

Hervorming van de woningmarkt

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

November 2009

Hervorming van de woningmarkt

Taco van Hoek

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Korte analyse van de woningmarkt	9
3	Afschaffen hypotheekrenteaftrek: verhoging van de relatieve prijs van het wonen	13
4	Huurprijsregulering en scheefwonen	19
5	Ruimtelijk beleid en regelgeving	25
	Literatuurlijst	29

1 Inleiding

Over de woningmarkt is heel wat afgeschreven in de laatste jaren. De grote aandacht voor de woningmarkt vloeit voort uit twee zaken. De eerste is dat het een complex en daarmee boeiend gebied is om te verkennen. De vele beleidsinterventies en marktimperfecties maken het tot een favoriet studieobject van economen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de inrichting van het zorgstelsel. De tweede kwestie die de woningmarkt spannend maakt is de grote beleidsactualiteit van het vraagstuk. Nu het kabinet Balkenende recentelijk het einde heeft aangekondigd van de radiostilte rond vraagstukken als die van de hypotheekrenteaftrek en de sociale huursector, zal het debat ook op politiek niveau snel aan belang winnen.

In dit boekje probeer ik mijn ervaringen vanuit onderzoek en beleidsvoorbereiding van de laatste tien jaar te laten samenkomen. Ik beoog daarbij twee zaken. Ten eerste ben ik van oordeel dat de beeldvorming over de verschillende beleidsinterventies van de overheid op de woningmarkt – ondanks verschillende goede studies en bijdragen – nog altijd niet steunt op een goed en breed gedeeld inzicht in de werking van verschillende beleidsinstrumenten. Zo wordt de hypotheekrenteaftrek in verschillende studies en bijvoorbeeld ook in een advies van de VROM-raad (2007) getypeerd als een instrument dat een goed functioneren van de woningmarkt in de weg staat. Dit is een opmerkelijke bevinding. De renteaftrek is in deze visie dus niet alleen weinig effectief in termen van doelstellingen rond het wonen – wat zou kunnen – maar ze is zelfs contraproductief. Dit is niet alleen een opmerkelijke bevinding; ze is ook onjuist.

Ook worden instrumenten vaak niet gescheiden van elkaar of er worden samenhangen aangebracht die er inhoudelijk niet zijn. Zo wordt vaak gesproken in termen van koop en huur. Toen ik een paar maanden terug een plan naar voren schoof om de sociale huursector op termijn te hervormen, was een van de eerste reacties vanuit de corporatiewereld dat dit bespreekbaar was, maar dan alleen als ook de hypotheekrenteaftrek zou worden aangepakt. Dit lijkt een soort Pavlov-reactie te zijn; in werkelijkheid zou het combineren van afschaffen van de hypotheekrenteaftrek met de door mij voorgestelde aanpak van de sociale huursector het voor de betrokkenen die met die hervorming van doen krijgen, er niet makkelijker op maken.

Omgekeerd zijn er critici rond het beleid richting de huursector die kritisch zijn over de huurtoeslag, terwijl hier naar mijn mening nu juist een instrument wordt gehanteerd dat heel weinig verstoring op de woningmarkt teweeg brengt. Dit is een illustratie van een breder probleem dat ik met veel analyses heb. Men maakt geen systematische analyse van welk type verstoringen op welke markten optreden. Eichholtz (2007) hanteert bijvoorbeeld een mooie beeldspraak van twee files in Nederland: een op de weg en een op de woningmarkt. Maar wat de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag – die hij beide bekritiseert – nu met de laatste file van doen hebben wordt mij niet duidelijk. Naar mijn mening hebben ze hier vrijwel niets mee van doen. Natuurlijk kunnen er andere bezwaren zijn tegen deze instrumenten, maar als we het hebben over de woningmarkt, dan moeten we kunnen vaststellen wat de effecten op de woningmarkt zijn en wat andere effecten zijn buiten de woningmarkt om. Die andere effecten kunnen legitiem zijn om de koers te willen verleggen, maar we moeten dan niet de suggestie wekken dat we tegelijkertijd de woningmarkt aan het vlot trekken zijn. *‘Do the things for the right reasons’* lijkt mij hier het devies.

Het tweede doel dat ik met dit boekje nastreef, is het schetsen van concrete beleidsaanpassingen die mij (zeer) het overwegen waard lijken. Deze beschrijf ik niet alleen, maar ik laat ook waar mogelijk kwantitatieve effecten zien van deze beleidsaanpassingen.

Bij het formuleren van de beleidshervormingen heb ik me laten leiden door vier doelen c.q. criteria:

1. de hervormingen moeten leiden tot een aanzienlijk beter functioneren van de woningmarkt;
2. de hervormingen mogen geen budgettaire middelen kosten, maar moeten betekenisvolle middelen opleveren;
3. de hervormingen mogen geen grote verschuivingen veroorzaken in inkomens- en vermogensposities van burgers;
4. de hervormingen mogen geen omvangrijke transitiekosten veroorzaken, bijvoorbeeld in vorm van een sterke terugval in bouwproductie.

In deze bijdrage is dit dan de rode draad. Naar mijn mening kunnen we de woningmarkt aanzienlijk beter laten functioneren, zonder dat we daartoe de hypotheekrenteaf trek of de corporatiesector hoeven af te schaffen. We kunnen ze wel veel beter toesnijden op wat we er in wezen mee beogen. Ik bepleit voor nieuwe gevallen een systeem van herhaalde inkomstenstoetsing in de sociale huursector, een systeem van annuïtaire hypotheekrenteaf trek, eventueel de introductie van een huuraftrek voor vrije huurwoningen en een beperking van de overdrachtsbelasting. Deze operatie kan voor de fiscale regelingen budgetneutraal verlopen en de aanpak van het scheefwonen in de sociale huursector levert op lange termijn tientallen miljarden euro op die aangewend kunnen worden voor de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. En, waar het om was begonnen, het zorgt voor een veel betere allocatie, doorstroming en aanbod op de Nederlandse woningmarkt. De prijs die daarvoor moet worden betaald – in de vorm van toekomstige generaties die bij voldoende inkomen de marktsector moeten betreden en de geleidelijk afnemende aftrekpost voor huiseigenaren over de levensloop – lijken mij bescheiden in het licht van de grote voordelen die kunnen worden gerealiseerd.

Deze aanpak kan plaatsvinden zonder grote verschuivingen in de (huidige) inkomens- en vermogensverdeling en schokken in de woningvraag en bouwproductie kunnen worden vermeden. Dit is van belang voor het kunnen organiseren van draagvlak en besparing van transitiekosten is ook van belang voor het vermijden van welvaartsverliezen die met schoksgewijze aanpassingen gepaard gaan.

2 Korte analyse van de woningmarkt

Bij bestudering van de Nederlandse woningmarkt valt direct op dat twee deelmarkten het beeld bepalen. De grootste deelmarkt is de markt voor koopwoningen met een marktaandeel van 56%. De andere grote deelmarkt is die van prijsgereguleerde huurwoningen met een marktaandeel van 41%. Van deze laatste markt is 85% in handen van de woningcorporaties (VROM, 2007).

Voor de analyse van de markt is het al of niet bestaan van prijsregulering van groot belang voor de gedragsreacties aan de vraag- en aanbodzijde en daarmee voor de effecten van beleid.

Op de koopmarkt werken vraag- en aanbodveranderingen door in de prijs van koopwoningen, waardoor de markt wordt geruimd door het prijsmechanisme. Op de prijsgereguleerde huurmarkt werken vraag en aanbodveranderingen niet door in de prijs, waardoor de markt door volume-aanpassing wordt geruimd.

Zo komt toenemende krapte op de woningmarkt in de koopmarkt tot uiting in prijsstijging, terwijl die op de prijsgereguleerde huurmarkt tot uiting komt in rantsoenering (groeïende wachtlijsten).

Omgekeerd geldt dat extra aanbod van woningen een prijsdrukkend effect heeft op koopwoningen (bijvoorbeeld minder prijsstijging dan anders het geval zou zijn) en een vermindering van rantsoenering teweeg brengt op de prijsgereguleerde huurmarkt (afnemende wachtlijsten).

Een bijzondere karakteristiek van de woningmarkt is dat het een voorraadmarkt is en dit gegeven pakt anders uit voor de beide deelmarkten. Op de koopmarkt is sprake van een groot aantal transacties binnen die bestaande voorraad. Binnen de prijsgereguleerde huurmarkt is daarentegen sprake van een zeer beperkte dynamiek. Dit resultaat – dat empirisch eenvoudig is te onderbouwen – is het gevolg van het verschil in prijsvorming op beide deelmarkten. Op de koopmarkt kunnen huishoudens additionele wensen realiseren, mits ze bereid zijn hiervoor een additionele marktconforme prijs te betalen. Het feit dat huishoudens niet altijd alle wensen kunnen betalen, doet aan dit principe niets af. Het gezin dat graag een grotere woning met tuin zou willen kan er achter komen dat ze gegeven het inkomen hier een keuze moet maken tussen meer vierkante meters of een tuin. Men zal de tering naar de nering moeten zetten, maar dit geldt uiteraard voor alle type bestedingen zoals die ook op andere markten gelden. Belangrijk voordeel van de marktconforme condities op de bestaande markt voor koopwoningen is dat dit leidt tot een efficiënte allocatie. Burgers die heel graag een tuin willen zullen deze tegen een marktconforme prijs verwerven, diegenen die vierkante meters belangrijker vinden zullen hiervoor kiezen en betalen. Zo worden preferenties gehonoreerd en komen de verschillende woonkwaliteiten terecht bij diegenen die gegeven hun mogelijkheden aan deze kwaliteiten de meeste waarde toekennen.

Op de prijsgereguleerde huurmarkt komt dit proces niet op gang, omdat het prijsmechanisme goeddeels is uitgeschakeld. Additionele woonwensen kunnen niet of zeer moeilijk worden gerealiseerd. Men kan zich opnieuw aanmelden voor een andere woning of woningruil proberen te organiseren, maar dit kost vaak vele jaren en vereist de medewerking en goedkeuring van anderen en komt vaak ook neer op ‘take it, or leave it’ als zich iets uiteindelijk aandient. Bovendien zullen diegenen die er in geslaagd zijn een kwalitatief zeer goede prijsgereguleerde huurwoning te bemachtigen – qua grootte, qua locatie – deze doorgaans niet verlaten.

Voor deze categorie is alleen doorstroming naar de koopmarkt nog een mogelijkheid om kwaliteitsverbetering te realiseren, maar het kostenverschil is in die gevallen zo groot dat dergelijke doorstroom vanuit kostenoverwegingen voor betrokkenen vaak niet zinvol is.

Zodoende is sprake van een mismatch in termen van de allocatie van woonkwaliteiten over de betrokken huishoudens. Sommigen zouden graag wat meer betalen voor een bepaalde vorm van extra kwaliteit, maar kunnen dit niet realiseren. Sommigen hebben de beschikking over woonkwaliteiten die men wel positief waardeert, maar veel minder dan sommige anderen. Een efficiënte allocatie komt niet tot stand en er is weinig dynamiek nadat eenmaal woningen zijn toegewezen.

De bestaande markt voor koopwoningen kan als een goed functionerende markt worden getypeerd, maar dit geldt niet voor de nieuwbouwproductie van koop- en sociale huurwoningen. Hier geldt dat aanbod maar moeilijk op de vraag kan inspelen en soms niet of nauwelijks op de vraag hoeft in te spelen. De achtergrond ligt bij de institutionele vormgeving. Zo geldt dat projectontwikkelaars niet in de laatste plaats bouwen voor gemeenten. Het is de gemeente die – binnen regels van Rijk en provincie – bepaalt waar gebouwd mag worden, hoeveel er gebouwd mag worden, vaak ook welke type woningen worden gebouwd en via stedenbouwkundige eisen niet zelden ook nog hoe de woningbouw eruit moet zien. Daarnaast is er een groot aantal eisen in het bouwbesluit (milieu, veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid) waaraan moet worden voldaan en vaak worden hier nog extra eisen aan toegevoegd op regionale schaal. Door via restrictief beleid het aanbod krap te houden, kunnen de prijzen stijgen. De aanhoudende sterke prijsstijgingen in de jaren negentig en het begin van deze eeuw zijn vervolgens benut om allerlei nieuwe en aangescherpte eisen en wensen te realiseren. Het beleid creëert met andere woorden schaarste en de daaruit resulterende schaarstepremie wordt geïnd om verschillende politiek-bestuurlijke wensen te realiseren. Zolang de markt maar krap blijft, kunnen de woonconsumenten niet met de voeten stemmen en moeten ze ook betalen voor voorzieningen waar ze zelf niet om hebben gevraagd. Het kan zo zijn dat alle eisen en wensen dusdanige baten voor woonconsumenten opleveren, dat zij zelf ook deze keuzen hadden gemaakt, maar vanzelfsprekend is dit zeker niet. De speelruimte voor ontwikkelaars is niet zelden klein. Zolang de woningen echter maar afgezet worden tegen een prijs die rendabele ontwikkeling mogelijk maakt, is dit voor ontwikkelaars geen wezenlijk probleem. Misschien vinden ze het jammer dat ze niet meer ruimte hebben gekregen om veel beter op consumentenwensen te kunnen inspelen, maar zolang er rendement wordt gemaakt is er uiteraard geen reden om niet te bouwen wat de gemeente wil. Voor corporaties is de verbinding met de gebruiker nog lastiger. Aangezien de woningen met forse impliciete subsidies worden aangeboden, vinden deze in beginsel altijd aftrek. Er zijn wachtlijsten en of de aangeboden woningen nu optimaal of suboptimaal op de wensen van woonconsumenten aansluiten, ze vinden altijd aftrek.

Hiermee is uiteraard niet gezegd dat er in het geheel geen rekening wordt gehouden met woonwensen van verschillende groepen of dat er geen voorbeelden zijn van zeer succesvolle woningbouwprojecten die nauw aansluiten bij consumentenvoorkeuren, maar het gaat er om dat het laatste bij de woningbouw vaak geen noodzakelijke voorwaarde was voor succes. In andere markten kunnen aanbieders het zich niet permitteren om producten op de markt te zetten die onvoldoende aansluiten bij consumentenvoorkeuren. Ook slagen ze er niet in om producten af te zetten die ze zelf kwalitatief heel hoogwaardig vinden, terwijl de burger deze kwaliteit te duur vindt. Bedrijven die dergelijke producten aanbieden komen in problemen en als ze volharden in een dergelijk beleid gaan ze failliet.

Het kernpunt bij de nieuwbouw is dat er een indirecte relatie is tussen vragers en aanbieders en er een zware rol ligt bij de overheden om de belangen van de woonconsumenten te borgen. Ik ben van oordeel dat de belangen van de woonconsumenten onvoldoende worden meegewogen bij de besluitvorming, terwijl het heel goed mogelijk is om dit wel te doen. Overheden leggen ook niet of nauwelijks verantwoording af over wat hun beleid betekent voor de kwaliteit en betaalbaarheid van het wonen voor de burgers. Dit is opmerkelijk omdat de keerzijde van veel ruimtelijk beleid en regelgeving neerslaat bij het wonen, de effecten van de keuzen die hier gemaakt worden niet gering zijn en wonen voor

burgers een zeer belangrijk gegeven is, waar een flink deel van het gezinsbudget aan wordt besteed.

Beleid

Hierboven ben ik al aangeland bij beleid in de vorm van enkele opmerkingen over ruimtelijk beleid en regelgeving. Hieronder sta ik nu stil bij vier instrumenten van overheidsbeleid, waarvan er twee aangrijpen bij de koopmarkt en twee bij de huurmarkt. In figuur 1 worden deze benoemd en wordt geschetst in hoeverre deze verstoring werken op de woningmarkt.

Een eerste punt is dat de mate van verstoring niet afhangt van de markt waarop wordt aangegrepen, maar van de manier waarop beleid wordt vormgegeven. Zo zorgt het systeem van huurregulering voor verreweg de meeste verstoring, maar heeft de huurtoeslag nauwelijks nadelen voor het functioneren van de woningmarkt. Tevens ben ik van oordeel dat de overdrachtsbelasting meer gevolgen heeft voor het functioneren van de woningmarkt, dan de vaak besproken hypotheekrenteaftrek.

De achtergrond hiervan is dat de huurregulering en de overdrachtsbelasting in feite kunnen worden opgevat als mobiliteitsbelastingen. Bij de huurregulering is deze belasting uitzonderlijk hoog. De bewoner die een sociale huurwoning zou willen vervuilen voor een kwalitatief betere woning in de marktsector betaalt niet alleen voor deze extra kwaliteit,

Figuur 1 De mate van verstoring van interventies op de woningmarkt



Bron: EIB

maar verliest bovendien alle toekomstige subsidies die aan de sociale huurwoning zijn verbonden. Dit is een zeer hoge impliciete mobiliteitsbelasting en het verklaart ook de zeer geringe mobiliteit vanuit de sociale huursector.

De overdrachtsbelasting is ook een mobiliteitsheffing en beperkt daarmee ook de mobiliteit. De omvang van deze heffing is alleen beduidend kleiner van omvang, waardoor de verstoring een stuk kleiner is dan die in de sociale huursector. Een ander verschil, zoals eerder al is uiteengezet, betreft de effecten op de allocatie. Het systeem van huurregulering belemmert niet alleen de mobiliteit, maar zorgt er ook nog eens voor dat burgers niet die type woondiensten afnemen die het beste bij hun preferenties aansluiten.

De huurtoeslag is vooral inkomensgebonden en doet niet veel meer dan lage inkomensgroepen een tegemoetkoming geven bij hun huuruitgaven. Dit beleid leidt er wel toe dat inkomensgroei deels wordt afgeroomd door vermindering van huursubsidie, waarmee het zoals zo vele sociale regelingen leidt tot een impliciete belasting op extra arbeidsinkomen, maar dit raakt maar zeer beperkt aan het functioneren van de woningmarkt.

De hypotheekrenteaftrek stimuleert de vraag naar de woningdiensten, maar beperkt de mobiliteit op de woningmarkt niet en leidt er evenmin toe dat burgers niet die specifieke kwaliteiten woningdiensten kiezen die ze zonder de renteaftrek zouden kiezen. Vanuit de werking van de woningmarkt is alleen sprake van een verstoring in de keuze van een koopwoning en een vrije huurwoning. Deze verstoring heeft niet te maken met de kwaliteit van woondiensten die men afneemt, maar met de beslissing om wel of niet het eigendom van de woning te verwerven.

Diegenen die pleiten voor een 'eigendomsneutraal woningmarktbeleid', schijnen hier belangrijke voordelen van te verwachten. Opmerkelijk is dat deze voordelen niet in beeld zijn gebracht. De vraag is uiteraard hoeveel mensen liever zouden willen huren dan kopen, dat niet doen vanwege de hypotheekrente en hoeveel voordeel mensen hiervan zouden hebben als ze wel zouden huren in plaats van kopen. Heel groot lijken me deze voordelen op het eerste gezicht niet, maar het blijft een feit dat de vrije keuze tussen koop en huur wordt verstoord door de hypotheekrenteaftrek. Belangrijker voor de woningmarktdiscussie is evenwel dat beperking of afschaffing van de renteaftrek geen voordelen biedt in termen van de doorstroming op de woningmarkt, meer aanbod van nieuwe woningen of een betere betaalbaarheid van het wonen. Op deze punten zal afschaffen van de hypotheekrenteaftrek geen positieve, maar juist negatieve effecten hebben.

3 Afschaffen hypotheekrenteaftrek: verhoging van de relatieve prijs van het wonen

Vanuit de economische theorie is de hypotheekrenteaftrek geen probleem voor het aanbod of de doorstroming op de woningmarkt. Voor wat betreft de betaalbaarheid is het probleem voor economen nu juist dat het wonen kunstmatig goedkoop wordt gemaakt. Door de renteaftrek wordt woonconsumptie relatief goedkoop ten opzichte van andere consumptie. Dit verstoort de allocatie en leidt tot een inefficiënt consumptiepakket in vergelijking met een situatie waar de overheid niet intervenueert. Ook in de vermogenssfeer treedt inefficiëntie op doordat teveel vermogen wordt geaccumuleerd in de vorm van eigen woningbezit in combinatie met overmatige hypothecaire financiering.

Nu is een bijzondere karakteristiek van de woningmarkt dat het een voorraadmarkt is en dat uitbreiding van het aanbod ook moet kunnen passen binnen andere overheidsregulering, in het bijzonder ten aanzien van grond- en ruimtegebruik. Dit leidt ertoe dat de extra vraag die de renteaftrek oproept op korte en waarschijnlijk ook op lange termijn niet volledig wordt opgevangen door extra aanbod. In het laatste geval leidt de hypotheekrenteaftrek ook tot structureel hogere prijzen.

Hoe werkt de beperking van de renteaftrek nu uit, bijvoorbeeld onder gelijktijdige verlaging van de loon- en inkomstenbelasting die hierdoor mogelijk wordt?

Nadat de renteaftrek is afgeschaft, wordt de huizenbezitter in eerste aanleg geconfronteerd met een stijging van de netto woonlasten. Laten we eens zeggen dat de betrokkene € 10.000 aan rente betaalt en hiervan € 4.000 van de belasting terugkrijgt. Deze € 4.000 komt nu te vervallen. Daarmee zijn de netto rentelasten gestegen van € 6.000 (met renteaftrek) naar € 10.000 (zonder renteaftrek). Dit is een stijging van 66% van de netto rentelasten ofwel ongeveer 50% stijging van de woonlasten. Het verdwijnen van de renteaftrek levert de overheid tegelijkertijd echter veel geld op, die zij weer terug kan geven aan de burgers. Laten we voor het gemak aannemen dat deze burger precies € 4.000 krijgt via de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. De koopkracht van deze burger is dan ongewijzigd gebleven. Wat wel aanzienlijk is veranderd, is de relatieve prijs van het wonen ten opzichte van andere consumptiemogelijkheden. Dit leidt ertoe dat de betrokken burger nu liever een stuk dure woonkwaliteit zou willen inruilen voor relatief veel andere consumptie. De betrokken burger kan dit echter niet meteen realiseren, omdat hij gebonden is aan zijn bestaande huis. Wat deze burger echter wel kan doen is het bijstellen van toekomstige beslissingen. Mensen ontwikkelen in de tijd een wooncarrière, waarbij in stappen de woonkwaliteit wordt verbeterd. Dit kan door te investeren in kwaliteitsverbetering van de bestaande woning (dakkapel, serre, terras, luxe badkamer, etc) of middels doorstroming naar een grotere, beter gelegen of anderszins fraaiere nieuwe woning. Het is deze beslissing waar de hypotheekrenteaftrek op aangrijpt. De aanpassing vindt plaats op het moment dat een huishouden van plan was om in het eigen woningbezit te investeren. Dit moment is voor ieder huishouden anders: de één zou volgend jaar geïnvesteerd hebben (bijvoorbeeld als starter, doorstromer of in de bestaande woning) terwijl de ander ook met hypotheekrenteaftrek pas na 10 jaar een nieuwe stap zou hebben gezet. Ieder jaar is er een groep die zich aanpast aan de nieuwe situatie en voorgenomen investeringen in eigen woningbezit uit- of afstelt. Dit leidt gedurende een reeks van jaren tot minder mobiliteit op de woningmarkt. Pas als het aanpassingsproces volledig is voltooid – in studies van CPB en EIB gaat het hier om een proces dat 10 tot 15 jaar in beslag neemt – wordt ook het normale

mobilitateitsproces weer hervat. Afschaffen van de hypotheekrente leidt dus nooit tot een betere doorstroming, maar gedurende een reeks van jaren juist tot minder doorstroming.

Bovengenoemd aanpassingsproces leidt niet alleen tot minder doorstroming maar uiteraard ook gedurende een reeks van jaren tot lagere investeringen in het eigen woningbezit. Relatief zijn de effecten bij de investeringen in de bestaande woning, de zogenaamde herstel- en verbouwactiviteiten, het grootst, omdat hier geen prijsdaling optreedt in relatie tot verminderde vraag. De prijs van woningen zal naar verwachting ook op langere termijn wel kunnen dalen als gevolg van de vraaguitval.

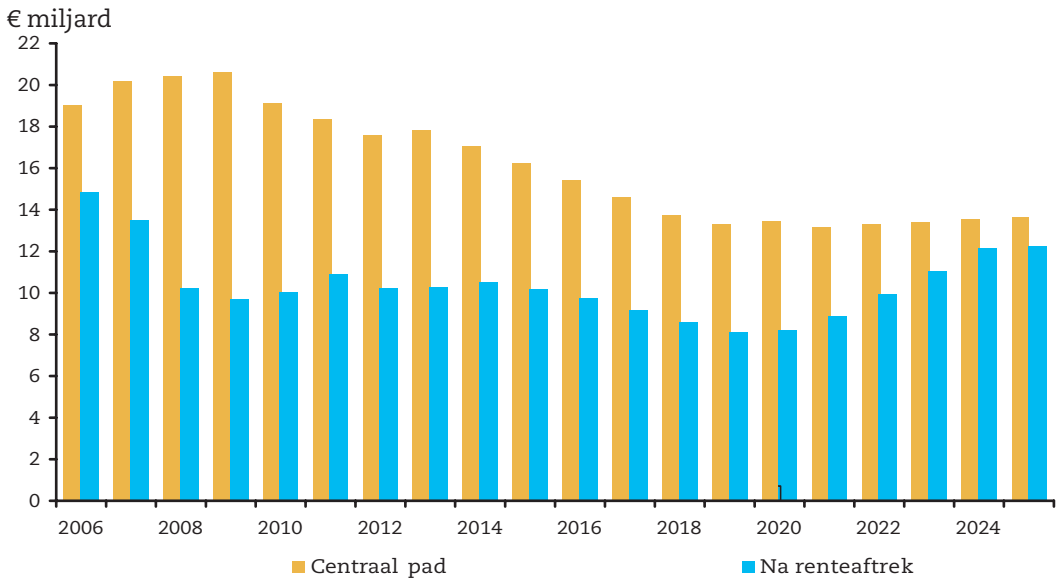
Het Centraal Planbureau (Koning et. al., 2006) heeft een analyse neergelegd, waaruit valt af te leiden dat een hogere vraag voor ruim de helft zal neerslaan in hogere prijzen en voor iets minder dan de helft zal neerslaan in een hoger aanbod en daarmee hogere kwaliteit. In de CPB-analyse wordt afschaffing van de hypotheekrenteaf trek gecombineerd met afschaffing van het eigen woningforfait, afschaffing van de overdrachtsbelasting en wordt huizenbezit in de vermogenssfeer ondergebracht in box 3 van het belastingstelsel. Deze variant leidt in de CPB-studie tot een prijsdaling van 13½% en een aanbodreductie met 10½%¹. Het EIB heeft deze CPB-variant nader uitgewerkt naar de bouwproductie en de gevolgen voor de gemeentelijke grondexploitatie bekeken (EIB, 2007). In figuur 2 worden de resultaten in beeld gebracht voor de bouwproductie.

Uit de figuur kan worden afgeleid dat de negatieve effecten voor de bouwproductie fors en langdurig zijn. Eerst blijft het aanbod nog redelijk op peil vanwege pijlijneffecten van eerder in productie genomen woningbouwprojecten, maar de daling van woningprijzen leidt vervolgens tot een daling van in aanbouw genomen woningen en vervolgens ook van de realisatie van nieuwe woningen. Nadat de prijzen weer wat terugveren kan het aantal in aanbouw genomen woningen weer toenemen. Uiteindelijk ligt de grootste aanpassing bij verminderde kwaliteitsgroei van zowel nieuwe als bestaande woningen. Zo weten de huishoudens in de tijd de woonquote weer te drukken en een nieuw evenwicht tussen woonconsumptie en overige consumptie te realiseren. Uiteindelijk resteert bij deze uitgangspunten een 10% lagere kwaliteitsgroei van de woningvoorraad ten opzichte van de situatie dat de hypotheekrente gehandhaafd blijft. Uit de grafiek kan tevens worden afgeleid dat de effecten gedurende een lange transitieperiode nog veel omvangrijker zijn. Zo wordt de woningbouwproductie gedurende bijna 15 jaar met gemiddeld maar liefst 35% gedrukt in vergelijking met de situatie waarin de hypotheekrenteaf trek wel wordt gehandhaafd. Dit is het gevolg van het sterk terugvallen van de uitbreidingsinvesteringen in deze periode en deze uitbreidingsinvesteringen vormen een zeer belangrijk deel van de woningbouwproductie.

Dit verlies aan woningbouwproductie is niet alleen een klap voor de bouwsector, maar gelet op de omvang van de terugval zullen er ook negatieve welvaartseffecten voor Nederland optreden. Op lange termijn zal de uitstoot van arbeid uit de bouwsector weliswaar gepaard gaan met extra inzet van arbeid elders in de economie, maar gedurende de transitiefase ontstaat werkloosheid die met serieuze aanpassingskosten gepaard gaat. Daarbij moet ook worden bedacht dat de productiviteit die gespecialiseerde vakmensen in de bouw kunnen realiseren, niet zomaar door deze mensen in andere beroepen kan worden gerealiseerd. Ook hier geldt dat op lange termijn nieuw arbeidsaanbod zal gaan aansluiten op de veranderde

1 Effecten op basis van het model waarbij de woonconsument bij zijn keuze de gevolgen van zijn woonconsumptie voor de komende tien jaar betreft. Hiernaast hanteert het CPB in de studie ook een model waarbij de consument alle jaren vooruitkijkt.

Figuur 2 Ontwikkeling bouwproductie (excl. btw) met en zonder aftrek



Bron: EIB (2007)

vraag, maar tijdens een langdurige transitiefase hebben we naar verwachting ook van doen met productiviteitsverlies.

De vraaguitval is uiteraard het gevolg van de *verslechtering van de betaalbaarheid van het wonen (in de koopsector)*. Woonconsumptie is duurder geworden nu deze niet langer met een fiscale aftrek wordt ondersteund. Dit punt lijkt soms niet goed te worden begrepen. Er kunnen voor sommige groepen mogelijk geen of zelfs positieve *koopkrachteffecten* optreden, maar dit laat onverlet dat wonen duurder wordt. De woonquote stijgt aanvankelijk fors en door vervolgens minder woondiensten af te nemen, wordt de woonquote weer wat gedrukt, maar aan het einde van de rit betaalt de woonconsument meer voor minder. Daar staat belastingverlaging tegenover die weer voor andere consumptie zal worden ingezet, maar het wonen wordt duurder.

Huizenprijsdaling biedt voor starters zekere compensatie, maar ook hier geldt dat de starter ook na daling van de woningprijzen met een hogere woonquote wordt geconfronteerd. De koopkracht van starters zou – afhankelijk van de huizenprijsdaling – volgens het CPB wel licht kunnen verbeteren. Hierbij zijn er echter weer verschillen tussen starters met relatief hogere inkomens en starters met lagere inkomens. Een kernpunt hier is de hypotheekquote en het marginaal tarief waar men onder valt. In een variant met weinig prijsdaling gaan starters er in koopkracht gemiddeld een ½% in koopkracht op vooruit, maar starters met gemiddeld lagere inkomens gaan er een ½% in koopkracht op achteruit. Veel belangrijker voor de woningmarkt is echter, zoals betoogd, de betaalbaarheid van het wonen en niet zozeer de vraag of starters gemiddeld een procent meer of minder koopkracht aan de hervorming overhouden.

Gratis prijsdaling bij projectontwikkeling?

In de studie van het Centraal Planbureau (Koning et al., 2006) vertaalt de vraaguitval als gevolg van beperking van de renteaftrek zich deels in een daling van het woonvolume en deels in een prijsdaling van de woningen. Deze studie kent echter een beperking omdat ze voorbij gaat aan de gevolgen van prijsdaling voor *woningbouwontwikkeling*. In de CPB-studie wordt rekening gehouden met volumeaanpassing, maar de prijsdaling wordt alleen beschouwd vanuit de *bestaande woningvoorraad*. Daarmee lijkt het of de prijsdaling alleen een zaak is van herverdeling tussen bestaande woningbezitters die een vermogensverlies leiden en kopers van nieuwe woningen die een prijsvoordeel realiseren. Wat structureel lagere prijzen betekenen voor de ontwikkeling van nieuwe woningbouwprojecten blijft buiten beschouwing. Toch is juist deze samenhang van groot gewicht voor het juist kunnen inschatten van de reacties aan de aanbodzijde. Het EIB heeft ten behoeve van een studie naar de nieuwbouwmarkt voor woningen voor het ministerie van VROM 130 gemeentelijke grondexploitaties bestudeerd (EIB, 2008). Uit deze analyse komen twee zaken naar voren. De eerste is dat tegenover meer dan 90% van de opbrengsten van woningen kosten staan in de vorm van bouwkosten, bouw- en woningrijp maken van grond en plan- en rentekosten. De verwervingskosten, impliciete subsidies en exploitatiewinsten vormen de rest. Ten tweede zijn ook de prijsdalingen die doorwerken richting de verwervingskosten en exploitatieoverschotten niet gratis, omdat deze deels bij de publieke sector (gemeenten) neerslaan. Een prijsdaling van 13,5% zou naar schatting van het EIB een gat slaan bij de gemeenten van € 800 miljoen op jaarbasis. De enige echte 'gratis prijsdaling' zit bij de verwerving van grond die in bezit is van boeren en andere particuliere grondeigenaren. Deze lijden daardoor weliswaar verliezen ten opzichte van de situatie met behoud van renteaftrek, maar dit zijn eenmalige verliezen die geen gedragswijzigingen veroorzaken.

Mijn conclusie is dat het zeer de vraag is of flinke *structurele* prijsdalingen mogelijk zijn. Op de korte termijn kan dit uiteraard wel, maar zonder andere beleidsveranderingen in de sfeer van de ruimtelijke ordening, regelgeving of besparingen op gemeentelijke doelen, zie ik niet waar de dekking vandaan zou moeten komen voor grote permanente prijsdalingen. Mogelijk kan een dynamische reactie in de vorm van afnemende vraag naar kavelgrootte bijdragen aan het bieden van iets meer ruimte in de grondexploitaties, maar dit hangt ook weer samen met onzekere ruimtelijke beleidsreacties. Kernpunt is dat de mogelijkheden voor permanente prijsverlagingen niet moeten worden overschat. Het gevolg van minder prijsdaling is uiteraard meer volumedaling en daarmee nog grotere aanpassingen in de woningbouwproductie.

Naar een nieuwe aanpak van renteaftrek, huuraftrek en overdrachtsbelasting

Beperking van renteaftrek kan zoals gezegd voordelen opleveren in de efficiëntie van het consumptiepakket en in beperking van verstoringen in de vermogenssfeer. Bovendien kan beperking van renteaftrek middelen opleveren, waarmee verstoringen in de afweging tussen koop en huur kunnen worden weggenomen en de mobiliteitsbelasting middels de overdrachtsbelasting kan worden afgeschaft. Door de renteaftrek niet af te schaffen, maar beter toe te snijden kan een belangrijk deel van deze voordelen worden gerealiseerd, zonder dat de (netto) prijs van het wonen sterk wordt verhoogd.

Een gedachte die mij altijd heeft aangesproken – en bijvoorbeeld ook door de Vereniging Eigen Huis al eens naar voren is geschoven – is een systeem van annuïtaire hypotheekrenteaftrek. Over de hele wooncarrière bezien, levert dit een vermindering van renteaftrek op, terwijl het tegelijkertijd ook een budgettaire opbrengst genereert. Het systeem komt erop neer dat de fiscus een hypotheek opvat als een annuïtaire lening waarop geacht wordt te worden afgelost (of het huishouden dit feitelijk wel of niet doet, is hierbij niet van belang), waardoor de jaarlijks aftrekpost voor de belasting in de tijd – eerst

langzaam en dan sneller – afneemt. Bij een doorstart naar een volgende woning kan de extra investering in het eigen huis weer opnieuw worden ondergebracht in een annuïteit. Het gevolg is dat de hypotheekrenteaftrek in de loop der jaren een stuk lager ligt dan in het huidige systeem, waar via aflossingsvrije leningen tot in lengte van dagen maximale renteaftrek mogelijk is. Naast de budgettaire besparing, wordt zo de ‘straf op aflossen’ weggehaald. Mooi aan het systeem is dat het de renteaftrek juist daar neer legt, waar die het meest nodig is. Starters en doorstromers hebben het meeste behoefte aan ondersteuning. De woonlasten zijn in het begin hoog. Na verloop van jaren neemt de woonquote voor deze categorieën echter weer duidelijk af; na een periode van 5 tot 10 jaar hebben inflatie en reële loonstijging de woonquote belangrijk verlaagd. Zo snijdt de hypotheekrente optimaal aan bij het lastenpatroon en wordt de beperking neergelegd bij groepen die dit het beste kunnen dragen.

Als ‘eigendomsneutraal woningmarktbeleid’ belangrijk wordt gevonden, dan zou de oplossing niet alleen bij de hypotheekrenteaftrek hoeven te worden gezocht. Men zou evengoed de kleine groep huurders in de vrije sector huuraftrek kunnen geven. Zo zou bijvoorbeeld de helft van de huuruitgaven aftrekbaar kunnen worden voor de belastingen. Dit komt qua effect ongeveer overeen met de huidige fiscale begunstiging van het eigen woningbezit. De budgettaire consequenties hiervan zijn gering en zijn te schatten op 7% van de uitgaven van de huidige hypotheekrenteaftrek. Als vanuit maatschappelijk gezichtspunt echter extra waarde moet worden toegekend aan eigen woningbezit, dan moet worden bedacht dat ‘eigendomsneutraal woningmarktbeleid’ niet de norm zou moeten zijn. In dat geval zou een zekere begunstiging van het eigen woningbezit maatschappelijk rationeel zijn, zij het dat de mate van begunstiging thans wel erg omvangrijk is. Men zou dan de huuraftrek wat lager kunnen vaststellen dan wat overeen komt met de renteaftrek. In ieder geval kan de begunstiging van het eigen woningbezit in een dergelijke aanpak sterk worden verminderd en desgewenst zelfs geëlimineerd.

De stijging van de belastinguitgaven in verband met de introductie van een huuraftrek, kunnen in ieder geval moeiteloos worden betaald uit de vermindering van belastinguitgaven als gevolg van een annuïtair systeem van renteaftrek, die naar ik schat structureel een besparing opleveren ter grootte van 20 tot 25% van de huidige hypotheekrenteaftrek. Deze laatste opbrengsten – na verwerking van de huuraftrek resteert ruwweg € 2 miljard – kunnen dan worden aangewend om de overdrachtsbelasting fors te verlagen.

Zo dient zich een budgetneutrale hervorming aan die de belangrijke mobiliteitsheffing op de woningmarkt aanpakt – en daarmee de doorstroming bevordert – die de vrije keuze tussen huur en koop faciliteert en die de verstoringen in de vermogenssfeer belangrijk reduceert. De effecten op de (netto) woningprijzen en het woningaanbod zullen beperkt zijn, doordat verminderde renteaftrek en lagere overdrachtsbelasting tegen elkaar inwerken.

Indien men in de inkomensverdeling nog extra effecten in de richting van nivellering wenst te bereiken, dan kan ook beperking van renteaftrek tot de tweede schijf worden overwogen. Er zijn maar weinig huishoudens die in het 52%-tarief vallen en bovengenoemde maatregel zou in iedere geval voor het woningaanbod slechts geringe effecten hebben. Een dergelijke maatregel levert wel nog wat extra belastingmiddelen op die elders voor de woningmarkt zouden kunnen worden ingezet.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de hier beschreven aanpak middels een systeem van annuïtaire renteaftrek heel anders uitpakt dan een systeem waarbij de hypotheekrenteaftrek geleidelijk wordt afgeschaft of alleen op ‘nieuwe gevallen’ wordt toegepast.

Een geleidelijke afschaffing van de renteaftrek in bijvoorbeeld 20 jaarlijkse stapjes lijkt op het eerste gezicht misschien veel overeenstemming te hebben met de annuïtaire aanpak. In het

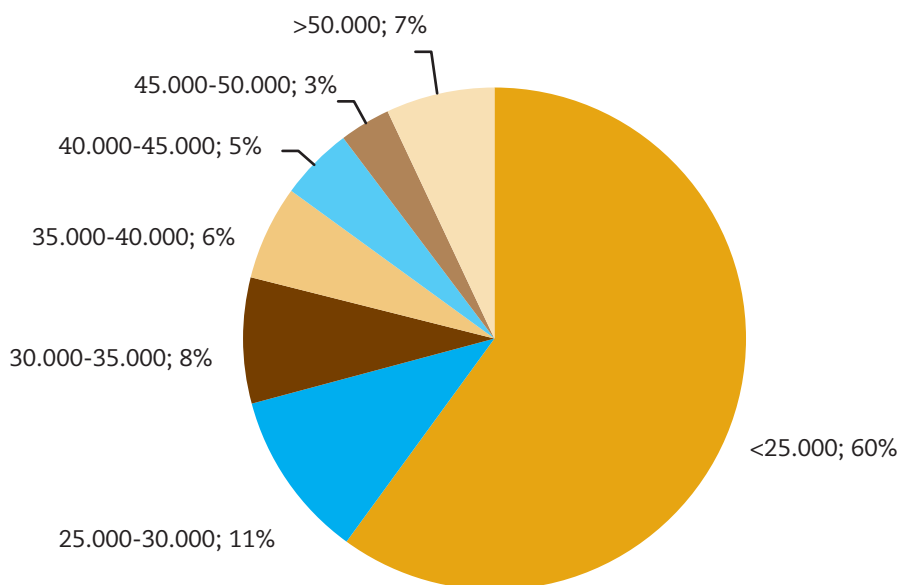
laatste geval neemt de aftrekbaarheid van de rente in de tijd immers ook af. Het wezenlijke verschil tussen beide benaderingen is dat bij de geleidelijke afschaffing de renteaftrek uiteindelijk verdwijnt, terwijl bij de annuïteit bij nieuwe investeringen in eigen woningbezit telkens weer gebruik kan worden gemaakt van de fiscale regeling. Het verschil tussen beide benaderingen zit in de mogelijkheden die opeenvolgende kopers c.q. investeerders in eigen woningbezit in de tijd hebben. Bij het geleidelijk volledig afschaffen van de renteaftrek geldt voor de eerste koper dat deze de eerste 10 jaar nog een behoorlijke effectieve belastingaftrek heeft. Deze koper weet echter dat als hij 10 jaar later zijn huis wil verkopen, hij te maken krijgt met een nieuwe koper die dan een veel lagere effectieve renteaftrek heeft. Vervolgens weet deze koper – en uiteraard ook al de eerste koper – dat hij bij verkoop een woning moet verkopen, waarvoor de dan aanwezige kopers in het geheel geen renteaftrek meer krijgen. Men weet dus dat de woonlasten voor een gegeven woning in de tijd flink gaan stijgen en dat dit de prijs van de woning zal gaan drukken. Via anticipatie-effecten zal dit de vraag en de woningprijzen direct na aankondiging van de maatregel onder druk zetten. Het gefaseerd afschaffen van de renteaftrek zal de effecten op de woningmarkt wel iets kunnen spreiden, maar het is vanwege anticipatie-effecten niet mogelijk om de negatieve effecten in kleine partjes te doseren.

Het alleen afschaffen van de renteaftrek voor *nieuwe gevallen*, maakt voor de effecten op de woningmarkt niet uit. Het gaat om de marginale beslissing. Het feit dat nieuwe investeringen niet meer aftrekbaar zijn is de crux en dit bepaalt de hierboven al eerder getoonde effecten. Voor de koopkracht van bestaande gevallen maakt deze aanpak uiteraard wel uit, maar de effecten op de woningmarkt pakken niet anders c.q. gunstiger uit.

4 Huurprijsregulering en scheefwonen

Hierboven is betoogd dat de huurprijsregulering veruit de belangrijkste verstoring is op de woningmarkt. De huurprijsregulering raakt aan het hart van het functioneren van een markt: uitschakeling van het prijsmechanisme en een zware mobiliteitsheffing voor diegenen die eenmaal tot de prijsgeruleerde huurmarkt zijn toegetreden. Het is evident dat dit systeem een hoge mate van inefficiëntie met zich meebrengt. De legitimatie van een dergelijk systeem moet dan liggen bij haar waarde in termen van sociale rechtvaardigheid. Het is echter ook op dit vlak dat het systeem flinke kleerscheuren begint op te lopen. Dit is het gevolg van eenmalige inkomensstoetsing: alleen bij de toetreding wordt gekeken naar het huishoudinkomen van gegadigden. Toetreders die in de loop van de tijd meer gaan verdienen behouden ten alle tijden het recht op de gesubsidieerde woning. Dat die inkomens in de tijd niet zelden stijgen en voor jonge mensen die nog studeren ten tijde van de toetreding zelfs zeer fors kunnen stijgen, is een voor de hand liggend gegeven. De empirie wijst dit ook uit.

Figuur 3 Inkomensverdeling huishoudens in prijsgeruleerde woningen, 2006



Bron: Eigen berekeningen op basis van WoON 2006

In figuur 3 wordt de inkomensverdeling getoond van de 2,8 miljoen huishoudens die in 2006 in prijsgereguleerde woningen waren gehuisvest (waarvan 85% in sociale huurwoningen en 15% in private prijsgereguleerde woningen).

Uit het diagram blijkt dat 40% van de huishoudens in prijsgereguleerde woningen een inkomen heeft van meer dan € 25.000 per jaar. Zo'n 30% heeft een inkomen van meer dan € 30.000 per jaar en nog altijd meer dan 20% verdient meer dan € 35.000 per jaar.

Een belangrijke conclusie is dat een aanzienlijk aantal huishoudens in gesubsidieerde huurwoningen is gehuisvest, die tegen het licht van de oorspronkelijke inkomenseisen niet waren toegelaten tot deze huisvesting. Per gemeente kan de inkomensgrens waaronder men in aanmerking komt voor een sociale huurwoning verschillen, omdat dit vastgelegd is in de lokale huisvestingsverordening. Om het beeld te bepalen kan ook gekeken worden naar de huurtoeslag. Het ministerie van VROM hanteerde in 2006 voor de huurtoeslag een grens van € 25.000 voor meerpersoonshuishoudens jonger dan 65 jaar. Boven dit inkomen wordt geen huurtoeslag gegeven. Voor eenpersoonshuishoudens en 65-plussers ligt deze grens lager. Als deze grens van het ministerie op de sociale huursector wordt toegepast, dan woont 40% van de huurders van een prijsgereguleerde woning scheef. Als de grens ruimhartiger wordt genomen en bijvoorbeeld op € 30.000 wordt vastgesteld, dan gaat het nog steeds om een grote groep. Circa 30% van de huishoudens zijn dan als 'scheefwoners' aan te merken. Belangrijk is dat er grote groepen op de vrije markt actief zijn, die inkomens hebben die vergelijkbaar en lager zijn dan de hogere inkomensgroepen die in de sociale huurvoorraad zijn aan te treffen. Vanuit het idee van sociale rechtvaardigheid is dit lastig te plaatsen. Waarom moet het ene gezin met € 30.000 jaarinkomen zich op de vrije markt redden, terwijl elders een alleenstaande met € 40.000 jaarinkomen tot in lengte van dagen een forse impliciete woonsubsidie ontvangt? Lastig te plaatsen vanuit rechtvaardigheid is ook het gegeven dat een dergelijk huishouden wordt beschermd, terwijl huishoudens met een jaarinkomen van nog geen € 20.000 op een wachtlijst staan en zich tot het moment van toewijzen in de vrije huursector maar moeten zien te redden.

Het systeem van huurprijsregulering is dus niet alleen inefficiënt, in termen van sociale rechtvaardigheid zijn deze uitkomsten ook weinig bemoedigend. Dit roept de vraag op of het systeem niet zowel efficiënter als eerlijker kan worden vormgegeven.

De crux ligt bij de eenmalige inkomensstoetsing. Bij allerlei andere sociale regelingen, en in relatie tot de woningmarkt ook bij de huurtoeslag, geldt dat men alleen voor de regeling in aanmerking blijft komen, zolang men ook aan de criteria blijft voldoen. De werkloze of bijstandgerechtigde behoudt geen uitkering als deze werk heeft gevonden en de huurtoeslag komt ook te vervallen als het huishoudinkomen in de tijd is gestegen tot boven de inkomensnorm. Zo zijn al deze regelingen dynamisch van aard, ze bieden steun aan huishoudens zolang die dat nodig hebben. Terwijl zelfredzaamheid het criterium is voor al deze sociale regelingen, geldt dit niet voor de sociale huursector. Dit is echter niet het gevolg van een bewuste keuze, maar van een weeffout in het systeem. Zelfredzaamheid is wel degelijk het uitgangspunt van de sociale huisvesting – anders zou er ook geen inkomensstoetsing plaatsvinden bij toetreding – maar doordat het systeem geen rekening houdt met dynamiek is het criterium van zelfredzaamheid materieel sterk vervaagd. Nadat toetreding eenmaal heeft plaatsgevonden is vervolgens geen enkele sturing meer mogelijk bij welke inkomensgroepen de niet zelden forse impliciete woonsubsidies uiteindelijk terechtkomen.

De oplossing voor dit probleem is technisch gezien zeer eenvoudig. De statische inkomensstoetsing moet worden vervangen door dynamische inkomensstoetsing. Minder eenvoudig is het verwerven van draagvlak voor een dergelijke oplossing. De voormalige minister van VROM, mevrouw Dekker, is in de Tweede kamer stukgelopen op een plan in

deze richting. Grootste probleem is uiteraard de forse lastenstijgingen, waar zittende sociale huurders met relatief goede inkomens mee van doen krijgen. Het gaat al snel om lastenverhogingen van € 200-€ 400 per maand, ofwel om € 2.500 tot € 5.000 aan netto jaarinkomen. Gewenningsregelingen of niet, het verzet bij betrokkenen is bijzonder groot. Bovendien gaat het om een grote groep: bij een normgrens van € 25.000 gaat het om meer dan een miljoen huishoudens, bij een normgrens van € 30.000 nog altijd om 800.000 huishoudens. In kiezersaantallen gaat het om nog meer personen. Het behoeft geen betoog dat electorale afwegingen – zeker voor partijen die hier veel kiezers hebben zitten – een dergelijke stap buitengewoon moeilijk maken. Inhoudelijk is misschien ook wel te wijzen op aspecten van opgewekt vertrouwen. Mensen in sociale huurwoningen hebben er op gerekend en vertrouwd dat zij tegen lage huur de betrokken woning mogen blijven bewonen. Het valt zwaar als je in de loop van een aantal jaren vervolgens forse huurverhogingen moet gaan betalen.

Dit heeft mij geleid tot een plan dat eerder in het FD (22 december 2008) de nodige aandacht heeft gekregen en daar de wervende kop: *'aanvalsplan scheefwonen'* heeft meegekregen. Ten eerste behelst het plan een simpele oplossing voor het probleem van het ontbreken van draagvlak; het nieuwe systeem van dynamische inkomenstoetsing wordt alleen ingevoerd voor nieuwe gevallen. Dit heeft niet alleen als voordeel dat grote aantallen bestaande huishoudens kunnen worden ontzien, maar is ook billijk. Door nieuwe toetreders vooraf te informeren over momenten waarop periodieke inkomenstoetsing plaatsvindt en dit als het ware ook te contracteren, kunnen huishoudens zich hierop instellen en ook niet betogen dat men hier mee wordt overvallen. Het kan bijdragen aan een cultuur waarin sociale huisvesting voor een behoorlijk aantal huishoudens als iets tijdelijks wordt gezien. Men heeft het recht om van de sociale huisvesting te profiteren, zolang men zichzelf qua inkomen nog moeilijk kan redden, maar daarna zal men marktconforme prijzen moeten gaan betalen, net als anderen die zichzelf op de vrije woningmarkt kunnen redden. Men hoeft hiervoor de bestaande woning niet te verlaten, men kan de woning – al of niet met kleine korting – kopen (met renteaftrek) of huren (met huuraftrek). Of men kan uiteraard een andere woning kopen of huren, als die beter bij de preferenties aansluit².

Een aantrekkelijke kant van het plan is voorts dat het op termijn grote financiële opbrengsten genereert. Dit valt direct in te zien als men weet dat de gemiddelde marktwaarde van een corporatiewoning € 150.000 bedraagt, terwijl de contante waarde van de netto huuropbrengsten (huuropbrengsten verminderd met onderhoudskosten) € 40.000 bedraagt (Aedes, 2007).

Dit betekent dat zelfs als men een korting op de verkoopprijs zou geven van gemiddeld € 10.000 per woning, er € 100.000 winst wordt gemaakt bij iedere verkoop (of bij marktconforme huur). Een overzicht van de netto opbrengsten die dit bij verschillende norminkomens zou opleveren – alleen voor de sociale huursector – tegen de achtergrond van de huidige populatie in sociale huurwoningen, is weergegeven in tabel 1.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat met de verkoop of verhuur van sociale huurwoningen aan huishoudens met relatief betere inkomens miljarden aan contante waarde is te realiseren. Ook als rekening wordt gehouden met de additionele uitgaven in verband met hypotheekrenteaftrek op basis van het huidige systeem, dan blijft deze conclusie overeind.

1 Ondanks de stijging van de woonlasten zal in een geliberaliseerde situatie de woonconsumptie van huurders toenemen. voor een analyse van dit vraagstuk zij verwezen naar de analyse van het CPB (Romijn et. al.,2008).

Tabel 1 Contante waarde van conversie sociale huurwoningen bij verschillende inkomensgrenzen, in miljarden euro's

	>25.000	>30.000	>35.000
Opbrengst uit verkoop	114	83	60
Fiscale begunstiging koopwoning	-41	-30	-22
Netto opbrengst	73	53	38

Bron: EIB

Indien zou worden overgestapt op het hierboven besproken minder kostbare systeem van annuïtaire renteaftrek en huuraftrek, dan wordt het saldo uiteraard alleen nog maar gunstiger.

Deze (netto) middelen kunnen voor uiteenlopende doelen worden aangewend. Zo kan een deel van het geld worden ingezet voor kortingen bij aankoop (bijv. 5 tot 10%), kan een deel worden aangewend voor wegwerken van wachtlijsten in de sociale huursector (bijv. 10%) en dan nog is er een indrukwekkende investering mogelijk in het versterken van kwetsbare wijken en meer in het algemeen in de ruimtelijke kwaliteit van Nederland.

De omvang van de resterende middelen is bovendien zodanig omvangrijk, dat hierover in redelijkheid een goed akkoord met de corporaties zou moeten zijn te sluiten. Zo zou kunnen worden afgesproken om de corporaties een deel van deze middelen te laten behouden, op voorwaarde dat zij die zelf investeren in hun woningen of in de omgevingskwaliteit rond het eigen vastgoed. Het leeuwendeel zou echter dienen neer te slaan bij de publieke sector.

Hierin verschilt mijn voorstel van een lopend initiatief zoals 'huur op maat'. Het probleem bij dergelijke initiatieven is dat, als ze werkelijk worden ingevoerd, de opbrengsten bij de corporaties zouden neerslaan. Dit lijkt me onwenselijk en vanuit de uitgangspunten bezien onjuist. De afspraken met de corporaties zijn gebaseerd op het uitgangspunt van lage, niet-marktconforme, opbrengsten. Indien het systeem nu wordt aangepast in de zin dat voor een flink deel van de woningvoorraad in de toekomst marktconforme prijzen mogen worden gerekend, dan is uiteraard een nieuwe afspraak nodig. De corporaties moeten daarbij in een positie worden gesteld dat zij hun taken en doelen op een kwalitatief goede wijze kunnen vervullen, maar zij moeten niet als gevolg van een stelselwijziging tientallen miljarden in de schoot geworpen krijgen. Een ander bezwaar dat ik heb tegen systemen als 'huur op maat' is dat we straks dan een scala aan huren hebben voor dezelfde kwaliteit woningen, in plaats van een scheiding te maken tussen diegenen die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning en diegenen die daar niet voor in aanmerking komen. Dergelijke systemen – zoals ook 'koop-garant' en andere type regelingen – zorgen ervoor dat de rol van woningcorporaties als bedrijvers van inkomenspolitiek alleen nog maar wordt versterkt. Als er iets is dat bij uitstek een taak van de politiek is, dan is het inkomenspolitiek. Het is tijd dat de politiek deze primaire taak weer naar zich toehaalt.

Ik begrijp dat de corporaties in het huidige systeem niet veel anders kunnen. Ze kunnen alleen 'verleiden', de zittende sociale huurder kan immers altijd blijven zitten waar hij of zij zit en zal alleen op een voorstel instappen, als dat gelijkwaardig is met de huidige situatie van sterk gesubsidieerde huur. Maar bij nieuwe spelregels, waarbij de mogelijkheid voor huishoudens met relatief betere inkomens om permanent tegen lage huren in een sociale huurwoning te blijven zitten wordt afgesneden, hoort uiteraard een nieuw akkoord.

Dit plan levert op lange termijn grote voordelen op. De sociale sector zal teruglopen van rond de 40% tot bijvoorbeeld ongeveer 25%. Daarmee kan veel meer doorstroming en een betere aansluiting van aanbod op de vraag ontstaan op het leeuwendeel van de woningmarkt en kunnen veruit de meeste mensen zelf die woonkwaliteiten kiezen die ze gegeven hun budget het belangrijkste vinden. Voor de kwetsbare groep lage inkomens blijft het systeem in tact en deze kunnen, als daar een deel van de middelen voor wordt aangewend, ook sneller toegang krijgen tot deze bescherming.

Gratis is deze beleidsoptie, net als alle andere beleidsopties, niet. De prijs wordt betaald door toekomstige generaties met in de tijd stijgende inkomens. Zoals ik eerder heb uiteengezet, lijkt me deze prijs alleszins rechtvaardig. Men weet het van tevoren en kan zichzelf redden, net als anderen die dat met dezelfde inkomens nu ook al moeten. Deze groep krijgt uiteraard dezelfde ondersteuning van renteaftrek en huuraftrek die wederom ook anderen met vergelijkbare inkomens krijgen.

Buiten deze prijs, zie ik geen belangrijke nadelen aan dit plan. Zo leidt het plan niet tot minder menging van buurten of segregatie. Een interessant ervaringsfeit is bijvoorbeeld dat mensen die in algemeen minder geliefde buurten wonen, hier zelf vaak anders over denken. Bovendien liggen de prijzen die men voor de woonkwaliteit betaalt in deze buurten ook lager en gekoppeld met een korting zal de animo groot kunnen zijn. Ook als de woning later van eigenaar verwisselt, zal deze toch moeten worden gekocht door burgers die zich een eigen woning kunnen permitteren. Veel belangrijker voor de samenstelling van bevolkingsgroepen in wijken is de beschikbaarheid van betaalbare koopwoningen – die sterk toeneemt – en de voorzieningen en omgevingskwaliteit van de wijk, waarvoor veel extra geld door dit plan beschikbaar komt.

Ook de gedachte dat het zou 'stigmatiseren' als mensen met betere inkomens niet meer in sociale huurwoningen zouden wonen, lijkt me vergezocht. Er hangt geen uithangbord bij de sociale huurwoning en veel voormalige sociale huurwoningen gaan over in de handen van nieuwe eigenaren, zodat er juist een bredere goedkope koopvoorraad ontstaat.

Tenslotte sta ik nog stil bij vraagondersteuning. Eerder is al geconcludeerd dat de huurtoeslag veel minder verstoringen veroorzaakt dan de aanbodsturing via sociale huurwoningen. De vraag rijst dan of het niet in de rede ligt om alle toekomstige subsidies via de vraagkant te organiseren? Dit is inderdaad de andere logische route die men zou kunnen bewandelen en de voordelen van een dergelijke aanpak in termen van efficiency zullen ten minste gelijk zijn aan de hier beschreven route. Waar het hier om gaat is de vraag naar marktfalen. Indien er alleen een inkomenspolitieke herverdeling nodig is vanuit sociale doelstellingen, dan zou een huurtoeslag of zelfs een niet aan woonuitgaven gebonden herverdeling richting de laagste inkomens voldoende kunnen zijn. Indien het echter zo is, dat een volledige vrije markt tot ongewenste uitkomsten leidt, in het bijzonder in termen van risico's op verloedering van buurten, dan kan enige aanbodsturing gewenst zijn. Als bedacht wordt dat transformaties c.q. herstructureren bijna nooit uit kunnen en dat het op niveau onderhouden van goedkope woningen wellicht ook niet vanzelf ontstaat op een vrije markt, dan kan hier een case liggen voor behoud van een zekere mate vanaanbodsturing.

5 Ruimtelijk beleid en regelgeving

Hiervoor is ingegaan op hervormingen bij de aftrekbaarheid van de hypotheekrente en het sociaal huurstelsel. In de kern komen de hier besproken wijzigingen neer op een duidelijke vermindering van subsidies; het wonen wordt duurder. Het verschil tussen beperking van de renteaftrek en het beperken van de impliciete subsidies in de sociale huursector, is dat de eerste maatregel tot minder woonconsumptie leidt, terwijl de tweede naar verwachting iets meer woonconsumptie oplevert en bovendien veel middelen vrij speelt die geïnvesteerd kunnen worden in woningbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor toekomstige, nog toe te treden huishoudens tot de woningmarkt, geldt dat wonen door de hiervoor bepleite veranderingen in de regel duurder wordt. Alleen voor de lagere inkomensgroepen die ook in de toekomst permanent blijven aangewezen op sociale huurwoningen verandert er niets. Toekomstige huizenbezitters profiteren bij toetreding tot de woningmarkt nog van de volledige renteaftrek, maar over de hele levensloop bezien is het wonen duurder als een annuïtair systeem wordt ingevoerd. Voor toetreders tot de sociale huursector geldt eveneens dat aanvankelijk nog volledig kan worden geprofiteerd van de impliciete subsidie, maar na het bereiken van hogere inkomensniveaus zullen deze huishoudens een hogere marktconforme prijs voor het wonen moeten gaan betalen. Voor huurders in de vrije sector wordt het wonen wel goedkoper. Zij profiteren van meer gelijkberechtiging met kopers en kunnen door de huuraftrek bijvoorbeeld 20% lagere netto huren gaan betalen.

Het sluitstuk of misschien wel het startpunt van een dergelijke hervorming zou moeten liggen bij hervorming van ruimtelijk beleid en regelgeving. In tegenstelling tot andere maatregelen, zijn ruimtelijk beleid en regelgeving eenduidig beperkend voor het woningaanbod, voor de variatie in dat woningaanbod en prijsopdrijvend. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat er geen ruimtelijk beleid of regelgeving moet zijn. Ruimtelijk beleid is noodzakelijk om natuur en landschap te beschermen en ook zittende bewoners hebben recht op zekere bescherming van de kwaliteit van hun omgeving en daarmee bijvoorbeeld ook van de waarde van hun eigendom. Waar het in de kern om draait, is de vraag naar de optimale dosering van dit beleid. Dat deze dosering in het huidige systeem niet optimaal is, volgt uit het feit dat de maatschappelijke kosten en baten van het beleid niet in beeld worden gebracht en daarmee ook geen volwaardige rol in de politieke afwegingen kunnen krijgen. Beslissingen inzake de ecologische hoofdstructuur, gevolgd door de groene verbindingzones en aangevuld met nationale landschappen, restrictieve zones rond Schiphol, het beleid van bescherming van 'open landschap' en de mede daarmee samenhangende beleidsmatige voorkeur voor bouwen in bestaand bebouwd stedelijk gebied zijn allen genomen zonder de maatschappelijke kosten van de restricties voor woonconsumenten in de afwegingen te betrekken.

Directe financiële aspecten worden vaak nog wel meegewogen, maar de niet direct zichtbare kosten van afscherming van gebieden blijven buiten beschouwing. Dat de maatschappelijke kosten van deze zogenaamde 'zoneringspolitiek' hoog kunnen zijn, blijkt uit verschillende internationale studies. Zo schetsen Mildner en Staley (1999) de case van Portland in de VS. De huizenmarkt in Portland veranderde van relatief goedkoop naar relatief duur na het in de VS instellen van ruimtelijke restricties via de zogenaamde 'Urban Growth Boundaries'. De grondprijzen zijn in dezelfde periode verzevenvoudigd. Ook Glaeser en Gyourko (2002) laten zien dat, terwijl de huizenprijsontwikkeling in het grootste deel van de VS de bouwkostenontwikkeling volgt, de huizenprijzen in New York en delen van Californië

die van de bouwkosten sterk heeft overtroffen als gevolg van (gecreëerde) schaarste aan bouwlocaties.

In de Nederlandse verhoudingen zien we de gevolgen van het restrictieve ruimtelijk beleid en de steeds hogere ambities in de sfeer van milieu- en bouwregelgeving terug in de gemeentelijke grondexploitaties. Toen ik nog bij het Centraal Planbureau werkte, verbaasde ik me over het feit dat het ministerie van VROM claimde steeds meer middelen nodig te hebben voor het rondtrekken van woningbouwprojecten in de steden. Tenslotte was het toen een periode waarin de huizenprijzen jaren achtereen fors waren gestegen. Hoe kon het dan dat er meer subsidie nodig was om projecten vlot te trekken, terwijl de opbrengsten toch spectaculair waren gestegen? Het antwoord ligt in het zeer beperkt toestaan van ontwikkelingsmogelijkheden rondom de steden, zodat de woningbouwopgaven voor een belangrijk deel in bebouwd gebied moeten worden gevonden. De kosten van dit beleid zijn in de tijd almaar aan het stijgen. Na jarenlang een dergelijk beleid te hebben gevoerd, zijn de meest geschikte locaties in gebruik genomen. Iedere nieuwe opgave betekent het moeten benutten van mogelijkheden die eerder vanwege de grote complexiteit van de locatie, het te verwachten sterke verzet van omwonenden en de hoge financiële kosten nog uit de weg konden worden gegaan. Bovendien nemen de netto effecten op het woningaanbod af als een steeds groter deel van het woningaanbod zich richt op sloop en vervanging. Ongeveer 30% van de nieuwbouw bestond de afgelopen twee jaar uit vervangende nieuwbouw. Tenslotte betekent de sterke concentratie van woningbouw in bebouwd gebied, tevens een keuze voor veel gestapelde bouw. Daarmee dreigt de samenstelling van het aanbod te eenzijdig te worden.

Het prijskaartje dat aan dit beleid hangt is hoog en wordt elk jaar hoger. In figuur 4 worden de resultaten getoond van 130 gemeentelijke grondexploitaties die het EIB heeft onderzocht in het kader van een studie in opdracht van het ministerie van VROM.

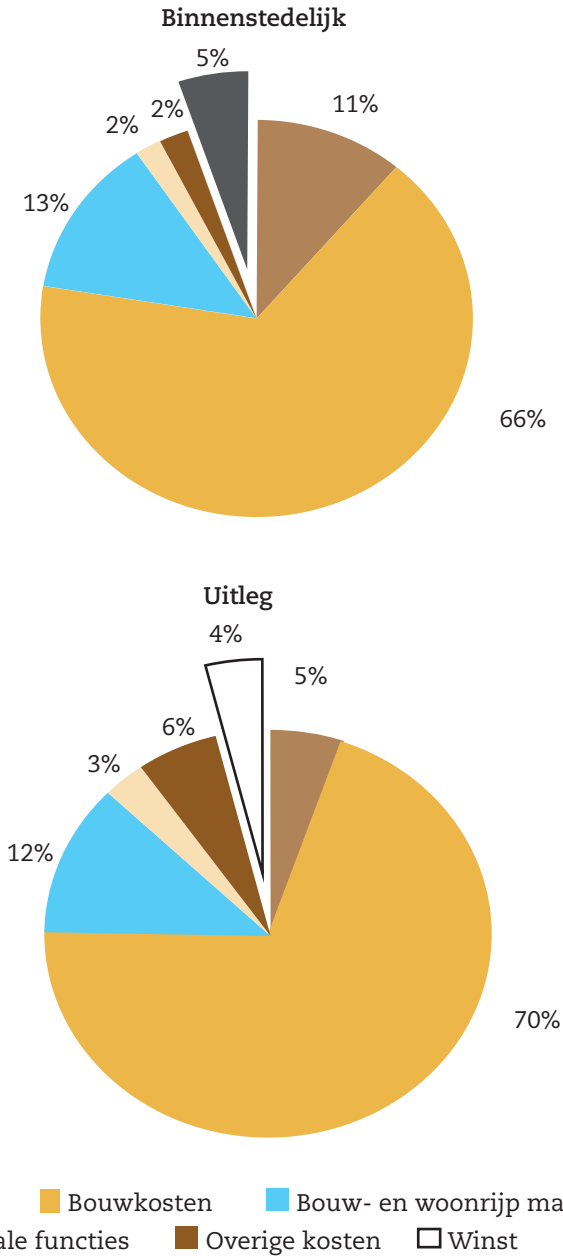
Uit de analyse van de grondexploitaties wordt duidelijk dat binnenstedelijke woningbouwontwikkeling in Nederland gemiddeld niet meer uit kan zonder overheidssubsidie. Aan de prijzen ligt het niet, die zijn in sommige steden zelfs zodanig hoog dat ook de betaalbaarheid in de koopsector een belangrijk politiek aandachtspunt is geworden.

De bouwkosten zijn opgedreven door steeds hogere eisen, zowel in de sfeer van duurzaamheid als in de vorm van algemene en specifieke bouweisen van gemeenten en het Rijk, maar vooral zijn grondproductiekosten en infrastructuurkosten fors opgelopen. Het omleggen van infrastructuur, het slopen van bedrijfsgebouwen en woningen en het compenseren van bestaande eigenaren legt een zodanig zware last op de exploitaties dat er ondanks hoge marktprijzen voor woningen systematisch geld bij moet.

Hier moeten mogelijkheden voor verbetering kunnen worden gevonden. De sleutel ligt bij het systematisch verkennen van de mogelijkheden die onbebouwd gebied kan bieden. Het resultaat van een dergelijke verkenning, als die open en niet-dogmatisch wordt verricht, is dat sommige gebieden zich inderdaad in het geheel niet lenen voor bebouwing en afgeschermd moeten blijven, sommige onbebouwde gebieden zich wel degelijk goed lenen voor bebouwing en in andere (tussen)gebieden kleinschalige, hoogwaardige woningbouw is te combineren met een goed beheer van het landschap.

Dit hoeft niet te leiden tot een slechtere uitkomst vanuit het oogpunt van kwaliteit van landschap. Een open ruimte is niet per definitie beter dan een landschap met mooie bij dat landschap passende woonomgevingen. Ook moet worden bedacht dat er thans onder de druk van de noodzaak om woningen te bouwen, op die plekken waar het dan wel is toegestaan, soms zodanig intensief wordt gebouwd, dat de landschapskwaliteit hier niet als winnaar uit de bus komt.

Figuur 4 Aandeel kosten ten opzichte van vrij op naam prijs (excl. btw), in procenten, binnenstedelijk versus uitleg



Bron: EIB

Waar het in de kern om gaat, is dat er door overheden een echt woonbeleid wordt ontwikkeld. Op dit moment lijkt het woonbeleid vooral opgevat te worden als een bouwopgave. Burgers moeten wonen en zolang het aantal huishoudens groeit, moeten we die burgers ergens kwijt. Daarbij moet dat zoveel mogelijk in bestaand bebouwd gebied. Als er locaties in onbebouwd gebied moeten worden aangesproken, dan moet dit zoveel mogelijk geconcentreerd/gebundeld plaatsvinden. Dit laatste wordt dan vaak weer beargumenteerd vanuit mobiliteitswensen of wensen om infrastructuur te bundelen. Bij een woonbeleid denk ik aan een visie waarin ambities worden geformuleerd ten aanzien van de gewenste kwaliteit, diversiteit en betaalbaarheid van het wonen voor alle burgers. Hieruit zou een woonvisie van een gemeente, een provincie of het Rijk moeten bestaan. Het proces hieraan voorafgaand zou dan bestaan uit een verkenning van meerdere alternatieve ontwikkelingsrichtingen die verschillen naar locatie en naar daarop aansluitende woonconcepten. De voor- en nadelen van beleid voor het wonen worden dan expliciet afgewogen tegen die van andere maatschappelijke functies en hieruit ontstaan dan de doelen c.q. ambities voor het wonen.

Elders in de ruimtelijke sector gebeurt dit reeds. Voor veel infrastructurele projecten worden maatschappelijke kosten-batenanalyses gemaakt, waarbij verschillende alternatieven systematisch worden verkend.

De ontwikkeling van een echt woonbeleid zal gepaard gaan met een open en meer rationele benadering tot ruimtelijk beleid en (toepassing van) regelgeving. Hiermee vallen grote voordelen te behalen voor het wonen. Lagere kosten, meer kwaliteit en meer keuzevrijheid zijn de belangrijke opbrengsten van een dergelijke koersverandering.

Een dergelijke koerswijziging betekent niet dat er geen belangrijke uitdagingen blijven bestaan rond het realiseren van kwalitatief goed woningaanbod in bebouwd stedelijk gebied. Deels is dit nodig omdat bepaalde groepen een voorkeur hebben voor stedelijk wonen. Voor een ander deel is dit nodig, omdat goede alternatieven rondom sommige steden schaars zijn danwel dusdanige ongunstige effecten hebben op natuur en landschap dat verdichting in bebouwd gebied de maatschappelijk te prefereren route is. Ook zullen er belangrijke herstructureringsopgaven blijven bestaan en transformaties nodig zijn om wijken kwalitatief te versterken en een aantrekkelijker leefmilieu aan burgers te kunnen bieden. De kosten van dergelijke beleidsinspanningen kunnen hoog zijn, maar als de maatschappelijke voordelen hier tegenop wegen, dan is dit de juiste weg. Extra middelen zullen dan nodig zijn en dit zouden nu precies die middelen kunnen zijn, die door de hervorming van de sociale huursector worden vrijgespeeld.

Alles overziende concludeer ik dat met goed doordachte hervormingen het inderdaad heel wel mogelijk is om de woningmarkt aanzienlijk beter te laten functioneren dan nu het geval is, hierbij serieuze extra middelen vrij te spelen en dit te doen zonder grote ingrepen in de inkomens- en vermogensposities van verschillende groepen burgers. De hier beschreven hervormingen zullen bovendien geen belangrijke transactiekosten veroorzaken in de woningbouw(productie). Bij kopers neemt de vraag naar woondiensten licht af, maar de woningvraag in de huursector neemt toe en de totale woningvraag zal per saldo niet afnemen.

Literatuur

- Aedes (2007), 'Bedrijfstakinformatie 2006; Kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties', Hilversum.
- EIB (2007), 'Beperking hypotheekrenteaftrek; gevolgen voor de bouwproductie en woningmarkt', Amsterdam.
- EIB (2008), 'Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen; regionale ontwikkeling en beleid na 2009', Amsterdam.
- Eichholtz (200), 'Staat van de Nederlandse woningmarkt', NVB Opinar, november 2008, Voorburg.
- Glaeser, E.L. and Gyourko, J. (2002), 'The impact of Zoning on Housing Affordability'. Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Koning, Martin, Rafael Saitua en Jos Ebregt (2006), 'Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning', CPB Document 128, Den Haag.
- Mildner, G.C.S. and Staley, S.R. (1999). 'Urban-Growth Boundaries and Housing Affordability: Lessons from Portland', in: Policy Brief Nr. 11 Oct. 1999, Los Angeles.
- Romijn, G. en Besseling, P. (2008), 'Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt', CPB Document 165, Den Haag.
- VROM (2007), 'Cijfers over wonen 2006; Feiten over mensen, wensen, wonen', Den Haag.
- VROM-raad (2007), 'Tijd voor Keuzes; Perspectief op een woningmarkt in balans', advies 064, Den Haag.
- WoON (2006), 'Woononderzoek Nederland 2006', VROM, Den Haag.

Economisch Instituut voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl

Foto omslag: Baciart Art
Desktop publishing: Margo Wakidjan, EIB
Druk: Thieme Almere

