamen. Zowel de gemiddelde uurlonen van de industrie-arbeiders als het nominale beschikbare inkomen per hoofd van de bevolking stegen in dezelfde periode met 450%. Het reële inkomen, gekorrigeerd voor de verandering in kosten van levensonderhoud, nam met 150% toe.¹²

In 1975 bestond de als tijdelijk bedoelde huurprijnsbeheersing nog steeds. Rydenfelt (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 201-230) meldt dat vanaf 1942 de huren tot 1975 met 4,2% gemiddeld per jaar stegen (index 1975 = 370) en de lonen met 8,7% gemiddeld per jaar (index 1975 = 1600 (*ibid.*, p. 202)).

Sinds 1945 neemt de woningnood in Zweden in omvang toe, de wachttijden in Stockholm stijgen tussen 1950 en 1958 van gemiddeld 9 tot gemiddeld 40 maanden (*ibid.*, p. 204). Deze verslechtering werd veelal toegeschreven aan demografische factoren, maar het vraagvergrotende effect van de huurprijnsbeheersing werd gemakshalve over het hoofd gezien. Hekscher (geciteerd door Rydenfelt, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 208) stelde vast: "... no rate of construction activity can eliminate the shortage under the present order. It is like the tub of the Danaids, from which water was constantly flowing out at a faster rate than it could be poured in".

Stahl (1967, p. 73) meldt dat in de zestiger jaren huurprijnsbeheersing van

kracht was voor woningen in meergezinshuizen, beheerd door particuliere verhuurders en kleine housing co-operatives in de steden. De huren van flats in kleinere gemeenten, alle huurwoningen, beheerd door de gemeenten en andere non-profit instellingen en alle eengezinshuurhuizen (ook die van particuliere verhuurders) vielen buiten de huurprijsbeheersing. In 1960 behoorde 47% van alle huurwoningen in Zweden tot de 'vrije' sektor, en 53% tot de sektor met geregleerde huurprijzen: 33% in de commerciële huursektor, 11% beheerd door non-profit corporations en 9% door co-operatives. In steden domineert de geregleerde sektor, op het platteland de 'vrije' sektor (Stahl, 1967, p. 74).

Stahl maakt melding van een grijze markt van onderverhuringen, waarop de huurprijsbeheersing weinig vat heeft.

In 1975 werd besloten dat van de resterende 350.000 woningen de huurprijsbeheersing in de periode 1975-1978 zou worden afgeschaft. Aanvankelijk was de machtige National Association of Tenants (670.000 leden in 1979; 1.500.000 inklusief gezinsleden) tegen liberalisatie gekant. Later veranderde deze opstelling, toen bleek dat de associatie een belangrijke rol kon spelen in de onderhandelingen met de verhuurders over de huuraanpassingen. Rydenfelt merkt in dit verband zelfs op (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 220-221): "The tenants take over power".

c. Denemarken

Gelting (1967, p. 85) meent dat 'rent control' het naoorlogse woningtekort in Denemarken en de meeste andere Westeuropese landen heeft versterkt. Hij laat zien dat tussen 1940 (nog geen 'rent control') en 1960 (na twintig jaar 'rent control') het verschil in huur tussen oude en nieuwe woningen aanzienlijk is toegenomen (Gelting, 1967, p. 86).

Tabel 6: Huurindex in relatie tot bestaansduur van appartementen (met centrale verwarming) in Deense steden, 1940 en 1960 (volgens Gelting)

	0 - 5 jaar oud	6 - 10 jaar oud	11 - 25 jaar oud	meer dan 25 jaar
1940	100	95	85	80
1960	100	80	65	55

Bron: officiële woningstatistieken 1940 en 1960 in Denemarken.

Gelting meent dat deze tabel "some impression of the distortion of the rent level" geeft, maar dit is kwestieus:

— de bouwkosten zijn ook in Denemarken tussen 1940 en 1960 aanzienlijk harder gestegen dan vóór 1940;

— de kwaliteit van de nieuwe appartementen is na 1945 wellicht sneller toegenomen dan vóór 1940; de tabel informeert ons niet over de mogelijke kwaliteits-

verschillen;

— door verwaarlozing (vermoedelijk mede ten gevolge van 'rent control') is de kwaliteit van oudere woningen tussen 1940 en 1960 wellicht aanmerkelijk gedaald. De huurgradiënt in de tijd zou in dat geval de feitelijke kwaliteitsverschillen tussen oude en nieuwe woningen adekwaat kunnen weerspiegelen.

Gelting schat dat tussen 1940 en 1960, in welke periode de bevolking met 29% groeide, het aantal vertrekken toenam met 38% en de kwaliteit van het woningaanbod met 60%. Verwijzend naar de stijging van het reële inkomen per hoofd van de bevolking met 50% in deze periode, konkludeert Gelting dat de stijging van woningkwaliteit geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de algemene levensstandaard. Ten opzichte van andere prijzen zijn de huren door de huurprijsontwikkeling gemiddeld 40% achtergebleven. Gemiddeld zou een huurverhoging van deze omvang (met een grote spreiding rondom het gemiddelde) nodig zijn om de vrije markt in ere te herstellen, aldus Gelting (1967, p. 88).

d. Frankrijk

Het relaas dat De Jouvenel (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 189-197) doet van de huurprijsbeheersing in Parijs in 1948 is al niet veel vrolijker. Hij merkt op dat de huren erg laag zijn, maar dat er geen woonruimte te krijgen is. Sterfte van de zittende huurder is de enige mogelijkheid om aan een woning te komen. Jongeren maken afspraken met de conciërge van woongebouwen om het eerst te worden gewaarschuwd wanneer een oudere huurder mocht overlijden. Het onderhoud wordt verwaarloosd. Partikuliere verhuurders lijden grote verliezen. Jouvenel (ibid., p. 197) konkludeert: "... rent control is self-perpetuating and culminates in both the physical ruin of housing and the legal dispossession of the owners. It is enough to visit the houses in Paris to reach conclusions".

7.5. Nederland

7.5.1. Inleiding

Ook in Nederland dateert de invoering van de huurprijsbeheersing uit de periode 1914-1918. In 1916 werden de huren bevroren en werd voor de zittende bewoners een huurbescherming ingevoerd. Na de Eerste Wereldoorlog begon men al snel met de liberalisatie. De huurprijsbevrozing verdween in 1921. De andere huurmaatregelen werden definitief in 1927 afgeschaft.

In de Tweede Wereldoorlog werden de prijzen en huren opnieuw bevroren. Deze keer zou de huurprijsbeheersing een veel hardnekkiger bestaan hebben.

Bij de ontwikkeling van de huurprijsbeheersing in Nederland na 1940 blij-

ven wij wat langer stilstaan. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het huurbeleid in Nederland een aantal stadia doorlopen:

1. Huurprijsbevrozing (1940-1951);
2. Algemene huurronde (1951-1963);
3. Huurbeleid in dienst van het bouwbeleid; naar gedifferentieerde huurronde (1963-1967);
4. Liberalisatie en harmonisatie; introductie van de gedachte van de dynamische kostprijsuur (1967-1973);
5. Huuraanpassingsbeleid; de dynamische kostprijsuur in de praktijk (1973-heden).

Deze fasering blijkt in grote lijnen ook in andere Westeuropese landen voor te komen. De fasen 1 en 2 worden aangeduid als orthodoxe 'rent control'. Sinds de zeventiger jaren komt ook in Nederland een 'tweede generatie' huurprijsbeheersingsmaatregelen op. In de loop van de jaren zijn zowel de doelen als de instrumenten van het huurbeleid sterk veranderd.

7.5.2. Huurprijsbevrozing (1940 - 1951)

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werden er nagenoeg geen woningen gebouwd. Er werden vele woningen verwoest of beschadigd. Het officiële woningtekort in Nederland bedroeg 250.000 woningen in 1945. Dit aantal steeg tot 300.000 in 1948. Bouwmaterialen waren schaars. De bouwrijzen bleken aanzienlijk hoger te zijn dan vlak voor de oorlog. Op grond van de ervaringen na de Eerste Wereldoorlog veronderstelde men dat dit hoge niveau van bouwrijzen een tijdelijke verschijnsel was. Men zag een daling van bouwrijzen in het verschiep. De huurprijsbevrozing, reeds tijdens de oorlog uitgevaardigd, werd na 1945 gekontinueerd en in 1950 wettelijk geregeld (Huurwet).

Het perspectief bleef dat van een snelle liberalisatie zodra de toestanden weer "normaal" zouden zijn.

Zoals de mikro-ekonomische analyse in hoofdstuk 4 leerde, kon een flankerend beleid, gericht op subsidiëring van nieuwbouw, en op woonruimtedistributie (Woonruimtetwet 1947) niet uitblijven.

In de periode 1940-1950 bleven de huren konstant, terwijl de exploitatiekosten flink stegen. Hierdoor werden de rendementen van de verhuurders uitgehold. Ten opzichte van het doel om excessieve winsten van verhuurders tegen te gaan, bracht de stringente huurprijsbevrozing, als het ware een "overcorrectie" teweeg. Voor partikulieren werd het steeds minder aantrekkelijk om nieuwbouwinitiatieven te nemen. Huurprijsregulering bedoeld om de woningnood te verlichten, zou het ongewenste effect kunnen hebben, dat bij gebrek aan nieuwbouwinitiatieven de woningnood er juist door in stand wordt gehouden. Om dit gevaar te bezweren was de overheid welhaast gedwongen om nieuwbouw te *subsidieren*. Het objektsubsidiebeleid had tenminste twee doelen:

- a. mobiliseren van het aanbod;
- b. aansluiting mogelijk maken van nieuwbouwhuren op de beheerste huren in de voorraad.

7.5.3. Algemene huurrondes (1951-1963); échec van het Grootboek Woningverbetering

Omstreeks 1950 waren alle betrokkenen het er wel over eens dat het huurbeleid moest worden bijgesteld. Sindsdien zien we een politieke discussie opbloeien tussen:

- a. liberalen, konfessionelen en partikuliere exploitanten. Zij wezen in 1954 op de noodzaak van een huurronde van 25% gezien de kostenstijgingen (wat redelijk was);
- b. socialisten, vakbond en woningcorporaties. Zij stelden eisen ten aanzien van de bestemming van de extra huuropbrengsten (wat ook redelijk was).

De overheid koos voor een huurronde van 15% op 1 januari 1951, zodat niemand zijn zin kreeg. Motief: prioriteit voor het veiligstellen van de internationale concurrentiepositie, dus: lagere lonen, dus: lagere huren. Overwegingen buiten de volkshuisvesting verdrongen die in de volkshuisvestingsfeer.

In 1953 verscheen een SER-advies inzake het huurbeleid. De SER bepleitte in meerderheid een huurniveau dat 45 à 50% hoger was dan dat van 1940. Een minderheid bepleitte een belasting van deze extra huuropbrengsten ter financiering van de nieuwbouw.

De meerderheid kreeg de steun van a, de minderheid van b.

Opnieuw kreeg niemand zijn zin: de huren gingen zonder belasting met 20% omhoog, zonder dat de kostenontwikkeling werd ingehaald.

De discussie over het huurbeleid bereikte een klimaks in 1955 (Nycolaas, 1974, p. 105; Van der Schaar, 1976, p. 122-123). In de troonrede van 1954 was een huurbelasting aangekondigd. Aanvankelijk was het de bedoeling om een huurverhoging van 25% door te voeren; 8% belast en 17% onbelast. Echter, het regeringsvoorstel ging uit van een huurverhoging van 10%, voor een klein deel van de woningvoorraad. Over een huurbelasting werd niet meer gerept.

Op 17 mei 1955 werd in de Tweede Kamer met 50 tegen 48 stemmen deze ontwerp-huurwet verworpen (spottend "het kreupele wetje" genoemd), waarna het kabinet-Drees ontslag vroeg. In het ontwerp-huurwet waren bij de voorgestelde huurverhoging geen duidelijke regelingen getroffen met betrekking tot de afoming van de meer-opbrengsten. De PvdA was van mening dat de voorgestelde huurverhoging niet of slechts voor een deel ten bate van de woningeigenaren zou mogen komen. Huurverhoging was voor deze partij slechts aanvaardbaar mits gelijktijdig een huurbelasting werd ingesteld. Binnen het kabinet was slechts één PvdA-minister (Mansholt) het standpunt van de PvdA-fractie gevolgd.

De liberalen en konfessionelen meenden dat een eigenaar recht had op een huur welke hij op een vrije markt zou kunnen bedingen. In deze visie paste geen

huurbelasting. Men bedenke dat de woningnood nog steeds hardnekkig voortduurde en dat de verhuurders, al reguleerde de overheid de huren, een monopoliepositie hadden, die zich vooral kon manifesteren in de kwaliteit van de door hen aangeboden woondiensten.

In juni 1955 keerde het kabinet terug, met dezelfde minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting (Witte). Hij diende een herzien ontwerp in, met een huurverhoging van 5% voor woningen gebouwd vòòr 5 mei 1945, respectievelijk woningen gebouwd op grond van de 1948-regeling. Voor woningen, gebouwd op grond van één van de 1950-regelingen werd de huur aangepast afhankelijk van de vergelijking met soortgelijke woningen (huurverlaging tot maximaal 5% huurverhoging). De huiseigenaren kregen een compensatie via een verhoging van het toegestane afschrijvingspercentage. Deze regeling ging 1-9-1955 in. Van der Schaar (1976, p. 123): "Huurbelasting en egalisatiefonds – door de vakbeweging gepresenteerd als voorwaarde voor het akkoord gaan met huurverhogingen – waren definitief van de baan".

Voor het eerst werden nu speciale maatregelen genomen om het onderhoud te bevorderen: naast de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet werd ook in de Huurwet de verplichting tot onderhoud vastgelegd, op straffe van het niet toestaan van de huurverhoging. Dit systeem is sindsdien gehandhaafd. Voorts werden huurcommissies ingesteld, waarbij de huurder zijn klachten kon indienen voor het geval dat de onderhoudstoestand van de woning te wensen overliet (Van der Schaar, 1976, p. 123). De exploitanten bleven van mening (een mening die zij met concrete cijfers konden staven) dat de huurverhogingen niet toereikend waren voor een lonende exploitatie.

Op 1 augustus 1957 volgde een nieuwe verhoging: 25% voor woningen, gebouwd vóór 5 mei 1945, respectievelijk gebouwd op grond van de 1948-regeling. Voor woningen, gebouwd op grond van één van de 1950-regelingen was de huurverhoging 0% tot 25%, afhankelijk van de vergelijking met soortgelijke woningen. Aan het doorvoeren van de huurverhoging was de voorwaarde verbonden dat de eigenaar de helft van de opbrengsten van de huurverhoging in een fonds zou storten, het *Grootboek Woningverbetering*, dat door het Rijk werd beheerd. De gestorte gelden bleven wel deel van het vermogen van de eigenaar, maar deze had er niet de vrije beschikking over. Alleen als hij verbeteringen in de woning aanbracht, kon hij achteraf een deel, soms het gehele gestorte bedrag, opvragen ter financiering van de verbetering. Dergelijke verbeteringen moesten door het gemeentebestuur goedgekeurd zijn, een bouwvergunning was vereist. Het initiatief tot een verbetering bleef een aangelegenheid van de eigenaar (Van der Schaar, 1976, p. 123-124).

De wettelijke basis voor dit alles was de Wet Grootboek Woningverbetering (26-6-1957) die tegelijk met de wijziging van de Huurwet werd doorgevoerd. Men zag de maatregel als tijdelijk. Zo rond 1966 verwachtte men weer evenwicht op de woningmarkt, dan zou de maatregel weer kunnen worden

afgeschaft. Dan zouden de eigenaren weer onderling met kwaliteit moeten concurreren; in tijden van woningnood (en huurprijsbeheersing) ontbrak zulk een prikkel.

De verplichte fondsvorming bij partikuliere woningeigenaren kwam tegemoet aan de wensen van de PvdA, die het ontbreken van een fonds als een zwak punt in de partikuliere woningsector beschouwde.

De Wet Grootboek Woningverbetering is te zien als een politiek compromis tussen de sociaal-demokraten die een huurbelasting wilden en de konfessionelen die een flinke huurverhoging wilden doorvoeren. De liberalen en de CHU waren tegen de Wet Grootboek Woningverbetering.

Sommigen betwijfelden of de "huurblokkering" wel zou leiden tot verbetering. Er bleven barrières genoeg voor de eigenaars: ze moesten voor-financieren, er bestond grote onzekerheid over de voorwaarden bij deblokkering, terwijl ook de gevolgde procedure veel belemmeringen opwierp. Het instellen van het Grootboek werd een enorm karwei. Men schatte toen het aantal vooroorlogse eigenaren op bijna 150.000, het aantal woningen op bijna 950.000, dat wil zeggen slechts 6 à 7 woningen gemiddeld per verhuurder; 66 ambtenaren werden ingeschakeld, maar zij stuitten op de tegenwerking van de eigenaren – ook van de woningcorporaties. Minder dan de helft meldde zich, hoewel men daartoe verplicht was. Toen het Grootboek op het punt stond te worden opgeheven, had 2/3 van de eigenaren aan de betalingsverplichtingen voldaan. In totaal is ruim 66 miljoen op het Grootboek gestort; 2 miljoen is opgenomen in verband met aangebrachte verbeteringen. Het Grootboek wekte bij de huiseigenaren zoveel weerstanden op en de uitvoering werd zozeer bemoeilijkt, dat de regering zich gedwongen voelde het Grootboek op te heffen. Dit gebeurde op 31 maart 1960, vlak na de start van het liberaal-konfessionele kabinet-De Quay (Van der Schaar, 1976, p. 124-125).

Daarmee kwam een eind aan een felle politieke strijd rond het huurvraagstuk dat vele gemoederen had verhit.

Dat de huurontwikkeling binnen de perken moest blijven om de lonen en prijzen te beteugelen, was een weinig omstreden zaak. De verschillen van mening richtten zich op de vraag of het doorvoeren van huurverhogingen al dan niet moest worden gebonden aan maatregelen (huurbelasting, fondsvorming), die de exploitatie door partikulieren sterk beïnvloedden. De PvdA, de vakbeweging en de korporaties pleitten vurig voor dergelijke maatregelen. De liberalen, de exploitanten en meestal ook de konfessionelen waren tegenstanders van dergelijke mogelijke voorboden van een socialisatie van het woningbestand. Rondom 1960 moest de PvdA konstateren dat zij de huurstrijd volledig had verloren.

Na 1960, toen de Wet Grootboek Woningverbetering werd ingetrokken, brak er een grote rust op het huurfront aan. Op 1 april 1967 werd er zonder veel discussie een huurverhoging van 20% doorgevoerd. Voor woningen gebouwd na 5 mei 1945 waarvan de huren op 1 augustus 1957 niet waren verhoogd, varieerde de huurverhoging van 0 tot 20% al naar gelang de relatie met soortgelijke

woningen. Op 1 februari 1962 volgde een huurverhoging van 10, 11 of 12%, afhankelijk van de gemeenteklasse. Van woningen met ernstige gebreken of verwaarloosd onderhoud mochten de huren worden bevroren, als de huurcommissies een daartoe strekkende verklaring gaven.

Er werd nu dus overgeschakeld op één huurverhoging per twee jaar, waarbij voor elke huurverhoging de Huurwet werd gewijzigd. De discussie over de bestemming van de huurverhogingen was geheel verdwenen.

7.5.4. Huurbeleid in dienst van het bouwbeleid; naar gedifferentieerde huur rondes (1963 - 1967)

De periode 1963-1967 is als aparte periode gemarkeerd. Op deze periode heeft Minister Bogaers zijn stempel gedrukt, van 1963 tot 1965 als lid van het kabinet-Marijnen (liberaal-konfessioneel), van 1965 tot 1966 als lid van het kabinet-Cals (socialistisch-konfessioneel). De periode wordt afgesloten met een half jaar bewind van Witte, minister in het kabinet-Zijlstra. De naam van het Ministerie was per 13 oktober 1956 veranderd. De aanduiding Wederopbouw en Volkshuisvesting werd toen vervangen door de aanduiding Volkshuisvesting en Bouwnijverheid. Op 14 april 1965, tijdens het bewind van Bogaers, veranderde de naam opnieuw. Nu werd het: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Merkwaardig dat de aanduiding "Bouwnijverheid" er tijdens Bogaers uitviel, terwijl hij bij uitstek een *bouw*minister was.

In 1962 bracht het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid de Bouwnota uit. Het woningtekort bleek groter te zijn dan men tevoren veronderstelde. De tot dan toe gehanteerde maatstaf van het "statistische woningtekort" bleek tot een onderschatting te leiden van de door de burgers gevoelde tekorten. Het bestrijden van de woningnood ontwikkelde zich tot politieke prioriteit nr. 1. Bogaers pakte deze opgave krachtig aan. Niet het huurbeleid stond nu voorop, maar het subsidiebeleid, nodig om de nieuwbouw te stimuleren en om vooruit te grijpen op een in de toekomst gewenste kwaliteit ("toekomstwaarde"). Bogaers gaf de systeembouw een sterke impuls, opende nieuwe woningfabrieken, bevorderde het arbeidsbesparende bouwen, onder andere door verruimde kontingentsfaciliteiten, maakte het bouwen aantrekkelijker voor de bouwvakker (vrijstelling militaire dienst, doorwerkpakken, en dergelijke) en de produktie schoot omhoog, van bijna 80.000 in 1963 tot ruim 127.000 in 1967. Dit nieuwbouw-offensief had grote schaduwkanten waarvoor men pas later oog zou krijgen: de seriegrootte, de kraanbaan, de arbeidsbesparing, de specifieke ontwikkelde technieken en de haast maakten dat wijken uit de grond werden gestampt met een minimum aan fantasie en een maximum aan monotonie. In 1965 werden de nieuwbouwnormen drastisch verhoogd: toen kwamen de nieuw Voorschriften & Wenken uit die de krappe normen van 1951 vervingen: men had een groot geloof in het voortbestaan van de economische groei. De objekt-subsidies werden uitgebouwd, maar door de uitbreiding van de produktie en de normen stegen de bouwkosten zo snel, dat het niet lukte om betaalbare nieuw-

bouw te bouwen voor de mensen op de wachtlijst. Het thema van de bevordering van de doorstroming won in deze periode terrein. Doorstroming werd gepropageerd als de methode om een betere bezetting van de voorraad te bewerkstelligen en een omvangrijk bouwvolume met een hoge nieuwbouwkwaliteit in stand te houden.

Men begon ook oog te krijgen voor het feit dat het huurpatroon in de gehele voorraad door de wisselende omstandigheden waaronder nieuwbouw was gerealiseerd en door de wisselende regelingen irrationeel was. Daarentegen hielpen algemene huurroundes niet. Gedifferentieerde huuraanpassingen waren nodig, waarbij de relatie huur-kwaliteit zou worden versterkt. De roep om zo'n huurharmonisatie en het verlangen naar vrijere marktverhoudingen werden sterker. Bogaers voerde echter op het huurfront geen grote veranderingen door. Zijn aandacht was primair op de nieuwbouwproductie gericht. Op 1 juli 1964 werd een huurverhoging van 10 tot 12½% doorgevoerd (afhankelijk van de gemeenteklasse). Een verhoging van 0 tot maximaal 12% (afhankelijk van een vergelijking met soortgelijke woningen) gold voor woningen, na 1 juli 1957 gebouwd, waarbij de huur op 1 april 1960 niet was verhoogd. Op 1 januari 1966 werd een gedifferentieerde huurverhoging doorgevoerd:

- 0 % – zeer goedkope huizen, gebouwd vóór 1 januari 1921;
- 10 % – de boven de huurgrens liggende woningen;
- 7½ % – zeer goedkope woningen, gebouwd tussen 1 januari 1921 en 5 mei 1945;
- 10 % – middengroep, gebouwd tussen 1 januari 1921 en 5 mei 1945;
- 15 % – duurdere woningen, boven een bepaalde huurgrens, gebouwd tussen 1 januari 1921 en 5 mei 1945;
- 10 % – woningen, gebouwd tussen 5 mei 1945 en 1 januari 1957;
- 10 % – woningen, gebouwd na 1 januari 1957, waarbij de huren op 1 juli 1964 waren verhoogd;
- 0 tot max. – woningen, gebouwd na 1 januari 1957, waarbij de huren op 1 juli 1964 niet verhoogd waren (vergelijking met soortgelijke woningen).
- 10 %

Op 1 juli 1967 volgde een zelfde differentiatie als in 1966. We zien dus dat de huurverhogingen gedifferentieerder werden, frekwenter werden doorgevoerd, met een lager percentage per keer dan in de vijftiger jaren.

Belangrijk is dat met het opheffen van het Grootboek Woningverbetering, de onderhoudspolitiek werd gewijzigd (Van der Schaar, 1976, p. 126). Er werd een huurgrens ingevoerd, waar beneden de huurverhoging niet zonder meer van toepassing was: woningen van vóór de Tweede Wereldoorlog met een weekhuur lager dan f 9.- waren van huurverhoging uitgesloten. Het betrof toen ongeveer 435.000 woningen. Alleen als de nieuw ingestelde huuradviescommissie een verklaring afgaf dat tegen huurverhoging geen bezwaar bestond, gezien onderhoudstoestand en kwaliteit, kon een huurverhoging worden doorgevoerd. Deze verklaring moest in dit geval door de verhuurder worden aange-

vraagd; op hem rustte als het ware de bewijslast. Bij woningen boven de huurgrens lag de bewijslast bij de bewoner. Al met al kan worden gekonstateerd dat het huurbeleid zich in deze periode rustig ontwikkelde, dat exploitanten weinig klaagden, dat huurders evenmin massale protesten lieten horen en dat geleidelijk een wat soepeler, flexibeler en gedifferentieerder huuraanpassingsbeleid zijn intrede deed. De nadruk lag op de bevordering van de nieuwbouw waar door grote subsidies, die in 10 jaar werden afgebroken, ook voor partikulieren het bouwen en exploiteren van woningen aantrekkelijk werd gemaakt.

7.5.5. Liberalisatie en harmonisatie; introductie van de gedachte van de dynamische kostprijsuur (1967-1973)¹³

De periode 1967-1973 is de periode van twee liberaal-konfessionele kabinetten: het kabinet-De Jong, met Schut op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1967-1971) en het kabinet-Biesheuvel, met Udink op deze post, geassisteerd door de onopvallende staatssecretaris Buck (1971-1973). Deze periode wordt gekarakteriseerd door een op liberalisatie gericht beleid. Toch is deze liberalisatie niet door hen ingezet. Het startschot voor de liberalisatie was al in 1965 gegeven door Bogaers. Toen kondigde hij een pakket maatregelen aan waarmee een terugkeer in etappes van de grote overheidsbemoeyenis op het gebied van het bouw-, huur- en woonruimtebeleid naar een vrijere marktsituatie werd beoogd.

De huurliberalisatie betekende de beperking c.q. afschaffing van de huurprijnsbeheersing zoals de Huurwet die tot dan toe voorschreef. De bij deze wet geregelde huurbescherming verviel en maakte plaats voor een minder stringente bescherming tegen ontruiming. Deze maatregelen werden stap voor stap geïntroduceerd in gebieden waarvan men vaststelde dat er geen kwantitatief tekort bestond. Men dacht daarbij aan een woningoverschot van 1,5% of meer. In de geliberaliseerde gebieden kon de huurprijs tussen huurder en verhuurder in beginsel vrij worden overeengekomen. In een aantal *liberalisatiebesluiten* (mogelijk gemaakt door een wijziging in de Huurwet, die al in 1960 was doorgevoerd) werden de gebieden aangegeven waar de huurliberalisatie van kracht werd. Op 20 juli 1967 werd het eerste besluit genomen; het zevende, en voorlopig laatste op 13 juni 1972 (Nycolaas, 1974, p. 110).

In 1973 was heel Nederland geliberaliseerd met uitzondering van belangrijke delen van Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en enkele "losse" gemeenten. Qua aantal woningen behield het niet-geliberaliseerde deel de overhand: 61% was niet geliberaliseerd.

De huurliberalisatie heeft in de praktijk weinig moeilijkheden opgeleverd. Bij de voorbereiding van het laatste liberalisatiebesluit (Noord-Holland), in een periode dat de landelijke verkiezingen hun schaduwen vooruit wierpen, waren er massale protesten tegen een vergroting van het geliberaliseerde gebied. Toch blijkt in de praktijk niet te kunnen worden gesproken van grootscheeps onrecht

ten opzichte van de huurders. Uit steekproefgegevens van het CBS blijkt dat in de geliberaliseerde gebieden de huurstijgingen gemiddeld niet hoger waren dan in de niet-geliberaliseerde gebieden. Er waren relatief weinig aanvragen bij de kantonrechters voor verlenging van het huurkontraakt. Ook uit de verplichte meldingen van huurverhogingen boven de 8% (op grond van de Wet Huurprijsontwikkeling Woonruimte) kan worden gekonkludeerd dat de huurstijgingen in de geliberaliseerde gebieden niet alarmerend waren. Het is wel waarschijnlijk dat juist in geliberaliseerde gebieden relatief vaak huurwoningen zijn verkocht, waarna ontruiming volgde in verband met dringend eigen gebruik door de nieuwe eigenaar. Cijfers hierover ontbreken echter (Van der Schaar, 1976, p. 126-127).

Het tweede hoofdpunt uit het volkshuisvestingsbeleid in deze periode was de *huurharmonisatie*. Doel van de harmonisatie was het bevorderen van een harmonische relatie tussen huur en kwaliteit, waarbij men vooral dacht aan het beter met elkaar in overeenstemming brengen van de huren van nieuwe en oudere woningen. De kwaliteit werd geoperationaliseerd in een puntensysteem, dat later enkele keren is bijgesteld. Via door de overheid voorgeschreven berekeningen kon men op grond van het aantal punten dat een woning scoorde, en door de gemiddelde huur en kwaliteit van recentelijk in de betrokken regio gebouwde huurwoningen daaraan te relateren, bepalen welke huurverhoging nodig was.

Er is een zekere diskrepantie tussen de huurliberalisatie enerzijds en de huurharmonisatie anderzijds. Huurliberalisatie gaat uit van een vrije huurprijsvorming, die men kan overlaten aan de betrokken marktpartijen. Bij huurharmonisatie komt men daarentegen tot een kunstmatige prijsvorming, die de overheid oplegt aan de marktpartijen. Vooral voor de non-profit sektor achtte de overheid een dergelijke invloed nodig, omdat men algemeen van mening was dat de huren van de oudere woningen te laag waren, dat deze opgetrokken moesten worden tot heil van de schatkist en dat menig korporatiebestuur – dat bij een huurverhoging weinig belang had – zonder overheidsdwang niet tot een flinke huuraanpassing zou kunnen komen. Men zou kunnen zeggen dat de huurharmonisatie er op gericht was de markt een handje te helpen. Via een kunstgreep poogde de overheid een huurpatroon te doen ontstaan dat op een perfect werkende markt "vanzelf" zou ontstaan. Huurharmonisatie zag men voorts als een belangrijke voorwaarde voor een effectieve doorstroming.

In de maatregelen die Schut op 1 juli 1971 invoerde, werd aan het beginsel van de huurharmonisatie op een specifieke wijze inhoud gegeven. Maatgevend voor de bepaling van het zogenaamde "harmonisatiepeil" werd het niveau van de huren van de laatste 5 jaargangen nieuwbouw per regio. Voor oude woningen gold nu geen vast percentage meer waarmee de huren verhoogd moesten worden. De huren konden nu worden opgetrokken met een bepaald in gulden uit te drukken bedrag. Dit bedrag was gelijk aan het bedrag waarmee de huren van nieuwbouwwoningen mochten worden verhoogd. De woningkorporaties

werden verplicht om met gebruikmaking van het eerder aangeduide puntensysteem, deze extra huurverhogingen door te voeren. De particulieren werden op dit punt vrijgelaten. De huurder en verhuurder moesten over de huurverhoging overeenstemming bereiken. De indruk bestaat dat de particuliere verhuurders de kat uit de boom hebben gekeken, om al te grote problemen met de huurders te vermijden. Deze houding is ingegeven respectievelijk versterkt door de activiteiten van talloze huurdersgroepen die in het begin van de zeventiger jaren actief waren met huurakties en demonstraties tegen de huurharmonisatie. Deze akties hebben ook in de verkiezingstijd van 1972 een rol van betekenis gespeeld (Van der Schaar, 1976, p. 127).

Het grootste bezwaar dat naar voren werd gebracht was dat de woningcorporaties als trekpaard fungeerden voor het optrekken van de huren van de woningvoorraad, en voorts dat de nieuwbouw (met een ongunstige verhouding prijs-kwaliteit) maatstaf werd voor een geforceerd verhogen van de huren in de hele voorraad. De invoering van de huurharmonisatie betekende ook een verandering in de onderhoudspolitiek. De huurgrens werd afgeschaft, de motiveringsplicht van de exploitant verviel en het was de huurder die nu in alle gevallen moest aantonen dat de voorstellen onredelijk waren. De huurder moest het initiatief nemen, voorstellen tot een huurverhoging weigeren en klachten indienen bij de huuradvieskommissie. Dit alles betekende een verslechtering van de positie van de huurder (Van der Schaar, 1976, p., 127).

Het subsidiebeleid na 1965 is nauw verbonden aan het in dat jaar van kracht geworden gewijzigde huurbeleid. De in het kader van de huurliberalisatie ingezette "vrijwillige" (voor de particuliere woningen) en verplichte (voor de woningwetbouw middels de Wet Jaarlijkse Huurverhogingen) huurverhogingen van 4% (na 1969: 6%) werden gekompleteerd door een stelsel van aflopende jaarlijkse subsidies. Opzet was dat de huurder na 10 jaar de kostprijs-huur zou betalen. De huurprijsstijgingen gingen evenwel jaarlijks door. Hierin lag de mogelijkheid, ondanks de toenemende exploitatiekosten, voor een extra inflatiewinst voor de exploitant. Hij ontving op twee manieren een inflatievergoeding: via de huurverhoging en via de waardestijging van het door hem geëxploiteerde pand.

In de hier beschouwde periode beginnen de doelen waaraan het huurprijsbeleid is gerelateerd, te verschuiven. Men ziet als belangrijke functie van het huur- en subsidiebeleid allereerst: het verbeteren van het marktmechanisme. Het huurpatroon moet harmonischer worden, de "kloof" tussen oudbouw- en nieuwbouwhuren moet worden gedicht en de doorstroming moet worden bevorderd.

Een tweede aspekt is het stimulerend effect op het particulier initiatief. Het huur- en subsidiebeleid dient zo te zijn dat nieuwbouw (ook particuliere nieuwbouw) weer aantrekkelijk is en dat er voldoende marge is voor adequaat onderhoud.

Een derde aspekt dat de kop opsteekt is de snel toenemende subsidielast op de begroting. Men begint zich daarover zorgen te maken en meent dat de stij-

ging van deze post moet worden gereduceerd.

Een vierde aspekt dat sommigen voor ogen hebben, is dat flinke huurverhogingen uitnemend passen in een beleid, gericht op de bevordering van het eigen-woningbezit.

Alle hier genoemde aspekten wijzen in de richting van forse huurverhogingen. Er is echter een vijfde aspekt, dat enig tegenwicht biedt: de relatie tussen de huurontwikkeling en de ontwikkeling van lonen en prijzen. Om de inflatie enigszins in toom te houden is een zekere beheersing van de huurstijging wenselijk.

In 1968 werd een volgende stap gezet op weg naar een meer gelijke behandeling van woningwet- en premiewoningen. Tot dan toe was de rente ten behoeve van woningwetleningen lager dan de marktrente. Deze onzichtbare subsidie werd in 1968 zichtbaar gemaakt. Alle te subsidiëren woningen – gemeente-, korporatie- en partikuliere woningen – werden in één regeling ondergebracht. Als subsidietechniek koos men opnieuw voor een systeem van aflopende jaarlijkse bijdragen. De hoogte van de bijdragen werd gerelateerd aan de stichtingskosten en de woninggrootte (in "verblijfseenheden" uitgedrukt) en wel in die zin dat de subsidie hoger was naarmate de woning goedkoper respectievelijk groter was. Deze nieuwe regeling bracht de partikuliere bouw in dezelfde concurrentiepositie als de woningwetbouw. Daardoor werd de uitwisselbaarheid van beide sectoren vergroot.

Ondertussen vond de discussie over het huur- en subsidiebeleid met nieuwe hevigheid plaats. In 1965 verscheen een rapport met drie preadviezen over het huurvraagstuk: Andriessen, Hartog en Sandee (1965). Hartog toetste het tot dan toe gevoerde beleid aan een drietal doelstellingen, te weten (Nycolaas, 1974, p. 114-115):

- inflatie-bestrijding;
- beïnvloeding van de verdeling;
- bestrijden van de woningschaarste.

Elk van deze doelstellingen was volgens Hartog niet meer relevant. De huurprijnsbeheersing diende volgens hem te vervallen. Alleen dan kon er een eind worden gemaakt aan het door hem gekritiseerde disharmonische huurpatroon. Hartog pleitte voor het herstel van vrijere marktverhoudingen. De overheid zou op deze markt slechts daar moeten bijspringen door middel van woningwetwoningen waar het partikulier initiatief faalde. Vraag en aanbod moesten bepalend zijn voor het huurniveau van de nieuwbouw. De huren van de woningvoorraad zouden zich hieraan moeten optrekken in evenredigheid met de woningkwaliteit. Hartog deed met name een beroep op de vakbeweging om loyaal aan een dergelijk huurbeleid mee te werken. In het SER-advies van 1968 inzake de omvang van de jaarlijkse huurverhoging werd eveneens een perspectief geschetst van een huurprijnsbeleid zonder objektsubsidies.

Het huur- en subsidiebeleid zou zich na 1967 inderdaad ontwikkelen in de door Hartog en de SER aangeduide richting. Toch betekende dat niet dat een volledig vrije prijsvorming in het verschiet lag. In 1971 verscheen een tweede

geruchtmakende publikatie die van grote invloed zou blijken te zijn op de ontwikkeling van het huur- en subsidiebeleid: het proefschrift van Floor (1971). Floor was directeur-generaal van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid. Zijn opvattingen waren dus regelrecht van belang voor de te verwachten ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid. Floor introduceerde de gedachte van de *dynamische kostprijs huur*, de resultante van een kostprijsberekening die gebaseerd was op de veronderstelling dat leningen niet volgens gelijkblijvende, maar oplopende annuïteiten werden afgesloten. Door tevoren uit te gaan van regelmatig stijgende huren kon men met een lagere aanvangshuur starten. Bij de investeringsbeslissing ging men niet uit van een gelijke verdeling van huren (nominaal) in de tijd, maar van een andere verdeling, met lage opbrengsten in het begin en relatief hoge in latere jaren van de exploitatie. Op dat moment was de aanvangshuur op jaarbasis bij de traditionele kostprijsberekeningen bij woningwetwoningen circa 10% van de stichtingskosten. Omvangrijke subsidies brachten dit percentage terug tot 5%. Door uit te gaan van een dynamische kostprijsberekening (en daarmee in feite van permanente inflatie) kon men de jaarlijkse kostprijs huur bij de aanvang brengen op een niveau van 6% van de stichtingskosten. In de visie van Floor, die een gemengd systeem van objekt- en subjektsubsidies bepleitte, kon dit een aanzienlijke reductie aan objektsubsidies opleveren.

De dynamische kostprijsberekening moest volgens Floor worden toegepast op de nieuwbouw, welke in zijn visie als prijsleider voor de gehele woningvoorraad zou optreden. Het huurbeleid kon zich daardoor beperken tot het beheersen van de huren in recent gebouwde woningen: de overheid kon met "telebesturing" volstaan. Floor beschouwde de dynamische kostprijsberekening "algemeen en als zodanig de enige echte". Want, zei hij: "In een markt met volledige concurrentie zou de marktprijs in een evenwichtssituatie vanzelf neerkomen op de dynamische kostprijs."

De toenemende last van objektsubsidies op het overheidsbudget en het gevoel dat het vlak na 1945 ontstane systeem niet meer adequaat was in het licht van verwachte marktverhoudingen, brachten minister Schut er toe om op 20 april 1971 een werkgroep te installeren die tot taak kreeg hem van advies te dienen omtrent de wenselijkheid het systeem van objektieve subsidiëring te vervangen door een systeem van subjektieve subsidiëring. Schuchter had een aanvullende individuele huursubsidiëring inmiddels haar intrede gedaan, maar de objektsubsidiëring was tot dan toe dominant geweest. In de werkgroep hadden zitting prof.dr. F. Hartog, prof.dr. G.A. Kessler en prof.mr. S.F.L. baron van Wijnbergen. In april 1972 bracht deze *Werkgroep-Hartog* een interimrapport uit dat als bijlage werd opgenomen in de *Nota Volkshuisvesting*, de beleidsnota van minister Udink en staatssecretaris Buck, waarin werd voortgebouwd op de ideeën van Floor en die van de *Werkgroep-Hartog* (Nycolaas, 1974, p. 117).

Udink nam de theorie van de dynamische kostprijs huurberekening van Floor over. Volgens de berekeningen van de *Werkgroep-Hartog* (die op enkele pun-

ten afweken van die van Floor) zou men een aanvangshuur (zonder objektsubsidies op jaarbasis kunnen bereiken van 6,4% van de stichtingskosten. De volgende factoren werden in de berekening betrokken:

- de bestaansduur van de woning (50 jaar; over deze periode zou de afschrijving moeten plaatsvinden);
- de ontwikkeling van de stichtingskosten (jaarlijks 6% toename);
- de rente (uitgegaan werd van een rendement dat ongeveer 1% lag boven de marktrente);
- de inflatie;
- een vast percentage voor onderhoud en beheer.

In tegenstelling tot Floor waren Hartog en Udink van mening dat de objektsubsidies geheel moesten worden afgeschaft. Dat zou kunnen als over de hele linie een huurverhoging van 20% zou worden doorgevoerd. Udink en Hartog achtten zo een verhoging verantwoord, als te zelfder tijd een algemeen werkende individuele huursubsidiëring zou worden geïntroduceerd voor bewoners met een belastbaar inkomen tot 24.000.- per jaar.

Het voorgestelde systeem zou alleen kunnen werken als de tevoren ingekalkuleerde huurstijgingen er ook zouden komen. Aangezien dit voor een belangrijk deel zou afhangen van het in de toekomst te voeren huurbeleid, voelde de overheid zich geroepen om de huurprijsaanpassingen min of meer te garanderen, zodat beleggers met weinig risico's hun gelden in de woningbouw zouden kunnen beleggen. In dit verband werden zogenaamde konditionele subsidies geïntroduceerd die zouden worden uitgekeerd voor het geval de (gegarandeerde) jaarlijkse huurverhogingen niet zouden plaatsvinden. Per exploitatieperiode van tien jaar zouden de huurverhogingen worden herzien en de konditionele subsidies worden afgerekend.

De Nota Volkshuisvesting die de voorstellen van de Werkgroep-Hartog integraal overnam, is te beschouwen als het glorieuze hoogtepunt van de liberalisatiegedachte. De kritiek bleef niet uit. De Nationale Woningraad verzette zich tegen de afschaffing van objektsubsidies. Deze raad pleitte voor een zodanig gemengd systeem van objekt- en subjektsubsidies dat sobere nieuwbouw voor bewoners met een modaal inkomen bij toepassing van een normhuurkwote betaalbaar zou zijn (het beginsel van de *volkshuisvestingsprijs*), waarbij de objektsubsidie als sluitpost fungeerde om bij die huur een sluitende exploitatie mogelijk te maken. Bovendien achtte de NWR het onjuist dat stijgingen in de bouwkosten en huren van nieuwbouw zich ongebreideld in de hele voorraad zouden voortplanten; de overheid behoorde het huurstijgingstempo aan te geven. Juist door handhaving van objektsubsidies kon de flexibiliteit van het systeem worden vergroot en kon de betaalbaarheid van nieuwe woningen worden veilig gesteld. De NWR verweet Udink dat hij een eind wilde maken aan de sociale woningbouw en de eisen, doelen en spelregels van beleggers wilde opleggen aan de korporaties. Als men bedenkt dat tot dan toe ongeveer 10% van de jaarlijkse gesubsidieerde woningproductie door beleggers werd gerealiseerd, dan is het vreemd te moeten constateren dat de gehele non-profit sektor, die

vele malen groter was, zich zou moeten aanpassen aan een randverschijnsel in de volkshuisvesting, aldus de NWR. Hoewel de Nota Volkshuisvesting er op gericht was de woningbouw aantrekkelijk te maken voor particuliere beleggers, kwam er toch ook van die kant kritiek (Nycolaas, 1974, p. 118-119):

- de gehanteerde afschrijvingstermijn van 50 jaar was te lang, zeker in het licht van de nieuwe verdeling van lasten en baten. Beleggers hebben een voorkeur voor een grotere omloopsnelheid van het vermogen. Echter, een tussentijdse verkoop leek bij toepassing van een dynamische kalkulatiewijze moeilijk te realiseren;
- de post voor onderhoudskosten werd te laag geacht;
- de beleggers waren beducht voor verlies aan zelfstandigheid, omdat zij direkt afhankelijk werden van het handelen van de overheid (huurprijsgaranties, konditionele subsidies);
- men zag buiten de sfeer van de volkshuisvesting lukratiever alternatieven.

Op 11 januari 1973 – de Nota Volkshuisvesting was toen nog steeds niet in de Tweede Kamer behandeld – werd het *Tweede Rapport van de Werkgroep-Hartog* aan de leden van de Tweede Kamer aangeboden. Overleg met (particuliere) woningexploitanten bleek tot enige bijstellingen te hebben geleid. Opnieuw werden de woningcorporaties in het overleg gepasseerd.

De wijzigingen waren niet gering en weerspiegelden een verdere versterking van de positie van de particuliere beleggers (Kempen en Hamersma, 1973).

Tabel 7: Exploitatie-parameters volgens het interim-rapport respectievelijk het tweede rapport van de Werkgroep-Hartog

	interim-rapport Werkgroep-Hartog	tweede rapport Werkgroep-Hartog
— kalkulatieperiode	50 jaar	30 jaar
— rendement	8½%	8½%
— rentestand	ca. 7%	ca. 7½%
— stijging van de stichtingskosten	6%	6½%
— veroudering per jaar	1½%	2% gedurende de laatste 20 jaar
— huurstijging per jaar	4½%	6%-1e-10e jaar 4% 11e-30e jaar
— overige exploitatiekosten in % van de stichtingskosten	1,7%	1,2%
— stijging overige exploitatiekosten per jaar	4½%	8,3%
— restwaarde	nihil	15% van de stichtingskosten in het 30e jaar
— aanvangshuur in % van de stichtingskosten	6,4%	6,4%

Niet alleen de Nationale Woningraad bleek gekant te zijn tegen de aanpak van Udink. Ook de Raad van de Volkshuisvesting, die de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van advies dient, bleek in een advies inzake de Nota Volkshuisvesting afstand te nemen van de ideeën van Udink. In de suggesties die de Raad deed, kwam men zeer dicht bij de ideeën die eerder door de Nationale Woningraad waren verkondigd.

De parlementaire periode-Schut werd herhaaldelijk gekenmerkt door touwtrekkpartijen tussen Schut en Van den Doel om méér woningen. Opmerkelijk was een studie van het Centraal Planbureau, in opdracht van Schut tot stand gebracht, waarin de makro-ekonomische gevolgen werden geschetst van de bouw van 5.000 extra woningwetwoningen. Direkt na 1976 kwamen er tijdens Udink, deels ongevraagd, tienduizenden woningen extra, zonder dat men zich tevoren de gevolgen daarvan realiseerde. De parlementaire discussie ging toen niet langer primair over de omvang van de nieuwbouw.

In de oppositiebanken had Schaefer inmiddels de plaats van Van den Doel ingenomen. Hij legde de nadruk op de bevordering van de woningverbetering en de stadsvernieuwing en hij stelde zich te weer tegen het liberalisatie- en harmonisatiebeleid.

Met name de uitvoering van het harmonisatiebeleid riep toenemende problemen op. Talloze huurders tekenden protest aan tegen de harmonisatievoorstellen die de korporaties voorlegden. Menig korporatiebestuur probeerde de harmonisatieregeling zo te interpreteren dat de huurkonsekwenties voor de bewoners zo gunstig mogelijk waren. De administratieve problemen stapelden zich op. Het waren vooral de woningkorporaties die in moeilijkheden kwamen en in opspraak raakten. De partikuliere verhuurders probeerden ook wel een graantje van de huurverhogingen ingevolge de huurharmonisatie mee te pikken, maar in het algemeen stelden zij zich toch gereserveerd op en wachtten op de dingen die komen gingen.

Juist toen men zich opmaakte voor de behandeling van de Nota Volkshuisvesting in de Kamer, gebeurde er iets onverwachts. Begin 1973 struikelde het kabinet-Biesheuvel, waarvan Udink deel uitmaakte, door interne verdeeldheid. Er brak een lange periode aan waarin een nieuw kabinet werd geformeerd en op 11 mei 1973 trad het kabinet-Den Uyl aan. Op het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening troffen we een drietal bewindslieden aan: drs. J.P.A. Gruijters, en de staatssekretarissen drs. M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer. Zij legden de Nota Volkshuisvesting behoedzaam in het archief en begonnen aan een beleid dat in sterke mate zou afwijken van dat van hun voorgangers.

7.5.6. Huuraanpassingsbeleid; de dynamische kostprijs in de praktijk (1973-heden)

Gruijters, Schaefer en Van Dam lanceerden in 1974 een nieuw huur- en sub-

sidiebeleid, neergelegd in hun "Nota huur- en subsidiebeleid". Zij namen de dynamische kostprijsberekening van Floor en Udink over, maar handhaafden de objektsubsidiëring (zoals ook Floor oorspronkelijk had voorgesteld). De trend van de huurstijging werd door de overheid bepaald. De nieuwbouwhuren van woningwetwoningen werden zo gesteld dat deze betaalbaar werden geacht voor het modale huishouden (*volkshuisvestingsprijs*). Op dit punt volgden Gruijters c.s. het NWR-standpunt. De objektsubsidies vormden de sluitpost. De individuele huursubsidies werden drastisch uitgebreid. Alle huurwoningen vielen in het vervolg onder deze regeling, die voordien beperkt was tot huurwoningen gebouwd sinds 1960, verbeterde woningen en woningen waarvan de huur was geharmoniseerd.

Het harmonisatiebeleid werd officieel afgezworen. Voordat men een volwaardig alternatief kon presenteren, werd het nieuwe kabinet gekonfronteerd met een onvoorziene gebeurtenis: de oliekrisis. In verband daarmee werd een *Machtigingswet* uitgevaardigd, waardoor de loon- en prijspolitiek weer een belangrijk kader werd voor de huurwetgeving (Van der Schaar, 1976, p. 127). Voor het hele land werd de huurstijging beperkt. In 1974 werd deze huurprijsbeheersing voortgezet, op basis van het Besluit Huurprijsmatiging. In 1975 werd dit besluit vervangen door de Wet Huurprijsontwikkeling Woonruimte, met onder andere een meldingsplicht voor huurverhogingen boven een bepaald percentage.

In de "Nota huur- en subsidiebeleid" van 1974 werd een nieuw huuraanpassingsbeleid gepresenteerd dat in grote lijnen identiek was aan het harmonisatiebeleid-oude-stijl. Het harmonisatiepeil werd nu niet langer bepaald door de recent gebouwde woningen in een regio, maar door een fiktieve nieuwbouwwoning met een fiktieve kwaliteit. Deze landelijk geldende normwoning (in 1974: 130 punten en een huur van 260,- per maand) bepaalde de waarde per punt (in 1974: f 2.-). Door nu van elke woning het geldende puntental¹⁴ te inventariseren en de actuele huur in de beschouwing te betrekken, kon men via een tabel bepalen of een huurverhoging volgens de trend of meer aangewezen was.

De mogelijkheid van huurbevriezing respectievelijk huurverlaging werd geopend, en de huurverhogingen werden aan een maximum gekoppeld (12%). Bovendien werd een meldingsplicht geïntroduceerd van huurverhogingen boven de trend (8%). Het nieuwe regime werd in 1976 wettelijk mogelijk gemaakt voor woningen die de overheid nog subsidieerde en woningen in niet-geliberaliseerde gebieden. Daartoe werden de Huurwet en de Wet Jaarlijkse Huurverhogingen gewijzigd.

Uitgangspunt van het nieuwe huuraanpassingsbeleid was dat het volgen van de trend als "normaal" werd beschouwd. Als de verhuurders een grotere huurverhoging wensten, zouden zij het initiatief moeten nemen en de redelijkheid van zo een verhoging moeten aangeven met behulp van het puntenstelsel. Als huurders huurbevriezing of huurverlaging wensten, zouden zij het initiatief

moeten nemen en met name moeten aantonen dat er sprake was van een zogenaamd nulpunt, waarvan er 12 in de regeling werden omschreven. Er werden voorts procedurele regels opgesteld, volgens welke de verhuurders huurverhogingen moesten aanzeggen, en huurders protest konden aantekenen en procedures bij de huuradvieskommissies konden aanspannen.

In 1975 werd voor het eerst volgens deze methodiek gewerkt. Terwijl er enkele jaren werd geëxperimenteerd, werd een ontwerp voor een Huurprijzenwet op 20 oktober 1976 bij de Tweede Kamer (zitting 1976-1977, nr. 14175) ingediend. Deze wet zou voor het nieuwe regime de integrale basis moeten vormen. De overheid stelde zich ten doel om via het nieuwe huurbeleid het onderhoud aan woningen te bevorderen (Völmer en Van den Heuvel, *Huurwet-mededelingen*, nr. 27, p. 37-38): "Het verband tussen huurprijzen en de mogelijkheden tot woningonderhoud is zonneklaar. De huurprijzen dienen behoorlijk onderhoud mogelijk te maken. Doch ook de verbetering van woningen dient door het huurprijsbeleid gestimuleerd te worden. Naast deze positieve effecten voor de kwaliteit van de woningvoorraad, die uitgaan van het huurprijsbeleid, dient echter ook een sanktie te staan bij ontoereikende kwaliteit of bij achteruitgang van de kwaliteit door verwaarlozing". Huurverlaging en huurbevrozing waren hierbij de sankties. In de nieuwe wet nam het overleg tussen huurder en verhuurder een plaats in van enige betekenis (Van der Schaar, 1976, p. 128). In beginsel moesten zij tot overeenstemming komen. Afhankelijk van de vraag of men een huurverhoging boven de trend wilde of geen verhoging diende de verhuurder respectievelijk de huurder zijn voorstel te motiveren. Het genoemde puntensysteem en de nulpunten vormden als het ware de "objectieve" basis voor dit overleg. De Huurprijzenwet werd door de Tweede Kamer aanvaard en trad op 1 juli 1979 in werking.

De ervaring leerde dat het harmoniserend effect van deze wet gering was. De korporaties en gemeenten weken veel minder vaak van de trend af dan de in punten uitgedrukte kwaliteit van de woning rechtvaardigde. Voorts bleek het voor huurders buitengewoon moeilijk te zijn om een bevrozing of verlaging van huren af te dwingen. De partikuliere verhuurders bleken in het algemeen de trend te volgen en zich op twee strategieën te richten:

- lege verkoop of verkoop aan huurders (vooral in de periode 1975-1980);
- toepassing van artikel 17 van de Huurprijzenwet Woonruimte: de zogenaamde "harmonisatie-ineens" die kan worden doorgevoerd, zodra de woning van huurder verandert.

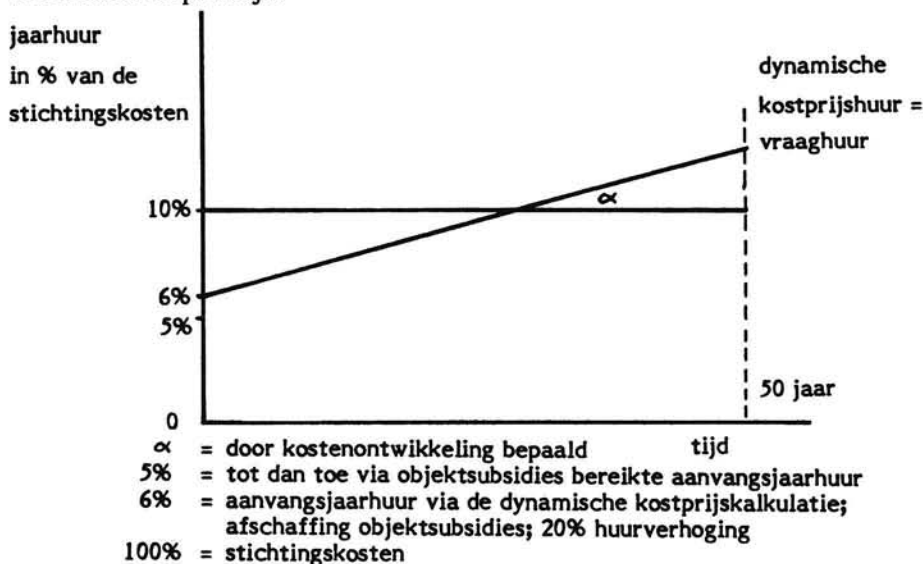
Na uitvoerige discussies besloot het Parlement in 1980, gekonfronteerd met de nogal "slappe" uitwerking van het huuraanpassingsbeleid om het harmoniserend effect van de regeling te versterken. Op 1 juli 1980 werd deze sterkere huurharmonisatie voor het eerst doorgevoerd. Door de verslechtering van individuele huursubsidies, de dalende koopkracht van bewoners en vooral de sterk toenemende stookkosten, zijn er duidelijk grenzen verbonden aan het inkassingsvermogen van de huurders. Op vele plaatsen zijn sinds 1980 huurhoudingsakties gestart, die illustreren dat deze grenzen zijn benaderd of reeds

overschreden. Bovendien blijkt een overweging met betrekking tot het huurbeleid in de vijftiger jaren weer terug te keren. Om de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven veilig te stellen, dient men de loonkosten laag te houden (Verbaan, 1982). Door het mechanisme van de automatische prijskompensatie werden hogere huren onmiddellijk vertaald in hogere lonen. Bovendien houden hogere lonen ook hogere ambtenarensalarissen in die zwaar drukken op de toch al hevig geteisterde Rijksbegroting. Anderzijds betekent een te bescheiden huurontwikkeling dat de post "objektsubsidies" op de begroting Volkshuisvesting een explosief verloop doormaakt. De lasten van het huur- en subsidiebeleid zijn door de sterk gestegen rente (door het Rijk via hogere objektsubsidies gekompenseerd) en door de dalende koopkracht (groter beroep op subjektsubsidies) voor het Rijk ondraaglijk hoog geworden. Om het financieringstekort in te dammen voelt het Rijk zich gedwongen een deel van de lasten over te hevelen naar de huurders, maar daartegen verzetten zich het argument van de loonkosten voor het bedrijfsleven en — met name in de nieuwbouw — de kans op een te sterke reductie van de koopkrachtige vraag. Kortom, het huur- en subsidiebeleid verkeert thans in een lastig parket.

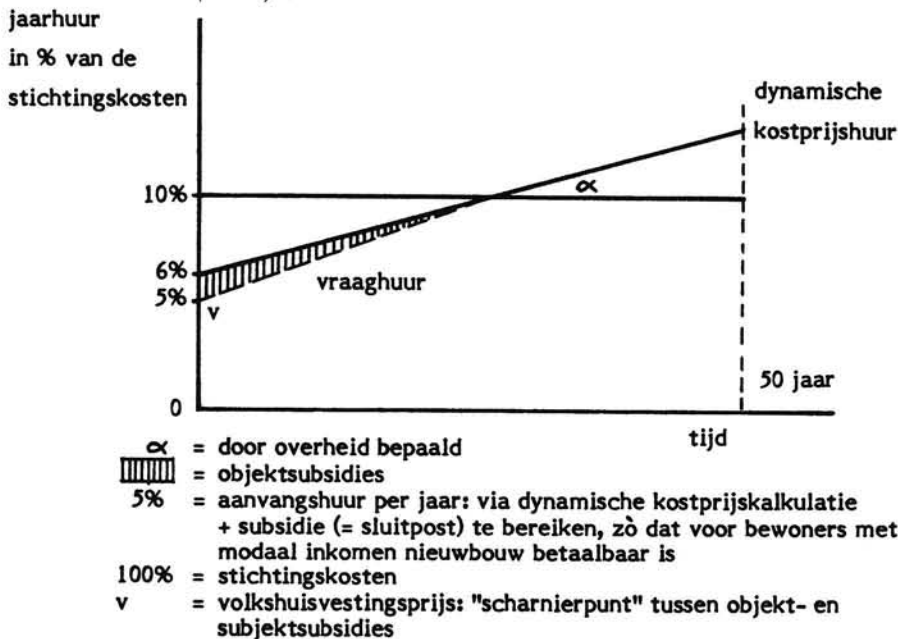
De beleggers, die al zeer skeptisch stonden tegenover het door Udink aangekondigde huur- en subsidiebeleid, ervoeren het in 1974 ontvouwde beleid van Gruijters c.s. als een verdere verslechtering. Toen in 1975 de *Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen* uitkwam, waarin het nieuwe regime was uitgewerkt, verlieten de partikuliere verhuurders als één man de nieuwbouwmarkt van huurwoningen. Toch droegen zij aanvankelijk weinig bij aan een verder inzakken van de nieuwbouwproductie. De overblijvende financiën bleken namelijk in vele gevallen ter beschikking te worden gesteld ten behoeve van hypotheekaire leningen. De vraag naar eigen woningen, door de ruimer wordende woningmarkt, de inflatie en de fiskale voordelen toch al groeiend, nam door deze financieringsswitch aanzienlijk toe. Naar schatting transformeerden in de voorraad in 1976 15.000 huurwoningen tot eigen woningen en in 1977 zelfs 30.000 huurwoningen. In de nieuwbouw nam het aandeel eigen woningen toe van circa 40% tot 60% à 70%. Dit toegenomen aanbod hield geen gelijke tred met de snel gestegen vraag. Gevolg: de prijzen van koopwoningen namen uitzonderlijk snel toe; in 1976 circa 30% en in 1977 circa 24%. In 1978 kwamen de prijzen van eigen woningen weer enigszins tot rust. Sinds 1979 dalen de prijzen van eigen woningen. Na de koophausse is de vraag naar eigen-woningen sterk teruggevallen. De ongunstige inkomensperspektieven weerhouden vele bewoners van een stap naar de eigen-woningmarkt. De hoge hypotheekrente vormt een ernstige barrière. Door de afzetproblemen en de teruggevallen mobiliteit in de voorraad, is er in de nieuwbouw van koopwoningen langdurige leegstand ontstaan. In de loop van 1980 is het woningbouwprogramma aanzienlijk bijgesteld van kopen naar huren, en binnen de koopsector van een aksent op duurder koopwoningen (vrije sektor en premie B) naar minder dure koopwoningen (premie A).

Door de (tot voor kort) hoge rente, de relatief bescheiden huuraanpassingen en de omvang van de liquiditeitstekorten voor het Rijk, neemt de subsidie-

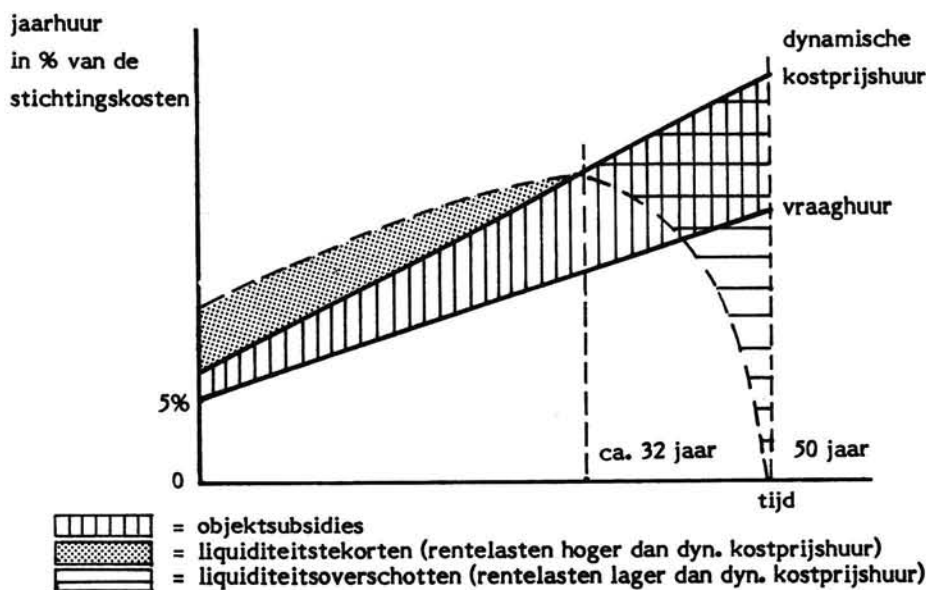
last van woningen waarvoor de dynamische kostprijsuurkalkulatie geldt in de loop der jaren niet af maar toe. De afbeeldingen 7, 8 en 9 illustreren het verschil in benadering tussen Udink en Gruijters c.s., respectievelijk het verschil tussen voornemen en praktijk.



Afbeelding 7: *Dynamische kostprijskalkulatie volgens Udink en Buck (1972)*



Afbeelding 8: *Dynamische kostprijskalkulatie volgens Gruijters c.s. (1974)*



Afbeelding 9: *Dynamische kostprijskalkulatie in de praktijk*

Afbeelding 9 illustreert dat de objektsubsidies niet dalen maar stijgen, doordat de dynamische kostprijsuur en de vraaghuur steeds verder uiteen lopen. Tot ongeveer het 32ste exploitatiejaar komen daar voor het Rijk nog liquiditeitstekorten bij die volgens sommigen het karakter van pseudo-subsidies dragen en volgens anderen moeten worden gezien als investeringen. De aanvangshuur ligt thans vrij aanzienlijk boven het niveau van de volkshuisvestingsprijs. Er vindt thans – niet verwonderlijk – een herbezinning op de methodiek van de dynamische kostprijskalkulatie plaats.

7.5.7. Slotbeschouwing

Op het front van huurprijsvaststelling en huuraanpassing is alles allerminst botertje tot de boom. Thans zijn er drie huurprijsvaststellingsmethoden:

- Huurprijsvaststelling van nieuwbouw (Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975). Aanvangshuur (per jaar) = $\pm 5\%$ van de stichtingskosten; dynamische kalkulatie.
Huren stijgen 5 jaar *verplicht* volgens de trend.
- Huurprijsvaststelling van vernieuwbouw ("2% - regeling"). Huur na verbetering (per jaar) = oude huur + $\pm 2\%$ van de "verbeteringsinvestering"; *geen* dynamische kalkulatie. Huren stijgen 5 jaar *verplicht* volgens de trend.

Na verbetering wordt sinds kort ook de huur volgens het puntensysteem berekend. Als deze huur lager is dan die volgens de 2% - tabel, geldt de huur volgens het puntensysteem.

- c. Huuraanpassingen in de voorraad (zie ook: Huurprijzenwet Woonruimte): trend door overheid bepaald.

Wil men verhoging > trend: verhuurder neemt het initiatief	} nadruk } op overleg
(puntenstelsel)	
Wil men verhoging < trend huurder neemt het initiatief	
(puntenstelsel)	

Het onderscheid tussen geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde gebieden heet te zijn opgeheven; maar in het huuraanpassingsbeleid worden wel 2 verschillende tabellen voor deze gebieden gehanteerd.

De volgende kritiekpunten kunnen worden geformuleerd:

- de drie regimes sluiten niet op elkaar aan: een consistente relatie huurkwaliteit is nog steeds illusoir;
- het draaipunt objektsubsidies/subjektsubsidies is omstreden (bijvoorbeeld bij nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden; in de grote steden geldt een afzonderlijk regime van vergelijkingshuren); door verslechtering van de regeling is de woningwetsektor ook voor bewoners met modale inkomens niet te betalen;
- het puntenstelsel is dubieus (veel subjectieve elementen; "terugreken-effekt", wetenschappelijke basis ontbreekt);
- de nulpunten zijn zeer vaag;
- de beoogde differentiatie in huuraanpassingen wordt nog steeds gesaboteerd (vooral door de particuliere verhuurders);
- de transactieprijs van huurwoningen zijn hoog en vrij: zij vormen een zware last op de exploitatie (vervalbevorderend);
- het huurbeleid gaat niet gepaard met een effectieve bevordering van kwaliteitshandhaving (het onderhoud blijft de sluitpost);
- de huurprijsbeheersing bevordert het verkopen van huurwoningen aan (aanstaande) bewoners. De rechter weegt belangen van zittende huurders en verhuurder af. Gezien de grote financiële winst die de verhuurder bij lege verkoop aan derden kan maken, staat de verhuurder ten opzichte van de huurder vrij sterk;
- de kloof (financieel) tussen kopen en huren is groter geworden, eerst door de gestegen kooprijzen, later vooral door de hoge hypotheekrente.

Konklusie: het huurprijsbeleid is wel ingewikkeld, maar nog altijd weinig bevredigend. Het kader van een meer integraal woonlastenbeleid wordt node gemist.

NADELEN VAN HUURPRIJSBEHEERSING

8.1. Inleiding

Vooraf in de economische literatuur worden de nadelen van huurprijsbeheersing in het algemeen breed uitgemeten. Daarbij valt men nogal eens in herhaling. In het nu volgende rekapituleren wij de bezwaren die men in de literatuur kan aantreffen. Eerst staan wij stil bij konsekwenties aan de vraagzijde van de woningmarkt. Vervolgens besteden wij aandacht aan konsekwenties voor de aanbodzijde van de woningmarkt¹⁵. Tenslotte geven wij een opsomming van 'overige konsekwenties' die vooral betrekking hebben op het funktioneren van de woningmarkt en de rol van de overheid.

8.2. Konsekwenties aan de vraagzijde van de woningmarkt

8.2.1. Inleiding

Door vele kritici van de huurprijsbeheersing wordt gewezen op de volgende verschijnselen aan de vraagzijde van de woningmarkt:

1. Er vindt een herverdeling van welvaart plaats tussen huurders onderling, respektievelijk tussen huurders en woningzoekenden. Deze herverdeling is onbedoeld.
2. Er vindt een herverdeling van welvaart plaats tussen huurders en bewoner-eigenaars. Ook deze herverdeling is onbedoeld.
3. De vraag naar woonruimte wordt vergroot. Deze vergrote vraag gaat gepaard met verspilling van ruimte en een oneconomisch gebruik van de woningvoorraad.
4. Huurprijsbeheersing vergroot de koopkracht van huurders buiten de volkshuisvesting. De konsumptie van goederen en diensten buiten de sfeer van de volkshuisvesting wordt aangewakkerd; men gaat wennen aan lage huren.
5. De verhuismobiliteit wordt gereduceerd, waardoor er meer diskrepantie tussen wensen en woonsituatie ontstaat, dan nodig is.
6. In relatie tot de lage verhuismobiliteit wordt de mobiliteit op de arbeidsmarkt beperkt.

8.2.2. Hervreiding van welvaart tussen huurders onderling, respektievelijk tussen huurders en woningzoekenden

Cullingworth (1965, p. 14) wijst erop dat de huurprijsbeheersing "... produces great injustices ... between tenants whose rents have been controlled at different dates and between the tenants of controlled and uncontrolled houses" (zie ook: Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 225; Lett, 1976, p. 46-47).

Het meest schrijnend is de positie van woningzoekenden ten gevolge van huurprijsbeheersing. Doordat zij geen woning hebben, profiteren zij niet van lage huren. De grotere schaarste aan huurwoningen ten gevolge van huurprijsbeheersing maakt het voor hen moeilijker een woning te vinden. Hierop is door vele auteurs gewezen (Paish, 1950; Gale Johnson, 1951, p. 570; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 213-214; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 107; Webster, in: Albon, ed., 1980, p. 172; Albon, in: Albon, ed., 1980, p. 225). Huurprijsbeheersing leidt tot een onrechtvaardige hervreiding van welvaart tussen mensen met en zonder een woning. Webster (in: Albon, ed., 1980, p. 171) stelt eenvoudigweg vast: "... existing tenants become an elite group". Het Committee on Banking, Housing and Urban Affairs van de Senaat in de Verenigde Staten (1976) konstateert:

"Interestingly enough, there is no evidence to show that rent control benefits the poor. Quite the contrary, it helps a small, privileged group of long-time residents, largely middle class, while driving up rents in uncontrolled units".

'Rent control' heeft een verdeling van de huurders teweeggebracht in 'haves' en 'have-nots', aldus Kristof (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 128-129; zie ook: Grebler, 1952, p. 476). De 'haves' zaten al in of bemachtigden een woning met een beheerste huurprijs. De 'have-nots' moesten hun heil zoeken in de vrije sektor, waarin de gemiddelde huur 1,67 x zo hoog is als in de geregeerde sektor. Grebler (1952, p. 479) betwijfelt of de 'have-nots' (veel jongeren en terugkerende 'veterans') een hoger inkomen hebben dan de 'haves'. Mensen met relatief hoge inkomens in de geregeerde sektor zijn beter af dan mensen met relatief lage inkomens in de vrije sektor. Overigens blijkt uit een onderzoek van Olsen (1972; zie ook: Lett, 1976, p. 44) dat, bij een gemiddelde stijging van het reële inkomen van de desbetreffende huurders van 3,4%, dankzij de regulering van huren in New York (1958), de bewoners met lage inkomens meer voordeel uit de huurprijsbeheersing trekken dan bewoners met hogere inkomens. Het gemiddelde inkomen in de vrije sektor bleek \$ 9.000 te zijn, dat in de sektor met beheerste huren \$6.223.

Henney (1975, p. 37) merkt op dat de huurders (met wat hogere inkomens) die gemeubileerde woonruimte huren van "non-resident landlords" worden bevoordeeld boven huurders (met lagere inkomens) die woonruimte onderhuren van "resident landlords".

Een tegengeluid is te vinden bij Rodwin (1950, p. 313) die beaamt dat in een situatie van huurprijsbeheersing de starters en immigranten aan het kortste eind trekken, maar terecht opmerkt dat in een vrije huurprijssituatie deze zelfde groepen in een ongunstige positie verkeren. Hun positie is zwak en zij worden gekonfronteerd met meestal slechte woonsituaties en hoge huren.

In discussies over de huurprijsbeheersing in de Verenigde Staten is herhaaldelijk aan de orde geweest, of niet de huurprijsbeheersing zou moeten worden gerelateerd aan het inkomen van de huurder. Lett (1976, p. 82) rapporteert: "The establishment of a 'means' test under rent control, whereby only tenants certified to be in need of controlled rents are protected, has been proposed numerous times". In New York City en Connecticut wordt wel enige relatie met het inkomen gelegd, maar "...it appears that in no case has this factor been the sole basis for rent reductions because such reductions based solely on tenants' need is viewed as unfair to the property owner".

Zodra men de relatie tussen subsidie en bewonersinkomen legt, verlaat men de reikwijdte van het instrument 'huurprijsbeheersing' en komt men terecht bij de verschillende vormen van individuele huursubsidies die zijn voorgesteld of in de praktijk gebracht, zoals het Amerikaanse 'section 8 assistance program'.

8.2.3. Herverdeling van welvaart tussen huurders en bewoner-eigenaars

Terwijl huurprijzen worden beheerst, laat men gewoonlijk de kooprijzen van woningen vrij¹⁶. Doordat huurprijsbeheersing leidt tot een stagnatie in het aanbod van huurwoningen (zie par. 8.3.3.), wordt een deel van de vraag naar huurwoningen overgeheveld naar de koopsector. Daar ontwikkelt zich het verschijnsel van de "reluctant owner occupier": de bewoner-eigenaar tegen wil en dank of noodkoper (Teymant en Schepens, 1981). Indirect stuwt huurprijsbeheersing de kooprijzen en dus de woonlasten van de bewoner-eigenaar op¹⁷. Cullingworth (1965, p. 14): "It concentrates effective demand on houses for sale, thereby artificially raising sale prices".

Door de dalende waarde van huurwoningen, worden de opbrengsten van onroerend-goedbelastingen voor de gemeente uitgehold. Wanneer de gemeente de tarieven verhoogt, plaatst dat de bewoner-eigenaars in een relatief ongunstige positie, tenzij de gemeente de tariefverhoging zou toespitsen op de huursektor (Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 810; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 69-70; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 274).

8.2.4. Vergroting van de vraag naar woonruimte; oneconomisch gebruik van de woningvoorraad

Volgens mikro-ekonomische theorieën is de gevraagde hoeveelheid van een goed afhankelijk van de prijs die men beschouwt. In het algemeen is de vraag groter, naarmate de prijs lager is. Cullingworth (1965, p. 14) noemt dan ook als effect van huurprijsbeheersing: "It inflates demand and leads to a waste of housing space". Harrod (1947, p. 123): "The present system bribes him (= de huurder), so to speak, to be extravagant in the use of accommodation...".

Op het vraagstimulerend effect van huurprijsbeheersing en het weinig ekonomische gebruik van de voorraad ten gevolge van huurprijsbeheersing is

door velen geweest (Grampp, 1950; Carr, 1954, p. 26; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 222; Lett, 1976, p. 47; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 106; Webster, in: Albon, ed., 1980, p. 172).

Voorals als 'vacancy decontrol' wordt toegepast, dreigt een inefficiënt ruimtegebruik (Robinson, 1979, p. 80-81).

Opheffing van de huurprijsbeheersing zou volgens Rydenfelt (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 228) leiden tot een zuiniger en efficiënter ruimtegebruik: "The housing shortage is essentially a problem of distribution".

Men kan de vraagstimulans die uitgaat van huurprijsbeheersing ook zien als voordeel: als de overheid vindt dat men 'te' weinig woonruimte vraagt, en de woning ziet als 'merit good', kan men bewust de vraag naar woonruimte bevorderen.

Grebler (1952, p. 471-472) is een van de weinigen die op dit punt empirisch onderzoek deed. Hij vergeleek de ontwikkeling in ruimtegebruik tussen huurders en bewoner-eigenaren in de Verenigde Staten tussen 1945 en 1950. Dankzij de welvaarts groei werd in beide sectoren het ruimtegebruik extensiever.

Tabel 8: Bezettingsgraad van eigen woningen en huurwoningen (exclusief boerderijen) in de Verenigde Staten, 1940 en 1950 (volgens Grebler)

aantal personen per kamer	eigen woningen		huurwoningen	
	1940 %	1950 %	1940 %	1950 %
0,75 of minder	68,0	68,3	48,4	51,5
0,76 - 1,00	20,2	21,7	29,9	28,2
1,01 - 1,50	7,4	6,9	12,6	12,0
1,51 of meer	4,2	3,1	9,1	8,3

Tabel 8 laat zien dat huurwoningen intensiever worden bezet dan koopwoningen. In beide sectoren is tussen 1940 en 1950 de bezettingsgraad gedaald. Deze daling verliep in de huursektor iets sterker (gezien de relatief grote stijging van de categorie 0,75 personen of minder per kamer), maar dit verschil tussen huur- en de koopsektor is zeer gering.

Huishoudens die een eigen woning bewonen, zijn gemiddeld iets groter dan huishoudens die een woning huren. Dit verschil is tussen 1940 en 1950 groter geworden. Het gemiddeld aantal personen per woning daalde zowel in de huursektor als in de eigen-woningsektor, maar het snelst in de huursektor.

Grebler konkludeert uit beide tabellen dat huurprijsbeheersing tot een extensivering van het gebruik van de woningvoorraad leidt. Hij voegt daaraan toe: "On the other hand, the percentage changes indicating less intensive utilisation are not as great or as uniform as one might expect" (Grebler, 1952, p.

Tabel 9: Aantal personen per woning, in eigen woningen en huurwoningen (exklusief boerderijen) in de Verenigde Staten, 1940 en 1950 (volgens Grebler)

aantal personen per woning	eigen woningen		huurwoningen	
	1940 %	1950 %	1940 %	1950 %
1	7,3	7,3	9,0	12,6
2	25,3	27,8	26,7	29,5
3	22,8	23,0	23,2	22,9
4	19,9	19,8	17,8	18,1
5	11,8	11,6	10,5	8,4
6 of meer	12,9	10,5	12,8	8,5

472). Ons inziens is deze konklusie op twee gronden aanvechtbaar:

- a. Toepassing van de meest bruikbare maatstaf (personen/vertrek) levert geen duidelijk verschil op tussen huurders en bewoner-eigenaren.
- b. Het verschil dat wordt waargenomen bij toepassing van de maatstaf personen/woning kan het gevolg zijn van de massale (en selektieve) verkoop van huurwoningen. Het is mogelijk dat verkochte huurwoningen gemiddeld groter waren dan niet-verkochte huurwoningen. Dit aspekt is door Grebler geheel verwaarloosd.

Woolf (1967, p. 62; zie ook: Robinson, 1979, p. 91-92) toont aan dat het ruimtegebruik in partikuliere woningen met gereguleerde huren in Groot-Londen en de rest van Engeland en Wales extensiever is dan in huurwoningen met een vrije huur en zelfs extensiever dan in het eigen-woningbezit.

Robinson (1979, p. 92) wijst erop dat bewoners van woningen met een beheerste huur relatief oud zijn hetgeen het extensieve ruimtegebruik kan verklaren. Vermoedelijk belemmert huurprijsbeheersing wel de doorstroming van huishoudens in latere fasen van de huishoudencyclus.

Op grond van onderzoek naar huurders in woningen met zowel vrije als gereguleerde huren in New York (1968) konkludeert De Salvo (1971, p. 226) "... that tenants of controlled housing consume neither substantially more nor substantially less housing than similar families who live in uncontrolled housing: the principal difference is that 'controlled' tenants pay considerable less than the market value of the housing they consume".

Konkluderend merken we op dat een oneconomisch gebruik van de voorraad door huurprijsbeheersing theoretisch wel mag worden verwacht, maar empirisch niet afdoende is aangetoond. Uitgedrukt in het aantal personen per kamer is in de koopsector het ruimtegebruik in het algemeen extensiever dan in de huursektor, òók indien de huren worden gereguleerd.

8.2.5. Vergroting van de koopkracht buiten de volkshuisvesting

Door huurprijsbeheersing kan men trachten de woonsituatie van met name de minder draagkrachtigen te verbeteren. Zij zouden een betere woning kunnen betrekken dan zonder huurprijsbeheersing mogelijk zou zijn geweest. Echter, huurprijsbeheersing wordt meestal ingevoerd in een situatie van krapte op de woningmarkt. De betere woning die men zou willen en kunnen betalen, is niet beschikbaar. De praktijk is dan meestal dat men goedkoper woont dan men nastreefde en dat de consumptie buiten de sfeer van de volkshuisvesting groter is dan zonder huurprijsbeheersing het geval zou zijn geweest (Grebler, 1952, p. 473-474; Lett, 1976, p. 44; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 106; Cooper en Stafford, in: Albon, ed., 1980, p. 73; Olsen, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 109; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 275).

Olsen schatte dat in New York in 1968 huurders van woningen met beheerste huren 4,4% minder woondiensten en 9,9% meer 'nonhousing goods' konsemeerden dan zij zonder huurprijsbeheersing zouden hebben verbruikt. Per saldo was de toename van het reëel inkomen ten gevolge van huurprijsbeheersing 3,4% (Olsen, 1972). Ook uit een onderzoek van De Salvo en Olsen blijkt dat 'rent control' niet leidt tot het bewonen van een betere kwaliteit woning dan zonder 'rent control' waarneembaar zou zijn geweest: "For the typical family, the benefit of rent control stems from its effect on consumption of nonhousing goods and services" (Olsen, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 112).

Roistacher (1972) vond wel een verschil in woonconsumptie tussen een situatie met en zonder huurprijsbeheersing. De marktrente van woningen in New York in 1968 met 'rent control' was 19,7% hoger dan de totale marktrente van woningen die dezelfde huishoudens zouden bewonen als de huren vrij zouden zijn. Deze huishoudens besteedden 8,6% meer aan 'nonhousing' goederen en diensten. Olsen heeft echter kritiek op het onderzoek van Roistacher. Zij zou alleen onderschattingen van de marktwaarde hebben gekorrigeerd en geen overschattingen. Al met al lijkt het erop dat de woonkwaliteit die men weet te bereiken, door 'rent control' weinig verbetert.

8.2.6. Reduktie van de verhuismobiliteit

Aaron (1966, p. 318) merkt terecht op: "Tenancy in a rent-controlled property has become a valuable capital asset, approximately worth the present discounted value of the difference between the controlled and free market rent". Dit is vooral van betekenis voor de vorm van huurprijsbeheersing, waarbij de huren van woningen slechts worden gereguleerd, zolang de bewoners niet verhuizen. In zo'n situatie wordt er uiteraard een grote barrière opgeworpen voor aspirant-verhuizers (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 225-226; Lett, 1976, p. 47). Men ziet ook wel dat nieuwbouwhuren niet worden gereguleerd (om bouwinitiatieven niet te ontmoedigen) en voorraadhuren wel (Lett, 1976, p. 91). Ook in zo'n situatie is het weinig aantrekkelijk om door te stromen. Vaak is huurprijs-

beheersing territoriaal of categoriaal afgebakend. Er ontstaan dan extra segmentaties op de woningmarkt, die de verhuismobiliteit kunnen beperken. In het algemeen heeft huurprijsbeheersing op den duur een disharmonisch huurpatroon ten gevolge dat de mobiliteit reduceert. Dienstfrey (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10) merkt niet ten onrechte op dat huurprijsbeheersing in de praktijk het karakter van een 'verhuisbelasting' kan hebben.

Ault (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 70) wijst erop dat de verhuismobiliteit in de praktijk langs twee wegen wordt beperkt:

1. doordat de nieuwbouw stagneert, is er te weinig leegstand; er is geen ruimte op de woningmarkt;
2. doordat vaak het leeg komen van een woning 'decontrol' betekent, hebben huurders er belang bij om niet te verhuizen.

8.2.7. Reduktie van de arbeidsmobiliteit

Met de beperking van de verhuismobiliteit hangt ook een mogelijke reductie van de arbeidsmobiliteit samen. Een onvoldoende doorstroming op de arbeidsmarkt leidt tot een onvoldoende afstemming van soorten betrekkingen en kwalifikaties van de werknemers, tot werkloosheid en tot (onnodige) vakatures en tot pendel over grote afstanden. De relatie tussen huurprijsbeheersing en arbeidsmarktmobiliteit is door zeer veel auteurs gelegd, maar een empirische onderbouwing van deze relatie blijft achterwege (Grampp, 1950; Carr, 1954, p. 26; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 225; Cullingworth, 1965, p. 14; Aaron, 1966, p. 319; 321; Lindbeck, 1967, p. 70; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 107; Cooper en Stafford, in: Albon, ed., 1980, p. 74; Albon, in: Albon, ed., 1980, p. XVI; p. 225; Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 70-71; Paish, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 151-160; Hayek, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 177-178; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 274-275).

8.3. Konsekwenties aan de aanbodzijde van de woningmarkt

8.3.1. Inleiding

Huurprijsbeheersing houdt bijna per definitie in dat de verhuurders minder huur ontvangen dan zij zouden hebben ontvangen in een niet-gereguleerde situatie. Dit roept volgens vele auteurs de volgende verschijnselen op:

1. Er vindt een (bedoelde) herverdeling van welvaart plaats tussen huurders en verhuurders. Mede gezien de lage inkomens van vele verhuurders en het hogere inkomen van menige huurder is de ratio van deze herverdeling niet duidelijk.
2. Huurprijsbeheersing neemt de signaalfunctie van een relatief hoge winst

weg. Er worden minder huurwoningen bijgebouwd. De woningnood wordt permanent gemaakt.

3. Huurprijsbeheersing, gepaard gaande met vrije transactiepreizen, leidt tot verwaarlozing van onderhoud, waardoor het verval van woningen versnelt. Er treedt een hardnekkig proces van 'desinvestment' op.
4. Huurprijsbeheersing leidt tot een richting van kapitaalstromen, die van de volkshuisvesting is afgekeerd (zie de beide vorige punten). Uiteindelijk leidt dit tot 'abandonment' en versnelde sloop.
5. Huurprijsbeheersing leidt tot een steeds geringer aanbod van gemeubileerde kamers.
6. Huurprijsbeheersing leidt tot een verhuurdersswitch van de gereguleerde sektor naar sectoren die buiten de huurprijsbeheersing vallen.
7. Huurprijsbeheersing, gepaard gaande met vrije transactiepreizen, leidt tot verkoop van huurwoningen aan bewoner-eigenaren. Hierdoor krimpt de huurwoningvoorraad in.
8. Huurprijsbeheersing leidt tot een uittocht van partikuliere verhuurders. De overheid zal steeds meer worden aangesproken om in de behoefte aan huurwoningen te voorzien. De exodus van partikuliere verhuurders gaat gepaard met een negatieve selectie: fatsoenlijke verhuurders vertrekken het eerst, malafide verhuurders houden het langst stand.
9. Huurprijsbeheersing roept zwarte markten op, waarbij verhuurders sleutelgelden, overnamekosten en dergelijke in rekening brengen.
10. Huurprijsbeheersing gaat gepaard met een 'kunstmatige' woningschaarste die de verhuurders in staat stelt een rigoureuze huurdersselectie toe te passen. Daarbij is de kans op diskriminatie en andere dubieuze praktijken zeer groot.

8.3.2. Grillige verdeling van welvaart tussen huurders en verhuurders

De herverdeling van welvaart tussen huurders en verhuurders is een bedoeld effect van huurprijsbeheersing. Men zou kunnen spreken van een subsidie die de verhuurders gedwongen zijn te geven aan de huurders (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 224; Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 48; Robinson, 1979, p. 76). Meestal gaat men er daarbij stilzwijgend vanuit dat verhuurders over de hele linie hogere inkomens en vermogens hebben dan de desbetreffende huurders. Gale Johnson boog zich in 1951 over de vraag of er een belangrijk verschil in inkomenspositie tussen huurders en verhuurders bestond. Hij kwam tot de volgende konklusie (Gale Johnson, 1951, p. 582; zie ook Albon, in: Albon, ed., 1980, p. XVII): "I do not want to argue that the evidence presented indicates that landlords are poorer than tenants. But the data certainly do not indicate the contrary - that landlords have significantly higher incomes than tenants". Inkomensherverdeling kan dus geen geldige doelstelling voor 'rent control' zijn.

Als het al zou lukken een significant verschil in inkomen tussen huurders en verhuurders vast te stellen, dan zou men moeten erkennen dat zowel bij de

huurders als de verhuurders de *spreiding* van de inkomens zeer groot is, zodat het herverdelend effect van huurprijsbeheersing grillig ('haphazard', 'random', 'capricious' en soms 'perverse') is en geen nauwe relatie met het inkomen vertoont (Grampp, 1950, p. 447; Aaron, 1966, p. 318; 321; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 214; 225; Robinson, 1979, p. 94; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 106-107; Cooper en Stafford, in: Albon, ed., 1980, p. 74; Albon, in: Albon, ed., 1980, p. XVI; p. 225; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 72-73; Paish, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 151-160; Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 273-274). Door zijn geringe professionaliteit wordt de kleine verhuurder waarschijnlijk zwaarder getroffen door huurprijsbeheersing dan de grote verhuurder (Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10). Daar komt nog bij dat volgens enkele becijferingen het welvaartsvoordeel voor de huurder in het algemeen veel kleiner is dan het welvaartsnadeel voor de verhuurder¹⁸, onder andere doordat huurprijsbeheersing een gebonden steun betekent die in strijd is met het beginsel van konsumentensoevereiniteit (Lindbeck, 1967, p. 54-57). De subsidie aan de huurder is lager, naarmate de mutatiegraad van de woning groter is ('vacancy decontrol' is verondersteld), en hoger naarmate de inflatie en het vraagoverschot groter zijn (Arnault, 1975, p. 79). Als herverdelend instrument is huurprijsbeheersing hoogst inefficiënt te noemen.

8.3.3. Ontmoediging van nieuwbouw-initiatieven, continuering van de woningnood

Huurprijsbeheersing leidt tot een kunstmatig woningtekort. Immers, het ingrijpen van de overheid verhindert dat de marktprijs evenwicht op de markt brengt (Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 47). Men kan, zoals hiervoor opgemerkt, huurprijsbeheersing zien als een belasting, ter grootte van het verschil tussen markthuur en gereguleerde huur, te dragen door de verhuurder. De enige manier voor de verhuurder om deze belasting te ontwijken, is het leveren van minder woondiensten of het verkopen van de woning. Voor de huurder betekent huurprijsbeheersing een subsidie. Hoe meer woondiensten hij consumeert, des te hoger is de subsidie. Hij wordt dus gestimuleerd om méér woondiensten te vragen. Geen wonder dat huurprijsbeheersing het woningtekort vergroot, aldus Walker (*ibid.*, p. 48). Velen pleiten voor huurprijsbeheersing op grond van een waargenomen woningtekort. Echter, in werkelijkheid geldt het omgekeerde verband: huurprijsbeheersing leidt tot een groter woningtekort (Harrod, 1947; Smith, 1971, p. 447; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 56; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 271-273).

Huurprijsbeheersing neemt de winsten van verhuurders en financiers van particuliere huurwoningen geheel of gedeeltelijk weg. Daarmee wordt de winst van zijn signaalfunctie beroofd (Pribram, 1928, p. 379). Een hoge winst zou juist leiden tot een (maatschappelijk gewenste) kapitaalstroom naar de volkshuisvesting, en met name naar de nieuwbouw (Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 77, Friedman en Stigler, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 91-92).

Alleen op deze wijze kan de woningnood worden beteugeld. Huurprijsbeheersing schrikt aspirant-investeerders in nieuwbouw af (Grampp, 1950; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 214; Cullingworth, 1965, p. 14; Sternlieb, 1975; Lett, 1976, p. 44-45; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 106; Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 66-67; Kristof, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 126). Immers: huurprijsbeheersing kreëert "... great injusticies ... between landlords and other investors..." (Cullingworth, 1965, p. 14). Zelfs na afschaffing van huurprijsbeheersing blijft er een aarzeling bij initiatiefnemers om nieuwbouw te entameren, omdat de ervaring heeft geleerd, dat alsnog huurprijsbeheersingsmaatregelen kunnen worden ingevoerd (Rodwin, 1950, p. 316; Grebler, 1952, p. 469; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 223; Lett, 1976, p. 92).

Davidson (1978) stelt dat huurprijsbeheersing voor de investeerder in huurwoningen een extra bron van onzekerheid scheidt. Het blijft onzeker in hoeverre de overheid in de komende jaren factoren wel en niet zal erkennen als grondslag voor de toegestane huuraanpassingen. "Therefore, the risk of this government action must be weighed in the investment decision" (Davidson, 1978, p. 580). Rodwin (1950) wijst op de ongunstige concurrentiepositie van nieuwbouw met vrije huren ten opzichte van voorraadwoningen met beheerste huren. Lett (1976, p. 2) constateert: "The imposition of rent controls exacerbates rather than alleviates the housing shortage by further discouraging new investment. The imposition of rent controls *must*, therefore, be accompanied by devices and programs which encourage new investment".

Pribram (1928), die de effecten van huurprijsbeheersing na de Eerste Wereldoorlog in een achttal Europese landen beschrijft, nam een stagnatie in de nieuwbouw van partikuliere huurwoningen ten gevolge van de huurprijsbeheersing, waar.

Grebler (1952, p. 468-470) toont aan dat in de periode 1946-1950 in de Verenigde Staten bijna 5 miljoen woningen (exclusief boerderijen) zijn gebouwd: een historisch rekord. De verhouding woningen - overige gebouwen in de nieuwbouw is in die periode ongeveer even groot als in de twintiger jaren, toen de huren vrij waren. Op de *totale* woningbouwproductie heeft huurprijsbeheersing dus geen invloed, konkludeert Grebler terecht. Wel blijkt het aandeel koopwoningen in de periode 1946-1950 groter te zijn dan in de twintiger jaren. Tenminste voor een deel acht Grebler dit een gevolg van huurprijsbeheersing. Het onderzoek van Grebler toont aan dat de vrees voor continuering van de woningnood ten gevolge van huurprijsbeheersing ongegrond is. Er is slechts een (belangrijk) effect op de nieuwbouwdifferentiatie (zie ook: Rodwin, 1950, p. 302-319). Een argument *tegen* huurprijsbeheersing dat wij aantreffen bij Aaron (1966), in zijn studie over huurprijsbeheersing in Mexico City, is dat huurprijsbeheersing zou leiden tot een bevrozing van het patroon van grondgebruik. Voor zover nieuwbouw wordt ontmoedigd, is deze stelling te verdedigen. Door de versnelling van sloopinitiatieven en de stimulans die van huurprijsbeheersing uitgaan op bouwinitiatieven in de koopsector en buiten de volkshuisvesting is de stelling van Aaron ons inziens als algemene uitspraak niet te handhaven.

Tegenover de mening dat er, mede door de huurprijsbeheersing, na 1945 te weinig is gebouwd, staat de opvatting van Harrod (1947, p. 91-92) die verkondigt: "House-building is the greatest user of capital of all (...) ... it must be admitted that the programme has been excessive..."

En (p. 94): "In these circumstances it does not seem sensible to concentrate on providing more and more floor space per head".

Verontrust stelt Harrod (1947, p. 95) vast: "Too great a labour force has been attached into the building industry".

Zijn remedie is: schaf de subsidies af en laat de huren snel oplopen tot het marktniveau. Dat is de simpelste manier om het woningtekort op te heffen. Treffend illustreert Harrod de stelling dat door objektsubsidiëring een eventueel negatief effect van huurprijsbeheersing op nieuwbouwinitiatieven is te pareren.

8.3.4. Verwaarlozing van onderhoud; 'desinvestment'; achterwege blijven van woningverbetering

Als de opbrengsten voor de verhuurder dalen ten gevolge van huurprijsbeheersing, is het verleidelijk om ook op de uitgaven te beknipten. Een groot deel van de exploitatiekosten zijn vaste lasten. Al snel dreigt de post 'onderhoud' (de enige flexibele post van betekenis) de sluitpost te worden, met als gevolg: verwaarlozing, verval en kapitaalvernietiging. Moorhouse (1972, p. 93) merkt op: "the level of maintenance becomes a major adjustment mechanism". Dit effect, dat zich vooral bij een langdurige huurprijsbeheersing op een laag niveau manifesteert, is door vele auteurs gesignaleerd en niet ten onrechte sterk gedramatiseerd. (Borders, 1942, p. 40; Grampp, 1950, p. 438-439; Turvey, 1957, p. 44; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 223; Needleman, 1965, p. 164; Cullingworth, 1965, p. 14; Aaron, 1966, p. 318; Lowry, 1971, p. 189; Moorhouse, 1972; Olsen, 1972, p. 1097; Duchin, 1973; Sternlieb, 1975; Arnault, 1975, p. 81; Lett, 1976, p. 45-46; 151; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 106; Cooper en Stafford, in: Albon, ed., 1980, p. 73-74; Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 67-69; Paish, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 213; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 273; Kristof, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 126 wijst erop dat het concept 'owner-management' verloren gaat). Wanneer huurwoningen tegen hoge prijzen zijn aangekocht, doet zich de sluitpostfunctie van de post onderhoud des te heviger gelden (Carr, 1954, p. 25).

Kiefer (1980), die de huurprijsbeheersing analyseert in het kader van de sociale (in)stabiliteit van woningen en stadswijken, konkludeert (p. 62): "... both rent control and housing codes have undesirable effects on the rate of housing deterioration (...) rent control and strictly enforced housing codes are high-risk policies and should not be high priority in the list of housing policy options".

Lindbeck (1972, p. 39) stelt: "In many cases rent control appears to be the most efficient technique presently known to destroy a city-except for bomb-

ing". Deze vergelijking inspireerde Block en Olsen kennelijk om de door hen uitgegeven bundel *'Rent control; myths & realities'* (1981) op te luisteren met een serie foto's, voorzien van het onderschrift: "Bombe damage or rent control? See page ... for the answer".

Ault (in: Block en Olsen eds., 1981, p. 68) gaat in zijn kritiek op de huurprijnsbeheersing overigens wel erg ver, als hij het onderhoudsniveau dat 'vanzelf' op de vrije markt ontstaat, als norm hanteert: "In general, optimal maintenance will occur when rental units are privately owned and rented in uncontrolled markets". (...) "To the extent that rent control leads to either a higher or a lower level of maintenance, this should be viewed as one of its *disadvantages*".

Ook Rydenfelt (in: Block en Olsen eds., 1981, p. 214) idealiseert de vrije woningmarkt. Hij meent dat in zo'n situatie de verhuurder altijd belang heeft bij goed onderhoud, omdat hij anders zijn huurders zou verliezen en met leegstand zou worden gestraft. Wanneer er echter 'suction' op de woningmarkt heerst, is er ook zonder huurprijnsbeheersing weinig concurrentie onder de aanbidders en is het gevaar groot dat het onderhoud te wensen overlaat.

Niet alleen het plegen van normaal en groot onderhoud, maar ook het realiseren van woningverbeteringsplannen is in een situatie van huurprijnsbeheersing onaantrekkelijk (Aaron, 1966, p. 321; Rydenfelt, in: Block en Olsen eds., 1981, p. 213), tenzij na verbetering de huur zo hoog is, dat de woning tot de vrije sektor wordt gerekend.

8.3.5. Kapitaalvlucht; 'red lining'; massale 'abandonment' en versnelde sloop

De hoeveelheid achterstallig onderhoud zal steeds groter worden, vervolgenschaden zullen zich voordoen en de kans groeit dat de opbrengsten uiteindelijk onvoldoende zijn om de variabele kosten te dekken. In tal van Amerikaanse steden heeft zich het verschijnsel van 'abandonment' voorgedaan: het in de steek laten van de huurwoningen door de verhuurder.¹⁹ Arnault (1975, p. 80) merkt op dat ook in gebieden *zonder* 'rent control' op grote schaal 'abandonment' voorkomt. Uiteindelijk resteert slechts versnelde sloop (om plaats te maken voor een winstgevender project) of brandstichting (om verzekeringsgelden te inkasseren). Huurprijnsbeheersing verkort uiteindelijk de bestaansduur van de woning (Lett, 1976, p. 46).²⁰ De ongunstige verhouding tussen nieuwbouwwolume (a) en de omvang van woningonttrekkingen (b) in Zweden (kullinerend in een 'loss ratio' - b in % van a - van 52% in de periode 1961-1965) wordt door Rydenfelt (in: Block en Olsen eds., 1981, p. 215) voornamelijk toegeschreven aan de huurprijnsbeheersing.

De processen van verwaarlozing, 'desinvestment' en 'abandonment' zijn symptomen van het feit dat de kapitaalsstromen, bij gebrek aan goede rendementsperspektieven, zich van de volkshuisvesting afkeren. Besparingen gaan voor de volkshuisvesting verloren (Kristof, in: Block en Olsen eds., 1981, p. 126). Hypothekaire financieringsinstellingen vluchten uit grote delen van de huurwoningvoorraad. Bepaalde wijken, die de financieringsinstellingen als

reddeloos beschouwen, worden konsekwent geboycot. Voor particulieren is het onmogelijk om financieringsmiddelen aan te trekken ten behoeve van investeringen in dergelijke wijken: 'red lining' (Robinson, 1979, p. 10).

Sternlieb (geciteerd door Lett, 1976, p. 48) merkt op: "A substantial part of the wealth and viability of a community lies in its housing stock. The care, maintenance and improvements of this stock therefore is of very considerable relevance to the community as a whole". Juist door huurprijsbeheersing dreigt een aanzienlijke vernietiging van 'maatschappelijk kapitaal' op te treden.

8.3.6. Reduktie van het aanbod van gemeubileerde kamers

Wanneer ook gemeubileerde woonruimte onderhevig is aan huurprijsbeheersing, is een veel voorkomende reactie dat verhuurders deze ruimte zelf betrekken, hetgeen tot gevolg heeft dat het aanbod aan gemeubileerde kamers en andere woonruimte zienderogen terugloopt (Henney, 1975, p. 38-39; Francis Committee, 1971). Deze reductie van het aanbod van woonruimte gaat dus gepaard met een extensivering van het gebruik van de woningvoorraad (zie paragraaf 8.2.4.). In dit verband wijst Henney (1975, p. 39) op de belangrijke functie van gemeubileerde woonruimte, met name op de stedelijke woningmarkt:

- opvang voor immigranten;
- huisvesting voor jongeren;
- huisvesting voor alleenstaanden en kleine huishoudens;
- huisvesting voor huishoudens met lage inkomens;
- mogelijkheid tot een intensieve benutting van (een deel van) de woningvoorraad met behulp van het prijsmechanisme.

Gemeubileerde woonruimte biedt vooral huisvestingsmogelijkheden aan vragerscategorieën die de laatste jaren sterk in omvang toenemen.

Aaron (1966, p. 320) pleit voor het onderverhuren van woonruimte tegen vrije huren, waarbij de opbrengsten worden gedeeld door de eigenaar en de huurder. Over de uitvoeringsproblemen van zo'n kurieuze regeling heeft Aaron zich kennelijk niet bekommerd.

MacLennan (1978) analyseerde de effecten van de Rent Act van 1974 op de gemeubileerde particuliere huursektor in Glasgow. Voordat deze wet zijn intrede deed, was alleen de ongemeubileerde particuliere huursektor onderhevig aan huurprijsbeheersing, en wel op voet van de Rent Act van 1965. In de gemeubileerde sektor waren vóór 1974 de huren vrij; de huurbescherming was toen beperkt. De wet van 1974 leidde ertoe dat voor gemeubileerde huurwoningen een zelfde huurprijsbeleid ging gelden als voor de ongemeubileerde huurwoningen. De wet werd, na enig geharrewar, in oktober 1974 van kracht. In de daaraan voorafgaande maanden heerste er bij de betrokkenen grote onzekerheid over wat er zou gaan gebeuren.

MacLennan (1978, p. 334) merkt op: "It is anticipated ... that 'announcement effects' of the 1974 Rent Act will be important and observable in any

detailed study, particularly since 'competition' for landlords may well mean the process by which they learn to circumvent the law".

In zijn analyse stelt MacLennan de volgende hypothesen op de proef: "

1. The 1974 Rent Act, through price and uncertainty factors, will reduce the supply of furnished rented properties.
2. Reduction in supply will be particularly severe in the short run, reflecting announcement uncertainty effects and as landlords take time to learn the new rules of the renting game.
3. There will, due to attempts to reduce uncertainty on the part of the adaptive landlord, be a shift in the letting preference towards more transient groups".

De analyse van MacLennan, "... which is more akin to the spirit of detective work than precise econometric tests with established data series .." (p. 334) leidde tot de volgende bevindingen:

ad 1

De "supply reduction hypothesis" werd geconfirmeerd. In de periode 1969-1973 werden gemiddeld 2252 gemeubileerde ruimten via een advertentie aangeboden, in 1974 en 1975 daalde dit gemiddelde tot 879, resp. 963. De daling was significant in de categorieën 'flats' en 'bedsits'.²¹ Geen significante daling kon worden aangetoond met betrekking tot de rubrieken 'sharing' en 'lodging'. Uit een toename van het aantal verkooptransacties bleek dat na 1974, voor het eerst sinds 1957, de voorraad huurwoningen van een onderzochte groep, in de periode 1974-1975 in Glasgow actieve, particuliere verhuurders niet toenam.

ad 2

De "announcement effects" van de wet bleken niet gering te zijn. In de 'onzekerheidsperiode' augustus-december 1974 bleken ten opzichte van de daaropvolgende periode aanzienlijk minder flats en 'bedsits' te worden aangeboden, dan in de voorafgaande jaren. Uit gegevens van de Universiteit van Glasgow blijkt dat in de periode april - september 1974 een significant hogere daling van de voorraad geregistreerde eigendommen heeft plaatsgevonden, dan in de voorafgaande jaren.

ad 3

Vanaf 1974 blijkt het aantal advertenties waarin de verhuurder uitdrukkelijk zijn voorkeur te kennen geeft voor het verhuren aan 'professionals' en 'studenten' significant te zijn toegenomen (van circa 15% tot circa 22%). Ook de derde hypothese werd geconfirmeerd.

8.3.7. Switch naar de 'vrije' sectoren

Gewoonlijk geldt huurprijsbeheersing niet voor alle huurwoningen. In vele gevallen zijn de huren van gemeubileerde ruimten vrij. Er vindt dan een switch van ongemeubileerd naar gemeubileerd verhuren plaats (Carr, 1954, p. 30; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 224; Haddon, 1970, p. 94). Als de duurder soorten buiten de huurprijsbeheersing vallen (Lett, 1976, p. 92, spreekt van de 'luxury housing exemption'), kan dit leiden tot woningrenovatie en nieuwbouw boven de kritische grens. Als verhuurders de huurprijsbeheersing binnen de huursektor *kunnen* ontwijken, zullen zij dit meestal niet nalaten. Het aantal mogelijkheden daartoe schijnt soms ongedacht groot te zijn. Zo meldt Henney (1975, p. 38) dat men op verschillende manieren de strekking van de Engelse Rent Act 1974 wist te ontwijken, onder meer door woonruimte als vakantie-huisjes te verhuren.

8.3.8. Transformatie van huur- en koopwoningen

Gage (1947, p. 58): "Experience showed that rents can not be controlled effectively unless there be some control on the sales price". Echter: "Rents were frozen, but selling prices were not" (Maisel, 1949, p. 109). Huurprijsbeheersing leidt tot een daling van de beleggingswaarde. De lege verkoopwaarde van dezelfde woning daalt niet, maar stijgt waarschijnlijk enigszins. Het wordt dus voor de verhuurder aantrekkelijk om de woning aan de zittende huurder of leeg te verkopen (Carr, 1954, p. 26; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 224; Cullingworth, 1965, p. 14; Henney, 1975, p. 38-39; Sternlieb, 1975; Webster, in: Albon ed., 1980, p. 172; Albon, in: Albon, ed., 1980, p. XVI; Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 59; Paish, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 151-160). Dit blijkt op grote schaal te gebeuren (MacLennan, 1978; Grebler, 1952, p. 470-471). De prijzen van eigen woningen worden opgedreven. "It forced people who would have preferred to be tenants by reason of transiency or uncertain income to become unwilling owners on a thin equity" (Gage, 1947, p. 58). Later zou men van 'noodkopers' spreken (Teymant en Schepens, 1981). De partikuliere huurwoningvoorraad krimpt in (Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10), waardoor vooral de zwakkere bewonersgroepen de dupe worden. Hoe omvangrijker en ingrijpender de huurwetgeving, des te geringer het marktaandeel van de partikuliere huursektor is (Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 96; Cooper en Stafford, in: Albon, ed., 1980, p. 71). Handhaving van huurprijsbeheersing zal volgens Paish (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 160) leiden tot: "... the gradual withdrawal from the letting market of all privately owned houses suitable for owner occupancy". In een dergelijke situatie is de partikuliere verhuurder een bedreigde diersoort (Pennance, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 168).

8.3.9. Uittocht van partikuliere verhuurders; negatieve selectie; roep om 'municipalisation'

De partikuliere huursektor verliest door huurprijsbeheersing niet alleen terrein aan de eigen-woningsektor. Steeds sterker wordt de druk om de huursektor meer in handen te geven van non-profitinstellingen, zoals gemeenten, 'local authorities', 'housing associations' en woningkorporaties (Webster, in: Albon, ed., 1980, p. 172). Voor menigeen is dit een schrikbeeld dat veel verder reikt dan de "volkshuisvestingsorde". Willis (1950b, p. 87) citeert een uitspraak van de Italiaan Cortesi die in 1927 ernstig vaststelde "... that the people who favor rent control are all Communist or Socialist at heart". Volgens sommigen is huurprijsbeheersing een van de eerste stappen op weg naar het staatssocialisme.

In Engeland spreekt men van een 'municipalisation' van de huurwoningvoorraad (Burke, 1981, p. 154), die mede door de huurprijsbeheersing in de hand is gewerkt. Dit proces wordt nog versterkt door het door Webster gesignaleerde feit dat de uittocht van partikuliere verhuurders gepaard gaat met een negatieve selectie. De fatsoenlijke verhuurders en bemiddelaars verdwijnen, en "it is mainly the 'sharks' who remain" (Webster, in: Albon, ed., 1980, p. 172). Het feit dat "landlords become more 'wicked'", leidt ertoe dat de argumenten vóór continuering van huurprijsbeheersing gemakkelijker kunnen worden onderbouwd (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 230).

Ook in de nieuwbouw wordt, wanneer de partikuliere huursektor terugvalt, veelal het aksent gelegd op de non-profithuursektor. Dit is vooral direkt na de Tweede Wereldoorlog op grote schaal gebeurd (Gage, 1947, p. 59).

Volgens Robinson (1979, p. 88-91) is de spektakulaire daling van het aandeel partikuliere huurwoningen in Engeland niet uitsluitend te verklaren uit de huurprijsbeheersing; de opkomst van aantrekkelijke beleggingsalternatieven, de ongunstige fiskale behandeling van partikuliere verhuurders en de attractie van het eigen-woningbezit speelden waarschijnlijk de belangrijkste rol.

8.3.10. Zwarte markten, sleutelgeld, overnamekosten, en dergelijke

Het is een algemeen verschijnsel dat zich bij een beheersing van de prijzen op een niveau ver beneden het evenwichtsniveau, zwarte markten ontwikkelen (Grampp, 1950, p. 437; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 213). Dit is op grote schaal gebeurd na invoering van huurprijsbeheersingsmaatregelen. Verhuurders kregen in de gegarandeerde schaarstesituatie een sterke positie die de mogelijkheid bood om sleutelgeld te vragen in allerlei vormen ('key money', 'construction fee', 'shoe money') (Cheung, in: Albon, ed., 1980, p. 25). Door het opbloeien van zwarte markten keert het rantsoenerend effect van de prijsvorming, dat men via huurprijsbeheersing trachtte uit te bannen, toch weer terug (Arnault, 1975, p. 69; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 275-276; Webster, in: Albon, ed., 1980, p. 172).

8.3.11. Huurdersselectie en diskriminatie

Als de prijs op de woningmarkt niet selekteert, moet het selektieproces zich op een andere wijze voltrekken. Ook als de overheid een woonruimtebeleid voert, staat de verhuurder voor de taak aspirant-huurders te selekteren: hij kan niet worden *verplicht* een huurkontrakt met een bepaald huishouden te sluiten. In de praktijk blijkt dat de verhuurder bij het selekteren van huurders geheel eigen kriteria hanteert, die niet zelden uitmonden in pure diskriminatie, ten opzichte van bepaalde bevolkingsgroepen (Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 213; Webster, in: Albon, ed., 1980, p. 172; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 274). Uit het onderzoek van MacLennan (1978) blijkt, zoals we zagen, dat verhuurders van gemeubileerde ruimten een voorkeur voor mobiele bewonersgroepen aan de dag leggen, zodra de huurprijsbeheersing en de huurbescherming zich ook tot de gemeubileerde sektor uitstrekken.

8.4. Konsekwenties voor woningmarkt en overheid

8.4.1. Inleiding

Huurprijsbeheersing heeft, in de ogen van een aantal onderzoekers, gevolgen voor de aard van de woningmarkt en de rol van de overheid:

1. Huurprijsbeheersing leidt in het algemeen tot een steeds groter wordende kloof in huren tussen de (dure) nieuwbouw en de (goedkope) voorraad. De stichtingskosten plegen immers sneller te stijgen dan de gereguleerde huren. Het disharmonische huurpatroon dat hierdoor ontstaat, is een van de factoren die de lage verhuismobiliteit verklaren. Er kunnen zich zelfs in tijden van woningtekorten afzetproblemen in de nieuwbouw voordoen.
2. Huurprijsbeheersing wordt weliswaar gewoonlijk als tijdelijke maatregel ingevoerd, maar heeft de neiging nagenoeg permanent te worden door de eigen dynamiek van een zich vestigende bureaucratie, de gewenning van huurders en het elektorale effect van een voor huurders pijnlijke liberalisatie.
3. Huurprijsbeheersing gaat gepaard met bureaucratie, "red tape" en hoge besluitvormingskosten. De overheid moet de prijsvorming op de woningmarkt kontroleren. De verhuurder staat voor hogere administratiekosten. De woningzoekende moet langer zoeken naar aanvaardbare woonruimte.
4. Huurprijsbeheersing roept bijna automatisch andere beleidsinstrumenten op, zoals huurdersbescherming, woonruimtebeleid, objektsubsidies (om het nieuwbouwwolume veilig te stellen) en overheidsbeheer van huurwoningen ter vervanging van de partikuliere verhuurders die de markt verlaten.
5. In Amerika wordt nog gewezen op het effect dat huurprijsbeheersing via waardevermindering van de woningen leidt tot geringere opbrengsten van

onroerend-goedbelastingen en daarmee de grondslag van de gemeentefinanciering ondermijnt.

6. In het algemeen wordt verondersteld dat er per saldo, makroeconomisch beschouwd, welvaartsverliezen worden geleden.

8.4.2. Disharmonisch huurpatroon

De nieuwbouwhuren stijgen sinds 1945 relatief snel, doordat de bouw- en grondkosten relatief snel toenemen (sneller dan lonen en prijzen), doordat de rente hoog is en de neiging vertoont te stijgen, en doordat de bouw- en woon-technische normen zijn toegenomen. Als we deze laatste faktor buiten beschouwing laten, moeten we vaststellen dat de concurrentiepositie van nieuwbouw is verslechterd. De huren in de voorraad – op een vrije markt ook al traag – zijn dankzij de huurprijsbeheersing slechts weinig opgetrokken. De prijs/kwaliteit-verhouding is in grote delen van de voorraad gunstiger dan in de nieuwbouw. Dit aspect wordt door verschillende auteurs signaleerd.

Ook Smith wijst op het gevaar van een kloof tussen oudbouw en nieuwbouw, die door huurprijsbeheersing kan worden vergroot. Smith doelt met name op een situatie waarin de prijzen en huren van nieuwe woningen vrij zijn, terwijl de huurprijsbeheersing in de voorraad wordt gehandhaafd.²² In zo'n geval stagneert de doorstroming naar de nieuwbouw: "Demand for new dwellings is thus much weaker than the underlying shortage conditions really indicate" (Smith, 1971, p. 448).

8.4.3. Hardnekkigheid van huurprijsbeheersing

Uit de geschiedenis van de huurprijsbeheersing in de diverse landen blijkt dat huurprijsbeheersing steeds als tijdelijke maatregel wordt ingevoerd en vervolgens een nagenoeg permant karakter heeft (Lindbeck, 1967, p. 53).

Hoe verder de beheerste huren verwijderd zijn van markthuren – meestal betekent dit: hoe langer de huurprijsbeheersing van kracht is –, hoe moeilijker het is de huurprijsbeheersing op te heffen, gezien het directe verlies dat huurders bij liberalisatie lijden, aldus Lindsay (in: Albon, ed., 1980, p. XI).

Kortom: "... rent control is easy to introduce but hard to abolish" (Rydenfelt, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 202). Invoering van huurprijsbeheersing is verleidelijk omdat het electoraal gunstig ligt (zeer veel kiezers verwachten er op korte termijn voordeel van; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 230; Albon, in: Albon, ed., 1980, p. XIX), omdat de maatregel de overheid niets kost en omdat de nadelen zich pas op langere termijn doen gelden (Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 12; Olsen en Walker, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 268).

De houding die huurders aannemen als de huurprijsbeheersing een tijdlang van kracht is, kan men tweeslachtig noemen. Een enquête in 1979 liet zien dat 65% van de bevolking (huurders en bewoner-eigenaars) in Californië voor-

stander was van een vorm van huurprijsbeheersing (Field, 1979). Opmerkelijk is dat volgens deze enquête 73% van de huurders de huur die men zelf betaalt "fair" vindt, maar dat 81% van de huurders meent dat de huren in het algemeen "unfair" zijn. Een overheid die een eind aan de beheersing van huurprijzen wil maken, kan in het algemeen op verzet bij vele huurders rekenen.

8.4.4. Bureaukratie en besluitvormingskosten

Huurprijsbeheersing veronderstelt een overheid die vaststelt welke spelregels gelden en die toeziet op de naleving van de prijsvoorschriften. Dienstfrey (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8-10) meent dat huurprijsbeheersing leidt tot bureaucratische nachtmerries. Hij is beducht voor red tape en voor inefficiency. Zowel de overheid als de verhuurder moeten extra administratiekosten maken.²³ Vooral voor kleinere beheerders zijn de extra kosten aanzienlijk (Lett, 1976, p. 114; Sternlieb, 1975). Op uiteenlopende gronden vreest men voor hogere kosten, te maken door de verhuurder. Ault meent dat huurprijsbeheersing de risico's voor de financier vergroot. Deze vraagt compensatie in de vorm van een hogere rente. Huurprijsbeheersing leidt bovendien tot een verschuiving van de particuliere naar de public huursektor. Ault (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 72): "Due to various inefficiencies, public housing is more costly to construct than private housing...". Volgens Barton en Olsen (1976, p. 18-30) is de bouw van public housing zelfs 10% duurder dan particuliere woningbouw.

Voor de woningzoekende leidt huurprijsbeheersing tot een verhoging van de zoek- en verwervingskosten (MacLennan, 1977; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 107). Kortom, voor alle betrokkenen worden de besluitvormingskosten aanzienlijk verhoogd. De "verborgen beleidskosten" zijn waarschijnlijk niet gering.

8.4.5. Beleidssatellieten

Huurprijsbeheersing komt zelden alleen. Albon (in: Albon, ed., 1980, p. XIII) wijst erop dat men beter zou kunnen spreken van "rent and eviction control" dan van "rent control". Immers, beheersing van huurprijzen gaat gewoonlijk gepaard met huurdersbescherming (Borders, 1942, p. 38). Maar daarbij blijft het niet. Huurprijsbeheersing roept als vanzelf de noodzaak van een woonruimtebeleid op, omdat het prijsmechanisme niet langer automatisch evenwicht brengt tussen de gevraagde en aangeboden hoeveelheid. Wil men de nieuwbouwproductie niet ontmoedigen, dan is objectsubsiëring van nieuwe woningen welhaast onvermijdelijk. Huurprijsbeheersing zonder financiële steun voor nieuwbouw zou tot een ernstige stagnatie van de nieuwbouw leiden, zoals in paragraaf 8.3.3. werd betoogd.

Het gekombineerde effect van huurprijsbeheersing en objectsubsiëring is volgens Hayek (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 179180) nadelig: "... immense sums were used at one time for purposes other than those best desig-

ned to increase human productivity, that is, those which would have been served in the normal course of events but for the housing policies followed”.

Kortom: "Public building investment distorts resource allocation", is de gewaagde konklusie van Hayek, die (evenals Harrod, 1947; zie paragraaf 8.3.3.) vindt dat er veel te veel woningen worden gebouwd als de huren van nieuwbouw kunstmatig laag worden gehouden en het Rijk met objektsubsidies bijspringt. Bovendien, bij ontstentenis van betrouwbare marktsignalen worden de woningen niet goed gedifferentieerd en onvoldoende aan de vraag aangepast.

Een beleidssatelliet van geheel andere aard is het overheidsbeheer van huurwoningen (zie paragraaf 8.3.9.), dat door de uittocht van particuliere verhuurders in de hand wordt gewerkt. Een steeds zwaarder wordende last van exploitatiesubsidies dreigt op het overheidsbudget te drukken.

8.4.6. Uitholling gemeentelijke financiën

In paragraaf 8.2.3. wezen wij reeds op het verschijnsel dat door het teruglopen van de opbrengsten van de onroerend-goedbelasting de gemeentebegroting geheel ontwricht kan raken. Dit heeft zich in de zeventiger jaren in New York voorgedaan (Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 65-77). Gezien het hoge aandeel particuliere huurwoningen en gezien de betekenis van de "property tax" voor de gemeentelijke begroting doet zich dit effect juist in de Verenigde Staten pijnlijk voelen (Sternlieb, 1975; Kristof, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 126; Lett, 1976, p. 48 en 151 wijst ook op de toegenomen 'tax delinquency' in gebieden waar huurprijsbeheersing geldt).

8.4.7. Makro-ekonomische konsekwenties: welvaartsverliezen

Huurders hebben ontegenzeggelijk voordeel van een huurprijsbeheersing, als we afzien van een aantal ongunstige reacties en bijverschijnselen. Tegenover het voordeel voor de huurders staan evenwel nadelen voor anderen, maar deels ook voor de huurders. Kristof (1975, p. 55) geeft de volgende opsomming:

1. Beperking van de winst van verhuurders.
2. Vernietiging van kapitaal (blijkens de prijsontwikkeling van woningen met gereguleerde huren).
3. Reduktie van diensten aan de huurders.
4. Onvoldoende onderhoud, veelal leidend tot verval.
5. Verlies aan belastinginkomsten door de gemeenten ten gevolge van lagere onroerend-goedbelastingen en 'abandonment'.

Elk van deze punten werd in het voorgaande door ons besproken. Volgens menigeen wegen de gekumuleerde voordelen niet op tegen de gekumuleerde nadelen en lijdt de gemeenschap op den duur welvaartsverliezen.

Volgens Kristof (1975, p. 56) is wellicht het grootste bezwaar van 'rent control': "the psychological attitude it engenders".

OPPOSITIE TEGEN HUURPRIJSBEHEERSING

9.1. De kritiek van Hayek

Gezien het voorgaande is het niet verbazingwekkend dat huurprijsbeheersing een omstreden beleidsinstrument is, dat vooral door ekonomen sterk is gekritiseerd. Deze kritiek dateert niet van vandaag of gisteren.

Kritiek op huurprijsbeheersing werd al in 1929 door Hayek geformuleerd. In 1930 volgde een artikel, dat in een bewerkte vorm werd opgenomen in Hayek et al., 1972; Walker, ed., 1975 en de bundel van Block en Olsen (1981). In dit artikel baseert Hayek zich op gegevens over de huisvestingssituatie in Wenen. De hardnekkigheid van prijsbeheersing in de volkshuisvesting is volgens Hayek niet zo zeer het gevolg van de bijzondere functie van woningen (het vervullen van een primaire levensbehoefte) als wel van de duurzaamheid van deze goederen. Dit kenmerk maakt ook dat men zich onvoldoende realiseert, welk effect prijsbeheersing heeft op het aanbod van woningen.

Huurprijsbeheersing leidt tot een grotere vraag naar woningen en dus tot woningnood. Dat huurprijsbeheersing een situatie van woningtekorten teweegbrengt, blijkt wel uit de daling van de bevolkingsdichtheid in elke stad in Duitsland sinds 1918, aldus Hayek, die hier een wel zeer kurieuze bewijsvoering hanteert. Wie via publieke middelen het negatieve effect van huurprijsbeheersing op de nieuwbouw wil compenseren, staat voor een zware opgave, aldus Hayek (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 179-180): "... it is not enough to build publicly financed homes in the hope that they will constitute an *additional* supply: if the aim is to keep rents *permanently* depressed, then for as long as rents are held below market rates it will be necessary to use public money to provide *total* supply". Kortom: huurprijsbeheersing verdraagt zich niet met ongesubsidieerde particuliere woningexploitatie.

Hayek meent dat een snelle terugkeer naar een vrije markt ("open market in housing") noodzakelijk is. Voor zover er overheidsgeld nodig zou zijn voor de bouw van woningen, zou dat exclusief moeten worden gebruikt voor de bouw van de kleinste en goedkoopste woningen, aldus Hayek. Een onverhoedse "decontrol" zou tot een ontwrichting van de markt kunnen leiden. Een geleidelijke verhoging van huren wordt door Hayek niet aanbevolen: "The only solution I can envisage is to try to create as large an open market as possible alongside a temporary retention of controls in specific cases" (ibid., p. 184). Deze weg is in Nederland in feite gevolgd, in de zestiger jaren. Ook het pleidooi van Hayek

(ibid., p. 184) voor de overgang van een objekt- naar een subjektbenadering ("from property ... to persons") is in praktijk gebracht, zij het pas na vele jaren.

9.2. De kritiek van Friedman en Stigler

Direkt na de Tweede Wereldoorlog schreven Friedman en Stigler (1946) een beroemd geworden aanval op de huurprijsbeheersing. Zij herinneren aan de aardbeving in San Francisco op 18 april 1906 waardoor 225.000 mensen dakloos werden. Van de totale bevolking van 400.000 zielen raakte in drie dagen meer dan de helft zijn woning kwijt. Naar schatting verlieten 75.000 mensen tijdelijk de stad. Tijdelijke kampen en dergelijke herbergden ten hoogste 30.000 mensen. De overige getroffenen werden opgenomen in dat deel van de voorraad dat gespaard was gebleven. Tijdelijk nam de bezettingsgraad van de in takt gebleven voorraad dus met circa 40% toe.

De eerste editie van de San Francisco Chronicle (24 may 1906) na de aardbeving, maakte nergens melding van woningnood. Integendeel, men vindt er 64 aanbiedingen van één of meer woningen te huur, 19 te koop, terwijl maar 5 advertenties zijn te vinden, waarin men woonruimte vraagt, aldus Friedman en Stigler.

In 1946 stond San Francisco voor de opgave om 10% meer inwoners per woning te huisvesten dan vòòr de oorlog, vergeleken met de situatie in 1906 een relatief simpele opgave. Nu echter zweeg de Chronicle niet over de woningnood, die werd geschetst als "the most critical problem facing California". De opgave was in 1906 en 1946 gelijksoortig: hoe moet een woningvoorraad van een gegeven omvang worden verdeeld (gerantsoeneerd) over een bevolking die meer woonruimte wenst dan er beschikbaar is, totdat nieuwbouw in het tekort kan voorzien. In 1906 konden de huren stijgen; in 1946 werden de huren gemaximeerd. Een derde mogelijkheid zou zijn geweest dat de Office of Price Administration (OPA) voor de distributie had gezorgd.

Wat zijn de plus- en minpunten van deze drie methoden? Aldus, de vraagstelling van Friedman en Stigler.

Friedman en Stigler (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 90) herinneren eraan dat in vreedestijd het prijsmechanisme te hulp wordt geroepen, als een schaars goed moet worden verdeeld: "The rise in price causes buyers to use the article more sparingly, carefully, and economically, and thereby reduces consumption to this supply. At the same time, the rise in price encourages producers to expand output".

De weg via de vrije markt heeft volgens Friedman en Stigler (ibid., p. 90-91) vier voordelen:

- in een vrije markt zijn altijd enige woningen direkt beschikbaar (in alle huurklassen);
- de hoge huur dwingt mensen om zuinig met ruimte om te springen. Op de korte termijn is inwoning ("doubling up") de enige oplossing;

- de hoge huur stimuleert sterk tot nieuwbouwiniciatieven;
- er is geen ingewikkelde, dure en expansieve machinerie nodig. De rantsoe-
nering door de prijs verloopt rustig en onpersoonlijk.

Friedman en Stigler gaan in op drie tegenwerpingen die met betrekking tot de vrije-marktbenadering plegen te worden gemaakt.

1. *Tegenwerping nr. 1:* "The rich will get all the housing, and the poor none". Dit bezwaar is in strijd met de feiten van 1906, toen immers ook goedkope flats en eengezinshuizen beschikbaar waren. Het is wel waar dat op een vrije markt de betere wijken worden betrokken door mensen die meer betalen, hetzij doordat hun inkomen hoger is, hetzij doordat ze een hogere preferentie voor het goede wonen hebben. Maar dit gold ook al vòòr 1940, toen er geen huurprijsbeheersing was. Friedman en Stigler (*ibid.*, p. 91) lanceren zelfs de stelling dat "... if rents were freed from legal control and left to seek their own levels, as much housing as was occupied before the war would be distributed more equally than it was then". Wie minder ongelijkheid wil, dient de ongelijkheid in inkomen en vermogen aan te pakken. Het is onzin om mensen toe te staan een ongelijk geldinkomen te inkasseren en ingewikkelde en kostbare maatregelen te nemen om te verhinderen dat zij deze inkomens ook besteden.
2. *Tegenwerping nr. 2:* Het liberaliseren van de huren zou de verhuurders bevoordelen. Dit is een juiste gevolgtrekking, aldus Friedman en Stigler, maar is het een bezwaar? De oplossing moet immers komen van nieuwbouw en als men verhuurders een voordeel niet gunt, zal deze nieuwbouw niet in voldoende mate worden gerealiseerd.
3. *Tegenwerping nr. 3:* Het liberaliseren van de huren zou de inflatie aanwakkeren. Inflatie is echter een kwestie van *alle* prijzen. Men moet niet de symptomen, maar de oorzaken van inflatie bestrijden. Huurverhogingen kunnen zeker leiden tot hogere lonen en ook tot hogere prijzen. Daar staan dan wel de kosten van het continueren van "rent control" tegenover, aldus Friedman en Stigler.

Rodwin (1950, p. 310-311) verwijt Friedman en Stigler dat zij de imperfecties van de woningmarkt verwaarlozen. Door monopolies en vertragingen ontstaat op een vrije woningmarkt een allesbehalve efficiënte verdeling van woonruimte. Deze kritiek wordt door Friedman en Stigler niet besproken.

Terecht merken Friedman en Stigler (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 93) op dat in de eigen-woningsektor na de Tweede Wereldoorlog de methode-1906 is gevolgd: die van de vrije markt. Dit stimuleert verhuurders uiteraard om hun woningen leeg te verkopen. Daardoor worden huurwoningen bijna onvindbaar. In 1906 trof men in de San Francisco Chronicle 3 koophuizen op elke 10 huurhuizen aan in de rubriek "aangeboden"; in 1946 maar liefst 730 koophuizen op elke 10 huurhuizen. Op deze wijze worden de mensen met hoge inkomens toch weer bevoordeeld boven de lage-inkomensgroepen. Door dit mechanisme worden de koophuizen bovendien duurder dan anders het geval zou zijn geweest.

Als de inkomens stijgen, terwijl de huren worden bevroren, vragen de bewoners meer en betere woonruimte. Een deel van de bewoners (met name de zittenden) slaagt erin hun wensen te bevredigen. Daardoor komen starters, en mensen die gedwongen zijn te verhuizen niet aan de bak. Het aantal vragers overtreft het aantal aanbiedingen verre. Friedman en Stigler (ibid., p. 94): "the legal ceilings on rents are the reason why there are so few places for rent". Huurprijbeheersing leidt tot de volgende prioriteiten:

1. De hoogste prioriteit gaat naar hen die vóór de Tweede Wereldoorlog een woning bemachtigen en blijven zitten waar ze zitten.
2. Woningzoekenden die bereid en in staat zijn om zich aan de huurmaximering te onttrekken (sleutelgeld etc.).
3. Vrienden en kennissen van verhuurders.

De overigen strijden om de schaarse overgebleven ruimte: "Success goes to those who are lucky, have the smallest families, can spend the most time in hunting, are most ingenious in devising schemes to find out about possible vacancies, and are the most desirable tenants". Door huurprijbeheersing wordt de mobiliteit drastisch beperkt, terwijl juist na 1945 de behoefte aan mobiliteit heel groot is, aldus Friedman en Stigler.

Distributie door een publiek lichaam, zoals de OPA, plaatst zo'n instantie voor grote problemen. Wat te denken van de volgende vragen:

- hoe bepaal je de hoeveelheid woonruimte waarop een bepaald huishouden recht heeft?
- vanaf welke leeftijd zijn aparte kamers nodig voor kinderen van verschillend geslacht?
- hebben invaliden begane-grondwoningen nodig? Wie is invalide?
- hebben bewoners die thuis werken, meer ruimte nodig? etc.

Hoe lang doet de OPA erover om dergelijke vragen te beantwoorden? Als zo'n distributiesysteem ook in de nieuwbouw geldt, zullen weinig partikulieren nieuwbouw entameren.

Friedman en Stigler (ibid., p. 99) konkluderen: "... that rationing by a public agency is unlikely to be accepted on a throughgoing basis. Even if applied only to rented dwellings, it would raise stupendous administrative and ethical problems".

De nieuwbouw kan alleen tot ontplooiing komen als

1. dankzij een industriële revolutie de bouwkosten aanzienlijk dalen; of
2. de overheid nieuwbouw subsidieert.

De eerste mogelijkheid wordt bevorderd door vrije huren en tegengewerkt door beheerste huren. Overheidssubsidiëring is een onnodige paradox: er is een urgente woningvraag en mensen kunnen daarvoor betalen.²⁴ Als de bouw door subsidies zou worden gestimuleerd, zou de huurmaximering geleidelijk worden opgeheven, zonder een stijging van de huren. Maar de bouwkosten zouden hoog zijn; zonder subsidie zou de bouwproductie ineenzakken en lange tijd erg gering zijn.

Tenzij de bouwkosten sterk zouden dalen of tenzij men het onverstandige pad van de bouwsubsidies zou opgaan, zal huurprijsbeheersing de periode van woningnood verlengen en de roep om continuering van "rent control" uitlokken.

Al met al konkluderen Friedman en Stigler (ibid., p. 102-103):

"Rent ceilings (...) cause haphazard and arbitrary allocation of space, inefficient use of space, retardation of new construction and indefinite continuance of rent ceilings, or subsidization of new construction and a future depression in residential building".

Vanuit dezelfde doelen van de voorstanders van huurprijsbeheersing ("the most equitable possible distribution of the available supply of housing" en "the speediest possible resumption of new construction") pleiten Friedman en Stigler voor een vrije huurprijsvorming.

Het betoog van Friedman en Stigler is krachtig bestreden door Bloomberg (1947).²⁵ Hij vraagt zich af waarom Friedman en Stigler het merkwaardige voorbeeld van San Francisco na de aardbeving van 1906 hebben genomen, en bijvoorbeeld niet de toestand in de Verenigde Staten direkt na de Eerste Wereldoorlog. De bewijsvoering via één editie van de San Francisco Chronicle is volgens Bloomberg volstrekt ontoereikend. De stelling van Friedman en Stigler dat de woningvoorziening na 1945 weinig afwijkt van de situatie in 1940 (doordat tussen 1940 en 1946 zowel het aantal huishoudens als het aantal woningen met ongeveer 10% is gestegen) wordt door Bloomberg weerlegd. Hij merkt op (1947, p. 215): "... it must be recognized that the number of families *always* equals the number of occupied dwellings. Analysis of housing demand cannot proceed from the definition of family used by the Census...". Per 1 juli 1945 was het aantal woningbehoevende eenheden in de Verenigde Staten 3,8 miljoen hoger dan het aantal "census"-huishoudens. Er is dus wel degelijk een akute woningnood, die niet verklaard kan worden uit de beheersing van de huren, aldus Bloomberg, die zich geheel distantieert van de aanbeveling van Friedman en Stigler om de huren maar snel te liberaliseren. Bloomberg (1947, p. 218): "The effect of the removal of rent controls would be felt most by the lower income groups who have little or no savings to draw upon and who would be forced to sacrifice other necessities to obtain housing, or subject themselves to the adverse social effects of doubling up...".

9.3. Het betoog van Block

In paragraaf 7.4. maakten wij melding van het boek "Rent control, a popular paradox" dat in 1975 door het Fraser Institute in Vancouver werd gepubliceerd (Walker et al., ed., 1975), toen de "Canadese ziekte" uitbrak. De bundel was een verzameling opstellen *tegen* huurprijsbeheersing. In Canada beleefde de huurprijsbeheersing in die tijd een zekere renaissance, en het is dan ook geen wonder dat het boek vele reacties uitlokte.

In het boek "Rent control: myths & realities", dat door het zelfde instituut in 1981 werd uitgebracht (Block en Olsen, eds., 1981), reageert Block op de kritiek van voorstanders van huurprijsbeheersing. In zijn verweer laat Block zich kennen als een fel tegenstander van overheidsbemoeiing met de volkshuisvesting. Allereerst merkt hij op dat de bezwaren tegen huurprijsbeheersing niet gebaseerd zijn op de aanname van perfecte mededinging. Block (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 285-319) erkent onomwonden: "... there is no perfect market in rental houses". Maar de erkenning van marktimperfections wil niet zeggen dat overheidsactie gerechtvaardigd is. De huurwoningenmarkt is *niet* monopolistisch, zoals sommigen beweren. De concentratiegraad van woningaanbieders in de particuliere huursektor is uitgesproken laag. Anders dan vaak wordt gedacht, worden er op de onroerend-goedmarkt gewoonlijk geen excessieve winsten geboekt. (Als dat wèl zo zou zijn, zou dat op een enorm woningtekort wijzen; door mobilisatie van het aanbod zou zo'n excessieve winst snel verdwijnen). Huurders worden in een situatie zonder huurprijsbeheersing *niet* uitgebuit. Immers: "... rent (or any other price) *cannot* be greater than the "true value" of an apartment. For there is no true value, apart from the level agreed upon by the acting individuals concerned in the specific bargaining situation (ibid., p. 293). Huurprijsbeheersing behoort niet een onderdeel te zijn van een alomvattend volkshuisvestingsbeleid van de overheid. Maatregelen als zoning, public housing en kaalslag verergeren de problemen alleen maar. Huurprijsbeheersing vormt geen afweermiddel tegen de dreiging van de "absentee landlord". Juist door huurprijsbeheersing laten particuliere verhuurders hun bezit in de steek. Het wordt voor hen aantrekkelijk om onderhoud te staken, het bezit te verkopen, huurders uit de woning te zetten, de woning in brand te steken. Voordat huurprijsbeheersing haar intrede deed, kwamen zulke dingen niet voor. Het argument van het woonrecht wordt door de voorstanders van 'rent control' misbruikt, aldus Block, die lakoniek stelt (ibid., p. 302): "Housing is *not* a basic human right". Wanneer het woonrecht wordt opgeëist, heeft dat niets met rechten te maken: "On the contrary, it is a disguised, and therefore quite insidious, demand for *wealth*". Bovendien is er aan dit "recht" een loodzware egalitaire dimensie verbonden, aldus Block. De markt stelt winst niet boven menselijke behoeften, zoals vaak wordt beweerd. Juist het winststreven verplicht particuliere ondernemers ertoe de preferenties van de consumenten te volgen. Er is geen rechtvaardiging voor een belasting op excessieve winst van verhuurders. Winst is immers nodig ter financiering van het onderhoud. Zo'n belasting zou een verder verval in de hand werken. Bovendien is winst een redelijke beloning voor het risico dat de verhuurder draagt.

Aldus de discussiebijdrage van Block, die aan duidelijkheid niets te wensen overlaat.

HUURPRIJSLIBERALISATIE

Gelting, (1967) refererend aan de Deense situatie, heeft zich beziggehouden met de liberalisatie-problematiek. Het opheffen van 'rent control' zou naar zijn mening gevolgen hebben voor:

- het leegstandspercentage;
- de bezetting van de woningvoorraad;
- het nieuwbouwwolume;
- de inkomensontwikkeling;
- de totale effectieve vraag.

De huurverhoging zal vooral in het vooroorlogse deel van de voorraad gevolgen hebben. Gelting (1967, p. 88): "The tendency towards an equilization of rent levels (adjusted for differences of quality, etc.) between old and new apartments would over a period of years result in a more intensive use especially of that part of the older, previously cheap apartments which have not through a change of tenant in recent years come within the purview of the housing boards".

Huurverhogingen zullen bovendien de nieuwbouw stimuleren en een leegstandsmarge teweegbrengen. Doordat de distributie kan wegvallen, zal een latente vraag – vooral van alleenstaanden – effectief worden. Per saldo zal, veronderstelt Gelting, de vraag naar nieuwbouw iets afzwakken. Het is overigens de vraag of tengevolge van de inflatie en de starheid van huren een evenwichtige situatie zal ontstaan.

Huurverhogingen komen neer op transfers van inkomen van huurders naar eigenaars. Op grond van een inkomens- en bestedingsonderzoek in 1963 van het Deense Statistical Department konkludeert Gelting met enig voorbehoud dat hogere huren niet leiden tot minder sparen, maar wel tot een beperking van de consumptie met een bedrag gelijk aan 75 à 80% van het bedrag dat aan huurverhoging zal worden betaald. Gelting wijst er op dat een groot deel van de partikuliere huurwoningen eigendom is van mensen met een beperkt inkomen. Hij veronderstelt dan ook: "... that the removal of rent control to a smaller extent than generally assumed will lead to a change both in the vertical distribution of income and in the total flow of savings" (Gelting, 1967, p. 91).

Over de mogelijke effecten van opheffing van huurbeheersing op de rentevoet kunnen, naar het oordeel van Gelting, geen algemene uitspraken worden gedaan.

Ook Walker (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 249-261) heeft zich beziggehouden met de vraag welke effecten een opheffing van de huurprijsbeheer-

sing zou hebben.

Het effect op de huren hangt af van de vraag of er evenwicht op de woningmarkt is, een vraagoverschot, dan wel een vraagtekort. Als er evenwicht zou zijn, zou "decontrol" geen effect hebben op de huren. Als er te veel huizen zouden zijn, zou "rent control" een overbodige maatregel zijn. Afschaffing zou geen effect hebben. Als er te weinig woningen zijn, zouden de huren stijgen tot vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zouden zijn. Huurverhogingen zouden het aanbod op de woningmarkt vergroten, voornamelijk via nieuwbouw.

Men zegt vaak dat de woningmarkt gekenmerkt wordt door een inelastisch aanbod: het realiseren van nieuwbouw kost tijd. Walker merkt echter op (ibid., p. 251): "... a significant degree of "elasticity" or responsiveness to changes in rents is provided by 'doubling and undoubling'". Door dergelijke wijzigingen in het gebruik van de voorraad passen zowel de vraag naar als het aanbod van woningen zich aan.

Volgens Walker is "vraagoverschot" in feite synoniem met "het te laag zijn van huren". De vraag die hij centraal stelt, luidt (ibid., p. 253): "By how much would rents rise if, upon decontrol, all of the burdens of adjustment had to be borne by the demand side of the market?"

Er is evenwicht tussen vraag en aanbod als de leegstand een "natuurlijk evenwicht" bereikt. Smith (1974) neemt hiervoor voor Canada in de vijftiger en zestiger jaren ca. 5% aan; Walker denkt aan 4%.

Van belang is nu welke prijselasticiteit van de vraag er zich voordoet. In het voetspoor van Smith neemt Walker een prijselasticiteit van de vraag van 0,4 aan, dit wil zeggen als de gemiddelde huur met 10% toeneemt, zal de vraag naar woonruimte – ceteris paribus – met 4% dalen. Aan de hand van deze gegevens kan worden becijferd, met hoeveel procent de huren moeten stijgen om de huurprijsbeheersing te kunnen laten varen. Uit ervaringen in verschillende Amerikaanse steden, waar in 1949 de huren werden geliberaliseerd, blijkt dat de gemiddelde huurverhoging varieert van 2,9% (Oklahoma) tot 26,7% (Beverly Hills), waarbij meestal de gemiddelde huurstijging lager was dan 15% (overall gemiddelde 11,6%). Grebler (1952, p. 481) nam huurstijgingen na 'decontrol' waar van tenminste 7% op jaarbasis (Jackson) tot 31% op jaarbasis (Richmond). Hij meent dat gerekend moet worden op een huurprijsstijging van 1% à 2% per maand gedurende de eerste twee jaar na "decontrol".

Day (1957) verwachtte in Engeland in 1957 een veel forser effect. Hij verwachtte na "decontrol" een verdubbeling van de huren van arbeiderswoningen, een huurstijging in de middenklasse tot 2 x het beheerste niveau en in Londen zelfs tot het drievoud. Olsen en Walker (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 280) stellen het volgende huurliberalisatiebeleid voor:

"What we advocate is a gradual but specific decontrol program. Initially, new units, high-rent units, and vacated units should be exempted from controls where such provisions do not already exist. (...) Also, annual rent increases in excess of increases in costs should be allowed. (...) Finally, a firm commitment should be made to completely terminate controls as of a specific date a couple of years in the future".

Dit voorstel komt vrij exakt overeen met het scenario dat Hayek voor ogen stond (zie paragraaf 9.1.).

Harrod (1947) stelde reeds in 1947 voor om de huurprijsbeheersing te vervangen door een stelsel van vrije huren, waarbij de verhuurders een 100% belasting zouden moeten betalen over de extra huuropbrengsten, en de huurders uit deze belasting een subsidie zouden krijgen. Dit zou de konsumenten-vrijheid herstellen en de welvaart van huurders ten opzichte van een situatie waarin de huren worden beheerst, zolang zij niet verhuizen. Soortgelijke gedachten zijn uitgewerkt door Paish (1950) en Aaron (1966).

ALTERNATIEVE INSTRUMENTEN

Afschaffing van huurprijsbeheersing roept de vraag op of eventueel vervangende instrumenten nodig zijn. Lindbeck (1967) ging na in hoeverre de zes door hem genoemde doelen die met "rent control" in verband worden gebracht ook – en misschien beter – door andere beleidsinstrumenten kunnen worden bevorderd.

- a. Een grotere consumptie van woondiensten vergt bouwactiviteiten. Deze kunnen door subsidies en kredietfaciliteiten voor bouwers en bewoners worden gestimuleerd.
- b. Stabilisatie van de bouwmarkt kan worden bereikt door een monetair beleid, specifieke kredietfaciliteiten, investeringssubsidies of -heffingen en fysieke controlemechanismen. Veel instrumenten lopen parallel aan instrumenten, gericht op de stabilisatie van andere sectoren.
- c. Naast het "gewone" belastingbeleid kan men denken aan onroerendgoedbelastingen, overdrachtsbelasting en dergelijke om een inkomens- en vermogensoverdracht van huurders naar eigenaars tegen te gaan. Als men het beschikbaar inkomen van bepaalde huurderscategorieën wil beschermen, denke men aan een grotere progressie in de sfeer van de inkomstenbelasting, kinderbijslag, pensioenen, waarmee men de juiste doelgroepen kan bereiken.
- d. Als men sturend wil optreden ten opzichte van de preferenties van huishoudens, kan men beter de desbetreffende woningvraag rechtstreeks ondersteunen dan dat men een algemene huurprijsbeheersing toepast.
- e. Als de overheid een bepaalde nieuwbouwdifferentiatie wenst, is ook een gerichte subsidiëring geïndiceerd.
- f. Ter bestrijding van inflatie staan andere instrumenten dan huurprijsbeheersing ten dienste.

Tal van ekonomen zoeken de oplossing voor de problemen niet binnen de sektor "volkshuisvesting" maar in de sfeer van de inkomstenbelasting, bijvoorbeeld een negatieve inkomstenbelasting. Albon, die "the case against rent control very strong" acht, sluit zich daarbij aan, hoewel in zijn ogen het vervangen van huurprijsbeheersing door een individuele huursubsidie al een hele verbetering zou zijn (Albon, in: Albon, ed., 1980, p. XVIII, p. 225-227).

Ook Olsen en Walker stellen vast, dat de zorg voor de huisvesting van de laagstbetaalden veelal de nobele drijfveer is van voorstanders van huurprijsbeheersing, maar dat huurprijsbeheersing daartoe het verkeerde instrument is. Zij menen (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 277): "Evidence strongly suggests

that some form of housing allowance is the most efficient and equitable means of subsidizing housing". De tegenwerping dat "housing allowances" zouden leiden tot hogere huren en te kostbaar zouden zijn, wordt door Olsen en Walker als "inkorrekt" betiteld. Ervaringen in twee proefgemeenten leren dat de huren ten gevolge van "housing allowances" niet stijgen en dat de gemiddelde subsidie (\$ 900) veel lager is dan in het geval van objektsubsidies in de nieuwbouw (\$ 3900) (ibid., p. 278). Opheffing van huurprijsbeheersing en invoering van aanvullingen op het inkomen of housing allowances kunnen zeer goed samengaan. Andere ervaringen wijzen er echter op dat in deelmarkten waar schaarste heerst, wel degelijk na enige tijd huurreacties worden waargenomen, wanneer individuele huursubsidies op enige schaal worden geïntroduceerd. Het effect van dergelijke subsidies op de netto-woonlasten van de huurder gaat dan weer teloor. Wanneer men, ter verbetering van de positie van laagstbetaalden op de woningmarkt, denkt aan individuele huursubsidies, krijgt huurprijsbeheersing een belangrijke nieuwe functie: huurprijsbeheersing is een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van objekt- en subjektsubsidies, waarbij men huurprijsreacties wil voorkomen.

HUURPRIJSBEHEERSING EN EIGENDOMSVERHOUDINGEN

Het effect van een rigoureuze huurprijsbeheersing kan worden duidelijk gemaakt aan de hand van een exploitatie-overzicht van huurwoningen.

Tabel 10: Lasten en baten bij de exploitatie van huurwoningen.

LASTEN	BATEN
kapitaallasten (rente + aflossing) ^a	huuropbrengsten
onderhoudskosten ^b	subsidies
administratie + beheer ^b	
verzekering	
belastingen	
overige lasten	
winst?	
TOTAAL	TOTAAL

We moeten hierbij onderscheid maken tussen *partikuliere* woningexploitatie (op het maken winst gericht) en non profit exploitatie (door korporatie of gemeente). Twee grote verschillen springen in het oog:

- a. Bij non profit exploitatie vindt gewoonlijk *geen handel* in huizen plaats. De kapitaallasten hebben betrekking op de lening, nodig om de *stichtingskosten* (historische grond- en bouwkosten) te betalen. Met name bij oudere woningen zijn deze historische stichtingskosten laag. Bij commerciële exploitatie komt *wel huizenhandel* voor. Veelal hebben de kapitaallasten betrekking op de aankoopsom (marktwaarde) die bijna altijd veel hoger is dan de historische stichtingskosten. Hoge transactiepreizen drukken zwaar op de woningexploitatie.
- b. Bij non profit exploitatie hanteert de overheid *normen* ten behoeve van onderhoud, respectievelijk administratie en beheer. De feitelijke onderhoudsuitgaven staan hierbij *los* van bijvoorbeeld de huuropbrengsten. Bij partikuliere exploitatie is er een nauwere relatie tussen onderhoudsuitgaven, uitgaven voor administratie en beheer en de totale exploitatie.

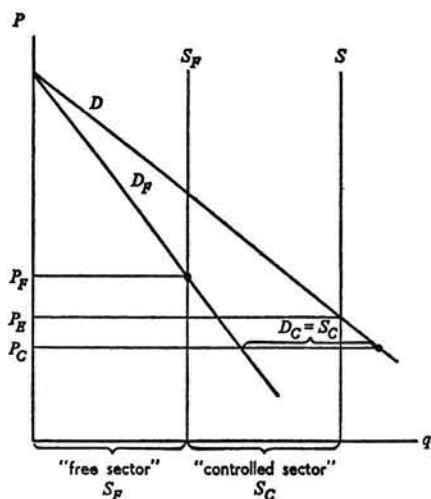
Als nu de huren worden gedrukt, zal in de non-profitsector een sluitende exploitatie mogelijk zijn als de overheid bijspringt met toereikende onderhouds-

normen. Grosso modo is dit in Nederland gebeurd. Bij partikuliere exploitatie, waarbij men de winst zo min mogelijk wil aantasten, is beperking van onderhoud, zoals we zagen, de meest voor de hand liggende reactie van de exploitant. Een andere rationele reactie is de verkoop van woningen aan zittende bewoners of lege verkoop. Dit levert vermogenswinsten op en verlost de verhuurder van exploitatiezorgen (zie paragraaf 8.3.8.).

Blijkens de ernstige verwaarlozing van het onderhoud van (vooral oudere) partikuliere huurwoningen en de sterke daling van het marktaandeel van de partikuliere huursektor hebben beide reacties zich in Nederland na de Tweede Wereldoorlog op grote schaal voorgedaan. In de non-profitsektor kunnen dergelijke desastreuze effecten niet worden waargenomen. De uitvoering van het huur- en subsidiebeleid blijkt dus relaties te vertonen met de problematiek van eigendom en beheer van woningen.

Stahl (1967) is een van de weinigen die aandacht vraagt voor het verschil in effect van huurprijsbeheersing op de partikuliere, kommerciële huursektor en de non-profit huursektor. In ons land is dit aspect onderstreept door Hamersma (1971) respectievelijk Van den Doel (1972). Huurliberalisatie zal in de non-profitsektor geen huurprijsverhogend effect hebben, aldus Stahl (1967, p. 78): "... in the Swedish housing market – independent of the pace in abolishing the rent control – there will be a large sector in the market with rents decided upon in an administrative framework and based on historical costs. Statements by the non-profit corporations indicate that they do not intend to abandon the principle of cost-determined rents and adopt regular market behaviour".

Stahl komt tot de logische konklusie dat in een mikro-ekonomische analyse van vraag en aanbod op de woningmarkt de vrije sektor (F) en de gereguleerde sektor (C) moeten worden onderscheiden. Afbeelding 10 geeft een korte termijn vraag- en aanbodrelatie weer op een gemengde huurmarkt.



- P_C = geregelte kostpreis
- S_f = aanbod in F-sektor
- S_c = aanbod in C-sektor
- S = $S_f + S_c$
- P_E = hypothetische evenwichtsprijs, waarbij S en D aan elkaar gelijk zijn
- D = vraagkurve
- P_F = hypothetische evenwichtsprijs, waarbij S_f en D_f aan elkaar gelijk zijn
- D_f = vraagkurve F-sektor

Afbeelding 10: Vraag- en aanbodrelatie op een gemengde huurwoningenmarkt (volgens Stahl)

Stahl onderscheidt nu met betrekking tot de verdeling van woningen in de C-sektor drie gevallen: A: queues, maar vrije individuele optimalisatie binnen de C-sektor; B: queues en rantsoenering; C: verschillende soorten arbitraire toewijzing.

- ad A:* Aangenomen wordt dat de huurders at random in een queue zijn verdeeld met betrekking tot voorkeuren en inkomen en achtereenvolgens hun konsumptie bij verschillende huurniveaus mogen optimaliseren. Vraag $D_C = S_C$ wordt in de C-sektor bevredigd, de resterende vraag D_F wordt overgeheveld naar de F-sektor, waar de evenwichtsprijs P_F zich instelt. Vergeleken met een hypothetische totaal-evenwichtssituatie bij prijs P_E leidt de gemengde markt tot hogere huren en een hogere waarde van woningen in de F-sektor. Huurders in de C-sektor zijn beter af dan die in de F-sektor.
- ad B:* Rantsoenering betekent dat de huurders in sektor C geen vrije keus hebben. Zij kunnen woningen toegewezen krijgen die slechter (en goedkoper) zijn dan zij wensen, of beter (en duurder). Deze gang van zaken heeft een drukkend effect op het niveau van P_F .
- ad C:* Huurders die eenmaal in een C-woning terecht zijn gekomen, blijven daar vaak wonen, ondanks veranderingen in inkomen en preferenties. Stahl: "There is no guarantee that a depressed and controlled rent level will increase the housing consumption for all households in the C-sector".

In de praktijk kan men er veelal van uitgaan dat de niet in de C-sektor bevredigde vraag wordt geabsorbeerd door de F-sektor. Stahl (1967, p. 82): "Such a model is in many respects quite realistic. The market for one-family houses or sublet furnished flats in combination with different kinds of grey and black markets guarantee that nobody will be without shelter, but perhaps at high prices and substantial trouble for specific groups".

Stahl wijst erop dat de informatie die door de prijzen op de woningmarkt wordt geleverd, ten ene male onvoldoende is als basis voor het doen van investeringen. Van minstens even groot belang zijn prognoses van op langere termijn te verwachten vraagverhoudingen en produktiestrukturen, en de interdependencies op het stedenbouwkundige en planologische vlak. Voor de particuliere huursektor komt daar op een gemengde woningmarkt nog een onzekerheid bij (p. 84): "This new uncertainty is connected with expectations of the future rent regulations and the policies adopted by the non-profit making corporations". Deze onzekerheid valt gedeeltelijk samen met de onzekerheid met betrekking tot het toekomstig huurbeleid van de overheid (door Davidson, 1978, genoemd, zie paragraaf 8.3.3.) en geldt ook, wanneer de huren zouden worden geliberaliseerd. Voor de F-sektor trekt Stahl de volgende konklusie: "The price system will no longer work as an effective co-ordination and information system and the uncertainty about future rent policy will very likely tend ceteris paribus to decrease the supply of new rental units".

Voor de C-sektor geldt dat de hoeveelheid nieuwbouw sterk afhankelijk is van de mate waarin een meer geïntegreerd planningsstelsel kan worden opgezet, aldus Stahl.

De relatie tussen huurprijsbeheersing en eigendomsverhoudingen is ook gelegd door Achtenberg (1973, p. 447), een van de meest actieve verdedigers van huurprijsbeheersing:

"If housing controls which are necessary to protect tenants serve to expedite the ongoing process of disinvestment by the private sector, then new forms of public subsidization, ownership, and financing must be created to take its place. To the extent that any system of housing controls can facilitate these needed changes in the housing system, its social utility is that much enhanced".

Een feit is dat de relatie tussen huurprijsbeheersing en non-profit woningexploitatie in de omvangrijke literatuur over huurprijsbeheersing niet is onderzocht. Men komt niet verder dan schampere opmerkingen over de 'demagogie' die met betrekking tot het huurbeleid zou worden bedreven.

Huurdersorganisaties hanteren bijvoorbeeld de slogan "housing for people and not for profits". Dienstfrey (in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 7) vraagt zich af of men daarbij denkt aan een vorm van 'public ownership' of aan een 'utility type industry with government guaranteed profit'. Vele intellectuelen, aldus Dienstfrey, opponeren kennelijk tegen het door particulieren verhuren van woningen als zodanig. Van den Haag (1976) merkt daarover op:

"Intellectuals have often designed wishful utopias, generated by reason and desire, though bereft of reality or even possibility. They would reward morally valuable activities – their own kind of activities – rather than economic ones". Zoals Dienstfrey de voorstanders van huurprijsbeheersing verwijt, dat zij het hebben voorzien op de particuliere verhuur, zo kan men de tegenstanders van huurprijsbeheersing voorhouden dat zij in feite pleiten voor het in stand houden van particuliere commerciële verhuur. Wanneer voorstanders van huurprijsbeheersing het verdwijnen van de particuliere verhuurder bepleiten, is dat overigens allerm minst een utopie, maar een, vooral door economische wetmatigheden te verklaren proces. Wij zagen in paragraaf 8.3. dat particuliere verhuurders de markt verlaten, zodra huurprijsbeheersing een meer permanent verschijnsel lijkt te zijn. In tal van landen, vooral in Groot-Brittannië, heeft dit geleid tot een aanzienlijke inkringing van het marktaandeel van de particuliere verhuurder, sinds de introductie van huurprijsbeheersing. Diverse auteurs hebben het uitsterven van de particuliere verhuurder voorspeld (Black, 1971; Wicks, 1973; Douglas Mann et al., 1973; Patten et al., 1974; Eversley, 1975). Van belang daarbij is dat zeer vele van de genoemde nadelen van huurprijsbeheersing voor de non-profit huursektor niet behoeven op te gaan.

WEERLEGGING VAN DE KRITIEK OP HUURPRIJSBEHEERSING

Wie kennis neemt van de commentaren, kan konstateren dat de kritiek op het instrument van de huurprijsbeheersing in het algemeen, en op de huurprijsbevrozing in het bijzonder, omvangrijk is. Men bedenke daarbij dat de kritiek veelal een bijzondere vorm van 'rent control' geldt.

- a. In de praktijk bleek de huurprijsbeheersing geen tijdelijk, maar een nage-
noeg *permanent* verschijnsel te zijn. Problemen die bij een kortstondige
huurprijsbevrozing nauwelijks aan de orde zijn, manifesteren zich wel bij
een langdurige toepassing. Kritiek op een langdurige huurprijsbeheersing
(verwaarlozing onderhoud, zware belasting overheidsbudget door objekt-
subsidiering) hoeft niet te gelden voor een kortstondige huurprijsbeheer-
sing, die slechts de functie heeft van het opvangen van ernstige schokken
(oorlogshandelingen, aardbeving, olieboykot, etcetera).
- b. De bevrozing van de huren ging alom gepaard met het *vrijlaten van de
kooprijks van de woningen*. Voor zover een woning als huurwoning wordt
beschouwd, zal huurprijsbevrozing in het algemeen gepaard gaan met een
dienovereenkomstige reductie van de beleggingswaarde. Maar in beginsel
is elke huurwoning – met name elke partikuliere huurwoning – potentieel
een eigen woning. In tijden van huurprijsbeheersing zijn niet alleen huur-
woningen schaars, maar ook koopwoningen. De transactiepreisen van
eigen woningen zijn dan ook hoog. Doordat eigenaars van huurwoningen
een lege verkoop van de woning of verkoop aan de zittende bewoner als
mogelijkheid in aanmerking kunnen nemen, blijkt de transactieprijs van
huurwoningen in het algemeen, met name in perioden van stringente huur-
prijsbeheersing, hoger te zijn dan de beleggingswaarde. Dit heeft, zoals we
zagen, twee gevolgen:
 - verhoogde kans op lege verkoop van de woning of verkoop aan de
bewoners (waardoor de goedkope voorraad wordt verkleind);
 - hoge kapitaallasten bij de exploitatie van huurwoningen, gekombi-
neerd met lage opbrengsten, waardoor het onderhoud in het gedrang
komt. Kritiek op huurprijsbeheersing kan voor een deel even goed wor-
den geïnterpreteerd als kritiek op *vrije kooprijzen*.
- c. Huurprijsbeheersing ging in de praktijk wél gepaard met objektsubsidiere-
elingen om de nieuwbouw niet te frustreren, maar niet met maatregelen
ter beïnvloeding van eigendomsverhoudingen. Met uitzondering van Stahl
(1967) gaat niemand in op de effecten van huurprijsbeheersing op een
'gemengde' verhuurdersmarkt van commerciële en non-profit instellin-
gen. In de non-profit huursektor, waar door aparte toewijzing van midde-

len een redelijk onderhoudsniveau kan worden veilig gesteld en waar handel in woningen normaliter een marginaal verschijnsel is, kunnen vele mogelijke negatieve effecten van huurprijsbevrozing afdoende worden ondervangen. De gesignaleerde nadelen van huurprijsbeheersing manifesteren zich hoofdzakelijk of uitsluitend in de *partikuliere huursektor*. Men mag zich afvragen of de nadelige effecten moeten worden toegerekend aan de huurprijsbeheersing dan wel aan de kenmerken van de partikuliere huursektor.

- d. De meeste gesignaleerde bezwaren zijn alleen geldig als de huren worden gereguleerd op een niveau *ver beneden de marktprijs*, zò, dat een behoorlijke exploitatie niet mogelijk is. Huurprijsbeheersingsmechanismen die onder meer zijn gericht op het kreëren van gunstige voorwaarden voor een verantwoord beheer, worden niet of nauwelijks bestudeerd. De klassieke kritiek op 'rent control' (Friedman en Stigler, Hayek, De Jouvenel) is gericht op vormen van huurprijsbevrozing. Huurprijsbevrozing, huurprijsbeheersing met behulp van uniforme huurronde en verschillende meer gedifferentieerde en subtiële vormen van 'second generation' huurprijsbeheersingsmethoden worden door de meeste critici op één hoop gegooid.

Over de kritiek op de huurprijsbeheersing (die niet van vandaag of gisteren is) schreef Willis (1950, p. 87) niet ten onrechte: "Many of the charges generate more heat than light".

Mede in het licht van de zeer specifieke interpretatie die critici verbinden aan het begrip 'rent control', kan veel van de kritiek worden weerlegd. Bij onze poging tot weerlegging van de kritiek gaan wij uit van een regulering van huren op een niveau niet ver van het (veelal onbekende) marktevenwichtsniveau, gekombineerd met subsidies ter stimulering van nieuwbouw (objektsubsidies) en ter ondersteuning van de vraag van de lage-inkomensgroepen (subjektsubsidies), waarbij de huursektor wordt gedomineerd door een non-profit huursektor. In deze sektor worden in het algemeen geen woningen verkocht; de onderhoudsnorm wordt los van de huuropbrengst van de desbetreffende woningen bepaald. Door de gemeente wordt een woonruimtebeleid gevoerd om, daar waar zich deze voordoet, de distributieproblematiek op te lossen.

Kort plaatsen wij kanttekeningen bij de nadelen die in hoofdstuk 8 zijn gespecificeerd, en gaan na of deze nadelen ook zouden gelden in de door ons veronderstelde (in Nederland thans vigerende) situatie.

1. Herverdeling van welvaart tussen huurders onderling, respectievelijk tussen huurders en woningzoekenden

Het is een illusie te menen dat in de praktijk voor een bepaalde woningkwaliteit eenduidig een evenwichtshuur kan worden bepaald. Vrije woningmarktverhoudingen leiden niet vanzelf tot een heldere prijsstructuur. Vooral in tijden van schaarste kan de prijsvorming op een vrije woningmarkt voor individuele huur-

ders onprettige verrassingen opleveren. Het doel van huurprijsbeheersing, zoals door ons aangeduid, is geen herverdeling van welvaart. Het gaat slechts om het bevorderen van een heldere prijsstructuur op de woningmarkt en de bescherming van huurders tegen misbruik van macht door de verhuurder. Als de huren in de gehele voorraad en die in de nieuwbouw beheerst zijn, doen zich geen welvaartsverdelingsproblemen tussen huurders onderling voor. De kansen van woningzoekenden worden mede bepaald door de aard van het gevoerde woonruimtebeleid. Dit beleid kan de start van woningzoekenden trachten te bevorderen en kan, bijvoorbeeld via bezettingsgraadnormen (die eventueel ook in het woonlastenbeleid een rol spelen), tot een efficiënt gebruik van de voorraad stimuleren.

2. *Herverdeling van welvaart tussen huurders en bewoner-eigenaars*

Wij veronderstellen dat tussen de huur- en koopsektor zeer weinig verkoopprocessen zullen plaatsvinden. Als de huren op een voldoende hoog niveau worden gereguleerd, doet zich het gevaar van een opstuwning van koopprijzen niet of nauwelijks voor.

3. *Vergroting van de vraag naar woonruimte; oneconomisch gebruik van de woningvoorraad*

Als de vraag naar woonruimte voor *bepaalde* bewonerscategorieën vergroot zou moeten worden (bijvoorbeeld gehandicapten, lage-inkomensgroepen, alleenstaanden), dient dit primair via gerichte subsidies te gebeuren. Regulering van huren garandeert dat het voordeel van deze subsidies nu en later de bewoners zal bereiken. Niets wijst erop dat thans de huurwoningvoorraad extensiever wordt gebruikt dan de eigen-woningvoorraad. Via het niveau waarop gereguleerd wordt en via het woonruimtebeleid kan een efficiënt gebruik van de voorraad worden geëffektueerd. Het door velen gesignaleerde verschijnsel van een dalende bezettingsgraad is een algemeen welvaartsverschijnsel, geen specifiek gevolg van huurprijsbeheersing.

4. *Vergroting van de koopkracht buiten de volkshuisvesting*

Het buitenland subsidieert de volkshuisvesting in een bepaald land niet. Wat bewoners 'te weinig' aan huur betalen, betalen zij extra aan belasting. Er komt pas koopkracht vrij, als het totale niveau van woonconsumptie achterblijft. Door de reacties van partikuliere verhuurders die het aanbod van woondiensten beperken, kan dit gebeuren. Wanneer geen negatieve aanbod-reacties van verhuurders zijn te verwachten en wanneer de huren op een niet te laag niveau zijn gereguleerd, behoeft niet te worden gevreesd voor een onbedoelde overheveling van koopkracht naar andere sferen van de volkshuisvesting. Voor zover zo'n

effekt wèl bedoeld (en gewenst) is, bijvoorbeeld voor groepen met lage inkomens, zullen gerichte subjektsubsidies moeten worden ingezet.

5. *Reduktie van verhuis- en arbeidsmobiliteit*

Uit alle onderzoeken op dit gebied blijkt dat de mobiliteit van huurders hoger is dan die van bewoner-eigenaars. Dit simpele feit wordt door geen van de critici gesignaleerd. Wanneer de huren op een voldoende hoog niveau worden gereguleerd, wanneer het aanbod via subsidies wordt gemobiliseerd, wanneer ook voor de lagere-inkomensgroepen grote delen van de woningvoorraad financieel toegankelijk zijn (met name door subjektsubsidies) en wanneer een op mobiliteitsbevordering gericht woonruimtebeleid wordt gevoerd, behoeft voor een reductie van de mobiliteit niet te worden gevreesd. Van groot belang is dat geen verschil in huur wordt gekreëerd tussen een woning, waarin een huurder blijft wonen en een woning die vrijkomt ('vacancy decontrol'). Ook van belang is dat een huurpatroon ontstaat waarbij de huren in de voorraad aansluiten op de huurkwaliteit-verhouding van de nieuwbouw (zie punt 11 hierna).

6. *Grillige herverdeling van welvaart tussen huurders en verhuurders*

Wanneer de huren op een redelijk niveau worden gereguleerd en wanneer onderhouds- en administratienormen worden gehanteerd, die een goede exploitatie mogelijk maken, is er geen probleem. Alleen al door het feit dat wij uitgaan van *verhuurinstellingen* (geen personen), doet zich het probleem van een al dan niet grillige interpersonele herverdeling van welvaart tussen huurders en verhuurders niet voor.

7. *Aanbodreacties: minder nieuwbouw, minder verbetering, minder onderhoud, sloop*

Het onderhoudsniveau wordt bepaald door onderhoudsnormen, door het Rijk vastgesteld. Deze dienen toereikend te zijn. Nieuwbouw en verbetering kunnen worden gepland, op basis van behoeften en prioriteiten. Zowel nieuwbouw als verbetering kunnen financieel aantrekkelijk zijn, eventueel door (aflopende) objektsubsidies. Het programmerings- en subsidiebeleid zou mede in dienst kunnen staan van het maatschappelijk gewenste produktieniveau. Juist een vrije markt laat zien hoe de continuïteit op de woningbouwmarkt zoek is, waarbij er veelal te weinig wordt geproduceerd. Van zeer groot belang is dat in de non-profit sektor de 'winst'-bestemming wordt geregeld. In de commerciële sektor beschikt de verhuurder over de bestemming van een eventuele winst. De kans dat een deel van deze winst weer aan de volkshuisvesting ten goede komt, is op een vrije markt beperkt. Daar komt bij dat vele partikuliere beheerders

(met name in de vooroorlogse woningvoorraad) nimmer opdrachtgever voor nieuwbouw zullen zijn, noch voor woningverbetering, omdat de gelden voor dergelijke investeringen ontbreken en men te oud is om ooit de vruchten te plukken, hoe rendabel dergelijke investeringen op zichzelf ook zouden zijn. Ook een sloopbeleid dient niet louter te worden gebaseerd op commerciële overwegingen, maar in hoge mate op grond van maatschappelijke factoren zoals bewonersvoorkeuren en (soms) stedenbouwkundige motieven.

8. *Reduktie van het aanbod van gemeubileerde kamers*

Een reductie van het aanbod van gemeubileerde kamers treedt niet alleen op door huurprijnsbeheersing, maar ook door de welvaartsgroei waarbij velen de extra inkomsten niet nodig hebben en liever zelf de extra ruimte bezetten. Door een regulering van huren op een vrij hoog niveau en door faciliteiten (bijvoorbeeld fiscale) kan men trachten het aanbod van gemeubileerde kamers te mobiliseren, maar de kans van slagen lijkt klein. Logischer is het in Nederland sinds 1975 gevoerde beleid waarbij wordt getracht om in de non-profit sfeer 'wooneenheden' via nieuwbouw of verbouw te ontwikkelen die een betaalbaar alternatief voor de gemeubileerde partikuliere woonruimte moeten bieden. Deze strategie kost tijd maar lijkt op lange termijn effectief.

9. *Switch naar 'vrije' sectoren; transformatie van huur- in koopwoningen*

Wanneer de huren op een voldoende hoog niveau worden gereguleerd, zal er weinig animo zijn om de woning te verkopen of naar de vrije sektor over te hevelen. In de non-profitsektor is verkoop van huurwoningen nagenoeg uit te sluiten. Gezien de doelstellingen van non-profitverhuurders is een switch naar bijvoorbeeld gemeubileerde verhuur niet te verwachten.

10. *Negatieve selectie partikuliere verhuurders, zwarte markten, huurdersselectie, etcetera*

Partikuliere verhuurders hebben doelstellingen die op gespannen voet kunnen staan met volkshuisvestingsdoelen. De negatieve selectie van met name partikuliere verhuurders in de vooroorlogse woningvoorraad heeft reeds plaatsgevonden. Dit is een reden te meer om deze sektor niet in stand te houden. Door de controle waaraan non-profitverhuurders onderhevig zijn, kan het opbloeien van zwarte markten worden voorkomen. Bovendien kan worden vermeden dat het verschil tussen vrije-markthuurland en gereguleerde huur erg groot wordt. Als een adequaat kader in de sfeer van de woonruimteverdeling is ontwikkeld en er over de opname en selectie van huurders bijvoorbeeld jaarlijks wordt gerapporteerd, zijn de kansen op diskriminatie bij de selectie van huurders niet zeer groot te achten.

11. Disharmonisch huurpatroon

Pleitbezorgers voor een vrije huurprijsvorming gaan er steeds van uit dat er een eenduidige evenwichtshuur is voor elke woning²⁶ en voorts, dat er op een vrije markt 'automatisch' een harmonisch huurpatroon ontstaat. Beide uitgangspunten zijn ongegrond. Het verloop van de vraag- en aanbodkurven, zoals wij die zien, illustreert dat er vaak niet één eenduidig te bepalen evenwichtshuur is. Door de heterogeniteit van de voorraad is de huur voor een specifieke woning moeilijk 'objektief' te bepalen; noch de vrager noch de aanbieder kennen de vraag- en aanbodrelaties met betrekking tot dit type woning precies. Bovendien is de huurder, die zich eenmaal metterwoon heeft gevestigd, in zekere zin 'gevangen', doordat zijn exit-kosten zeer hoog zijn. Een verhuizing naar een andere woning (vooropgesteld dat er op het gewenste tijdstip een andere woning beschikbaar is) kost, naar ruwe schatting, ongeveer f 5.000.- (volgens de in Nederland vigerende subsidieregelingen krijgen bewoners in daarvoor in aanmerking komende gevallen f 3.000.- tot f 3.5000.- vergoed). De verhuurder weet dat hij een extra huurverhoging kan vragen ten opzichte van het voor de huurder aanvaardbare niveau, waarvan de kontante waarde kleiner dan f 5.000.- is, zonder dat de verhuurder het risico loopt zijn huurder te verliezen. Hoe hoog dit extra bedrag per maand is hangt onder meer af van de voorgenoemen (en overzienbare) woonduur en de diskonteringsvoet die de bewoner hanteert. Als we deze laatste faktor buiten beschouwing laten en een gemiddelde resterende woonduur van vijf jaar veronderstellen (= de helft van tien jaar), is er een extra marge van f 1.000.- per jaar, dit wil zeggen meer dan f 80.- per maand voor een door de verhuurder af te dwingen huurverhoging!

Als de evenwichtshuur voor verhuizende bewoners, dankzij concurrentie onder aanbieders f A per maand bedraagt, kan een verhuurder bij een zittende bewoner, gezien diens hoge exit-kosten, gebruik makende van zijn monopolistische positie, bij een vrije huurprijsvorming dus gemiddeld f A + 80 vragen. Door ernstige onvolkomenheden in de informatieverwerving op een vrije markt komen daar nog vele distorsies in het huurpatroon bij. Op een vrije markt zijn de huurprijsreacties traag. Kortom, op een vrije markt is een allesbehalve harmonisch huurpatroon te verwachten. Ook het woonlastenpatroon in de eigenwoningsektor is allesbehalve harmonisch door verschillen in historische verwervingskosten, hypotheekrente en fiskale faciliteiten.

Juist een regulering van de huren dient erop gericht te zijn een consequente, heldere relatie tussen woonlasten en woonkwaliteit te bevorderen en daarbij een logische aansluiting te verzekeren tussen nieuwbouwhuren, huren van verbeterde woningen en huren in de voorraad. Een uitgekiende huurprijsbeheersing kan tot een harmonischer huurpatroon leiden dan het patroon dat een vrije markt zou kunnen effectueren.

12. Hardnekkigheid van huurprijsbeheersing

Huurprijsbeheersing in de door ons geschetste situatie dient permanent te zijn.

Wel is het van groot belang dat buiten het prijsmechanisme om regelmatig informatie wordt verzameld over optredende c.q. te verwachten tekorten en overschotten, zodat de woningbouwprogrammering en de woonruimteverdelingsregels steeds tijdig worden aangepast aan de zich ontwikkelende marktverhoudingen. Marktonevenwichtigheden, die niet door prijskorrektes worden opgevangen, zullen door vraag- en aanbodreacties moeten worden gecorrigeerd.

13. Bureaucratie en besluitvormingskosten

Naar alle waarschijnlijkheid vormen de besluitvormingskosten en de kansen op bureaucraties de achillespees in het door ons beschouwde huurprijsbeheersingsbeleid. Als de gereguleerde huurprijzen zeer veraf liggen van het vermoedelijke marktniveau kunnen de problemen in deze sfeer onoverkomelijk zijn. Bij een enigszins marktconforme regulering zijn de gevaren minder groot, maar zeker niet verwaarloosbaar. Op dit punt is grote oplettendheid geboden.

14. Beleidssatellieten

De veronderstelling dat huurprijsbeheersing in het algemeen gepaard zal moeten gaan met huurdersbescherming, objectsubsiëring, woonruimtedistributie en publiek gekontroleerd beheer van huurwoningen is juist. Omgekeerd kan men vaststellen dat, wanneer men objekt-en/of subjekt-subsiëring als beleidsinstrumenten wenst in te zetten, huurprijsregulering noodzakelijk lijkt om de effecten van de subsidiëring op de woonlasten maximaal en duurzaam te laten zijn. Wie A zegt, moet ook B zeggen. Vele ernstige problemen met betrekking tot 'rent control' vloeien voort uit pogingen die kennelijk zijn ondernomen om de kool en de geit te sparen: het handhaven van de norm en de instituties van de vrije markt, gekombineerd met het 'Fremdkörper' van een (als tijdelijk representeerde) huurprijsbeheersing. Huurprijsbeheersing past in beginsel alleen in een volkshuisvestingsaanpak, waarin de overheid belangrijke verantwoordelijkheden voor processen en uitkomsten aanvaardt en bereid is daartoe een aantal instrumenten in te zetten. Opmerkelijk is overigens dat de critici van huurprijsbeheersing wel zorgelijk zijn over subsidiëring van nieuwbouw en soms zelfs bang zijn voor overproductie, maar met geen woord reppen over de fiskale faciliteiten voor de bewoner-eigenaars. De ontwikkelingen na 1945 hebben geleerd dat objectsubsiëring bepaald niet tot een overproductie van woningen leidt. Zonder objectsubsiëring zou zich ongetwijfeld een tekort aan nieuwbouwvraag hebben gemanifesteerd.

15. Uitholling gemeentelijke financiën

Uitholling van de gemeentelijke financiën doet zich alleen voor bij een hoog

niveau van onroerend-goedbelastingen, en een laag niveau waarop de huren worden gereguleerd. Buiten de Verenigde Staten wordt dit aspekt nauwelijks gesignaleerd. Als de huren op een voldoende hoog niveau worden gereguleerd, doet het probleem zich niet voor.

Samenvattend merken wij op dat de meeste kritiek op huurprijsbeheersing niet bij toeval uit de Verenigde Staten komt. Door het grote aandeel partikuliere huurwoningen en de onverenigbaarheid van huurprijsbeheersing en commerciële woningexploitatie hebben zich hier ernstige problemen gemanifesteerd. Deze problemen worden in het algemeen toegerekend aan de huurprijsbeheersing, maar kunnen met even veel recht de institutie van de commerciële verhuur in de schoenen worden geschoven. Duidelijk is dat de meeste bezwaren tegen huurprijsbeheersing kunnen worden ondervangen als de huursektor wordt gedomineerd door non-profit instellingen, de huurprijsbeheersing in voldoende mate marktconform is en wordt gekombineerd met een subsidiebeleid, een regionale woningbouwprogrammering en een woonruimte-verdelingsbeleid. Het enige argument dat niet afdoende kan worden weerlegd, is het gevaar van hoge besluitvormingskosten en bureaucratiseringsverschijnselen.

HUURPRIJSBELEID IN NEDERLAND IN DE TACHTIGER JAREN

14.1. Huurprijsbeleid en doelen van het volkshuisvestingsbeleid

Terecht wijst Van Fulpen (1982) erop dat in Nederland, anders dan in vele andere landen, de huurprijsbeheersing als zodanig thans weinig omstreden is. Dat is wel eens anders geweest, vooral in tijden dat het verschil tussen gereguleerde huur en vermoedelijke markthuurlaag zeer groot was. Over de aard van de huurprijsbeheersing in de komende jaren bestaat echter weinig overeenstemming. En het is de vraag of in de nabije toekomst niet opnieuw een politieke strijd zal ontbranden over de vraag of de huren toch niet kunnen worden vrijgelaten.

Het lijkt geen overbodige luxe om nog eens de doelen te specificeren waarmee het instrument van de huurprijsbeheersing in de komende jaren in verband moet worden gebracht.

1. Allereerste moet het huurprijsbeleid de totstandkoming van een "*harmonisch*", consistent *huurpatroon* bevorderen, waardoor barrières voor de mobiliteit worden weggenomen. Dit uitgangspunt houdt in dat er een nauwe relatie dient te worden nagestreefd tussen kwaliteit en woonlasten, zowel in de voorraad als in de zojuist opgeleverde nieuwe en verbeterde woningen. De onderlinge aansluiting van huren in de voorraad en huren na verbetering en nieuwbouw zal speciale aandacht behoeven. Het geschetste uitgangspunt houdt ook in dat lastenverschillen die geen kwaliteitsverschillen opleveren, niet in de huur tot uitdrukking mogen komen. Hier ligt meteen al een aanleiding tot (specifieke) objektsubsidiëring, in de sfeer van lokatiesubsidies, subsidies in verband met zogenaamde 'excessieve bouwkosten', sanerings- en rekonstruktiebijdragen en dergelijke.
2. Een tweede doelstelling is de *bevordering van de woonconsumptie van minder draagkrachtigen*. Als de financiële draagkracht van een huishouden zo gering is, dat een 'te' laag huisvestingsniveau dreigt (de hierbij te hanteren normen dienen in het democratisch proces te worden bepaald), dient voor deze groepen een zodanig woonlastenbedrag in rekening te worden gebracht, dat een algemeen als 'voldoende' beschouwde consumptie van woondiensten mogelijk is. Dit betekent dat tenminste voor een deel van de woningmarkt niet alleen een relatie van woonlasten met de woonkwaliteit, maar te zeldertijd tussen woonlasten en financiële draagkracht is geïndiceerd.
3. Het voorgaande voert ons direct naar een derde oogmerk van het huur-

prijnsbeleid. De huren dienen zodanig te worden gereguleerd dat *subsidies* (zowel subjekt- als objektsubsidies) kunnen worden *verstrekkt zonder* een gevaar van *prijnsreacties*. Het doel van de subsidies is om – in bepaalde omstandigheden – de woonlasten te verlagen. Wanneer subsidiëring tot opwaartse prijsreacties aanleiding zouden geven, zou dit tot een *verspilling* van overdrachtsuitgaven van de Overheid leiden.

4. Een vierde algemene doelstelling van het huurprijnsbeleid is de *bevordering* van een *efficiënt, maatschappelijk gewenst gebruik* van de *woningvoorraad*. Vermeden moet worden dat de huren over de hele linie zo laag zijn dat een zeer extensief ruimtegebruik ontstaat. Dit houdt in dat in een situatie zonder een tekortschietende bouwcapaciteit een algemene objektsubsidiëring niet is geïndiceerd: zo'n subsidiëring zou een overconsumptie aan woonruimte in de hand kunnen werken. In het algemeen mogen van bewoners zodanige offers worden gevraagd, dat de kans op verspilling van ruimte en geld wordt beperkt. De huren mogen ook weer niet zo hoog zijn, dat leegstand op enige schaal dreigt. Een efficiënt voorraadgebruik wordt bevorderd door een harmonisch huurpatroon en het wegnemen van mobiliteitsbarrières. Een maatschappelijk gewenst voorraadgebruik wordt bovendien bevorderd door een extra ondersteuning van groepen met een geringe financiële draagkracht, voor zover hun woningbehoefte wordt erkend.
5. Een vijfde algemene doelstelling van het huurprijnsbeleid is de bevordering van een *verantwoord woningbeheer*. De opbrengsten uit de huren dienen voldoende te zijn om de financiering van zowel het kleine als het grote onderhoud veilig te stellen, het leegstandsrisiko te dekken en een sociaal en technisch aanvaardbaar woningbeheer te effectueren. Excessieve winsten van verhuurders dienen daarbij te worden vermeden: opbrengsten die niet nodig zijn ten behoeve van een verantwoord woningbeheer, dienen geen doel van volkshuisvestingsbeleid.
6. Het huurprijnsbeleid dient bij te dragen aan een *stabiele ontwikkeling van woonlasten*, waarbij hevige fluktuaties dienen te worden vermeden. Door hevige rentefluktuaties, of diskontinuiteit in het prijsverloop op de bouwmarkt dreigen ook de huren zich zeer ongelijkmatig te ontwikkelen. Ook het beleid zelve kan een ongelijkmatige ontwikkeling van de woonlasten in de hand werken, bijvoorbeeld door het doorvoeren van zeer krachtige huurverhogingen na een periode van huurprijnsbevrozing. In het algemeen verdient het aanbeveling dat fluktuaties worden afgezwakt en dat gestage trends worden nagestreefd.
7. Het huurprijnsbeleid dient ook in de toekomst te *vermijden* dat extra *impulsen* worden gegeven aan de *loon-prijsspiraal* en met name aan de *inflatie*. Tussen dit doel en het onder 6 genoemde doel bestaat een nauwe samenhang.
8. Het huurprijnsbeleid dient zodanig te zijn dat de *overgang* van de *huur-- naar de koopsector*, respectievelijk van de koopsector naar de huursektor zo min mogelijk barrières oplevert. Aan deze doelstelling zal ook het woonlastenbeleid dat in de eigenwoningsector wordt gevoerd (inklusief het fis-

kaal beleid), een bijdrage moeten leveren.

9. Tenslotte dient het huurprijsbeleid zodanig te worden ingericht dat een *adekwate financiering van de volkshuisvesting* wordt bevorderd. Hierbij kan men zich vele institutionele vormen voorstellen, maar voor elke formule geldt dat een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal zal moeten kunnen worden behaald.

14.2. Kontoeren van het huurprijsbeleid

De wijze waarop het huurprijsbeleid wordt vormgegeven, houdt nauw verband met de algemeen-ekonomische situatie. Deze wordt in de tachtiger jaren gekenmerkt door een stagnerende welvaartsontwikkeling, een dalende koopkracht van huishoudens, een groot financieringstekort van de overheid, een toenemende werkloosheid, een zeer gering investeringsvolume en een nog altijd tamelijk hoge rente.

In een dergelijke situatie kan van de overheid niet worden gevraagd dat jaarlijks een excessieve stijging van de overdrachtsuitgaven op de volkshuisvestingsbegroting wordt geaccepteerd. Een vrij sterke woonlastenstijging lijkt daardoor onvermijdelijk. Gezien de ongunstige koopkrachtontwikkeling zal dat moeten leiden tot een geleidelijke verhoging van de gemiddelde huurkwote. Naarmate deze stijging geleidelijker verloopt, zal deze lastenverzwaring met minder vraaguitval gepaard gaan. Huurders met lage inkomens, die reeds een zeer hoge huurkwote hebben te dragen, zullen via individuele huursubsidies tegen deze algemene lastenstijgingen moeten worden gevrijwaard.

Het hier geschetste beeld leidt ertoe, dat op de Rijksbegroting het procentuele aandeel van de objektsubsidies zal dalen en dat van de subjektsubsidies steeds verder zal toenemen. De individuele huursubsidie zal steeds meer huishoudens bereiken en een steeds centraler rol in het volkshuisvestingsbeleid vervullen (Van der Schaar, 1981; CPB, 1982).

De grotere betekenis van de individuele huursubsidie vergroot ook de betekenis van een beheersing van de huren en de huurontwikkeling. De relatie van de woonlasten met inkomen en kwaliteit zal steeds kritischer worden. Een 'inbouwen' van het waarderingsstelsel in de individuele-huursubsidietabel verdient ernstig overweging. Uiteindelijk kan worden gedacht aan een huurstelling die voor een groot aantal bewoners, wellicht zelfs over de hele linie, alleen afhankelijk is van kwaliteit en draagkracht. Dit vergt wel een verbetering van het waarderingsstelsel, met behulp waarvan de kwaliteit wordt gemeten. Het stelsel dient overigens wel zodanig flexibel te blijven dat het enige ruimte laat voor overleg tussen huurder en verhuurder. De logika vraagt dat het woningwaarderingstelsel niet alleen in de voorraad wordt gehanteerd, maar ook bij de huurprijsvaststelling van nieuwbouw en woningverbetering.

Het hier geschetste beeld houdt in dat op mikro-niveau de bepaling van de huur wordt losgekoppeld van de kostprijsuur, welke laatste immers sterk

afhankelijk is van de heersende rente en andere kostenfactoren die niet in de woonkwaliteit tot uitdrukking komen. De huidige opzet, waarbij de subsidie de sluitpost vormt tussen de kostprijs huur en de vraaghuur, dient dus te worden gekontinueerd. De hoogte van de vraaghuur zal samenhangen met de problematiek van het overheidsbudget en de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt. Niettemin verdient het aanbeveling om het streven naar een volksuisvestingsprijs (of een serie volkshuisvestingsprijzen), volgens welke sobere nieuwbouw zonder individuele subsidie betaalbaar is voor een huishouden met een modaal inkomen (respektievelijk andere groepen huishoudens) te intensiveren. Door de bepaling van de bij deze volkshuisvestingsprijs geldende normhuurkwote en de definiëring van het begrip 'sobere kwaliteit' hebben de besluitvormende lichamen enkele variabelen ter beschikking die het mogelijk maken om het beginsel van de volkshuisvestingsprijs te effectueren zonder dat dit automatisch tot onaanvaardbare konsekwenties voor het Rijksbudget hoeft te leiden. Van belang is voorts dat het geschetste systeem het mogelijk en wenselijk maakt dat renteveranderingen niet uitsluitend gevolgen hebben voor de kostprijs huur van recent opgeleverde nieuwbouw of verbeterde woningen, maar zo goed mogelijk worden gespreid over de gehele voorraad. Een hoge rente dient dus niet te leiden tot een extreem hoge kostprijs huur van een nieuwe woning, in vergelijking met de kostprijs huur van een woning in de voorraad, maar tot een wat hogere huurtrend in de gehele voorraad. In de kostprijs huur in de voorraad wordt de gemiddelde rente berekend over alle nog uitstaande leningen in de gehele voorraad. Niet 'toevallige' huurders mogen de dupe worden, respektievelijk profiteren van fluktuaties op de kapitaalmarkt. Het gemiddeld rendement van de uitstaande leningen zal 'redelijk' moeten zijn, om het overheidsbudget niet extreem te belasten en te stimuleren tot een effectief gebruik van de voorraad.

Het geschetste beleid vergt een doorzetten van de beleidswijziging die is doorgevoerd bij de overgang van de Nota Volkshuisvesting (1972) naar de Nota huur- en subsidiebeleid (1974): van een huurbeleid dat primair is afgestemd op particuliere beleggers als eigenaar-beheerders, naar een huurbeleid met non-profit beheerders, wier woningen zowel via Rijksleningen als via particuliere leningen worden gefinancierd. Voor het huurbeleid in de komende jaren is een versterking gewenst van het uitgangspunt dat non-profit-exploitatie als norm wordt gehanteerd. Daarbij gaat het er niet om dat woningexploitatie onbekommerd met verlies gepaard kan gaan, maar primair dat aan de bestemming van de gewenste reserves die bij woningexploitatie ontstaan, voorwaarden kunnen worden gesteld: deze behoren uitsluitend ten goede te komen van de volkshuisvesting. Alleen op die wijze wordt een maximaal effect bereikt van de middelen waarmee de Rijksoverheid de volkshuisvesting tracht te bevorderen.

14.3. Slotopmerking

De politieke keuze die moet worden gemaakt is die tussen een kleine, zeer specifieke non-profitsector, waarbinnen een niet marktkonform huurniveau kan worden aangehouden (zoals de Amerikaanse public-housingsector) of een omvangrijke non-profitsector met een brede volkshuisvestingsfunctie, waarbinnen een huurniveau en een huurpatroon worden nagestreefd die weinig kunnen afwijken van wat een 'vrije' perfecte markt zou hebben opgeleverd. De na-oorlogse ontwikkeling is duidelijk in de laatstgenoemde richting gegaan. Slechts door een revolutionaire koersverlegging, gepaard gaande met een massale verkoop van korporatiebezit, zou men in de richting van het eerstgenoemde scenario kunnen geraken. Het ligt meer voor de hand dat de na-oorlogse ontwikkeling van het model van een brede, pluriforme non-profit huursektor wordt doorgezet en dat een huurprijsbeleid wordt gevoerd, dat daarmee kongruent is.

NOTEN

1. Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 227. Zij wijzen erop dat een land als Zwitserland, waar géén oorlog woedde, ook huurprijsbeheersing invoerde.
2. Lett, 1976, p. xv: "Spiraling inflation and the shrinking power of the dollar have generated the rebirth of rent control legislation in many areas of the United States". Zie ook: Blumberg, Robbins en Baar, 1974.
3. Het motief van de bestrijding van inflatie wordt benadrukt door Grebler, 1952, p. 463.
4. In het spanningsveld tussen huurders en verhuurders zien velen de huurders als de zwakke partij. De huurders worden echter vaak geholpen door studenten en andere intellectuelen. Dienstfrey geeft dan ook als probleem aan "... that its landlord proponents are not as articulate as their university educated opponents", in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 8.
5. Borders, 1942, p. 36; Lett, 1976, p. 94; Blumberg et al., 1974, p. 243; zie voor een behandeling van de "maximum date method", Willis, 1950a, p. 654-684.
6. Frankena, 1975, p. 305; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 103. Let wel: het gaat hierbij om de (fiktieve) beheersing van de prijs per eenheid woondiensten.
7. Het investeringsgedrag van de *bewoners* blijft buiten beschouwing. Onderhoud en woningverbetering door huurders blijken in de praktijk niet verwaarloosbaar te zijn.
8. Soortgelijke analyses vindt men bij Parish, in: Albon, ed., 1980, p. 195-197; Cooper en Stafford, in: Albon, ed., 1980, p. 75-79; Cooper en Stafford, in: Leaper, ed., 1980, p. 102; 107-111.
9. Cooper en Stafford nemen aan dat de overheid uitgaat van de bouwnijverheid als 'constant cost industry', zodat r, het niveau van een 'fair rent' aangeeft (in: Leaper, ed., 1980, p. 108).
10. Lindbeck, 1967, p. 69-70; zie ook: Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 59-60, die erop wijst dat huurprijsbeheersing kan leiden tot meer bestedingen in de konsumptieve sfeer. Huurprijsbeheersing leidt niet tot een algemene vraagvermindering, maar tot een verschuiving in de vraag. Het argument van inflatie-beteugeling is kennelijk gehanteerd om het huurprijsbeheersingsinstrument voor de kiezer aanvaardbaar te maken. Zie ook: Olsen, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 109.
11. In deze bundel komen enige beschouwingen voor, gewijd aan de huurprijsbeheersing in Australië, die daar reeds in 1915 werd geïntroduceerd met de uitvaardiging van de New South Wales Fair Rents Acts. Albon geeft een historisch overzicht, Evatt beschrijft de ervaringen met de wetgeving in 1915, Nelson analyseert de liberalisering van de huren in New South Wales en Parish gaat in op de economische aspecten van de huurwetgeving in Victoria. Belangwekkend is de beschrijving door Cheung van enige effecten van de huurprijsbeheersing in Hong Kong:
 - R. Albon, Australia: history and overview, in: Albon, ed., 1980, p. 87-103.
 - H.V. Evatt, A 'fair rent' experiment in New South Wales, in: Albon, ed., 1980, p. 107-118.
 - H. Nelson, The politics of decontrol in New South Wales, in: Albon, ed., 1980, p. 139-156.
 - R. Parish, The economic effects of Victoria's Residential Tenancies Bill, in: Albon, ed., 1980, p. 193-221.
 - S.N.S. Cheung, Rush or delay? The effects of rent control on urban renewal in Hong Kong, in: Albon, ed., 1980, p. 23-42.Ervaringen met huurprijsbeheersing in Mexico zijn beschreven door Aaron, 1966.

12. Prijzen konsumptiegoederen:

1939 = 100 ; 1963 = 270

Nominale inkomens:

1939 = 100 ; 1963 = 550

Reële inkomens:

1939 = 100 ; 1963 = $\frac{550}{270} \times 100 = 205$, d.i. toename met 105%.

Zie Lindbeck, 1967, p. 57.

13. In deze paragraaf is veel ontleend aan Nycolaas, 1974, p. 1 22, en Van der Schaar, 1976, p. 119-142.
14. Reeds in 1942 maakt Borders melding van voorstanders van een klasseindeling van woningen, waarbij per klasse een bepaald huurniveau wordt voorgeschreven. Hij zegt erover (1942, p. 36): "This plan would be a delight to a real property inventory expert, but a nightmare to an administrator".
15. Het is opmerkelijk dat de in de literatuur veelal breed uitgemeten nadelen van huurprijsbeheersing zelden systematisch worden behandeld. Een uitzondering vormen: Phelps Brown en Wiseman, 1964, die effecten op de vraag, repektievelijk het aanbod, repektievelijk de inkomensverdeling en arbeidsmobiliteit onderscheiden (p. 220-226). Zie voorts: Lowry, 1971, p. 188.
16. Op zichzelf is dit een vreemd verschijnsel. "On the basis of equity, if housing rents were to be controlled, why not the prices of all residential property?" (Gale Johnson, 1951, p. 570).
17. Dit geldt ook voor de huren in de 'vrije' sectoren, bijvoorbeeld gemeubileerde woonruimte (Grebler, 1952, p. 477; Phelps Brown en Wiseman, 1964, p. 221).
18. Volgens Olsen (1972) is het welvaartsvoordeel voor de huurders de helft van het welvaartsnaadeel van de verhuurders (\$ 270 miljoen versus \$ 514 miljoen in New York). Afgezien van de uitvoeringskosten wordt er in één jaar (1968) in New York, volgens Olsen, dus \$ 244 miljoen verspild. Volgens een schatting van New York City's Rand Corporation was het verschil tussen de markthuren en de gereguleerde huren in 1968 in New York in totaal \$ 807 miljoen. Dankzij het huuraanpassingsprogramma volgens het beginsel van het "maximum base rent mechanism" en dankzij "vacancy decontrol" was dit verschil in 1973 geslonken tot \$ 362 miljoen (Lett, 1976, p. 102). Zie ook: Albon, in: Albon, ed., 1980, p. xvi; Olsen, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 113.
19. In New York wordt sinds 1965 melding gemaakt van 'abandonment' (Lowry, 1971, p. 184; Dienstfrey, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 810; Kristof, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 132).
20. Ook ervaringen in Hong Kong wijzen op het gevaar van een snelle sloop ten gevolge van huurprijsbeheersing (Cheung, in: Albon, ed., 1980, p. 27-28).
21. 'Bedsits' of 'bedsitters' = verhuurde zitslaapkamers.
22. Deze situatie heeft zich in de Verenigde Staten vaak voorgedaan (zie: Ault, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 66).
23. Dreyfuss en Hendrickson (1968, p. 90) schatten de uitvoeringskosten van de huurprijsbeheersing in New York in 1968 op ongeveer \$ 7 miljoen. Lett (1976, p. 113) noemt voor de periode 1967-1968 in New York een bedrag van \$ 7.661.500 voor 701.100 woningen, dit is \$ 10,93 per woning per jaar. Zie ook: Sternlieb, 1975; Albon, in: Albon, ed., 1980, p. xvi; p. 225.
24. Friedman en Stigler reppen niet over belasting-faciliteiten voor bewoner-eigenaars, die volgens deze redenering ook 'paradoxaal' zouden zijn.
25. In Block en Olsen, eds., 1981, wordt van de tegenargumenten van Bloomberg (1947) geen gewag gemaakt.
26. Zie bijvoorbeeld Block, in: Block en Olsen, eds., 1981, p. 293.

LITERATUUR

Aaron, H.

1966, Rent control and urban development: a case study of Mexico City, *Social and Economic Studies*, 15, dec. 1966, no. 4, p. 314-318.

Achtenberg, E.P.

1972, *Less rent more control*, Boston (Mass.), (Urban Planning Aid).

Achtenberg, E.P.

1973, The social utility of rent control, in: J. Pynoos, R. Schafer en C.W. Hartman (eds.) *Housing Urban America*, Chicago (Aldine), p. 434-447.

Albon, R. (ed.)

1980, *Rent control; costs & consequences*, St. Leonards (Australia) (Centre for Independent Studies).

Andriessen, F.H.J.J., F. Hartog en J. Sandee

1965, *Het Huurvraagstuk*, Den Haag (Vereniging voor Staatshuishoudkunde).

Arnault, E.J.

1975, Optimal maintainance under rent control with quality constraints, *American Real Estate and Urban Economics Association Journal*, summer, p. 67-82.

Baar, K. en W.D. Keating

1975, The last stand of economic substantive due process- the housing emergency requirements for rent control, *Urban Lawyer*, 7, no. 3, summer, p. 447-509.

Barton, D.M. en E.O. Olsen

1976, *The benefits and costs of public housing in New York City*, Madison (University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper no. 372).

Beirne, P.

1977, *Fair rent and legal fiction*, London (Macmillan).

Black, A.
1971, Off the absentee Landlord, in: *A new radical's guide to economic reality*, New York.

Block, W. en E. Olsen (eds.)
1981, *Rent control; myths & realities*, Vancouver (Fraser Institute).

Bloomberg, L.
1947, Rent control and the housing shortage, *Journal of Land and Public Utility Economics*, 23, may, no. 2, p. 214-218.

Bloomberg, L.N.
1976, *The rental housing situation in New York City 1975*, New York.

Blumberg, R.E., B.Q. Robbins en K.K. Baar,
1974, The emergence of second generation rent controls, *Clearinghouse Review*, august, p. 240-249.

Borders, K.
1942, The problems of determining fair rents, *Journal of the American Statistical Association*, 37, march, p. 34-40.

Brenner, J.F. en H.M. Franklin
1977, *Rent control in North America and four European countries*, Rockville.

Brown, D.M.
1974, *Introduction to urban economics*, New York.

Burke, G.
1981, *Housing and social justice; the role of policy in British housing*, London/New York.

Carr, J.L.
1954, Rent control and housing policy, *Economic Journal*, 64, march 1954, p. 25-38.

Centraal Planbureau,
1982, *De financiering van de volkshuisvesting in macro-economisch perspectief*, Den Haag, 18 juni.

Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, US Senate,
1976, *Report on the New York City Loan Program*, Report 94-9 17 may.

Conijn, J.B.S.

1980, Budgettaire consequenties van het dynamische huur- en subsidiebeleid voor woningwetwoningen, *ESB*, 65, 27 augustus, p. 950-955.

Cullingworth, J.B.

1965, *English housing trends; a report on the Rowntree Trust housing study* (Occasional Papers on Social Administration no. 13), London (Bell).

Davidson, H.A.

1978, The impact of rent control on apartment investment, *Appraisal Journal*, 46, october, p. 570-580.

Day, A.C.L.

1957, Housing after the Rent Act, *District Bank Review*, june, no. 122, p. 18-33.

Department on the Environment,

1977, *The review of the Rent Acts - a consultation paper*, London (HMSO).

De Salvo, J.S.

1971, Reforming rent control in New York City: analysis of housing expenditures and market rentals, *Regional Science Association Paper*, 27, p. 195-227.

Doel, J. van den

1972, Woningnood - een rekenfout, *ESB*, 57, 2 februari, p. 104-109.

Douglas-Mann, B. et al.

1973, *The end of the private landlord*, London (Fabian Tract no. 312, Fabian Society).

Drellich, E.B. en A. Emery,

1939, *Rent control in war and peace*, New York (National Municipal League).

Dreyfuss, D. en J. Hendrickson,

1968, *A guide to government activities in New York City's housing markets*, Santa Monica (RAND corporation).

Dreyfuss, F.

1973, *Rent, rent control, and non-profit rent schedules: analysis and computer simulations*, Berkeley (Ph.D.thesis).

Eckhaus, R.S.

1972, *Basic Economics*, Boston.

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid,
1962, *Bouwnota*, Rotterdam.

Eversley, D.

1975, Landlords' slow goodbye, *New Society*, 31, 16 januari, p. 119-121.

Field, M.D.

1979, Poll finds Californians support rent control, *Sacramento Bee*, 13 june.

Fisher, E.M.

1966, Twenty years of rent control in New York City, in: *Essays in urban land economics*, Berkeley, p. 31-67.

Floor, J.W.G.

1971, *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Leiden.

Francis Committee,

1971,; zie *Report of the Committee on the Rent Acts*.

Frankena, M.

1975, Alternative models of rent control, *Urban Studies*, 12, p. 303-308.

Friedman, M. en G.J. Stigler,

1946, Roofs or ceilings? The current housing problem, in: Hayek et al.; herdrukt in: Block en Olsen (eds.), 1981, p. 87-103.

Fulpen, H. van

1982, Huurprijsbeheersing, achtergronden en omvang, *Openbare Uitgaven*, 14, februari, no. 1, p. 20-34.

Gage, D.D.

1947, Wartime experiment in Federal rent control, *Journal of Land and Public Utility Economics*, 23, p. 50-59.

Gale Johnson, D.

1951, Rent control and the distribution of income, *American Economic Review*, 41, may, p. 569-582.

Gelting, J.H.

1967, On the economic effects of rent control in Denmark, in: A.A. Nevitt (ed.), *The economic problems of housing*, New York.

Gilderbloom, J.

1977a, *The impact of moderate rent control in the United States: a review and critique of existing literature*, Sacramento.

- Gilderbloom, J.
1977b, *Supplemental report on rent control*, Sacramento.
- Grampp, W.D.
1950, Some effects of rent control, *Southern Economic Journal*, 16, april, no. 4, p. 425-447.
- Grebler, L.
1952, Implications of rent control - experience in the United States, *International Labour Review*, 65, april, p. 462-285.
- Gruijters, J.P.A., M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer,
1974, *Nota huur- en subsidiebeleid*, Den Haag (Staatsuitgeverij).
- Haag, E. van den
1976, Economics is not enough - notes on the anticapitalistic spirit, *The Public Interest*, Fall.
- Haddon, R.
1970, A minority in a Welfare state society: location of West Indians in the London housing market, *New Atlantis*, 1, no. 2, p. 80-133.
- Hamersma, D.
1971, De dynamische kostprijshuur van Floor, *De Woningbouwvereniging*, 31, no. 9, p. 404-407.
- Harrod, R.F.
1947, *Are these hardships necessary?* London.
- Hartman, C.
1978, The big squeeze, *Politics today*, may/june.
- Hayek, F.A.
1929, Das Mieterschutzproblem, National ökonomische Betrachtungen, *Bibliothek für Volkswirtschaft und Politik*, 2, Vienna.
- Hayek, F.A.
1930, The repercussions of rent restrictions, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 182, Munich.
Herdruckt in: Hayek et al., 1972, p. 1-16; Walker (ed.), 1975, p. 67 e.v.; Block en Olsen (eds.), 1981, p. 171-186.
- Hayek, F.A. et al.
1946, *Popular essays on current problems*, New York (Foundation for Economic Education Inc.), 1, no. 2.

- Hayek, F.A. et al.,
1972, *Verdict on rent control, essays on the economic consequences of political action to restrict rents in five countries*, London (Institute of Economic Affairs).
- Henney, A.
1975, The implications of the Rent Act, 1974, *Housing Review*, march-april, p. 37-41.
- Hordon, H.E.
1973, *Introduction to urban economics: analysis and policy*, New York.
- James, F.J. en M.R. Lett,
1976, *The economics of rental housing in N.Y.C., the effects of rent stabilization*, Prepared for the Rent Stabilization Association of New York City.
- Keating, W.D.
1976, *Rent and eviction controls: a selected annotated bibliography*, Berkeley (California)/Monticello (Ill).
- Kempen, B.G.A. en D. Hamersma,
1973, Werkgroep-Hartog bepleit: stop met sociale woningbouw, *Woningraad*, no. 3, p. 94-107.
- Kingsley, G.T.
1969, A review of the operations of rent control in New York City, New York (NYC Rand Working Paper).
- Kohler, H.
1973, *Economics und urban problems*, Lexington (Mass.).
- Kristof, F.S.
1964, *People, housing and rent control in New York City*, New York.
- Kristof, F.S.
1970, Economic facets of New York City's housing problems, in: Institute of Public Administration, *Agenda for a city: issues confronting New York*, New York.
- Kristof, F.S.
1975, Rent control within the rental housing parameters of 1975, *American Real Estate and Urban Economics Association Journal*, 3, winter, no. 3, p. 47-60.
- Leaper, R.A.B. (ed.)
1980, *Health, wealth and housing*, Oxford.

Lett, M.R.
1976, *Rent control; concepts, realities, and mechanisms*, New Brunswick N.J.

Lindbeck, A.
1967, Rent control as an instrument of housing policy, in: A.A. Nevitt (ed.), *The economic problems of housing*, New York, p. 53-72.

Lindbeck, A.
1972, *The political economy of the new left*, New York (Harper and Row).

Lowry, I.S.
1971, Reforming rent control in New York City: the role of research in policy making, *Regional Science Association Papers*, 27, p. 183-193.

Lowry, I.S., J.S. De Salvo en B.M. Woodfill
1970, *Rental housing in New York City, vol. I. Confronting the crisis*, New York (New York City Rand Institute).

Lowry, I.S., J.S. De Salvo en B.M. Woodfill
1971, *Rental housing in New York City, vol. II. The demand for shelter*, New York (New York Rand Institute).

Mac Lennan, D.
1977, *Search in a model of housing choice*, London.

Mac Lennan, D.
1978, The 1974 Rent Act - some short run supply effects, *Economic Journal*, 88, p. 331-340.

Maisel, S.J.
1949, Have we underestimated increases in rents and shelter expenditures? *Journal of Political Economy*, 57, april, no. 2, p. 106-117.

Moorhouse, J.C.
1972, Optimal housing maintenance under rent control, *Southern Economic Journal*, 39, july, p. 93-106.

Needleman, L.
1965, *The economics of housing*, London (Staples).

Nevitt, A.A.
1970, The nature of rent controlling legislation in the United Kingdom, *Environment and Planning*, 2, p. 127-136.

Niebanck, P.L.

1970, *Rent control and the rental housing market in New York City 1968*, New York.

Nycolaas, J.

1974, *Volkshuisvesting; een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid*, Nijmegen (SUN).

Olsen, E.O.

1969, *The effects of a simple rent control scheme in a competitive housing market*, Santa Monica (Rand Corporation P. 4257).

Olsen, E.O.

1972, An econometric analysis of rent control, *Journal of Political Economy*, 80, nov/dec., p. 1081-1100.

Paish, F.W.

1950, The economics of rent restriction, *Lloyd Bank Review*, 16, april, p. 1-17. Herdrukt in: F.A. Hayek et al., 1972, p. 43-60; M.A. Walker (ed.), 1975, p. 115-133; W. Block en E. Olsen (eds.), 1981, p. 151-160.

Patten, R. et al.

1974, *The eclips of the private landlord*, London (Conservative Political Centre), august.

Phelps Brown, E.H. en J. Wiseman,

1964, Rent control, in: *A course in applied economics*, London (Pitman, 2nd ed.), p. 213-234.

Pribram, K.

1928, Les problèmes financiers de la construction des habitations, *Revue Internationale du Travail*, 18, I., sept., no. 3, p. 374-389; II., oct-nov., no. 4-5, p. 533-554.

Priemus, H.

1974, De nota 'huur- en subsidiebeleid' 1974: ondergesneeuwde mijlpaal in het volkshuisvestingsbeleid, *Openbare Uitgaven*, 6, no. 4, p. 174-198.

Priemus, H.

1978, *Volkshuisvesting; begrippen-problemen-beleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Rapkin, C.

1966, *The private rental housing market in New York City; a study of some effects of two decades of rent control*, New York (New York City Rent and Rehabilitation Administration), 1966.

Real Estate Research Corporation,
1975, *A policy review of rental housing in New York City*, New York (Coalition to save New York).

Report of the Committee on the Rent Acts, 1971, (Francis Committee), London (HMSO; Cmnd. 4609).

Robinson, R.
1979, *Housing economics and public policy*, London (MacMillan).

Rodwin, L.
1950, Rent control and housing, *Social Research*, 17, sept., no. 3, p. 302-319.

Roistacher, E.A.
1972, *The distribution of tenant benefits under rent control*, Philadelphia (University of Pennsylvania, PH.D.diss.)

Roistacher, E.A.
1977, *The removal of rent regulation in New York City*, New York.

Schaar, J. van der
1976, *Overheidsbeleid en beheer van woningen door particuliere huiseigenaren*, Delft, (TH. Afd. Bouwkunde).

Schaar, J. van der
1981, Sectorvormingsbeleid en beheervormen, In: Stuurgroep Gebouwe Omgeving, *Gebouwe Omgeving: gebruik, beheer en inrichting*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

SER,
1953, *Advies inzake het vraagstuk van de huren*, Den Haag.

SER,
1968, *Advies inzake de omvang van de jaarlijkse huurverhogingen*, Den Haag.

Smith, L.B.
1974, A note on the price adjustment mechanism for rental housing, *American Economic Review*, 64, june, p. 478-481.

Smith, W.F.
1971, *Housing-- the social and economic elements*, Berkeley, Los Angeles, London (University of California Press.).

Stahl, I.

1967, Some aspects of a mixed housing market, in: A.A. Nevitt (ed.), *The economic problems of housing*, New York, p. 73-84.

Sternlieb, G.

1972, *The urban housing dilemma: the dynamics of New York City's rent controlled housing*, New Brunswick N.J. (Rutgers University, Center for Urban Policy Research).

Sternlieb, G.

1975, *The realities of rent control in the Greater Boston Area*, New Brunswick NJ (Rutgers University, Center for Urban Policy Research).

Teijmant, I. en W. Schepens,

1981, *Noodkopers: een onderzoek onder eigenaar-bewoners in twee Amsterdamse stadsvernieuwingswijken*, Amsterdam (Universiteit van Amsterdam, vakgroep sociologie en gebouwde omgeving).

Turvey, R.

1957, *The economics of real property*, London.

Tweede rapport van de Werkgroep-Hartog,

1973, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Udink, B.J. en K.W. Buck,

1972, *Nota Volkshuisvesting*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Verbaan, W.

1982, Interakties tussen makro-ekonomische ontwikkelingen en de volkshuisvestingssektor, in: RIW-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek (ed.), *80 jaar woningwet; volkshuisvestingsbeleid en verzorgingsstaat, verslag van de studieconferentie*, Delft, (TH afd. Bouwkunde), p. 99-104.

Walker, M.A. (ed.),

1975, *Rent control: a popular paradox*, Vancouver (Fraser Institute).

Wicks, M.

1973, *Rented housing and social ownership*, London (Fabian Tract no. 421, Fabian Society).

William-Olsen. W.

1965, *Brudpars hem*, Stockholm.

Willis, J.W.

1947, The Virginia Emergency Fair Rent Act of 1947, *Virginia Law Review*, 33, july, p. 395-44.

Willis, J.W.

1948a, State rent control legislation: 1946-1947, *Yale Law Journal*, 57, jan., p. 351-376.

Willis, J.W.

1948b, Rent reduction laws, *Southern California Law Review*, 22, dec., p. 16-23.

Willis, J.W.

1950a, Rent control: maximum date method, *University of Pennsylvania Law Review*, 98, april, p. 654-684.

Willis, J.W.

1950b, A short history of rent control laws, *Cornell Law Quarterly*, 36, p. 54-94.

Willis, J.W.

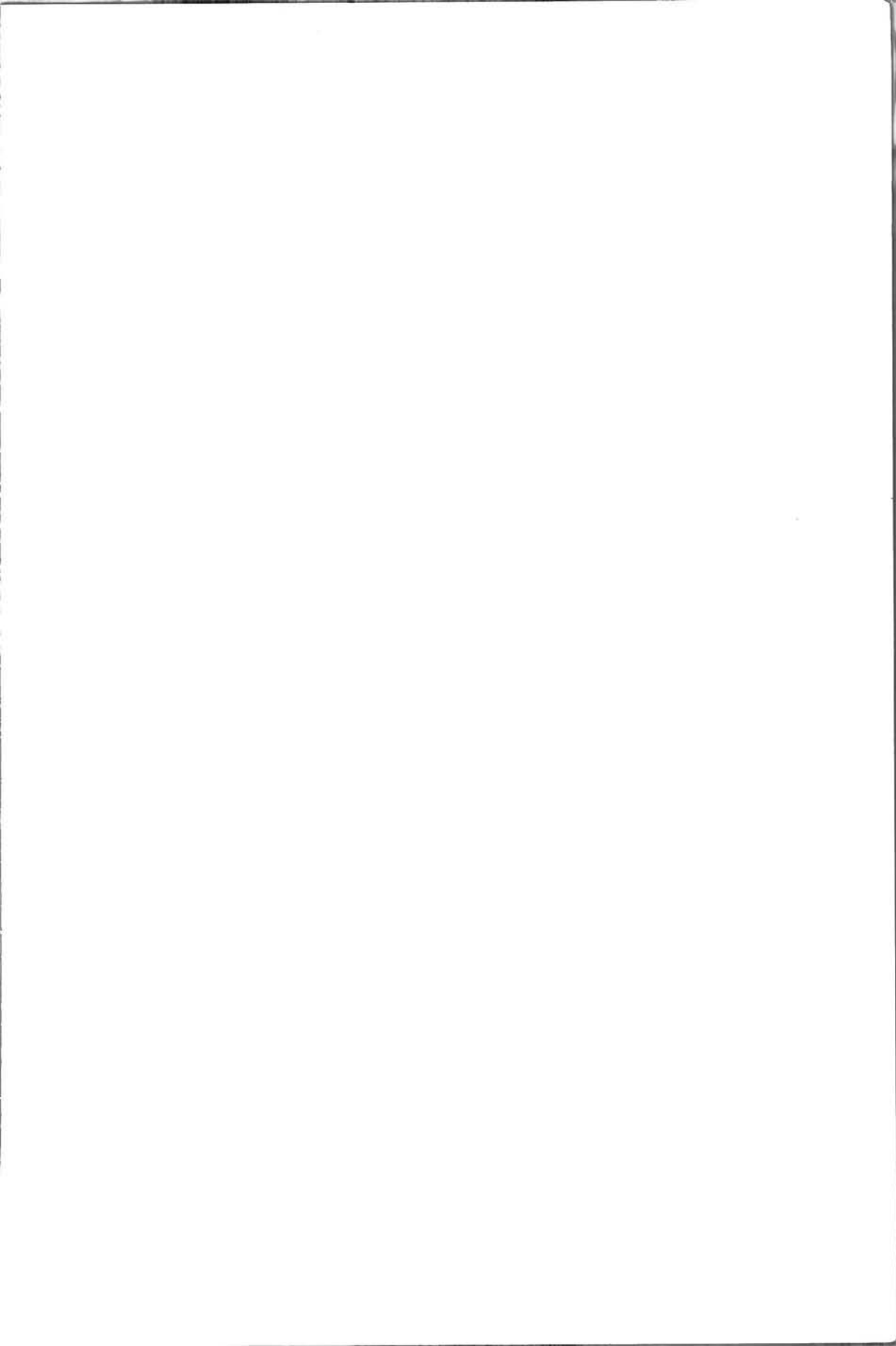
1957, The Federal Housing and Rent Control Act of 1947, *Columbia Law Review*, 47, november, p. 118-159.

Wolman, H.L.

1975, *Housing and housing policy in the United States and the United Kingdom*, Lexington, Mass. (Heath).

Woolf, M.

1967, *The housing survey in England and Wales 1964*, (Government Social Survey), London (HMSO).



De tweede aflevering in de serie 'Volkshuisvesting in theorie en praktijk' is gewijd aan 'huurprijsbeheersing en eigendomsverhouding'. In dit boek wordt de omvangrijke (vooral Amerikaanse) literatuur over 'rent control' besproken, waarin huurprijsbeheersing meestal fel wordt gekritiseerd. Betoogd wordt dat huurprijsbeheersing in combinatie met de particuliere huursector inderdaad veel problemen oproept. Deze problemen kunnen grotendeels worden ondervangen wanneer de non-profit-huursector met (bepaalde vormen van) huurprijsbeheersing wordt gecombineerd. Critiek op huurprijsbeheersing kan dus veelal evengoed worden geïnterpreteerd als kritiek op commerciële verhuur van woningen.