

No 84

April 2010

Hervorming van het Nederlandse woonbeleid

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM 's-Gravenhage

Telefoon	+31 70 338 33 80
Telefax	+31 70 338 33 50
Website	www.cpb.nl

ISBN 978-90-5833-449-7

Inhoud

Ten geleide	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	23
2 De rol van de overheid	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Marktimperfecties	31
2.3 Tegengaan van segregatie	42
2.4 Paternalisme	45
2.5 Herverdeling	46
2.6 Conclusies	53
3 Het huidige woonbeleid	57
3.1 Inleiding	57
3.2 De fiscale behandeling van de eigen woning	57
3.3 Het overheidsbeleid voor huurwoningen	61
3.4 Het woonbeleid ter discussie	65
4 Het gehanteerde model voor de woningmarkt	77
4.1 Inleiding	77
4.2 De markt voor koopwoningen	79
4.3 De markt voor huurwoningen	91
4.4 De woningmarkt tijdens het transitieproces	99
5 De effecten op lange termijn van mogelijke beleidshervormingen	115
5.1 Inleiding	115
5.2 Drie beleidsscenario's	116
5.3 De uitgangssituatie	122
5.4 Fiscaal neutraal	125
5.5 Maximumvrijstelling	140
5.6 Proportionele vrijstelling	149

6	De effecten gedurende de overgangperiode	157
6.1	Inleiding	157
6.2	Een geleidelijke effectuering van de beleidshervormingen van scenario A	157
	Referenties	167

Ten geleide

Er loopt al vele jaren een discussie over de merites van het Nederlandse woonbeleid. Veel economen zijn van mening dat de huidige vormgeving met fiscale subsidies voor koopwoningen in combinatie met een sterk gereguleerde huurwoningmarkt niet doelmatig is en mensen richting keuzes duwt die ze normaal gesproken niet zouden maken. De grote impliciete en expliciete subsidies die voortvloeien uit dit beleid, dragen daardoor uiteindelijk maar weinig bij aan het realiseren van de beoogde doelen, maar leiden wel tot belangrijke welvaartsverliezen.

Het woonbeleid is als resultaat van deze discussie op onderdelen wel iets gewijzigd, maar grote hervormingen zijn tot nu toe achterwege gebleven. Don (2005) heeft bij zijn vertrek als directeur van het CPB de woningmarkt getypeerd als het vergeten hervormingsdossier. Het verdient volgens hem aanbeveling om bij het nadenken over aanpassingen van de overheidsbemoeienis met de woningmarkt alle vormen van die bemoeienis in onderlinge samenhang te bezien. Na eerdere CPB-studies naar de koopwoningmarkt (Van Ewijk et al., 2006) en de huurwoningmarkt (Romijn en Besseling, 2008) lost het CPB met de voorliggende studie de aanbeveling van zijn voormalig directeur in. Deze studie betoogt dat het huidige woonbeleid de werking van de woningmarkt belemmert. Dit wordt onderbouwd door voor enkele hervormingsvarianten na te gaan of er doelmatigheidswinsten mee behaald kunnen worden. Daarbij worden de effecten van hervorming het woonbeleid op zowel huur- als koopwoningmarkt en hun onderlinge verbanden in hun onderlinge verwevenheid bezien. De gekozen hervormingsopties dienen om te illustreren op welke manier het woonbeleid verbeterd kan worden, wat de gevolgen daarvan dan zijn en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Model en reken- en analysemethoden zijn onder leiding van Gerbert Romijn ontwikkeld door Machiel van Dijk. Jan Donders heeft de teksten geschreven in samenwerking met Gerbert Romijn. Bij de ontwikkeling van de varianten is onontbeerlijke steun verleend door Marcel Lever en Mirjam Gielen. Bijzonder was de rol van de Commissie van Sociaal Economisch Deskundigen. Hun werk aan woningmarkthervormingen is gelijk op gelopen met het onze. We hebben voor hen gerekend en hebben kunnen profiteren van hun inzichten. Aan de samenwerking met het secretariaat van deze commissie in de personen van Ton van der Wijst, Alexandra van Selm en Niels Achterberg heeft het huidige rapport veel te danken. Ook bijzonder was de samenwerking met het SCP. Het SCP-model over huur-koopkeuzes is een belangrijke inspiratiebron gebleken en we bedanken daarom Michiel Ras en Evelien Eggink van het SCP hartelijk voor hun bereidwilligheid en bijdragen. Ruud de Mooij en Kees Folmer hebben de arbeidsmarkteffecten geanalyseerd. Dank gaat verder uit naar meelezers en -denkers, met name Carel Eijgenraam, Ruud Okker, Free Huizinga, Jacqueline Timmerhuis, Dick Morks, George Gelauff en alle andere collega's van de sector Economie en fysieke omgeving voor

inhoudelijke bijdragen en commentaar. Ten slotte gaat onze dank uit naar Jannie Droog voor haar kalme bewerking van deze publicatie in hectische tijden.

Coen Teulings

Directeur

Samenvatting

Het woonbeleid

De overheid tracht in Nederland met het woonbeleid de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van woningen te vergroten. Om op deze terreinen resultaten te kunnen bereiken kent het woonbeleid een aantal instrumenten waarmee de overheid de woningmarkt ingrijpend bijstuurt. De overheidsmaatregelen in kwestie grijpen aan bij zowel de markt van koopwoningen als die van huurwoningen.

De belangrijkste overheidsbemoeienis met de koopwoningmarkt bestaat uit de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Van deze ondersteuning is sprake door de combinatie van de volledige aftrekbaarheid van de rente van een hypothecaire lening en een bescheiden bijtelling van inkomsten uit de eigen woning via het eigenwoningforfait. De overheid oefent tevens invloed uit op de koopwoningmarkt via de overdrachtsbelasting. Deze belasting is verschuldigd door de koper van een bestaande woning en bedraagt 6% van de koopsom.

De overheidsinterventies op de markt voor huurwoningen bestaan uit drie elementen. De overheid beïnvloedt de woninghuren in de eerste plaats direct doordat zij de huur van de meeste huurwoningen aan een maximum bindt via de huurregulering. De overheid stelt de maximaal redelijke huur vast voor huurwoningen in het gereguleerde segment van de markt en bepaalt voor deze woningen bovendien de maximale jaarlijkse huurverhoging. De huurregulering betekent een impliciete subsidie voor huurders, omdat deze resulteert in huren die beneden het marktconforme niveau liggen.

De overheid heeft in de tweede plaats invloed op de woninghuren doordat zij de woningcorporaties een wettelijke taak heeft opgelegd met betrekking tot de betaalbaarheid en de kwaliteit van wonen voor huishoudens met een laag inkomen. De woningcorporaties kunnen deze taak mede vervullen dankzij de deels met overheidsgeld opgebouwde vermogens en de impliciete en expliciete subsidies en garanties waarvan zij kunnen profiteren. De woningcorporaties worden door deze overheidssteun in staat gesteld om huren te vragen die nog onder het maximum van de huurregulering liggen. Dit gedrag van de corporaties draagt bij aan de impliciete subsidies die huurders krijgen.

De overheid verstrekt in de derde plaats een huurtoeslag aan huishoudens met een laag inkomen voor wie zij de huur te hoog vindt ten opzichte van het inkomen. Deze toeslag, die in 2006 in de plaats is gekomen van de vroegere individuele huursubsidie, wordt uitbetaald door de Belastingdienst.

Overige overheidsbemoeienis met de woningmarkt

De overheid oefent niet alleen met de geschetste overheidsbemoeienis invloed op de woningmarkt uit, maar ook met het ruimtelijkeordeningsbeleid en de regelgeving voor de bouw. Met het ruimtelijkeordeningsbeleid legt de overheid planmatig vast hoe de ruimte wordt benut en ingericht. Dit beleid bepaalt de beschikbaarheid van grond voor woningbouw en heeft daarmee een belangrijke invloed op de prijzen van huizen. Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken, waaronder woningen, in Nederland minimaal moeten voldoen. Deze voorschriften zijn er met het oog op de veiligheid, de gezondheid, de bruikbaarheid van bouwwerken en het milieu. De bedoelde regelgeving heeft invloed op de bouwkosten en daarmee op de prijs van een woning.

Motieven overheidsoptreden

De overheid beïnvloedt dus met verschillende interventies het functioneren van de woningmarkt. Voor dit overheidsoptreden bestaan verschillende motieven. Dit optreden vindt onder meer plaats omdat er sprake is van marktimperfecties. Dergelijke imperfecties liggen vooral ten grondslag aan het ruimtelijkeordeningsbeleid. De overheid voert dit beleid onder meer vanwege de agglomeratievoordelen en -nadelen die kunnen optreden bij de groei van steden. Zij bevordert met het ruimtelijkeordeningsbeleid dat steden een omvang bereiken die gunstig is voor de maatschappelijke welvaart. De overheid tracht met dit beleid tevens ervoor te zorgen dat sprake blijft van voldoende open ruimte en natuur. Het marktmechanisme biedt geen uitzicht op realisatie van de genoemde doelstellingen.

Als argument voor de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit wordt wel naar voren gebracht dat eigenwoningbezitters hun woning beter onderhouden dan huurders. Dit gegeven zou subsidiëring van het eigenwoningbezit rechtvaardigen, omdat goed onderhoud van een woning niet alleen in het belang van de eigenaar van de woning zelf is, maar ook van de bewoners van nabijgelegen panden. Het bezit van een eigen woning kan echter ook met ongunstige externe effecten gepaard gaan, omdat dit bezit een ongunstige invloed heeft op de verhuismobiliteit van mensen en daarmee op hun mobiliteit op de arbeidsmarkt. Het is niet bekend of eigenwoningbezit per saldo een gunstig dan wel een ongunstig extern effect heeft. Het per saldo resulterende externe effect is echter waarschijnlijk vrij klein, zodat aan het optreden van externe effecten geen argument voor subsidiëring van de eigen woning valt te ontleen, en overigens evenmin voor een heffing op de eigen woning.

Een motief voor het woonbeleid is het tegengaan van segregatie. De overheid poogt met dit beleid een eenzijdige bevolkingssamenstelling van wijken tegen te gaan. Zij doet dit vanuit de overtuiging dat spreiding van bevolkingsgroepen een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart heeft. Deze spreiding wordt vooral nagestreefd met de interventies op de markt voor huurwoningen. Het is overigens niet bekend of spreiding van bevolkingsgroepen inderdaad tot een hogere welvaart leidt, omdat spreiding niet alleen voordelen maar ook nadelen kent.

Aan het woonbeleid liggen tevens paternalistische motieven ten grondslag. Van een dergelijk motief is bijvoorbeeld sprake indien de overheid woonsubsidies verleent omdat zij bang is dat mensen bij afwezigheid van dergelijke subsidies te weinig geld uittrekken voor goede huisvesting. Woningdiensten hebben dan het karakter van een ‘merit good’ of – in goed Nederlands – een bemoeigoed.

De overheid voert ten slotte woonbeleid omdat zij invloed wil uitoefenen op de inkomensverdeling en de verdeling van de beschikbare woningen over huishoudens. De desbetreffende beleidsinspanningen maken deel uit van het beleid dat is gericht op een rechtvaardige of gewenste (inkomens)verdeling.

Bezwaren tegen het woonbeleid

Verschillende van de besproken motieven voor het woonbeleid kunnen overheidsoptreden met betrekking tot de woningmarkt rechtvaardigen. De vraag rijst echter of de overheid niet beter met minder ingrijpende overheidsinterventies zou kunnen volstaan. Dat geldt in het bijzonder voor de geschetste overheidsbemoeienis met de markten voor koopwoningen en huurwoningen. Deze bemoeienis kent namelijk een aantal problemen en nadelen.

De subsidies voor zowel eigenwoningbezitters als huurders zijn in ons land niet zodanig vormgegeven dat vooral de huishoudens met lage inkomens profiteren, maar komen in hoge mate ten goede aan alle inkomensgroepen. Er is daarmee tot op zekere hoogte sprake van het rondpompen van geld: bijna alle huishoudens profiteren van deze subsidies en dragen via de belastingen ook zelf aan de financiering ervan bij. Dit rondpompen van geld gaat met een welvaartsverlies gepaard. De verstrekte subsidies vallen namelijk te typeren als gebonden inkomensoverdrachten, dat zijn overdrachten waarvan men slechts kan profiteren indien men bepaalde goederen of diensten consumeert. Het bedoelde rondpompen van geld heeft daarmee als nadeel dat de keuzevrijheid van burgers bij de besteding van hun inkomen wordt beperkt en dat zij meer middelen aan wonen spenderen dan maatschappelijk gezien doelmatig is. We zouden allemaal beter af zijn als huishoudens, overheid en verhuurders samen minder aan wonen zouden spenderen en er zo meer armslag zou ontstaan voor andere uitgaven. Het rondpompen van geld gaat bovendien met uitvoeringskosten gepaard.

Het gebonden karakter van woonsubsidies betekent tevens dat dergelijke subsidies geen goed instrument zijn om de inkomensverschillen te beperken. Indien de overheid de inkomensverdeling wenst bij te sturen, dan kan zij dat beter via de belastingen of via ongebonden inkomensoverdrachten doen dan via woonsubsidies.

Een belangrijk nadeel van de impliciete en expliciete subsidies voor huurders is dat zij leiden tot een vraagoverschot naar woningdiensten van huurwoningen. Veel mensen moeten daarom bijzonder lang wachten alvorens zij erin slagen om een huurwoning met verlaagde huur te

bemachtigen. Zij lijden schade gedurende de periode waarin zij op de wachtlijst staan. Ook huishoudens die het wel lukt om een sociale huurwoning te huren, kunnen schade ondervinden indien zij – bij de door het woonbeleid verlaagde huren – een voorkeur hebben voor een andere woning die groter is of op een aantrekkelijker plek staat. Hoewel de meeste van deze huishoudens niet op een wachtlijst staan, worden zij in feite wel gerantsoeneerd.

Woningen en woningdiensten

Woonconsumenten oefenen vraag uit naar woningdiensten, dat zijn de diensten die een huis de bewoners ervan gedurende een jaar verschaft. Huizen en de diensten die zij leveren variëren in kwaliteit. Kwaliteitsverschillen tussen woningen hebben betrekking op alle kenmerken die in de ogen van de consument de aantrekkelijkheid van een woning bepalen. Het gaat daarbij onder meer om uiteenlopende eigenschappen van de woning zelf, zoals de inhoud en de faciliteiten van de woning en de kwaliteit van de gebruikte materialen. Daarnaast zijn ook andere factoren van belang. Hiertoe behoren de grootte en de indeling van de kavel waarop het huis is gebouwd en de omgevingskenmerken van het huis, zoals de nabijheid van voorzieningen en open ruimte.

Alle genoemde kwaliteitsaspecten van een woning komen tot uitdrukking in de vrije verkoopwaarde, dat is de waarde in het normale handelsverkeer indien de woning niet is verhuurd en leeg wordt opgeleverd. Woningen kunnen onderling vergelijkbaar worden gemaakt door ze om te rekenen in standaardwoningen. Een standaardwoning kan worden gedefinieerd als een woning die de bewoners één woningdienst per jaar levert. Een woning die de bewoners twee woningdiensten per jaar verschaft, is – uitgaande van deze definitie – gelijkwaardig aan twee standaardwoningen. We spreken dan ook wel over twee standaardwoningequivalenten. In deze studie doet als standaardwoning een gemiddeld koophuis dienst met een vrije verkoopwaarde van 268 duizend euro (prijsspeil 2005). Ervan uitgaande dat de vrije verkoopwaarde een goede afspiegeling is van de (ruim gedefinieerde) kwaliteit van een woning, betekent dit dat het aantal woningdiensten dat een woning levert gelijk is aan de vrije verkoopwaarde (prijsspeil 2005) gedeeld door 268 duizend euro.

Critici van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit wijzen er onder meer op dat deze ondersteuning heeft bijgedragen aan het hoge prijspeil van woningen in ons land. Hierbij speelt het vrij inelastische karakter van het aanbod van woningen een rol. Fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit leidt tot een grotere vraag op de woningmarkt en stuwt bij een weinig elastisch aanbod de huizenprijzen op. Vooral starters op de woningmarkt ondervinden hiervan nadeel, maar ook doorstromers krijgen bij de aankoop van een duurdere woning met dit effect van de hypotheekrenteaftrek te maken.

Een nadeel van de overdrachtsbelasting is dat deze belasting de mobiliteit van huishoudens op de huizenmarkt beperkt en daarmee tevens de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting betekent immers dat iemand die een andere bestaande woning koopt, een flink bedrag aan de overheid moet afdragen. Daarnaast stimuleren de fiscale subsidies voor koopwoningen mensen om groter te gaan wonen en zoveel mogelijk met schuld te financieren. In tijden van recessie kan dit betekenen dat de woningschuld de waarde van de woning overtreft, waardoor mensen niet kunnen verhuizen, terwijl juist in recessies arbeidsmobiliteit belangrijk is. Deze rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit gaat gepaard met

welvaartsverliezen. Sommige huishoudens wonen om deze reden immers niet zoals ze eigenlijk zouden willen. Voor zover mensen ervan afzien om een beter betaalde baan te accepteren die de noodzaak van een verhuizing met zich meebrengt, gaat bovendien een inkomensstijging aan hun neus voorbij. Het beleid voor huurwoningen zet op een vergelijkbare wijze een rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit van veel huishoudens die in een sociale huurwoning wonen. Het is mogelijk dat deze huishoudens van een verhuizing afzien, omdat zij inmiddels te veel verdienen om voor een andere sociale huurwoning in aanmerking te komen of omdat de woning van hun voorkeur niet wordt aangeboden in het gereguleerde deel van de huurwoningmarkt. Het huurbeleid kan voor hen om deze redenen als een impliciete verhuisbelasting werken. Zij verhuizen pas als de schade die wordt geleden doordat de woonsituatie niet (langer) aansluit bij de woonwens, groter is dan deze verhuiskosten.

Een ander bezwaar tegen het huurbeleid is dat de verdeling van de sociale huurwoningen over de geïnteresseerde huishoudens vrij willekeurig is. Deze huurwoningen zijn bedoeld voor huishoudens met een inkomen beneden een bepaalde inkomensgrens. De wachtlijsten voor mensen uit de doelgroep zijn echter extra lang omdat veel huishoudens die in een sociale huurwoning wonen, inmiddels een inkomen hebben dat boven deze grens ligt. De bedoelde scheefwonende huishoudens behoorden wel tot de doelgroep toen zij de huurovereenkomst aangingen, maar zijn nadien meer gaan verdienen. Het huurbeleid levert deze huishoudens een financieel voordeel op, waarvoor – gelet op hun inkomen – geen aanleiding bestaat. Omgekeerd zijn er veel andere huishoudens die wel tot de doelgroep behoren, maar toch in een huis (moeten) wonen dat duurder is dan volgens de normen van de overheid bij hun inkomen past. Een deel van deze huishoudens lukt het nog wel om een woning met verlaagde huur te krijgen, maar een ander deel – de huishoudens die op de wachtlijsten staan – slaagt ook daar niet in. Het uiteindelijke resultaat is dat de verdeling van sociale huurwoningen weinig meer te maken heeft met het helpen van huishoudens die dat nodig hebben, en meer weg heeft van een loterij.

De geschetste problemen en nadelen van het woonbeleid hebben tot een discussie over dit beleid geleid, die al vele jaren loopt. Het woonbeleid is als resultaat van deze discussie op onderdelen wel iets gewijzigd, maar grote hervormingen zijn tot nu toe achterwege gebleven. Het CPB wil met deze studie een bijdrage leveren aan het publieke debat over het woonbeleid en voor beleidsmakers en politici in kaart brengen welke gevolgen te verwachten zouden zijn van mogelijke beleidshervormingen. Het gaat daarbij om de gevolgen voor het functioneren van de woningmarkt, de inkomensverdeling en de welvaart in ruime zin.

Deze studie bouwt voort op eerdere studies van het CPB naar de effecten van de fiscale behandeling van de eigen woning en naar de gevolgen van de subsidiëring en de regulering van

de huurwoningmarkt.¹ In twee eerdere studies zijn reeds de consequenties in kaart gebracht van mogelijke hervormingen van het woonbeleid voor de koop- en huurwoningmarkt afzonderlijk. In de koopwoningmarktstudie bleven de gevolgen die de overheidsinterventies op de markt voor koopwoningen hebben voor de markt voor huurwoningen buiten beschouwing. Evenzo bleven in de huurwoningmarktstudie de consequenties van de interventies op de huurwoningmarkt voor de koopwoningmarkt buiten beschouwing. De voorliggende studie behandelt mogelijke hervormingen van het totale woonbeleid en de gevolgen voor de totale woningmarkt.

Een tweede belangrijke aanvulling op de eerdere studies betreft de aandacht voor de gevolgen op de korte en middellange termijn, terwijl in de eerdere studies de aandacht beperkt bleef tot de gevolgen die mogelijke hervormingen van het woonbeleid op lange termijn hebben. Alleen al de aankondiging van toekomstige hervormingen bijvoorbeeld, heeft onmiddellijke effecten. Zo valt te verwachten dat aankondiging van afschaffing of versoering van de fiscale subsidiëring van de eigen woning onmiddellijk in een prijsdaling van koopwoningen resulteert. Het bedrag dat potentiële kopers voor een huis van een bepaalde kwaliteit willen betalen, daalt namelijk zodra zij zich realiseren dat zij in de toekomst als huiseigenaar van een geringere fiscale subsidie kunnen profiteren.

Nadat de overheid een start met de beleidshervormingen heeft gemaakt, kan het vervolgens geruime tijd duren alvorens alle effecten van die hervormingen zichtbaar zijn geworden. Dat is het geval omdat het voor de hand ligt dat de beleidshervormingen niet ineens, maar geleidelijk tot stand komen. Daarbij komt dat aanpassingsprocessen in de economie tijd vergen. Het duurt om die reden een tijd alvorens alle effecten van beleidsaanpassingen volledig zichtbaar worden. Dat geldt in het bijzonder voor de beleidshervormingen die in deze studie centraal staan, omdat aanpassingsprocessen op de markten voor koopwoningen en huurwoningen veel tijd kosten. Dit hangt samen met het voorraadkarakter van deze markten. Aanpassing van zowel de voorraad koopwoningen als de voorraad huurwoningen aan gewijzigde omstandigheden moet via de netto investeringen plaatsvinden. Gegeven de beperkte omvang van de netto investeringen, ten opzichte van de voorraad, duurt het vrij lang alvorens een bepaalde verandering in een van deze voorraden is bereikt.

Het gebruikte model

In deze studie wordt gebruik gemaakt van een dynamisch model van de gehele woningmarkt. Dit model is door het CPB ontwikkeld om daarmee zicht te krijgen op de consequenties van mogelijke hervormingen van het woonbeleid. Deze effecten hangen af van diverse gedragsreacties van de economische agenten. Onze op de empirie gebaseerde kennis van

¹ Zie voor de markt voor eigen woningen Van Ewijk et al. (2006) en Koning et al. (2006) en voor de markt voor huurwoningen Romijn en Besseling (2008).

relevante gedragsreacties is op onderdelen echter beperkt. Dit betekent dat de waarden van verschillende modelparameters onzeker zijn. Dit noopt tot enige relativering van de kwantitatieve effecten die hervormingen van het woonbeleid volgens de modelberekeningen zullen hebben. Dit is te meer het geval vanwege het gestileerde karakter van het gebruikte model. De modelberekeningen zijn dan ook vooral bedoeld om inzicht te bieden in de kwalitatieve gevolgen van mogelijke beleidsaanpassingen. Zij geven daarnaast een indruk van de orde van grootte van de kwantitatieve effecten.

Drie beleidsscenario's

De gevolgen van mogelijke hervormingen van het woonbeleid worden geanalyseerd op basis van drie denkbare scenario's voor het toekomstige overheidsbeleid voor koopwoningen en huurwoningen. In elk van deze scenario's is sprake van bepaalde hervormingen van het bestaande woonbeleid. Door deze scenario's te vergelijken met een basisscenario op basis van ongewijzigd beleid kan inzicht worden geboden in de gevolgen van de beleidshervormingen die in de scenario's zijn verondersteld. De keuze voor de scenario's is vooral gebaseerd op de bezwaren tegen het huidige beleid die hierboven zijn geformuleerd. In zijn meest extreme vorm leidt dit tot een scenario waarin na verloop van tijd alle impliciete en expliciete woonsubsidies zijn afgeschaft en waarin woonkeuzes worden gemaakt in een grotendeels onbelemmerd spel van vraag en aanbod. Dit leidt tot grote doelmatigheidswinsten, maar heeft ook grote negatieve vermogenseffecten voor huidige eigenwoningbezitters. Daarom is ook een scenario ontworpen waarin woonsubsidies qua hoogte veel dichterblijven bij wat ze nu zijn, zij het met een wat andere vormgeving. De vermogenseffecten voor huidige eigenwoningbezitters zijn dan kleiner, maar de te behalen doelmatigheidswinsten ook. Ten slotte is ook een middenweg tussen deze twee scenario's geanalyseerd. Er zijn natuurlijk nog veel meer hervormingsscenario's denkbaar dan de drie uit deze studie. Op basis van de gekozen drie scenario's wordt echter duidelijk wat zoal de gevolgen van hervorming van het woonbeleid kunnen zijn.

Er wordt eerst aandacht besteed aan de gevolgen die op lange termijn vallen te verwachten. De effecten op lange termijn worden op twee manieren gepresenteerd: als procentuele afwijkingen ten opzichte van het langetermijnbeeld volgens het basisscenario en als absolute afwijkingen ten opzichte van de niveaus in het basisjaar (2005). De aldus bepaalde langetermijneffecten van bepaalde beleidshervormingen worden het eindbeeld van die hervormingen genoemd.

Daarna gaat de aandacht uit naar de effecten tijdens de overgangsperiode. We gaan er daarbij van uit dat de overheid in 2011 aankondigt dat de beleidsaanpassingen in de periode 2016-2040 geleidelijk zullen worden doorgevoerd en dat dit vervolgens in deze periode ook daadwerkelijk gebeurt. De effecten tijdens de overgangsperiode worden slechts voor één van de drie scenario's voor het toekomstige woonbeleid geschetst. Dit gebeurt omdat het aanpassingsproces bij elk van de twee andere scenario's er vergelijkbaar uitziet.

Aan de drie scenario's liggen verschillende gemeenschappelijke veronderstellingen ten grondslag. Bepaalde elementen van het woonbeleid ondervinden in alle scenario's na verloop van tijd dezelfde wijzigingen. Zo verdwijnt in elk van de drie eindbeelden de overheidsbemoeienis met de markt voor huurwoningen in de vorm van het vaststellen van een maximale huur via het puntensysteem. Alle verhuurders van woningen (waaronder de woningcorporaties) brengen hun huurders een marktconforme huur in rekening.

Het huidige overheidsbeleid kent gemiddeld hogere subsidies voor huurwoningen dan voor koopwoningen. In alle scenario's kiest de overheid voor een aanpak waarbij eigenwoningbezitters en huurders na verloop van tijd gelijk worden behandeld. Deze veronderstelling betekent dat een eventuele fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters, uitgedrukt als percentage van de huurwaarde van de eigen woning, vergezeld gaat van een woonsubsidie voor huurders die hetzelfde percentage van de huur bedraagt. Omdat wordt aangenomen dat alle verhuurders hun huurders op den duur een marktconforme huur in rekening brengen, betekent dit uitgangspunt dat een bewoner – ongeacht of hij eigenaar dan wel huurder is – voor een woning van een bepaalde kwaliteit met dezelfde netto woonlasten wordt geconfronteerd.

In samenhang met de vorige veronderstelling wordt ervan uitgegaan dat in elk eindbeeld geen sprake meer is van de huurtoeslag. Als opvolger daarvan wordt een woontoeslag geïntroduceerd, waarvan zowel eigenwoningbezitters als huurders kunnen profiteren. Deze woontoeslag is bedoeld voor huishoudens met een laag inkomen. De hoogte van de woontoeslag hangt in elk eindbeeld uitsluitend af van het inkomen van het huishouden in kwestie. Deze toeslag heeft dus het karakter van een ongebonden inkomensoverdracht.

Na de beleidshervormingen verstoort de overheid niet langer de keuze die huishoudens maken tussen een koopwoning en een huurwoning. Voor zover na de hervormingen sprake blijft van fiscale subsidies voor de eigen woning krijgen huurders immers een woonsubsidie die hen een vergelijkbaar voordeel oplevert, terwijl bovendien zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking kunnen komen voor de nieuwe woontoeslag. Van belang is tevens dat door de introductie van marktconforme huren een eind komt aan de rantsoenering van huurders die het resultaat is van de huidige huurregulering. Huishoudens kunnen na verloop van tijd dus vrij kiezen tussen een koopwoning en een huurwoning.

De woningcorporaties realiseren in elk van de drie eindbeelden een sterke stijging van de inkomsten uit de verhuur van hun woningen. Verondersteld wordt dat de extra inkomsten van de woningcorporaties beschikbaar komen voor de financiering van het nieuwe woonbeleid. Deze veronderstelling ligt voor de hand omdat de hogere huurinkomsten het gevolg van de beleidshervormingen zijn. Als de extra huurinkomsten deze bestemming krijgen, wordt bovendien bereikt dat het rendement van het vermogen van de woningcorporaties beschikbaar

blijft voor de volkshuisvesting, het beleidsterrein waarvoor dit vermogen is gevormd. De wijze waarop de extra inkomsten van de woningcorporaties voor het nieuwe woonbeleid beschikbaar kunnen komen, blijft in deze studie buiten beschouwing.

Een laatste gemeenschappelijk uitgangspunt van de drie scenario's is dat de overheid na verloop van tijd tevens een eind maakt aan de verhuisbelasting voor eigenwoningbezitters, waarvan op dit moment sprake is in de vorm van de overdrachtsbelasting. Deze belasting wordt dus voor de eigen woning afgeschaft of – wat materieel op hetzelfde neerkomt – het desbetreffende belastingtarief wordt tot nul verlaagd. Hiermee verdwijnt de rem op de verhuismobiliteit op de koopwoningmarkt. Met de in de scenario's veronderstelde hervormingen van het huurbeleid verdwijnt ook op de huurwoningmarkt de rem op de verhuismobiliteit. Het wegnemen van de verhuisbelemmeringen heeft tevens gunstige gevolgen voor de baanmobiliteit en daarmee op de werking van de arbeidsmarkt.

Bij het ontwerpen van de drie scenario's is voor elk eindbeeld eerst een specifieke aanname gekozen voor de fiscale behandeling van de eigen woning. De veronderstelde vormgeving van het overheidsbeleid voor huurwoningen is vervolgens voor elk eindbeeld zodanig gekozen dat het woonbeleid een eigendomsneutraal karakter heeft. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de hervormingsscenario's.

In scenario A verdwijnen de fiscale subsidies voor de eigen woning op den duur volledig. De eigen woning verhuist in dit scenario uiteindelijk van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Belastingplichtigen kunnen in eindbeeld A de betaalde hypotheekrente dus niet langer in mindering brengen op het inkomen dat zij moeten aangeven in box 1. Eigenwoningbezitters hoeven daarnaast niet langer een eigenwoningforfait bij dit inkomen op te tellen. Belastingplichtigen moeten in eindbeeld A de waarde van de eigen woning volledig aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting.² Daar staat tegenover dat zij de hypotheekschuld volledig mogen aftrekken van de vermogenscomponenten die in box 3 moeten worden aangegeven. Als vervolgens een negatief bedrag voor de vermogensrendementsheffing uit de bus komt, dan resulteert dit in een lagere totale belastingaanslag (dit geldt ook voor scenario's B en C). In eindbeeld A is de fiscale behandeling van de eigen woning hiermee gelijk aan die van andere vermogensbestanddelen. Er is dus sprake van een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning.

Ook in de scenario's B en C verhuist de eigen woning op den duur van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Er blijft in de eindbeelden van deze twee scenario's echter wel sprake van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Eigenaren van een koopwoning

² Er komt bovendien in alle scenario's een eind aan de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning voor de vermogensrendementsheffing. Dit geldt ook voor de huidige beperking van de hypotheekrenteaftrek tot een termijn van 30 jaar, de bijleenregeling en de extra aftrek die mogelijk is bij een kleine eigenwoningschuld ('wet Hillen').

moeten in eindbeeld B de waarde van hun woning weliswaar aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting, maar zij kunnen daarbij profiteren van een vrijstelling van maximaal 300 duizend euro (prijspeil 2005). Eigenwoningbezitters mogen bovendien de hypothecaire schuld in eindbeeld B volledig aftrekken van de vermogenscomponenten die zij moeten aangeven in box 3.

Ook in eindbeeld C blijft sprake van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Eigenaren van een koophuis profiteren in dit eindbeeld van een vrijstelling van 56% van de waarde van hun woning. Zij dienen dus 44% van deze waarde aan te geven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting.³ Eigenwoningbezitters mogen de hypothecaire schuld ook in eindbeeld C volledig aftrekken van de vermogenscomponenten die zij moeten aangeven in box 3.

De belangrijkste effecten van de hervormingsscenario's zijn samengevat in onderstaande tabel. Daarna volgt een uitgebreidere beschrijving en duiding van deze effecten.

Effecten van hervorming van het woonbeleid		Scenario A	Scenario B	Scenario C
Structurele welvaartswinst	mld euro, prijzen 2005	7,4	3,7	5,6
w.v. Overheid en verhuurders		5,0	1,2	4,0
Huishoudens		2,4	2,5	1,6
Koopkrachtverbetering	structureel, %	1,5	1,4	1,0
Prijsmutatie standaardkoopwoning	1-ste jaarseffect, %	- 15,1	- 8,7	- 11,7
	structureel, %	- 17,6	- 10,2	- 13,8
Mutatie netto prijs woningdienst	structureel, %	31,8	12,1	20,2
Mutatie woonconsumptie	structureel, %	- 0,5	5,2	2,4

Scenario A: een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning

In scenario A verdwijnen de fiscale subsidies voor de koopwoning op den duur volledig. De eigen woning wordt na verloop van tijd immers fiscaal op dezelfde wijze behandeld als andere vormen van particulier vermogen. In scenario A verdwijnen ook de huidige impliciete en expliciete subsidies voor huurders na verloop van tijd volledig. Alle verhuurders van woningen gaan hun huurders een marktconforme huur in rekening brengen en er komt bovendien een eind aan de huurtoeslag. De geschetste veranderingen leveren alle woonconsumenten financieel nadeel op. Zij gaan echter vergezeld van aanvullende maatregelen die juist een gunstige invloed op de koopkracht hebben. De overheid voert om te beginnen een compenserende lastenverlichting door. Deze komt tot stand via verlaging van de tarieven van de eerste en de tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting, verhoging van de algemene heffingskorting en afschaffing van de overdrachtsbelasting voor de eigen woning. De overheid introduceert

³ Dit percentage is ingegeven door de mediane *loan-to-value ratio*. Deze bedraagt 44%. Voor een eigenaar-bewoner met een *loan-to-value ratio* van 44% betekent deze vormgeving dat zijn eigen woning de facto is vrijgesteld van belasting.

bovendien een woontoeslag, waarvoor zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking kunnen komen.

De langetermijneffecten van de hervormingen van scenario A

De beleidsaanpassingen van scenario A resulteren op lange termijn in een stijging van de maatschappelijke welvaart, omdat zij leiden tot een efficiëntiewinst op de woningmarkt. Er komt door deze hervormingen immers een eind aan de verstorende invloed van het woonbeleid op de samenstelling van de consumptieve bestedingen. De beleidshervormingen maken op de markt voor huurwoningen bovendien een eind aan de rantsoenering van huishoudens. Er komt dus een eind aan de wachtlijsten. De welvaartswinst die optreedt dankzij de efficiëntiewinst op de woningmarkt bedraagt in eindbeeld A 7,4 miljard euro. Daarvan komt 2,4 miljard euro bij huishoudens terecht. De extra huurinkomsten bedragen 9,3 miljard euro. We gaan ervan uit dat dit bedrag voor een belangrijk deel beschikbaar komt voor het financieren van het nieuwe woonbeleid. Als dat niet zo zou zijn, verslechtert het begrotingssaldo met 4,3 miljard euro. Mogelijke welvaartswinsten door grotere efficiëntie bij woningcorporaties en lagere transactiekosten op de hypotheekmarkt zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

De beleidshervormingen hebben op lange termijn ook een gunstig effect op de koopkracht van het gemiddelde huishouden. De koopkrachteffecten worden voor het doel van deze studie in kaart gebracht op basis van het effect op het besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten bij ongewijzigde woonconsumptie. De koopkracht van nagenoeg alle in deze studie onderscheiden groepen huishoudens gaat in eindbeeld A omhoog. De koopkracht neemt voor huishoudens met een hoog inkomen wat meer toe dan voor huishoudens met een laag inkomen. De invloed van de beleidshervormingen op de koopkracht van een individueel huishouden hangt overigens sterk af van de specifieke omstandigheden waarin dit huishouden verkeert.

De beleidsaanpassingen leiden tevens tot een efficiëntiewinst op de verhuismarkt. De hervormingen maken namelijk een eind aan de expliciete en impliciete verhuisbelastingen die uit het huidige woonbeleid voortvloeien. Er verdwijnen voor de huishoudens obstakels voor een verhuizing, zodat hun woonsituatie na de beleidsaanpassingen beter aansluit bij hun wensen. Een welvaartswinst treedt tevens op, omdat het verdwijnen van de verstorende invloed op de verhuisbeslissing de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt vergroot. Dit betekent dat veel mensen op banen terechtkomen waarop hun talenten beter renderen. De welvaartswinst die huishoudens realiseren dankzij het verdwijnen van de verstorende invloed van het overheidsbeleid op de verhuisbeslissing wordt in deze studie niet gekwantificeerd.

Als gevolg van de beleidsaanpassingen kunnen op andere markten indirecte welvaartseffecten optreden. Dergelijke effecten zijn vooral mogelijk op de arbeidsmarkt. Zo mag er een positieve invloed op het arbeidsaanbod worden verwacht, omdat de hervormingen – getuige de hiervoor genoemde effecten op de koopkracht van huishoudens – tot een verkleining van zowel de

gemiddelde als de marginale wig leiden. De toename van de welvaart als gevolg van de efficiëntiewinst op de arbeidsmarkt is echter beperkt en onzeker. Een kwantitatieve inschatting hiervan blijft in deze studie daarom achterwege.

De effecten van de hervormingen van scenario A gedurende de overgangperiode

Teneinde de effecten te kunnen schetsen die de beleidshervormingen van scenario A tijdens de overgangsfase hebben, is verondersteld dat de overheid in 2011 de beleidsaanpassingen aankondigt, en dat die vervolgens in de periode 2016-2040 geleidelijk worden doorgevoerd. De prijs van koopwoningen daalt al in het jaar waarin de overheid de hervormingen aankondigt met ruim 15%. Potentiële kopers willen namelijk minder geld voor een koopwoning op tafel leggen zodra zij zich realiseren dat de vraag naar koopwoningdiensten in de toekomst omlaaggaat onder invloed van de beleidsaanpassingen. De prijs van een koophuis daalt tot omstreeks 2035 verder, omdat het moment waarop de beleidshervormingen volledig zijn doorgevoerd langzaam maar zeker dichterbij komt. Daarna vindt een geleidelijk herstel van de prijzen op de koopwoningmarkt plaats. Dit herstel is het resultaat van de geleidelijke afname van het aanbod van koopwoningen waartoe de gedaalde prijs van koopwoningen leidt. Aan het eind van deze eeuw tendeeft het neerwaartse effect op het prijspeil van een koopwoning naar 18%, dat is het effect dat wordt gerealiseerd in eindbeeld A.⁴

De beleidsaanpassingen blijven niet zonder gevolgen voor de consumptie van woningdiensten. De consumptie van koopwoningdiensten neemt vanaf 2012 langzaam maar zeker af, omdat de investeringen in koopwoningen omlaaggaan. Tegenover de afname van de consumptie van koopwoningdiensten staat echter een stijging van de consumptie van huurwoningdiensten. De beleidsaanpassingen maken het voor de verhuurders van woningen namelijk aantrekkelijker om aan nieuwbouw te doen. Zij voeren daarom vanaf 2011 hun investeringen in huurwoningen geleidelijk op. Het vraagoverschot naar huurwoningdiensten, waarvan in de uitgangssituatie sprake is als gevolg van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen, neemt daarmee langzaam maar zeker af.

Per saldo verandert de totale woonconsumptie op termijn nauwelijks (– 0,5%). Wel treedt er een grote verandering in de samenstelling van de woonconsumptie op. De consumptie van huurwoningdiensten neemt sterk toe, terwijl de consumptie van koopwoningdiensten juist daalt. De samenstelling van de woonconsumptie sluit na deze verandering beter aan bij de voorkeuren van de huishoudens.

⁴ Het gaat hierbij om prijsmutaties ten opzichte van een situatie zonder hervormingen. De woningprijzen zijn na de hervormingen volgens scenario A op lange termijn 18% lager dan zij geweest zouden zijn zonder hervormingen. Daarnaast is echter sprake van een onderliggende structurele woningprijsstijging van nominaal 3% per jaar. Dat betekent dat door de hervormingen de woningprijzen inderdaad eerst inzakken, maar door de structurele prijsstijging al na enkele jaren nominaal weer terug zijn op het niveau van vóór de hervormingen. Voor scenario A duurt dit acht jaar. In scenario B, waar de prijseffecten veel beperkter zijn, zijn de woningprijzen binnen vier jaar terug op het niveau van voor de hervormingen

De koopkrachteffecten, die tijdens de overgangsperiode optreden, kunnen voor verschillende groepen huishoudens verschillen. Voor huurders geldt dat deze effecten mede afhangen van de hoogte van het inkomen. Zo realiseren de huurders uit het tweede inkomensdecil vanaf 2016, het jaar waarin de beleidshervormingen van start gaan, een geleidelijke verbetering van hun koopkracht, omdat de hervormingen resulteren in een inkomenssteun die beter is gericht op huishoudens met lage inkomens. De huurders uit het vijfde inkomensdecil realiseren vanaf 2016 om dezelfde reden juist een geleidelijke verslechtering van hun koopkracht. Zij krijgen net als alle andere huurders te maken met hogere woonlasten, maar daar staat voor hen geen compensatie via de woontoeslag tegenover.

Huishoudens die ten tijde van de aankondiging van de beleidsaanpassingen al een eigen woning hebben, zien hun koopkracht onder invloed van deze aanpassingen geleidelijk afnemen. Dit ongunstige koopkrachteffect hangt samen met de daling van de huurwaarde van hun woning. Voor de huishoudens in kwestie betekent deze daling dat het volledige verlies aan fiscale subsidies voor de eigen woning een nadelig effect op de koopkracht heeft. Huishoudens die hun eerste woning pas kopen nadat de prijzen van koopwoningen onder invloed van de beleidsaanpassingen zijn gedaald, zijn beter af. Zij profiteren in de loop van de tijd weliswaar ook in steeds geringere mate van de fiscale subsidies voor de eigen woning, maar voor hen staat daar tegenover dat zij ook minder voor hun woning hebben betaald.

Scenario B: een vrijstelling van maximaal 300 duizend euro

Eigenwoningbezitters moeten ook in eindbeeld B de waarde van de eigen woning in box 3 aangeven, maar zij kunnen daarbij profiteren van een vrijstelling van maximaal 300 duizend euro (prijspeil 2005) van deze waarde. Er blijft in dit eindbeeld sprake van een fiscale subsidie voor het eigenwoningbezit. Eigenaren van een koophuis hoeven immers over maximaal 300 duizend euro van de waarde van hun woning geen vermogensrendementsheffing te betalen. De subsidie die hieruit voortvloeit, kan worden uitgedrukt als percentage van de huurwaarde van een koopwoning. Het gemiddelde subsidiepercentage voor alle koopwoningen is in eindbeeld B gelijk aan 20%.

Huurders ontvangen in eindbeeld B, naast de woontoeslag, een woonsubsidie die hun woonlasten (dat wil zeggen hun huur) met hetzelfde percentage verlaagt als de fiscale subsidie van een vergelijkbare koopwoning. Deze veronderstelling zorgt ervoor dat het woonbeleid in eindbeeld B een eigendomsneutraal karakter heeft, hoewel de gekozen fiscale behandeling van de eigen woning gepaard gaat met fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit.

De overheid voert ook in eindbeeld B een compenserende lastenverlichting door. Er is hiervoor in dit eindbeeld minder budgettaire ruimte dan in eindbeeld A, omdat de fiscale subsidies niet volledig worden afgeschaft en er – in samenhang daarmee – een woonsubsidie voor huurders

wordt geïntroduceerd. Ook in scenario B wordt een woontoeslag ingevoerd voor zowel eigenwoningbezitters als huurders.

Het belangrijkste verschil tussen de eindbeelden A en B betreft de omvang van de welvaartswinst als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt. Deze welvaartswinst is in eindbeeld B gelijk aan 3,7 miljard euro, tegenover 7,4 miljard euro in eindbeeld A. De welvaart neemt in eindbeeld B dus veel minder toe. Dit is de consequentie van het onvolledig afbouwen van de fiscale subsidies voor de eigen woning en de introductie van een woonsubsidie voor huurders. Woonsubsidies verstoren immers de beslissing van huishoudens over de samenstelling van hun consumptieve bestedingen. Als de overheid een bepaald bedrag aan woonsubsidies verstrekt, dan bereikt zij daarmee een minder grote toename van de welvaart van de huishoudens dan indien zij eenzelfde bedrag uitrekt voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting of voor verstrekking van ongebonden inkomensoverdrachten. Daar staat tegenover dat de prijzen van koopwoningen in eindbeeld B minder hard dalen. In het eerste jaar dalen de woningprijzen met 9% (15% in A), terwijl de huizenprijzen structureel 10% lager komen te liggen dan zonder hervormingen (18% in A). Er zijn dus keuzes te maken waarbij de belangen van de huidige eigenwoningbezitters moeten worden afgewogen tegen de belangen van de volgende generaties.

De beleidshervormingen leiden tevens tot een welvaartswinst op de verhuismarkt. Deze winst is in eindbeeld B net zo groot als in eindbeeld A. De impliciete en expliciete verhuisbelastingen, die uit het huidige overheidsbeleid voortvloeien, verdwijnen namelijk in beide eindbeelden volledig.

Scenario C: een vrijstelling van 56% van de waarde van de eigen woning

Ook in eindbeeld C verhuist de eigen woning van box 1 naar box 3. Eigenwoningbezitters profiteren in eindbeeld C echter van een vrijstelling van 56% van de waarde van de eigen woning in box 3. Er blijft daarmee, net als in eindbeeld B, sprake van fiscale subsidiëring van de eigen woning. De gemiddelde fiscale subsidie voor een eigenwoningbezitter is in eindbeeld C gelijk aan 12% van de huurwaarde van de woning. Wat betreft de fiscale subsidiëring van de eigen woning neemt eindbeeld C daarmee een middenpositie in tussen de eindbeelden A en B, waarin de gemiddelde fiscale subsidie voor een woningeigenaar achtereenvolgens gelijk is aan 0% en 20% van de huurwaarde.

De overheid introduceert in scenario C, net als in scenario B, een woonsubsidie voor huurders die hen een vergelijkbaar voordeel oplevert als eigenwoningbezitters ontlenden aan de fiscale subsidie voor de eigen woning. Deze woonsubsidie voor huurders bedraagt in eindbeeld C derhalve 12% van de huur.

De overheid voert ook in eindbeeld C een compenserende lastenverlichting door in de vorm van een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting en afschaffing van de overdrachtsbelasting voor de eigen woning. De totale compenserende lastenverlichting is in eindbeeld C groter dan in eindbeeld B, maar minder groot dan in eindbeeld A. Ook in eindbeeld C wordt een woontoeslag geïntroduceerd waarop zowel eigenwoningbezitters als huurders aanspraak kunnen maken.

Eindbeeld C neemt in veel opzichten een middenpositie in tussen de eindbeelden A en B. Dit geldt tevens voor de omvang van de welvaartswinst die huishoudens boeken als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt. Deze welvaartswinst bedraagt in eindbeeld C 5,6 miljard euro, tegenover 7,4 miljard euro in eindbeeld A en 3,7 miljard euro in eindbeeld B. De welvaartswinst is kleiner dan in eindbeeld A, omdat de overheid de woonsubsidies onvolledig afbouwt, maar is wel groter dan in eindbeeld B, omdat zij deze subsidies sterker vermindert dan in dat eindbeeld. Ook de effecten op de woningprijzen liggen tussen die in de twee andere scenario's in: een daling van net geen 12% in het eerste jaar, terwijl de huizenprijzen structureel een kleine 14% lager komen te liggen dan zonder hervormingen.

De beleidshervormingen leiden ook in eindbeeld C tot een welvaartswinst op de verhuismarkt. Deze winst is in dit eindbeeld net zo groot als in de eindbeelden A en B, omdat de versturende invloed van het huidige woonbeleid op de verhuisbeslissing in alle drie de eindbeelden volledig verdwijnt.

Heroverwegingen

De sterke verslechtering van de overheidsfinanciën waartoe de kredietcrisis en de daardoor veroorzaakte economische neergang hebben geleid, hebben de discussie over het woonbeleid een impuls gegeven. Volgens het kabinet Balkenende IV zijn fundamentele keuzes onvermijdelijk om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de collectieve voorzieningen te behouden. Dit kabinet heeft daarom werkgroepen ingesteld die mogelijkheden in kaart moeten brengen om de overheidsfinanciën op termijn weer gezond te maken. Een van deze werkgroepen beschouwt het geheel aan (fiscale) subsidies, belastingen, regels en instituties rond wonen: (ver)bouwen, (ver)kopen, (ver)huren en verhuizen. Deze werkgroep is verzocht om beleidsvarianten te ontwikkelen die een structurele besparing op de overheidsuitgaven (inclusief fiscale subsidies) opleveren, waarbij geldt dat ten minste één variant een structurele besparing moet opleveren van 20% op de desbetreffende collectieve uitgaven (inclusief fiscale subsidies).^b De genoemde werkgroep besteedt in haar rapport mogelijk aandacht aan (sommige van) de hervormingen van het woonbeleid die in deze studie aan de orde komen. In de voorliggende studie wordt aangenomen dat de hervormingen van het woonbeleid vergezeld gaan van compenserende lastenverlichting zodat de inkomenseffecten beperkt kunnen blijven. Indien hervormingen van dit beleid (mede) plaatsvinden om een verbetering van het structurele begrotingssaldo te realiseren, is er minder ruimte voor een dergelijke lastenverlichting dan in de beleidsscenario's van deze studie wordt verondersteld. Dergelijke hervormingen vallen in dat geval mede te beschouwen als een alternatief voor verbetering van het structurele begrotingssaldo via generieke lastenverzwaring. Als men een beeld wil hebben van de gevolgen van hervormingen van het woonbeleid die met minder generieke lastenverlichting worden gecombineerd, dan dienen bij de effecten van deze hervormingen de effecten van een generieke lastenverzwaring te worden opgeteld.

^a Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, Brief met bijlage van de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de vice-ministers-presidenten, 32 123, nr. 25, 25 september 2009.

^b Gezien de formulering van de opdracht ligt het voor de hand dat ook de impliciete subsidies voor huurders in de beschouwing worden betrokken.

1 Inleiding

Het woonbeleid

De overheid tracht in Nederland met het woonbeleid de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van woningen te vergroten. Om op deze terreinen resultaten te kunnen bereiken kent het woonbeleid een aantal instrumenten waarmee de overheid de woningmarkt ingrijpend bijstuurt. De overheidsmaatregelen in kwestie grijpen aan bij zowel de markt van koopwoningen als die van huurwoningen.

De belangrijkste overheidsbemoeienis met de markt van koopwoningen bestaat uit de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Van deze ondersteuning is sprake door de combinatie van volledige aftrekbaarheid van de rente van een hypothecaire lening en een bescheiden bijtelling van inkomsten uit de eigen woning via het eigenwoningforfait. De overheid oefent tevens invloed uit op de koopwoningmarkt via de overdrachtsbelasting. Deze belasting is verschuldigd door de koper van een bestaande woning en bedraagt 6% van de koopsom.

De overheidsinterventies op de markt voor huurwoningen bestaan uit drie elementen. De overheid beïnvloedt de woninghuren in de eerste plaats direct doordat zij de huur van de meeste huurwoningen aan een maximum bindt via de huurregulering. De overheid stelt de maximaal redelijke huur vast voor huurwoningen in het gereguleerde segment van de markt en bepaalt voor deze woningen bovendien de maximale jaarlijkse huurverhoging. De huurregulering betekent een impliciete subsidie voor huurders, omdat deze resulteert in huren die beneden het marktconforme niveau liggen.

De overheid heeft in de tweede plaats invloed op de woninghuren doordat zij de woningcorporaties een wettelijke taak heeft opgelegd wat betreft de betaalbaarheid en de kwaliteit van wonen voor huishoudens met een laag inkomen. De woningcorporaties kunnen deze taak mede vervullen dankzij de deels met overheidsgeld opgebouwde vermogens en de impliciete en expliciete subsidies en garanties waarvan zij kunnen profiteren. De woningcorporaties worden door deze overheidssteun in staat gesteld om huren te vragen die nog onder het maximum van de huurregulering liggen. Dit gedrag van de corporaties draagt bij aan de impliciete subsidies die huurders krijgen.

De overheid verstrekt in de derde plaats een huurtoeslag aan huishoudens met een laag inkomen voor wie zij de huur te hoog vindt ten opzichte van het inkomen. Deze toeslag, die in 2006 in de plaats is gekomen van de vroegere individuele huursubsidie, wordt uitbetaald door de Belastingdienst.

Overige overheidsbemoeienis met de woningmarkt

De overheid oefent niet alleen met de geschetste overheidsbemoeienis invloed op de woningmarkt uit, maar ook met het ruimtelijkeordeningsbeleid en de regelgeving voor de bouw. Met het ruimtelijkeordeningsbeleid legt de overheid planmatig vast hoe de ruimte wordt benut en ingericht. Dit beleid bepaalt de beschikbaarheid van grond voor woningbouw en heeft daarmee een belangrijke invloed op de prijzen van huizen. Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken, waaronder woningen, in Nederland minimaal moeten voldoen. Deze voorschriften zijn er met het oog op de veiligheid, de gezondheid, de bruikbaarheid van bouwwerken en het milieu. De bedoelde regelgeving heeft invloed op de bouwkosten en daarmee op de prijs van een woning.

Motieven overheidsoptreden

De overheid beïnvloedt dus met verschillende interventies het functioneren van de woningmarkt. Voor dit overheidsoptreden bestaan verschillende motieven. Dit optreden vindt onder meer plaats omdat er sprake is van marktimperfecties. Dergelijke imperfecties liggen vooral ten grondslag aan het ruimtelijkeordeningsbeleid. De overheid voert dit beleid onder meer vanwege de agglomeratievoordelen en -nadelen die kunnen optreden bij de groei van steden. Zij bevordert met het ruimtelijkeordeningsbeleid dat steden een omvang bereiken die gunstig is voor de maatschappelijke welvaart. De overheid tracht met dit beleid tevens ervoor te zorgen dat sprake blijft van voldoende open ruimte en natuur. Het marktmechanisme biedt geen uitzicht op realisatie van de genoemde doelstellingen.

Een motief voor het woonbeleid is het tegengaan van segregatie. De overheid poogt met dit beleid een zeer eenzijdige bevolkingssamenstelling van wijken tegen te gaan. Zij doet dit vanuit de overtuiging dat spreiding van bevolkingsgroepen een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart heeft. Deze spreiding wordt vooral nagestreefd met de interventies op de markt voor huurwoningen.

Aan het woonbeleid liggen tevens paternalistische motieven ten grondslag. Van een dergelijk motief is bijvoorbeeld sprake indien de overheid woonsubsidies verleent omdat zij bang is dat mensen bij afwezigheid van dergelijke subsidies te weinig geld uittrekken voor goede huisvesting. Woningdiensten hebben dan het karakter van een ‘merit good’ of – in goed Nederlands – een bemoeigoed.

De overheid voert ten slotte woonbeleid omdat zij invloed wil uitoefenen op de inkomensverdeling en de verdeling van de beschikbare woningen over huishoudens. De desbetreffende beleidsinspanningen maken deel uit van het beleid dat is gericht op een rechtvaardige of gewenste (inkomens)verdeling.

Bezwaren tegen het woonbeleid

De genoemde motieven kunnen overheidsoptreden met betrekking tot de woningmarkt rechtvaardigen. De vraag rijst echter of de overheid niet beter met minder ingrijpende overheidsinterventies zou kunnen volstaan. Dat geldt in het bijzonder voor de overheidsbemoeienis met de markten voor koopwoningen en huurwoningen. Deze bemoeienis kent namelijk een aantal problemen en nadelen.⁵

De subsidies voor zowel eigenwoningbezitters als huurders zijn in ons land niet zodanig vormgegeven dat vooral de huishoudens met lage inkomens profiteren, maar komen in hoge mate ten goede aan alle inkomensgroepen. Er is daarmee tot op zekere hoogte sprake van het rondpompen van geld: bijna alle huishoudens profiteren van deze subsidies en dragen via de belastingen ook zelf aan de financiering ervan bij. Dit rondpompen van geld gaat met een welvaartsverlies gepaard. De verstrekte subsidies vallen namelijk te typeren als gebonden inkomensoverdrachten, dat zijn overdrachten waarvan men slechts kan profiteren indien men bepaalde goederen of diensten consumeert. Het bedoelde rondpompen van geld heeft daarmee als nadeel dat de keuzevrijheid van burgers bij de besteding van hun inkomen wordt beperkt en dat zij meer middelen aan wonen spenderen dan maatschappelijk gezien doelmatig is. We zouden allemaal beter af zijn als huishoudens, overheid en verhuurders samen minder aan wonen zouden spenderen en er zo meer armslag zou ontstaan voor andere uitgaven. Het rondpompen van geld gaat bovendien met uitvoeringskosten gepaard.

Het gebonden karakter van woonsubsidies betekent tevens dat dergelijke subsidies een inefficiënt instrument zijn om de inkomensverschillen te beperken. Indien de overheid de inkomensverdeling wenst bij te sturen, dan kan zij dat beter via de belastingen of via ongebonden inkomensoverdrachten doen dan via woonsubsidies.

Een belangrijk nadeel van de impliciete en expliciete subsidies voor huurders is dat zij leiden tot een vraagoverschot naar woningdiensten van huurwoningen. Veel mensen moeten daarom bijzonder lang wachten alvorens zij erin slagen om een huurwoning met verlaagde huur te bemachtigen. Zij lijden schade gedurende de periode waarin zij op de wachtlijst staan. Ook huishoudens die het wel lukt om een sociale huurwoning te huren, kunnen schade ondervinden indien zij – bij de door het woonbeleid verlaagde huren – een voorkeur hebben voor een andere woning die groter is of op een aantrekkelijker plek staat. Hoewel de meeste van deze huishoudens niet op een wachtlijst staan, worden zij in feite wel gerantsoeneerd.

Critici van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit wijzen er onder meer op dat deze ondersteuning heeft bijgedragen aan het hoge prijspeil van woningen in ons land. Hierbij speelt

⁵ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, De woningmarkt uit het slot: Advies van de Raad van Economische Adviseurs (REA) over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, 30 507, nr. 2, 28 maart 2006. Dit advies gaat vooral in op het beleid voor huurwoningen.

het vrij inelastische karakter van het aanbod van woningen een rol. Fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit leidt tot een grotere vraag op de woningmarkt en stuwt bij een weinig elastisch aanbod de huizenprijzen op. Vooral starters op de woningmarkt ondervinden hiervan nadeel, maar ook doorstromers krijgen bij de aankoop van een duurdere woning met dit effect van de hypotheekrenteaftrek te maken.

Een nadeel van de overdrachtsbelasting is dat deze belasting de mobiliteit van huishoudens op de huizenmarkt beperkt en daarmee tevens de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting betekent immers dat iemand die een andere bestaande woning koopt, een flink bedrag aan de overheid moet afdragen. Daarnaast stimuleren de fiscale subsidies voor koopwoningen mensen om groter te gaan wonen en zo veel mogelijk met schuld te financieren. In tijden van recessie kan dit betekenen dat de woningschuld de waarde van de woning overtreft, waardoor mensen niet kunnen verhuizen, terwijl juist in recessies arbeidsmobiliteit belangrijk is. Deze rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit gaat gepaard met welvaartsverliezen. Sommige huishoudens wonen om deze reden immers niet zoals ze eigenlijk zouden willen. Voor zover mensen ervan afzien om een beter betaalde baan te accepteren die de noodzaak van een verhuizing met zich meebrengt, gaat bovendien een inkomensstijging aan hun neus voorbij. Het beleid voor huurwoningen zet op een vergelijkbare wijze een rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit van veel huishoudens die in een sociale huurwoning wonen. Het is mogelijk dat deze huishoudens van een verhuizing afzien, omdat zij inmiddels te veel verdienen om voor een andere sociale huurwoning in aanmerking te komen of omdat de woning van hun voorkeur niet wordt aangeboden in het gereguleerde deel van de huurwoningmarkt. Het huurbeleid kan voor hen om deze redenen als een impliciete verhuisbelasting werken. Zij verhuizen pas als de schade, die wordt geleden doordat de woonsituatie niet (langer) aansluit bij de woonwens, groter is dan deze verhuiskosten.

Een ander bezwaar tegen het huurbeleid is dat de verdeling van de sociale huurwoningen over de geïnteresseerde huishoudens vrij willekeurig is. Deze huurwoningen zijn bedoeld voor huishoudens met een inkomen beneden een bepaalde inkomensgrens. De wachtlijsten voor mensen uit de doelgroep zijn echter extra lang omdat veel huishoudens die in een sociale huurwoning wonen, inmiddels een inkomen hebben dat boven deze grens ligt. De bedoelde scheefwonende huishoudens behoorden wel tot de doelgroep toen zij de huurovereenkomst aangingen, maar zijn nadien meer gaan verdienen. Omgekeerd zijn er veel andere huishoudens die wel tot de doelgroep behoren, maar toch in een huis (moeten) wonen dat duurder is dan volgens de normen van de overheid bij hun inkomen past. Een deel van deze huishoudens lukt het nog wel om een woning met verlaagde huur te krijgen, maar een ander deel – de huishoudens die op de wachtlijsten staan – slaagt ook daar niet in.

De geschetste problemen en nadelen van het woonbeleid hebben tot een discussie over dit beleid geleid, die al vele jaren loopt. Het woonbeleid is als resultaat van deze discussie op

onderdelen wel iets gewijzigd, maar grote hervormingen zijn tot nu toe achterwege gebleven. Don (2005) heeft bij zijn vertrek als directeur van het CPB de woningmarkt daarom getypeerd als het vergeten hervormingsdossier. Het verdient volgens hem aanbeveling om bij het nadenken over aanpassingen van de overheidsbemoeienis met de woningmarkt alle vormen van die bemoeienis in onderlinge samenhang te bezien. Het CPB wil met deze studie een bijdrage leveren aan het publieke debat over het woonbeleid en voor beleidsmakers en politici in kaart brengen welke gevolgen te verwachten zouden zijn van mogelijke beleidshervormingen.

Verschillen met eerdere studies

Deze studie bouwt voort op eerdere studies van het CPB naar de effecten van de fiscale behandeling van de eigen woning en naar de gevolgen van de subsidiëring en de regulering van de huurwoningmarkt.⁶ In twee eerdere studies zijn reeds de consequenties in kaart gebracht van mogelijke hervormingen van het woonbeleid voor de koop- en huurwoningmarkt afzonderlijk. In de koopwoningmarktstudie bleven de gevolgen die de overheidsinterventies op de markt voor koopwoningen hebben, voor de markt voor huurwoningen buiten beschouwing. Evenzo bleven in de huurwoningmarktstudie de consequenties van de interventies op de huurwoningmarkt voor de koopwoningmarkt buiten beschouwing. De voorliggende studie behandelt mogelijke hervormingen van het totale woonbeleid en de gevolgen voor de totale woningmarkt.

Een tweede belangrijke aanvulling op de eerdere studies betreft de aandacht voor de gevolgen op de korte en middellange termijn, terwijl in de eerdere studies de aandacht beperkt bleef tot de gevolgen die mogelijke hervormingen van het woonbeleid op lange termijn hebben. Alleen al de aankondiging van toekomstige hervormingen, bijvoorbeeld, heeft onmiddellijke effecten. Zo valt te verwachten dat aankondiging van afschaffing of versoering van de fiscale subsidiëring van de eigen woning onmiddellijk in een prijsdaling van koopwoningen resulteert. Het bedrag dat potentiële kopers voor een huis van een bepaalde kwaliteit willen betalen, daalt namelijk zodra zij zich realiseren dat zij in de toekomst als huiseigenaar van een geringere fiscale subsidie kunnen profiteren.

Nadat de overheid een start met de beleidshervormingen heeft gemaakt, kan het vervolgens geruime tijd duren alvorens alle effecten van die hervormingen zichtbaar zijn geworden. Dat is het geval omdat het voor de hand ligt dat de beleidshervormingen niet ineens, maar geleidelijk tot stand komen. Daarbij komt dat aanpassingsprocessen in de economie tijd vergen. Het duurt om die reden een tijd alvorens alle effecten van beleidsaanpassingen volledig zichtbaar worden. Dat geldt in het bijzonder voor de beleidshervormingen die in deze studie centraal staan, omdat aanpassingsprocessen op de markten voor koopwoningen en huurwoningen veel tijd kosten. Dit

⁶ Zie voor de markt voor eigen woningen Van Ewijk et al. (2006) en Koning et al. (2006) en voor de markt voor huurwoningen Romijn en Besseling (2008).

hangt samen met het voorraadkarakter van deze markten. Aanpassing van zowel de voorraad koopwoningen als de voorraad huurwoningen aan gewijzigde omstandigheden moet via de netto investeringen plaatsvinden. Gegeven de beperkte omvang van de netto investeringen, ten opzichte van de voorraad, duurt het vrij lang alvorens een bepaalde verandering in een van deze voorraden is bereikt.

Opzet van deze studie

De verdere opzet van deze studie is als volgt. In hoofdstuk 2 staan om te beginnen de motieven centraal die ten grondslag kunnen liggen aan de overheidsinterventies op de woningmarkt. Deze motieven, die hiervoor al kort werden aangeduid, worden in dit hoofdstuk uitgebreid toegelicht.

Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een schets van het actuele beleid voor koopwoningen en huurwoningen. In dit hoofdstuk worden tevens de bezwaren besproken die tegen de huidige vormgeving van het woonbeleid naar voren zijn gebracht. Er worden bovendien mogelijke oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde bezwaren aangeduid.

In hoofdstuk 4 wordt daarna het model voor de woningmarkt besproken, dat ten grondslag ligt aan de analyses van de gevolgen van mogelijke hervormingen van het woonbeleid die in deze studie de revue passeren. Alvorens dit model aan de orde komt, wordt eerst ingegaan op de twee modellen die het CPB eerder heeft ontwikkeld voor de markten van achtereenvolgens koopwoningen en huurwoningen. Dit gebeurt om didactische redenen. Het is voor goed begrip van het model voor de totale woningmarkt dienstig om eerst van deze twee modellen kennis te nemen.

In de hoofdstukken 5 en 6 gaat vervolgens de aandacht uit naar denkbare hervormingen van het woonbeleid. De gevolgen van mogelijke beleidsaanpassingen worden geanalyseerd op basis van drie denkbare scenario's voor het toekomstige overheidsbeleid voor koopwoningen en huurwoningen. In elk van deze scenario's is sprake van bepaalde hervormingen van het bestaande woonbeleid. Door deze scenario's te vergelijken met een basisscenario op basis van ongewijzigd beleid kan inzicht worden geboden in de gevolgen van de beleidshervormingen die in de scenario's zijn verondersteld.

In hoofdstuk 5 wordt eerst aandacht besteed aan de gevolgen die op lange termijn vallen te verwachten. De effecten op lange termijn worden op twee manieren gepresenteerd: als procentuele afwijkingen ten opzichte van het langetermijnbeeld volgens het basisscenario en als absolute afwijkingen ten opzichte van de niveaus in het basisjaar (2005). De aldus berekende langetermijneffecten van bepaalde beleidshervormingen worden het eindbeeld van die hervormingen genoemd.

Nadat de langetermijneffecten van mogelijke beleidshervormingen aan de orde zijn geweest, gaat in hoofdstuk 6 de aandacht uit naar de effecten tijdens de transitieperiode. We gaan er daarbij van uit dat de overheid in 2011 aankondigt dat de beleidsaanpassingen in de periode 2016-2040 geleidelijk zullen worden doorgevoerd, en dat dit vervolgens in deze periode ook daadwerkelijk gebeurt. De effecten tijdens de overgangperiode worden slechts voor één van de drie scenario's voor het toekomstige woonbeleid geschetst. Dit gebeurt omdat het aanpassingsproces bij elk van de twee andere scenario's er vergelijkbaar uitziet.

2 De rol van de overheid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde om welke redenen de overheid kan besluiten tot beleidsinspanningen die gevolgen hebben voor de woningmarkt.⁷ De argumenten die voor dergelijke inspanningen worden gehanteerd komen overeen met de argumenten die doorgaans aan het overheidsoptreden ten grondslag liggen. Paragraaf 2.2 is om te beginnen gewijd aan de marktimperfecties die aanleiding voor overheidsinterventies met betrekking tot de woningmarkt kunnen zijn. Een motief voor het voeren van woonbeleid waaraan (in paragraaf 2.3) afzonderlijk aandacht wordt besteed is het tegengaan van segregatie. De overheid wil met dit beleid voorkomen dat de bevolking in bepaalde wijken zeer eenzijdig van samenstelling is. In paragraaf 2.4 staan daarna paternalistische motieven voor woonbeleid centraal. Een dergelijk motief ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan woonsubsidies die de overheid verstrekt op grond van de vrees dat huishoudens bij afwezigheid van dergelijke subsidies onvoldoende geld uittrekken voor goede huisvesting. Woonsubsidies hebben in dat geval als doel om de samenstelling van de consumptieve bestedingen van gezinnen bij te sturen in een richting die de overheid in het belang van de gezinnen acht. Een laatste motief voor woonbeleid waaraan aandacht wordt besteed is de wens van de overheid om invloed uit te oefenen op de inkomensverdeling en op de verdeling van de beschikbare woningen over huishoudens. Deze beweegredenen voor het woonbeleid komt aan de orde in paragraaf 2.5. De slotparagraaf zet de belangrijkste conclusies van het hoofdstuk op een rij.

2.2 Marktimperfecties

Veel overheidsoptreden vindt plaats omdat de markt niet perfect is. Het marktmechanisme staat bij het optreden van marktimperfecties niet garant voor een efficiënte uitkomst.

Overheidsinterventies kunnen in dat geval tot welvaartswinst leiden. Bij het optreden van marktfalen verdient overheidsbemoeienis overigens nog niet automatisch aanbeveling. De overheid is immers, net als het marktmechanisme, niet perfect. Er moet met andere woorden ook met de mogelijkheid van overheidsfalen rekening worden gehouden. Dit betekent dat de voordelen van het bestrijden van mogelijke marktimperfecties moeten worden afgewogen tegen de nadelen van het overheidsfalen waarmee overheidsoptreden gepaard kan gaan.

Diverse marktimperfecties kunnen een rechtvaardiging vormen voor overheidsbeleid dat consequenties heeft voor de woningmarkt. Tabel 2.1 somt de desbetreffende marktimperfecties op.

⁷ De beschouwingen zijn onder meer gebaseerd op Besseling et al. (2008).

Van marktfalen is onder meer sprake bij het optreden van externe effecten. Dergelijke effecten treden op indien gedragingen van consumenten of producenten vergezeld gaan van gevolgen in de vorm van kosten of baten voor derden, die niet in de prijsvorming tot uitdrukking komen. Externe effecten resulteren in inefficiënties, indien consumenten of producenten bij hun beslissingen met deze gevolgen van hun gedrag voor anderen geen rekening houden. Het optreden van externe effecten kan een argument zijn voor overheidsoptreden, als de betrokken partijen niet via vrije onderhandelingen kunnen bereiken dat wel met deze effecten rekening wordt gehouden. Er is in dat geval sprake van complexe externe effecten (zie ook het kader).

Agglomeratie-effecten

Overheidsbemoediging met de ruimtelijke ordening valt onder meer te rechtvaardigen op grond van complexe externe effecten, in de vorm van de agglomeratievoordelen en -nadelen die kunnen optreden bij de groei van steden. Steden oefenen om meerdere redenen een aantrekkingskracht uit op mensen. De inwoners van een stad kunnen in de stad vaak meer verdienen dan ergens anders, zij zijn daar dikwijls beter in staat om veel sociale contacten te hebben, zij kunnen in de stad doorgaans profiteren van meer publieke voorzieningen van hoge kwaliteit en zij hebben daar in de regel een grotere keuzevrijheid bij de besteding van hun inkomen. De genoemde voordelen zijn groter naarmate de bevolkingsdichtheid van de stad groter is. Als iemand naar de stad verhuist, gaat zijn komst daarom vergezeld van gunstige externe effecten voor de bestaande inwoners. De productiviteit van mensen, en daarmee hun loon, blijkt namelijk hoger te zijn naarmate de bevolkingsdichtheid groter is. Het wordt bij een groei van de bevolking voor de oorspronkelijke inwoners van de stad bovendien gemakkelijker om een sociaal netwerk te onderhouden. Publieke voorzieningen – zoals het openbaar vervoer en theaters – worden ten slotte vanwege schaalvoordelen goedkoper en beter en het aanbod van private goederen en diensten wordt door de grotere koopkrachtige vraag goedkoper en gevarieerder. Tegenover deze gunstige externe effecten van de groei van steden staan negatieve externe effecten van agglomeratie. Deze hebben betrekking op de nadelige effecten die de groei van steden begeleiden, zoals een toename van de verkeerscongestie, een stijging van de concentraties in de lucht van voor de gezondheid schadelijke stoffen en een toename van de geluidsoverlast.

De genoemde complexe externe effecten kunnen overheidsoptreden rechtvaardigen. De overheid kan vanwege de gunstige agglomeratie-effecten een ruimtelijkeordeningsbeleid voeren dat de ontwikkeling van grote steden bevordert. Een dergelijk beleid kan bijvoorbeeld bestaan uit het stellen van regels voor het gebruik van de ruimte. Het kan daarbij gaan om het aanwijzen van gronden die voor wonen en werken mogen worden gebruikt. De overheid kan via regelgeving bovendien proberen te bevorderen dat in de stad zo compact mogelijk wordt gebouwd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de creatie van een groene zone rond de stad. De vormgeving van dit beleid luistert vrij nauw, omdat het contraproductief kan uitpakken. Zo kan de introductie van een groene zone rond de stad ertoe leiden dat mensen juist op grotere

afstand van de stad in satellietsteden gaan wonen, zodat per saldo geen bevolkingsverdichting maar bevolkingsverduunning optreedt, of dat zij zelfs in andere regio's gaan wonen en werken.

Complexe externe effecten

Externe effecten zijn een belangrijke bron van marktfalen. Van een extern effect is sprake indien de consumptie of productie van een individuele economische agent gevolgen voor derden met zich meebrengt, die niet in de prijsvorming tot uitdrukking komen. Externe effecten resulteren in inefficiënties, indien mensen bij hun beslissingen met deze gevolgen van hun gedrag voor anderen geen rekening houden.

Economen hebben lange tijd gedacht dat voor het bestrijden van dergelijke inefficiënties overheidsoptreden vereist is. Dat optreden zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het subsidiëren van gedrag dat gepaard gaat met gunstige externe effecten en het opleggen van heffingen bij gedrag dat vergezeld gaat van ongunstige externe effecten. Coase (1960) heeft er echter op gewezen dat een maatschappelijk gewenste allocatie in het geval van externe effecten ook valt te bereiken via vrije onderhandelingen tussen marktpartijen. Om ervoor te zorgen dat de markt de maatschappelijk gewenste allocatie tot stand kan brengen, is het wel noodzakelijk dat de overheid eenduidig vastlegt wie over bepaalde eigendomsrechten beschikt.

Deze theorie kan het best worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld. Hierin is sprake van een fabriek die met haar activiteiten een rivier vervuult. De vissers die langs deze rivier hun beroep uitoefenen ondervinden nadeel van deze vervuiling, omdat de opbrengst van de visvangst daardoor lager uitvalt. Volgens Coase moet de overheid in dit geval vastleggen of de vissers recht hebben op schoon viswater of dat de fabriek het recht heeft om de rivier te vervuilen. We staan eerst stil bij de casus waarin de vissers recht hebben op schoon viswater. De fabriek kan onder deze omstandigheid proberen om de vissers via het betalen van een schadevergoeding te laten instemmen met een zekere mate van vervuiling. De onderneming internaliseert door deze schadevergoeding het negatieve externe effect van haar productie. Zij zal, zodra een afspraak met de vissers is gemaakt, de vervuiling van de rivier beperken om daarmee de te betalen schadevergoeding binnen de perken te houden. De vissers krijgen tegelijkertijd een compensatie voor de schade die zij lijden in de vorm van de vervuiling.

Het is ook denkbaar dat de overheid de fabriek het recht verleent om de rivier te vervuilen. De vissers kunnen dan aan de onderneming vragen om in ruil voor een bepaalde vergoeding de vervuiling van de rivier in zekere mate te beperken. Ook in dit geval internaliseert de onderneming het negatieve externe effect van haar productie. Zij zal immers een geringere vergoeding van de vissers krijgen naarmate zij de rivier meer vervuult. Indien de fabriek het recht heeft om de rivier te vervuilen kan hetzelfde productie-evenwicht tot stand komen als in de casus waarin de vissers recht hebben op een schone rivier. De verdeling van het inkomen over de fabriek en de vissers zal in deze twee gevallen echter uiteraard verschillen. De vissers profiteren ervan als de fabriek de rivier in beginsel niet mag vervuilen. Zij ontvangen dan immers een schadevergoeding van de fabriek. Omgekeerd profiteert de onderneming ervan indien zij het recht heeft om te vervuilen. Zij kan onder deze omstandigheid immers betalingen van de vissers tegemoet zien.

Voor het internaliseren van externe effecten is dus niet altijd overheidsoptreden nodig. De markt kan soms het werk doen. De door Coase bedoelde onderhandelingen zijn echter alleen praktisch haalbaar als de transactiekosten van deze onderhandelingen niet al te hoog zijn, omdat deze anders niet tot stand zullen komen. Teulings et al. (2005) spreken van complexe externe effecten, indien er sprake is van externe effecten die niet via vrije onderhandelingen tussen marktpartijen kunnen worden geïnternaliseerd.

Open ruimte en natuur als collectieve goederen

Van een zuiver collectief goed is sprake indien het onmogelijk is om te voorkomen dat individuen van het desbetreffende goed profiteren, terwijl bovendien het profijt dat iemand van het goed heeft niet ten koste gaat van het profijt dat anderen ervan kunnen hebben. Dergelijke goederen kunnen niet door ondernemingen worden voortgebracht, omdat niemand bereid is om ervoor te betalen. Als de samenleving over zuiver collectieve goederen wenst te beschikken, dan is daarvoor overheidsoptreden nodig. De overheid kan wel voor de financiering van dergelijke goederen zorgen, omdat zij in staat is om de burgers belastingen te laten betalen.

Open ruimte en natuur vallen te karakteriseren als zuiver collectieve goederen. Bij afwezigheid van overheidsoptreden neemt de hoeveelheid open ruimte en natuur snel af, omdat de eigenaren in dat geval waarschijnlijk vrij snel een andere bestemming voor de gronden in kwestie kiezen. Als zij door een beperking van hun eigendomsrechten daartoe niet in staat zijn, kunnen de eigenaren hun bezit niet gemakkelijk rendabel exploiteren. Het is immers niet eenvoudig om degenen die van hun bezit profiteren daarvoor te laten betalen, omdat mensen die niet willen betalen, dit profijt niet gemakkelijk valt te onthouden. Het gebruik van open ruimte en natuur is bovendien doorgaans niet rivaliserend: het genot van de een gaat meestal niet ten koste van het genot van de ander.

De beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om agglomeratievorming te stimuleren, dienen tegelijkertijd ook om de beschikbaarheid van open ruimte en natuur veilig te stellen. Er zijn daarnaast andere instrumenten voor het behoud van open ruimte en natuur van belang. Zo voorziet de planschaderegeling in ons land in een vergoeding van schade die optreedt bij verlies van open ruimte. De eigenaar van een woning heeft bij wijziging van een bestemmingsplan bijvoorbeeld recht op een vergoeding voor de waardedaling van de woning die bij een dergelijk verlies mogelijk is. De overheid kan de beschikbaarheid van open ruimte en natuur tevens proberen te waarborgen door zelf natuurgebieden te beheren of door subsidies voor natuurbeheer te verstrekken aan particuliere of semipublieke instellingen.

De prijs van een strikt ruimtelijkeordeningsbeleid

Bij het voeren van beleid moet de overheid rekening houden met het bekende adagium: *No pain, no gain*. Als zij een bepaalde doelstelling wenst te realiseren, dan zijn daarvoor namelijk maatregelen vereist die het in de regel lastiger maken om een andere doelstelling te bereiken. De overheid krijgt bij het voeren van beleid dus met afruilen tussen beleidsdoelstellingen te maken. Dat is ook hier het geval. Een strikt ruimtelijkeordeningsbeleid is een geschikt instrument om voldoende open ruimte en natuur veilig te stellen en draagt daarmee rechtstreeks bij aan de maatschappelijke welvaart. Daar staat echter tegenover dat een dergelijk beleid tot een krapte op de woningmarkt leidt en daarmee tot een hoog prijspeil van woningen. Dit hoge prijspeil gaat gepaard met hoge woonlasten voor zowel eigenwoningbezitters als huurders en betekent daarmee een verlies aan consumentensurplus. Hier staat weliswaar een welvaartswinst

tegenover voor de eigenaren van woningen en van grond die voor woningbouw bestemd is, maar deze winst is geringer dan het welvaartsverlies dat de woonconsumenten boeken.

Het strikte ruimtelijkeordeningsbeleid verklaart niet alleen het hoge prijsniveau van woningen in ons land, maar biedt tevens een verklaring voor de sterke prijsstijging van woningen in de afgelopen vijftig jaar die hiervoor heeft gezorgd. In dit verband moet worden bedacht dat de sterke toename van de vraag naar woningen als gevolg van de groei van het aantal huishoudens en van de welvaart niet of nauwelijks gepaard is gegaan met een versoepeling van het ruimtelijkeordeningsbeleid. Zo zijn de grenzen van het Groene Hart in de afgelopen vijf decennia weinig veranderd, zeker als men bedenkt dat het aantal huishoudens in Nederland in deze periode meer dan verdubbeld is en het reële nationale inkomen zelfs vervijfvoudigd. Het effect van het open houden van het Groene Hart op het prijspeil van woningen is in de loop van de tijd dan ook steeds groter geworden. De vraag naar grond voor woningbouw is door de groei van het aantal huishoudens en de welvaart immers sterk toegenomen.

De opgetreden sterke stijging van woningprijzen valt overigens niet uitsluitend uit het gevoerde strikte ruimtelijkeordeningsbeleid te verklaren, maar hangt daarnaast samen met andere institutionele factoren. Zo vertragen moeizame onderhandelingsprocessen tussen grondeigenaren, projectontwikkelaars en gemeenten vaak de realisatie van nieuwbouwprojecten, waardoor het aanbod van woningen kleiner is dan bij een snelle besluitvorming over dergelijke projecten mogelijk zou zijn. Ook de regulering van de woningkwaliteit via het Bouwbesluit gaat vergezeld van een opwaartse invloed op de huizenprijzen. Daarnaast speelt een rol dat het aanbod van huurwoningen wordt gedrukt door de huurregulering, omdat nieuwbouw van de desbetreffende huurwoningen hierdoor minder rendabel is. Deze regulering verlaagt voor de bewoners van huurwoningen daarom weliswaar de woonlasten, maar zorgt tegelijkertijd via haar effect op het aanbod van huurwoningen voor een opwaarts effect op de huren van woningen met een niet-gereguleerde huur en op de prijzen van koopwoningen. Van belang is tevens dat het aanbod van woningen in feite door de overheid wordt bepaald, aangezien voor nieuwbouwplannen goedkeuring vereist is in bestemmingsplannen. De overheid stelt niet alleen het aantal woningen vast, maar ook de kwaliteit (locatie, type) van de te bouwen woningen. De desbetreffende procedures vergen doorgaans veel tijd en zijn daarmee mede verantwoordelijk voor de al genoemde trage realisatie van nieuwbouwprojecten. Van nog groter belang is waarschijnlijk dat directe regulering van het woningaanbod slechts mogelijk is indien men beschikt over een raming van de toekomstige vraag naar woningen. Een dergelijke raming komt in ons land tot stand met behulp van demografische modellen en op basis van enquêteresultaten van woningbehoefteonderzoeken. Een deel van het tekort aan woningen valt vermoedelijk te verklaren uit een onderschatting van de woningbehoefte waartoe deze manier van ramen leidt. Hierbij dreigt de invloed van de inkomensstijging op de vraag naar woningen namelijk buiten beschouwing te blijven.

Welke invloed hebben het ruimtelijkeordeningsbeleid en andere institutionele obstakels voor een flexibele woningmarkt gezamenlijk op het prijspeil van woningen? Een conservatieve schatting van deze invloed is dat de woningprijzen daardoor gemiddeld een derde hoger zijn dan zonder deze invloed het geval zou zijn. De bedoelde factoren zijn, anders gezegd, verantwoordelijk voor een verstorende heffing op de huizenprijzen van omstreeks 33%.⁸ De eigenaren van woningen en van grond met een woningbestemming profiteren van deze heffing. Het hogere prijspeil van woningen resulteert echter in hogere woonlasten voor zowel eigenwoningbezitters als huurders, zodat het consumentensurplus daalt. Per saldo neemt de maatschappelijke welvaart, zoals hiervoor al is opgemerkt, af.

Het strikte beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening gaat tevens met indirecte welvaartseffecten gepaard. Zo zijn de onderhandelingen over grond voor woningbouw in ons land tijdrovend en mede om die reden kostbaar. Tijdens deze onderhandelingen tracht elk van de betrokken partijen een zo groot mogelijk deel van de schaarstepremie die onderdeel uitmaakt van de grondprijs, naar zich toe te trekken. De kosten die de partijen in het onderhandelingsproces maken vallen tot op zekere hoogte als verspilling te beschouwen. Hun activiteiten staan in de literatuur bekend als *rent seeking*, dat zijn inspanningen waarmee een groter aandeel in het nationale inkomen wordt nagestreefd, die geen invloed op de hoogte van dit inkomen hebben. Indirecte welvaartsschade treedt tevens op, omdat het ruimtelijkeordeningsbeleid en de overige institutionele obstakels voor een flexibele woningmarkt ervoor zorgen dat werken minder aantrekkelijk is. Dit is het gevolg van het feit dat de bedoelde factoren woningen en daarmee woningdiensten duurder maken. Het accepteren van een baan wordt hierdoor minder aantrekkelijk, zodat sprake is van een ongunstig effect op het arbeidsaanbod. Ervan uitgaande dat huishoudens met een hoger inkomen meer woningdiensten willen consumeren, neemt voor hen door de duurdere woningdiensten bovendien de prikkel af om veel uren te werken. Ook om deze reden wordt het arbeidsaanbod ongunstig beïnvloed. Het ruimtelijkeordeningsbeleid zorgt er ten slotte voor dat potentiële agglomeratievoordelen niet worden gerealiseerd. Als de overheid bijvoorbeeld grenzen stelt aan de groei van een bepaalde stad, dan valt daarmee weliswaar een gunstig welvaartseffect te bereiken via het behoud van open ruimte en natuur, maar daar kan een ongunstig welvaartseffect tegenover staan indien mogelijke agglomeratievoordelen niet worden geboekt.

⁸ Besseling et al. (2008), p. 32.

De theorie van Ricardo

Een bekend misverstand is dat de prijzen van woningen in ons land hoog zouden zijn, omdat de grondprijzen hoog zijn. De causaliteit is echter andersom: de grondprijzen zijn hoog, omdat de prijzen van woningen hoog zijn. De theorie van Ricardo ter verklaring van de pacht op landbouwgrond komt van pas als men dit wil begrijpen. Deze Britse econoom wees erop dat de kwaliteit van landbouwgronden verschilt. Boeren beginnen met het in cultuur brengen van de beste landbouwgrond, omdat zij op die grond met relatief weinig inzet van arbeid en kapitaal een bepaalde oogst kunnen realiseren. De groei van de economie gaat echter gepaard met een toename van de vraag naar landbouwproducten, waardoor de boeren na verloop van tijd ook landbouwgronden van mindere kwaliteit in gebruik moeten nemen. Zodra dat gebeurt, ontstaat er concurrentie tussen de boeren om de goede grond. Alle boeren willen immers het liefst op deze grond hun bedrijf uitoefenen. Het eind van het liedje is dat de boeren op de goede grond een zodanige pacht moeten betalen, dat het voordeel dat het gebruik van deze grond hen oplevert via de pacht volledig toevalt aan de grondeigenaar. De pacht op de marginale grond, dat is de slechtste kwaliteit grond die op een bepaald moment in gebruik is, bedraagt in deze gedachtegang steeds nul. De boeren op de betere gronden moeten een hogere pacht betalen naarmate het kwaliteitsverschil met de marginale grond groter is. Een bekend citaat van Ricardo is: *“The price of corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because the price of corn is high.”* De prijs van landbouwproducten is met andere woorden niet hoog omdat de boeren pacht moeten betalen, maar de boeren betalen op de betere gronden pacht omdat de opbrengst van de oogst hen daartoe in staat stelt.

Voor de prijsvorming op de woningmarkt geldt een analoge redenering. Veel mensen wonen het liefst op een bepaalde plek, bijvoorbeeld in het centrum van Amsterdam of Utrecht. De groei van de bevolking en van de welvaart leidt er echter toe dat ook op andere plaatsen in het land moet worden gebouwd. Als er op minder geliefde plekken woningen beschikbaar komen, ontstaat er een wedijver tussen de mensen om de huizen op de meest gewilde plaatsen. Deze wedijver leidt ertoe dat de woningen op de populairste locaties in prijs stijgen. Deze prijsstijging komt tot uitdrukking in de waarde van de grond waarop deze huizen zijn gebouwd. De bouwkosten van woningen verschillen immers niet sterk tussen de woningen op de geliefde plaatsen en die op de minder populaire plekken. Er is dus sprake van een schaarstepremie als onderdeel van de prijs van grond voor woningbouw op de gewilde plaatsen. Deze schaarstepremie valt te vergelijken met de pacht op de betere landbouwgronden uit de theorie van Ricardo en is hoger naarmate de locatie van een woning aantrekkelijker is.

Gunstige externe effecten van goed onderhouden panden

Goed onderhouden huizen gaan gepaard met gunstige externe effecten voor anderen dan de eigenaren, omdat de mensen die in de buurt van deze huizen wonen hiervan meeprofiten. Het woongenot van mensen is immers groter naarmate de omgeving van hun woning er aantrekkelijker uitziet. Dit grotere woongenot kan tot uitdrukking komen in een hogere prijs van de woning. Ook de aanwezigheid van mooie (monumentale) gebouwen kan gepaard gaan met dergelijke gunstige externe effecten. Eerder is echter geconstateerd dat externe effecten uitsluitend overheidsoptreden nodig maken, als deze effecten niet via vrije onderhandelingen kunnen worden geïnternaliseerd. Er is in dat geval sprake van complexe externe effecten. Of de hiervoor bedoelde externe effecten als complex vallen te kwalificeren hangt af van het antwoord op de vraag of afspraken tussen private partijen ertoe kunnen leiden dat met deze effecten rekening wordt gehouden. Er zijn private arrangementen denkbaar om bijvoorbeeld goed onderhoud te bevorderen. In een straat met veel eigenwoningbezitters kan een sociale code van ‘goed onderhoudsgedrag’ ontstaan. Bij huurhuizen kan het arrangement nog iets verder gaan dan een sociale code of afspraken tussen verhuurders. Als goed onderhoud invloed heeft

op de waarde van nabijgelegen andere woningen, dan is dit voor verhuurders een reden om het huizenbezit niet te spreiden maar juist te concentreren, zodat zij de staat van het onderhoud van de woningen in een hele straat of buurt in eigen hand hebben. Dit kan verklaren waarom woningcorporaties vaak eigenaar zijn van nagenoeg alle woningen in een straat of buurt. Dergelijk eigendom stelt woningcorporaties tevens in staat om, al dan niet in samenwerking met de gemeenten, bepaalde lokale publieke goederen aan te bieden, bijvoorbeeld voorzieningen die als doel hebben om de leefbaarheid van de buurt te verbeteren. Als de woningen in een bepaalde buurt in vele handen zijn, zullen de eigenaren veel minder snel daartoe bereid zijn, omdat zij dan zullen proberen als *free rider* van de inspanningen van anderen te profiteren.

Het voorgaande neemt niet weg dat de bedoelde gunstige externe effecten toch aanleiding kunnen zijn voor bepaalde vormen van overheidsingrijpen op lokaal niveau. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de activiteiten van een welstandscommissie, voorschriften in bestemmingsplannen en monumentenzorg. Gemeenten kunnen daarnaast de regie in handen nemen bij stedelijke vernieuwing, als de woningcorporaties dat niet zelf doen.

Externe effecten van eigenwoningbezit

Als rechtvaardiging voor de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning in ons land wordt wel aangevoerd dat bewoners van een eigen woning hun huis beter onderhouden dan huurders. Eigenwoningbezit zou daarmee een gunstige invloed hebben op de leefbaarheid van de wijk. De gunstige externe effecten van de onderhoudsinspanningen van eigenwoningbezitters zouden volgens deze redenering een fiscale subsidie voor eigenwoningbezit rechtvaardigen. Hoewel de omvang van deze externe effecten lastig valt te meten, is deze omvang echter zonder twijfel veel kleiner dan de fiscale subsidie die de huidige fiscale behandeling van de eigen woning kenmerkt.

Bij dit motief voor fiscale subsidiëring van de eigen woning past bovendien als kanttekening dat eigenwoningbezit ook met ongunstige externe effecten gepaard kan gaan. Dit is het geval omdat de verhuismobiliteit van eigenwoningbezitters kleiner is dan die van huurders van geliberaliseerde huurwoningen.⁹ Een toename van het eigenwoningbezit resulteert om die reden in een afname van de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt. Dit schaadt de welvaart omdat dit betekent dat productiviteitswinsten achterwege blijven die het resultaat van baanwisselingen kunnen zijn. Er treden hierbij externe effecten op, omdat niet alleen de minder mobiele eigenwoningbezitters productiviteitswinsten kunnen missen, maar ook anderen met wie zij in het geval van mobiliteit zouden samenwerken. Voor zover de minder mobiele eigenwoningbezitters zelf productiviteitswinsten missen, komt het nadeel daarvan bovendien

⁹ De verhuismobiliteit van huurders van sociale huurwoningen is lager dan die van huurders van geliberaliseerde huurwoningen vanwege het bestaan van wachtlijsten voor sociale huurwoningen. Voor zover deze huurders een inkomen boven de desbetreffende inkomensgrens verdienen, komen ze bovendien niet in aanmerking voor een andere sociale huurwoning.

niet volledig bij hen zelf terecht in de vorm van een lager loon, maar ook bij anderen. Dit lagere loon resulteert namelijk in een geringere afdracht van belastingen. Als mensen zonder te verhuizen een andere baan accepteren, is een ongunstig extern effect mogelijk in de vorm van meer congestie op de wegen, indien zij voor deze baan op werkdagen een grotere afstand moeten overbruggen. De geringere verhuismobiliteit van eigenwoningbezitters is overigens in hoge mate het resultaat van de overdrachtsbelasting. Als deze belasting er niet zou zijn, zouden de bedoelde negatieve externe effecten van het eigenwoningbezit dus kleiner zijn.¹⁰

Het eigenwoningbezit heeft derhalve niet alleen positieve, maar ook negatieve externe effecten. Het is onbekend of per saldo sprake is van een gunstig dan wel een ongunstig extern effect. Het per saldo resulterende externe effect is echter waarschijnlijk niet groot. Aan het optreden van externe effecten valt dus geen argument te ontleen voor subsidies voor de eigen woning, en overigens evenmin voor een heffing op deze woning.

Bij het genoemde argument voor de bestaande fiscale subsidies voor de koopwoning past tevens als kanttekening dat de overheid de verdeling van de huishoudens over koopwoningen en huurwoningen niet alleen beïnvloedt via deze subsidies, maar ook via haar bemoeienis met de markt voor huurwoningen. De fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit verlaagt de woonlasten voor eigenwoningbezitters en stimuleert daarmee de vraag naar koopwoningdiensten. Het beleid voor huurwoningen resulteert tegelijkertijd in lagere woonlasten voor huurders en stimuleert daarmee juist de vraag naar huurwoningdiensten. Dit is echter niet het enige effect van het beleid voor huurwoningen. Dit beleid beperkt immers het aanbod van huurwoningen, waardoor veel (potentiële) huurders op een wachtlijst terechtkomen. Dit leidt ertoe dat sommigen de huurwoningmarkt verlaten richting de koopwoningmarkt dan wel op latere leeftijd ervan afzien om te gaan huren, bijvoorbeeld om op die manier het eigen vermogen in de koopwoning voor consumptieve doeleinden vrij te maken. Het beleid voor huurwoningen remt dus de vraag naar koopwoningdiensten af omdat het de woonlasten van huurders verlaagt, maar stimuleert deze vraag juist via het ongunstige effect op het aanbod van huurwoningen. Berekeningen op basis van het model voor de woningmarkt, dat in hoofdstuk 4 aan de orde komt, laten zien dat het huidige beleid voor huurhuizen per saldo tot een grotere omvang van de koopsector en een geringere omvang van de huursector leidt. De overheid bevordert in ons land het eigenwoningbezit dus niet alleen met de fiscale subsidiëring van de eigen woning, maar ook met haar beleid voor huurwoningen.

Indien huurders hun woning minder goed onderhouden dan eigenwoningbezitters, heeft dat uiteraard niet alleen gevolgen voor de andere bewoners van de wijk, maar ook voor de eigenaren van de huurwoningen. Als huurders minder zorgvuldig met hun woning omgaan dan eigenwoningbezitters, ligt het immers voor de hand dat de kosten van onderhoud en afschrijving

¹⁰ Van Vuuren en Van Leuvensteijn (2007).

voor de eigenaren van huurwoningen daardoor ongunstig worden beïnvloed. Dit gegeven maakt geen overheidsoptreden noodzakelijk. De kosten van onderhoud en afschrijving kunnen door de eigenaar van een huurwoning, bij geliberaliseerde huren, immers in rekening worden gebracht bij de huurders. Als huurders hun woning minder goed onderhouden dan eigenwoningbezitters, dan ligt het voor de hand dat de woonlasten van een huurder van een woning om die reden hoger zijn dan de woonlasten van de eigenaar van een woning van vergelijkbare kwaliteit.

Tabel 2.1 Marktimperfecties die een motief voor overheidsbemoeienis met de woningmarkt kunnen zijn

Externe effecten

Agglomeratievoordelen en -nadelen bij de groei van steden

Gunstige externe effecten van goed onderhouden woningen en mooie (monumentale) gebouwen

Ongunstige externe effecten van vervuilende, lawaaiige of gevaarlijke industrieën

Collectieve goederen

Open ruimte en natuur

Marktmacht

Marktmacht van grondeigenaren

Marktmacht van verhuurders

Schaalvoordelen

Bij nieuwbouw, groot onderhoud en renovatie

Asymmetrische informatie

Informatieasymmetrie tussen de potentiële kopers en de verkoper van een woning

Negatieve externe effecten

Hiervoor ging de aandacht uit naar de gunstige externe effecten van goed onderhouden woningen en mooie (monumentale) gebouwen. Indien vervuilende, lawaaiige of gevaarlijke industrieën zich in de nabijheid van woningen vestigen, treden omgekeerd negatieve externe effecten op. Het woongenot van de bewoners van deze woningen neemt hierdoor immers af. Dit geringere woongenot kan gepaard gaan met een daling van de woningprijzen.

Deze negatieve externe effecten kunnen een argument voor overheidsingrijpen zijn. Ter bestrijding van deze effecten komt vooral specifiek beleid in aanmerking, zoals regels die vervuilende activiteiten tegengaan. De overheid kan deze effecten daarnaast ook met het ruimtelijkeordeningsbeleid bestrijden. Zij kan bijvoorbeeld rondom een vliegveld dat wil uitbreiden een zone instellen waar niet mag worden gebouwd, om daarmee ongunstige externe effecten tegen te gaan. De overheid kan bij zo'n uitbreiding ook besluiten om subsidies te verschaffen voor woningisolatie of voor de sloop van woningen.

Marktmacht van grondeigenaren

Het marktmechanisme levert geen goede resultaten op als bepaalde marktpartijen over een machtspositie beschikken. De overheid kan het daarom tot haar taak rekenen om dergelijke machtsposities te bestrijden. Grond is een heterogeen goed waarvan de aantrekkelijkheid in

hoge mate locatiegebonden is. Eigenaren van stukken grond op sleutelposities, of dit nu projectontwikkelaars zijn of boeren, hebben dan ook marktmacht. Deze marktmacht kan aanleiding zijn voor overheidsoptreden. Het traditionele voorbeeld is de grond die nodig is voor het aanleggen van een weg of spoorverbinding. Als de mogelijkheden om de route te verleggen beperkt zijn, kunnen grondeigenaren een aanzienlijke premie incasseren. Ook het feit dat de waarde van woningen locatiegebonden is, geeft grondeigenaren marktmacht. Als een locatie aantrekkelijker wordt voor woningbouw, bijvoorbeeld door een wijziging in een bestemmingsplan, kan de grondeigenaar een hogere prijs voor de grond eisen. Bij een sterke concurrentie op de grondmarkt hoeft dit geen al te groot probleem te zijn. Maar bij een restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid, waarbij sprake is van woningbouwplannen op een beperkt aantal locaties, kan een kleine groep grondeigenaren plotseling een sleutelpositie in handen krijgen die zij kunnen uitbuiten. Ook bij herstructurering van stadswijken kan dit probleem optreden. In beide gevallen kan de eigenaar van een bepaald stuk grond het proces aanzienlijk vertragen en de ontwikkelingskosten sterk opdrijven.

Om dit soort problemen te voorkomen, hebben diverse gemeenten de grond zelf in eigendom. Veel landen kennen bovendien een onteigeningswet en een wettelijke bepaling op grond waarvan de overheid een voorkeursrecht heeft bij de aankoop van grond. Dit is ook in Nederland het geval. De marktmacht van grondeigenaren kan tevens worden ingeperkt als de overheid bij plannen voor nieuwbouw of herstructurering van stadswijken kan laten zien over meerdere opties te beschikken.

Marktmacht van verhuurders

Machtsposities zijn ook mogelijk op de markt voor huurwoningen. Verhuizen kost veel geld en energie. Mensen willen bovendien niet graag verhuizen als zij emotioneel gebonden zijn geraakt aan hun woning. Deze verhuiskosten geven de verhuurder een machtspositie in de onderhandelingen over de hoogte van de huur. Deze marktmacht maakt op zich beschouwd geen overheidsoptreden nodig, omdat huurders kunnen aandringen op een meerjarig huurcontract. Huurders hebben bovendien ook een bepaalde machtspositie. Voor verhuurders gaat het wisselen van huurder immers eveneens met kosten gepaard, zoals de kosten van tijdelijke leegstand. Toch kan de overheid het wenselijk vinden om de marktmacht van verhuurders in te perken. Zij kan dit doen door huurverhogingen die na de totstandkoming van een huurovereenkomst worden doorgevoerd, te maximeren. De overheid doet dat in ons land voor de woningen in het gereguleerde deel van de markt voor huurwoningen.

Schaalvoordelen

Soms kan overheidsoptreden gewenst zijn om bij bepaalde activiteiten of productie schaalvoordelen te kunnen realiseren. Bij nieuwbouw, groot onderhoud en renovatie kan van dergelijke voordelen sprake zijn. Woningcorporaties en institutionele beleggers met geconcentreerd woningbezit slagen er zelf in om die voordelen te plukken. Bij gespreid

grondeigendom en woningbezit is echter een zekere mate van coördinatie vereist om de schaalvoordelen ten volle te kunnen benutten. Soms kan daarbij een zekere mate van dwang nodig zijn, omdat anders één enkele grondeigenaar of woningbezitter heel de operatie onnodig duur kan maken door medewerking te weigeren. Hier is sprake van een coördinatieprobleem dat meestal niet alleen door de markt kan worden opgelost. Flankerende regelgeving is doorgaans ook nodig. Er kunnen zelfs situaties zijn waarin regie vereist is. Omdat het om lokale projecten gaat, moet die gestalte krijgen via ingrijpen van de gemeenten of de provincies, en niet van de rijksoverheid.

Asymmetrische informatie

Voor een goede werking van de markteconomie is het vereist dat de economische agenten goed zijn geïnformeerd. Indien de potentiële koper van een goed of dienst niet over dezelfde informatie beschikt als de verkoper, is niet aan deze voorwaarde voldaan. In een dergelijke situatie, waarin sprake is van asymmetrische informatie, kan er aanleiding zijn voor overheidsoptreden.

Iemand die overweegt om een bepaalde woning te kopen weet veel minder van die woning dan de verkoper. Er is dus sprake van asymmetrische informatie over de kwaliteit van de woning. Deze informatieasymmetrie maakt echter geen overheidsoptreden noodzakelijk. Elke potentiële koper kan immers een technisch rapport laten opstellen door een bouwkundig expert. Als de overheid toch wenst op te treden, valt te denken aan een verplichting voor kopers om gebreken te melden en/of het introduceren van een aansprakelijkheid van de verkoper voor gebreken die na de verkoop aan het licht komen. In ons land is sprake van zowel de bedoelde verplichting als de vermelde aansprakelijkheid.

2.3 Tegengaan van segregatie

De overheid voert onder meer woonbeleid om daarmee segregatie tegen te gaan. Van dit verschijnsel is sprake indien een bepaalde groep mensen zich afzondert van de rest van de maatschappij en probeert binnen het eigen gebied bepaalde waarden en normen te handhaven. Segregatie uit zich in een zeer eenzijdige samenstelling van de bevolking in bepaalde wijken.

Segregatie wordt vaak gezien als een ongewenste uitkomst van een vrije woningmarkt. Bij afwezigheid van overheidsoptreden is het inderdaad denkbaar dat segregatie ontstaat. Etnische segregatie is mogelijk indien mensen het als nadelig ervaren indien in hun buurt mensen met een andere etnische achtergrond wonen, terwijl zij het juist prettig vinden als in hun omgeving mensen met dezelfde etnische achtergrond gevestigd zijn. Inkomenssegregatie kan optreden omdat de aanwezigheid van hoogopgeleide mensen in een wijk vergezeld kan gaan van gunstige externe effecten voor andere hoogopgeleide inwoners. Deze externe effecten kunnen vooral bestaan uit een gunstige invloed op de arbeidsproductiviteit en daarmee op het loon. Bij

beide geschetste vormen van segregatie is de bevolkingsgroep die al relatief sterk in een bepaalde wijk is vertegenwoordigd bereid om een hogere huur of een hogere koopsom te betalen voor huizen in deze wijk, waardoor de andere bevolkingsgroepen worden weggedrukt. Die laatste groepen zijn juist bereid om meer te betalen voor woningen in andere wijken waarin hun groepsgenoten al relatief sterk zijn vertegenwoordigd.

Segregatie kan een ongunstige invloed op de welvaart hebben indien verschillende bevolkingsgroepen daardoor van elkaar vervreemden en als gevolg daarvan de onderlinge spanningen oplopen. De welvaart kan eveneens schade ondervinden onder invloed van zogenoemde sociale externe effecten. Hiervan is sprake indien de preferenties en normen van mensen mede worden gevormd door de preferenties en normen van anderen in hun directe omgeving. Het overheidsbeleid dat is gericht op het tegengaan van segregatie, steunt onder meer op de overtuiging dat spreiding van verschillende bevolkingsgroepen gewenst is, omdat een concentratie van mensen die ongewenst gedrag vertonen tot bijzonder grote problemen kan leiden. De vrees bestaat met andere woorden dat mensen die het bedoelde gedrag vertonen door het verkeerde voorbeeld van hun burens zich nog onwenselijker gaan gedragen. Het is overigens geen uitgemaakte zaak dat spreiding inderdaad een gunstig effect heeft. Immers, door spreiding wordt de groep die door een slecht voorbeeld kan worden 'aangestoken' juist groter. Spreiden is alleen doelmatig als de mensen die ongewenst gedrag laten zien, het meest worden beïnvloed door anderen die vergelijkbaar gedrag aan de dag leggen. Er vindt in dat geval bij als het ware een versterking van het ongewenste gedrag plaats.

Tegenover de genoemde ongunstige invloeden die segregatie op de welvaart kan hebben staat een mogelijk gunstig welvaartseffect indien mensen het prettig vinden om in een wijk te wonen waarvan de meeste inwoners dezelfde etnische achtergrond hebben. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien mensen met dezelfde etnische achtergrond zich met elkaar verbonden voelen, waardoor sprake is van een gunstige invloed op de sociale cohesie. Een positief effect op de welvaart is ook mogelijk indien in wijken waarin veel hoogopgeleiden wonen sprake is van een gunstige invloed op de arbeidsproductiviteit en daarmee op het loon van de buurtbewoners. Het is niet duidelijk of segregatie langs de genoemde kanalen per saldo een ongunstige dan wel juist gunstige invloed op de maatschappelijke welvaart heeft.

Amerikaans onderzoek voor achterstandswijken wijst erop dat segregatie doorgaans een positief effect heeft op de inkomens van de bewoners en op de beheersing van de Engelse taal. Voor de bevolkingsgroepen met de laagste opleidingsniveaus pakt segregatie echter nadelig uit.¹¹ Nederlands onderzoek laat zien dat er nauwelijks een verband bestaat tussen de arbeidsmarktpositie van allochtonen en het al dan niet wonen in wijken waarin relatief veel

¹¹ Cutler et al. (2008).

allochtonen gevestigd zijn.¹² De concentratie van hoge werkloosheid en criminaliteit onder bepaalde bevolkingsgroepen is dus mogelijk niet het gevolg van segregatie, maar zou andere oorzaken kunnen hebben.

Er is voor de overheid nog een ander argument om segregatie te bestrijden. Daarbij gaat het om segregatie in de vorm van een samenklontering in bepaalde wijken van sociaal zwakke groepen. Als daarvan sprake is, kan een zichzelf versterkend proces op gang komen dat ertoe leidt dat deze wijken geleidelijk verpauperen. Indien een buurt achteruitgaat, nemen voor verhuurders namelijk de prikkels af om woningen in een goede conditie te houden en om te investeren in de leefbaarheid van de wijk, terwijl tegelijkertijd huurders die (nog) kunnen kiezen worden gestimuleerd om te trachten elders een woning te vinden. De Rotterdamse wijk Spangen wordt wel beschouwd als een voorbeeld van een wijk waar een dergelijk proces tot verpaupering heeft geleid.

Indien de overheid het bestrijden van segregatie als een publiek belang beschouwt, kan zij verschillende beleidsinstrumenten inzetten. In dit verband valt onder meer op de huurregulering te wijzen. Deze regulering schakelt de vrije prijsvorming op de markt voor huurwoningen uit, waarmee een belangrijk mechanisme dat verantwoordelijk is voor het ontstaan van segregatie wordt uitgeschakeld. Een bevolkingsgroep die in een bepaalde wijk al relatief sterk vertegenwoordigd is kan bij gereguleerde huren immers niet via de bereidheid om een relatief hoge huur te betalen de wijk minder toegankelijk maken voor andere bevolkingsgroepen. Huurregulering leidt er bovendien toe dat huurwoningen soms worden bewoond door mensen voor wie deze woningen gelet op hun inkomen niet zijn bedoeld. Dit zogenoemde scheefwonen draagt bij aan gemengde wijken. De overheid kan segregatie tevens bestrijden door mensen te begeleiden bij het zoeken naar geschikte woonruimte en door mensen informatie te bieden over woningen in andere wijken. Het laatste blijkt vooral te helpen voor woningzoekenden die de taal niet goed machtig zijn. Herstructurering van oude wijken, verkoop van sociale huurwoningen en gemengd bouwen in nieuwe wijken zijn eveneens instrumenten om segregatie tegen te gaan. Dergelijke maatregelen kunnen overigens ook contraproductief uitpakken. Zo is het mogelijk dat bij stadsvernieuwing de allerarmsten niet terugkeren naar de vernieuwde wijk, maar verhuizen naar aanpalende achterstandswijken die dan verder dreigen te verloederen.¹³

De overheid bestrijdt segregatie, zoals gezegd, onder meer omdat de vrees bestaat dat dit verschijnsel tot verpaupering van bepaalde wijken kan leiden. De zojuist genoemde instrumenten kunnen ook om deze reden worden ingezet. Als een bepaalde wijk toch dreigt te verpauperen, dan kan de overheid besluiten om het voortouw te nemen bij investeringen in deze wijk. Kleine verhuurders die in de wijk in kwestie willen investeren kunnen vanwege het

¹² Gijsberts en Dagevos (2007).

¹³ Wittebrood en Van Dijk (2007).

optreden van externe effecten immers in onvoldoende mate zelf de vruchten van die investeringen plukken. De overheid kan voor dit coördinatieprobleem een oplossing bieden door zelf in de wijk te investeren. Als een woningcorporatie een groot aantal woningen in de wijk in eigendom heeft, kan ook deze corporatie voor dit probleem in beginsel een oplossing bieden.

2.4 Paternalisme

De overheid voert soms beleid op grond van paternalisme. Van een paternalistisch motief is sprake indien de overheid beleid voert omdat zij van mening is dat de burgers onvoldoende doordrongen zijn van de voor- of nadelen van bepaalde gedragingen. Zij kan het in een dergelijk geval in het belang van de burgers achten om hun gedrag bij te sturen. De goederen en diensten, waarvan de overheid op grond van paternalisme het verbruik probeert te stimuleren of juist af te remmen, staan – in goed Nederlands – bekend als bemoeigoederen. In de Engelstalige literatuur spreekt men van ‘merit goods’ (als het verbruik wordt gestimuleerd) en ‘demerit goods’ (als het verbruik wordt afgeremd).

Huisvesting als bemoeigoed

Aan de verstrekking van woonsubsidies kan een paternalistisch motief ten grondslag liggen. De overheid kan besluiten om dergelijke subsidies te verschaffen indien zij vreest dat mensen bij afwezigheid van dergelijke subsidies onvoldoende geld uittrekken voor goede huisvesting. Dergelijke subsidies kunnen ook met het oog op de belangen van anderen worden verstrekt. Zo is het mogelijk dat de overheid wonen subsidieert om daarmee te bevorderen dat gezinnen een voldoende groot deel van het huishoudinkomen aan wonen besteden, indien zij dit van belang vindt voor kwetsbare gezinsleden, zoals kinderen.

Paternalisme en de eigen woning

Soms valt een paternalistisch argument voor subsidiëring van eigenwoningbezit te beluisteren. Subsidies voor de eigen woning worden dan verdedigd op grond van de vrees dat burgers zonder overheidsbemoeienis niet of te weinig investeren in de eigen woning, omdat zij onvoldoende gewicht toekennen aan de voordelen die een dergelijke investering hen op langere termijn biedt. Deze vrees kan terecht zijn indien burgers bij het nemen van de beslissingen over de besteding van hun inkomen een zekere kortzichtigheid aan de dag leggen. Indien zij om deze reden bij afwezigheid van overheidsoptreden niet of te weinig in de eigen woning investeren, kunnen zij daar later in hun leven spijt van krijgen. Het voorkomen van deze spijt kan voor de overheid een argument zijn om eigenwoningbezit te bevorderen via bijvoorbeeld een gunstige fiscale behandeling van de eigen woning.

Bij dit argument voor subsidiëring van het eigenwoningbezit passen drie kanttekeningen. De eerste kanttekening kwam hiervoor al aan bod bij de bespreking van de stelling dat fiscale

subsidies voor de eigen woning vallen te rechtvaardigen op grond van de gunstige externe effecten van de onderhoudsinspanningen van eigenwoningbezitters. Wij wezen er naar aanleiding van die stelling op dat de overheid in ons land het eigenwoningbezit niet alleen bevordert met de fiscale subsidies voor de eigen woning, maar ook met haar beleid voor huurwoningen.

De tweede kanttekening is dat de grotere omvang van de koopsector, waartoe het huidige woonbeleid leidt, betekent dat de kwetsbaarheid van burgers voor waardefluctuaties van de eigen woning door dit beleid groter wordt. Deze kwetsbaarheid is het logische gevolg van het feit dat de eigen woning voor de meeste bezitters daarvan, na het menselijke kapitaal, veruit de belangrijkste vermogenscomponent vormt. Stimulering van het eigenwoningbezit door de overheid heeft dan ook als nadeel dat de kwetsbaarheid van gezinnen voor prijsschommelingen van de eigen woning daardoor groter wordt dan waarvoor zij bij afwezigheid van overheidsoptreden zelf zouden kiezen.

Voor zover subsidiëring van de eigen woning plaatsvindt via fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente past een derde kanttekening. Deze aftrekbaarheid stimuleert niet alleen het eigenwoningbezit, maar ook de financiering van de eigen woning met zoveel mogelijk vreemd vermogen. Indien subsidiëring van vreemd vermogen als financieringsbron voor de eigen woning de prikkel om voor de eigen woning te sparen vermindert, kan deze subsidiëring de kwetsbaarheid van gezinnen voor prijsschommelingen van de eigen woning extra vergroten. Dit valt het best toe te lichten aan de hand van een voorbeeld. Stel daartoe dat de prijs van een koopwoning daalt met 5%. Indien deze woning voor de helft met vreemd vermogen is gefinancierd en de eigenaar uitsluitend over eigen vermogen beschikt dat in de woning is vastgelegd, dan betekent deze prijsdaling een verlies van 10% van het eigen vermogen. Indien de eigen woning echter voor 80% met vreemd vermogen is gefinancierd en de eigenaar ook in dit geval alleen eigen vermogen heeft dat in de woning is vastgelegd, dan gaat deze prijsdaling gepaard met een verlies van 25% van het eigen vermogen. In het algemeen geldt dat een prijsmutatie van de eigen woning een groter percentage van het eigen vermogen bedraagt naarmate dit vermogen minder groot is in vergelijking met de waarde van de woning.

2.5 Herverdeling

De overheid grijpt vaak in de markt in met als doel om de inkomensverdeling te beïnvloeden. Het marktmechanisme biedt namelijk geen garantie op een inkomensverdeling die de samenleving als rechtvaardig of wenselijk beschouwt. Als de overheid een bepaalde inkomensverdeling wenst te bereiken, dan is daarvoor beleid noodzakelijk. Inkomenspolitieke motieven hebben bij de vormgeving van het woningmarktbeleid een belangrijke rol gespeeld.

De door de overheid op dit moment in ons land verstrekte woonsubsidies hebben het karakter van gebonden inkomensoverdrachten. Dergelijke overdrachten worden verstrekt aan mensen die bepaalde goederen of diensten consumeren. Zij verschillen in dat opzicht van ongebonden overdrachten, waarmee de overheid geen invloed op de samenstelling van de consumptieve bestedingen probeert uit te oefenen, maar slechts de inkomenspositie van bepaalde groepen wil verbeteren. Ongebonden inkomensoverdrachten zijn doorgaans efficiënter dan gebonden inkomensoverdrachten, omdat de laatstgenoemde overdrachten de beslissing van de ontvangers verstoren over de wijze waarop zij hun inkomen besteden. Mensen kennen om die reden doorgaans een hogere waarde toe aan een ongebonden inkomensoverdracht dan aan een even grote gebonden inkomensoverdracht. Het verschil tussen beide typen overdrachten valt te vergelijken met het verschil tussen een bankbiljet en een boekenbon. De meeste mensen waarderen een bankbiljet hoger dan een boekenbon van hetzelfde bedrag, omdat zij bij de besteding van een bankbiljet over veel meer opties beschikken dan bij de besteding van een boekenbon. Gebonden inkomensoverdrachten kunnen overigens wel efficiënt zijn, als zij vallen te rechtvaardigen op grond van een gunstig extern effect. Als van een dergelijk effect sprake is, kan de door een gebonden inkomensoverdracht uitgelokte wijziging in de samenstelling van de consumptieve bestedingen namelijk een verbetering van de efficiëntie impliceren.

Hoewel ongebonden inkomensoverdrachten doorgaans efficiënter zijn dan gebonden inkomensoverdrachten, komen deze laatste in veel landen toch op grote schaal voor. Zij vallen niet alleen vaak aan te treffen op het gebied van onderwijs en zorg, maar zeker ook op het terrein van huisvesting. Daarmee rijst de vraag waarom dit het geval is.

Een mogelijke verklaring voor het bestaan van gebonden inkomensoverdrachten is dat de overheid daarvoor een voorkeur heeft op grond van paternalisme. Dit motief voor woonbeleid stond in de vorige paragraaf centraal. Als de overheid op grond van dit motief gebonden woonsubsidies verstrekt, is het haar vooropgezette doel om de samenstelling van de consumptieve bestedingen van de huishoudens te beïnvloeden. Zij gaat er daarbij vanuit dat de via deze subsidies bereikte wijziging in de samenstelling van deze bestedingen in het belang van de gezinnen is.

Als de overheid de huren reguleert, ontvangen de huurders impliciete subsidies indien deze regulering voor hen resulteert in een huur die lager is dan de marktconforme huur. Deze impliciete subsidies vallen als gebonden inkomensoverdrachten te beschouwen. Een motief voor deze vorm van huurbeleid kan het tegengaan van segregatie zijn. Regulering van de huren impliceert dat de huren niet vrij op de markt tot stand kunnen komen en schakelt daarmee een belangrijk mechanisme uit dat aan segregatie kan bijdragen. Als de overheid huurders van een sociale huurwoning toestaat om na het passeren van de inkomensgrens in hun huurwoning te blijven wonen, wordt ook daarmee een bijdrage geleverd aan de spreiding van

bevolkingsgroepen. Dit effect van scheefwonen staat tegenover het gegeven dat daardoor minder sociale huurwoningen voor de doelgroep beschikbaar zijn.

Een laatste verklaring voor het bestaan van gebonden inkomensoverdrachten gaat ervan uit dat dergelijke overdrachten op meer steun van het electoraat kunnen rekenen dan ongebonden overdrachten. De overheid kiest volgens deze redenering vaak voor overdrachten die gebonden zijn aan bepaalde goederen of diensten – zoals woningdiensten – in plaats van ongebonden overdrachten, omdat veel belastingbetalers instemmen met het verstrekken van bepaalde goederen of diensten aan kwetsbare huishoudens, maar gereserveerd staan tegenover het verschaffen van ongebonden overdrachten die ook aan andere goederen en diensten kunnen worden besteed.

Kwetsbare groepen

Verhuurders hebben de neiging om huurders te weren die gekenmerkt worden door een relatief grote kans op wanbetaling. Kwetsbare groepen, zoals allochtonen, mensen met een laag inkomen en personen met een lichamelijke of geestelijke beperking, kunnen daardoor moeilijker aan een geschikte woning komen. De overheid rekent het tot haar taak om voor de belangen van deze kwetsbare groepen op te komen. De desbetreffende beleidsinspanningen vallen te beschouwen als onderdeel van het beleid dat is gericht op een rechtvaardige of gewenste (inkomens)verdeling. De overheid kan de toegankelijkheid van de markt van huurwoningen voor deze groepen proberen veilig te stellen via de toewijzing van sociale woningen en de sociale woningbouw. In ons land spelen de woningcorporaties hierbij een rol. De doelgroep van deze corporaties bestaat, behalve uit huishoudens met een jaarinkomen tot omstreeks de inkomensgrens voor de huurtoeslag, uit huishoudens met specifieke woonbehoeften, zoals ouderen, gehandicapten, studenten, ex-psychiatrische patiënten en vreemdelingen met verblijfsstatus.

Woonsubsidies en consumptie van woningdiensten

De overheid kan via subsidies, al dan niet van fiscale aard, proberen om de woonlasten van eigenwoningbezitters te verlagen. De vraag rijst in hoeverre de netto woonlasten van degenen die de subsidies ontvangen ook daadwerkelijk omlaaggaan. Dit hangt af van de prijsgevoeligheid van het aanbod van woningen. De subsidies leiden namelijk tot een grotere vraag naar koopwoningen en daarmee tot een opwaartse druk op de prijzen van woningen. De uitgelokte prijsstijging is groter naarmate het aanbod van woningen minder op deze prijsstijging reageert. Bij een geringe prijsgevoeligheid van het aanbod van woningen dalen de netto woonlasten om deze reden slechts in beperkte mate.

De overheid kan via subsidies ook de netto woonlasten van huurders proberen te verlagen. Indien de huren aan de markt worden overgelaten, hangt het effect van subsidies voor huurders op de netto woonlasten van deze groep af van de prijsgevoeligheid van het aanbod van

huurwoningen. Subsidies voor huurders leiden immers tot een grotere vraag naar woningdiensten van huurwoningen en dus ook tot een grotere vraag naar deze woningen zelf. Zulke subsidies drijven daarmee – bij een onvolkomen elastisch aanbod van huurhuizen – de huren op. Dit opwaartse effect is, net als op de markt voor koopwoningen, groter naarmate het aanbod van huurwoningen minder elastisch is. Subsidies voor huurders kunnen overigens ook betekenis hebben indien er geen enkel effect op de netto huren is. Als de overheid uitsluitend aan een bepaalde groep – bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen – zulke subsidies geeft, oefent zij wel invloed uit op de verdeling van de schaarse woonruimte. Iemand die subsidie krijgt kan meer woningdiensten consumeren dan zonder deze subsidie het geval zou zijn, terwijl mensen die geen subsidie krijgen vanwege de hogere huren juist minder woningdiensten gaan consumeren. Daarbij zij aangetekend dat een grotere consumptie van woningdiensten bijvoorbeeld kan betekenen dat de woning in kwestie groter is of op een aantrekkelijker locatie staat, en dat van een geringere omvang van deze consumptie onder andere sprake is indien de woning kleiner is of op een minder aantrekkelijke plek staat.

De overheid kan de woonlasten voor huurders ook matigen via het reguleren van de huren. Huurregulering resulteert in lagere woonlasten, indien de overheid de huren beneden het marktconforme niveau vaststelt. Huurders ontvangen in dat geval een impliciete woonsubsidie. Het onvermijdelijke gevolg van een verlaagde huur is echter dat een vraagoverschot naar de desbetreffende huurwoningen ontstaat. Als de overheid ervoor wil zorgen dat huishoudens met een laag inkomen over betaalbare huisvesting kunnen beschikken, kan zij bepalen dat de woningen in kwestie alleen mogen worden verhuurd aan huishoudens met een inkomen beneden een bepaald bedrag. Indien er toch een vraagoverschot naar deze woningen ontstaat, slagen niet alle huishoudens uit de doelgroep erin om een woning met verlaagde huur te bemachtigen. Er vist een extra groot aantal huishoudens uit de doelgroep achter het net, indien huishoudens die eenmaal in een huurwoning met verlaagde huur terecht zijn gekomen, daarin mogen blijven wonen nadat hun inkomen de inkomensgrens heeft overschreden.

Woonsubsidies en arbeidsaanbod

Woonsubsidies kunnen de welvaart schaden indien zij werken minder aantrekkelijk maken en daarmee het arbeidsaanbod verminderen. Wij gaan daarom na of dergelijke subsidies werken minder aantrekkelijk maken. Daarbij wordt verondersteld dat de verstrekte woonsubsidies het karakter van een gebonden inkomensoverdracht hebben.

Indien door verstrekking van woonsubsidies de marginale wig op het inkomen uit arbeid toeneemt, dan wordt het voor mensen minder aantrekkelijk om veel uren te werken. In dat geval moet worden gerekend op een afname van het arbeidsaanbod, omdat mensen besluiten om minder uren te werken. Woonsubsidies kunnen er niet alleen toe leiden dat mensen met een baan minder uren gaan werken, maar kunnen tevens als resultaat hebben dat minder personen zich op de arbeidsmarkt aanbieden. Dergelijke subsidies hebben een negatief effect op de

arbeidsdeelname in personen gerekend, als niet-werkende mensen bij het accepteren van een baan daardoor hun netto inkomen minder zien stijgen. Het laatste is het geval indien verstrekking van woonsubsidies resulteert in een grotere gemiddelde wig voor personen die besluiten om te gaan werken.¹⁴

Mocht het arbeidsaanbod ongunstig worden beïnvloed via een afname van het aantal uren waarin mensen met een baan willen werken en/of van het aantal mensen dat wil werken, dan is een daling van de productie het resultaat. Deze daling betekent een welvaartsverlies. Hier staat weliswaar een welvaartswinst tegenover omdat de hoeveelheid vrije tijd toeneemt, maar per saldo neemt de maatschappelijke welvaart af. De welvaartswinst als gevolg van de grotere hoeveelheid vrije tijd is namelijk gelijk aan de daling van de netto loonsom. Als het arbeidsaanbod afneemt, daalt echter niet alleen de netto loonsom, maar neemt ook de belastingopbrengst af. Het per saldo resulterende verlies aan maatschappelijke welvaart is dus gelijk aan de afname van de belastingopbrengst.

Hiermee rijst de vraag wat het effect van woonsubsidies op de marginale en de gemiddelde wig op het arbeidsinkomen is. Dergelijke subsidies kunnen tot zowel een hogere marginale als een hogere gemiddelde wig leiden, omdat de financiering ervan hogere belastingen noodzakelijk maakt. Hier staat echter tegenover dat woonsubsidies op zich beschouwd de gemiddelde wig verlagen, omdat deze subsidies de netto afdrachten van mensen aan de overheid beperken. Dergelijke subsidies verlagen op zich beschouwd ook de marginale wig, indien zij hoger zijn naarmate de bruto woonlasten hoger zijn. Indien aan deze voorwaarde is voldaan kunnen mensen bij een stijging van hun inkomen hun consumptie van woningdiensten immers sterker uitbreiden dan zonder deze subsidies het geval zou zijn. Een inkomensstijging is daarmee voor hen waardevoller. Voor belastingplichtigen is om deze reden sprake van een drukkend effect op de marginale wig. Als woonsubsidies en de financiering daarvan zodanig worden vormgegeven dat het financiële voordeel van deze subsidies voor belastingplichtigen steeds even groot is als het financiële nadeel van de hogere belastingen die nodig zijn om de subsidies te financieren, dan is er geen enkel effect op de gemiddelde en evenmin op de marginale druk.¹⁵

Woonsubsidies die het karakter hebben van gebonden inkomensoverdrachten maken het accepteren van een baan echter ook in het laatstbedoelde geval minder aantrekkelijk. Dit is het gevolg van het feit dat dergelijke woonsubsidies niet naar eigen inzicht kunnen worden besteed. Mensen kennen aan een gebonden inkomensoverdracht immers, zoals hiervoor is toegelicht, doorgaans een geringere waarde toe dan aan een even grote ongebonden inkomensoverdracht.

¹⁴ Als er sprake is van een algemene heffingskorting die bij het ontbreken van arbeidsinkomen wordt uitgekeerd, is de relevante gemiddelde wig gelijk aan de gemiddelde wig ongerekend de invloed van deze heffingskorting.

¹⁵ Dit is overigens niet het geval indien de woonsubsidies, zoals in ons land geldt, tot een hoger prijspeil van koopwoningen leiden en men het opwaartse effect op dit prijspeil als onderdeel van de gemiddelde en de marginale wig beschouwt. Dit wordt hierna toegelicht.

Woonsubsidies kunnen het accepteren van een baan daarom ook minder aantrekkelijk maken indien het netto financiële voordeel van een baan daardoor niet verandert. Dergelijke subsidies kunnen het voor mensen om dezelfde reden ook minder aantrekkelijk maken om veel uren te werken indien het netto financiële voordeel van een inkomensstijging door het bestaan van deze subsidies uiteindelijk niet verandert. Als gevolg van het gebonden karakter van woonsubsidies waarderen mensen een stijging van hun netto inkomen namelijk minder indien deze stijging voor een deel wordt bereikt via een toename van de ontvangen woonsubsidies.

De arbeidsparticipatie en de marginale en gemiddelde wig

De marginale lastendruk beïnvloedt het aantal uren waarin werknemers willen werken. Deze druk beïnvloedt immers het netto uurloon dat iemand met een baan kan verdienen als hij of zij besluit om langer te werken of dat zo iemand moet missen als er minder uren worden gewerkt. Een verhoging van de marginale druk komt voor mensen met een baan neer op een verlaging van de prijs van vrije tijd. Het wordt voor hen daarom aantrekkelijker om minder uren te werken. Het ongunstige effect van een lager netto uurloon op het arbeidsaanbod staat bekend als het substitutie-effect. Er is bij een stijging van de marginale lastendruk tevens sprake van een inkomenseffect. De gemiddelde lastendruk neemt daardoor voor de belastingplichtige eveneens toe, zodat – bij een gegeven aantal arbeidsuren – sprake is van een daling van het netto inkomen. Dit betekent dat mensen meer uren moeten gaan werken om hun netto inkomen op peil te houden. Het substitutie-effect van een verhoging van de marginale lastendruk op het arbeidsaanbod is altijd negatief, terwijl het inkomenseffect doorgaans positief is. De algemeen aanvaarde conclusie van empirisch onderzoek is dat verhoging van de marginale lastendruk per saldo leidt tot een vermindering van het aanbod van arbeid.

Belastingen kunnen niet alleen invloed hebben op het aantal gewerkte uren van iemand met een baan, maar ook op de participatiebeslissing van mensen. Het is immers geen uitgemaakte zaak dat iemand aan het arbeidsproces deelneemt. Het accepteren van een baan is minder aantrekkelijk naarmate iemand die ervoor kiest om te gaan werken zijn of haar netto inkomen daardoor minder ziet stijgen. De toename van het netto inkomen is minder groot naarmate de gemiddelde wig waarmee de betrokkene te maken krijgt groter is. De arbeidsdeelname in personen gerekend is dus geringer naarmate de gemiddelde wig groter is.

De overheid kan ervoor kiezen om woonsubsidies niet alleen afhankelijk te laten zijn van de woonlasten, maar ook van het inkomen. Deze subsidies zijn dan geringer naarmate het inkomen hoger is. Het resultaat van een inkomensafhankelijke woonsubsidie is op zich beschouwd een hogere marginale wig. Mensen verliezen bij een stijging van hun inkomen immers een deel van hun woonsubsidie. Dit hoeft echter niet het hele verhaal te zijn. Het is immers denkbaar dat de overheid bij het ontbreken van een inkomensafhankelijke woonsubsidie de inkomensverdeling op een andere wijze bijstuurt. Het is om die reden mogelijk dat in dat geval dezelfde inkomensverdeling uit de bus komt. Dat resultaat wordt bereikt als de overheid bij het ontbreken van een inkomensafhankelijke woonsubsidie ervoor zorgt dat de marginale wig toch hetzelfde verloop heeft.

In ons land heeft de huurtoeslag een inkomensafhankelijk karakter. Deze toeslag, die is bedoeld voor mensen voor wie de huur te hoog is gezien hun inkomen, is geringer naarmate de huurder en zijn eventuele partner samen een hoger inkomen hebben. De huurtoeslag draagt dus bij aan

de marginale wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hieruit volgt echter niet dat deze marginale wig bij afwezigheid van de inkomensafhankelijke huurtoeslag kleiner zou zijn. Het is immers mogelijk dat de overheid in dat geval de inkomenspositie van huishoudens met relatief lage inkomens op een andere wijze versterkt, via de belastingen en/of ongebonden inkomensoverdrachten. Het is dan ook niet zeker dat afschaffing van de inkomensafhankelijke huurtoeslag tot een kleinere marginale wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt leidt. Als de overheid in dat geval de oorspronkelijke inkomensverdeling wenst te handhaven, is het mogelijk dat het verloop van de marginale druk aan de onderkant van het inkomensgebouw onveranderd blijft.

Fiscale subsidies voor eigenwoningbezit leiden bij een onvolkomen elastisch aanbod van woningen tot hogere huizenprijzen. Deze hogere prijzen beperken het voordeel van deze fiscale subsidies voor nieuwkomers en doorstromers op de koopwoningmarkt, terwijl de financiering van deze subsidies voor hen wel tot hogere tarieven van de loon- en inkomstenbelasting kan leiden. Er kan daarom sprake zijn van een ongunstig effect op het arbeidsaanbod van nieuwkomers en doorstromers op de koopwoningmarkt. Stel bijvoorbeeld dat het financiële voordeel dat een gemiddelde huizenbezitter heeft van de hypotheekrenteaftrek precies gelijk is aan het nadeel dat hij ervaart via de hogere belastingtarieven die nodig zijn om deze fiscale subsidie te financieren. Zijn koopkracht verandert in dat geval, ongerekend de invloed van de hypotheekrenteaftrek op het prijspeil van woningen, niet als gevolg van de fiscale behandeling van de eigen woning. Het prijspeil van woningen is als gevolg van de hypotheekrenteaftrek echter hoger, wat betekent dat deze aftrek het voor nieuwkomers en doorstromers op de woningmarkt minder aantrekkelijk maakt om een baan te accepteren en – voor zover ze dat al hebben gedaan – om veel uren te werken.

Welke effecten vallen er te verwachten als de fiscale subsidies voor de eigen woning worden afgeschaft? Afschaffing van deze subsidies kan het arbeidsaanbod verruimen, omdat in dat geval een prijsdaling van woningen valt te verwachten. De lagere huizenprijzen beperken voor nieuwkomers en doorstromers op de woningmarkt het nadelige effect van de afschaffing van de fiscale subsidies. Omdat zij bij afschaffing van de subsidies bovendien kunnen rekenen op lagere belastingtarieven, is het mogelijk dat het voor hen aantrekkelijker wordt om een baan te accepteren of om meer uren te gaan werken. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het financiële nadeel van de afschaffing van de fiscale subsidies voor hen precies wordt gecompenseerd door het financiële voordeel van de verlaging van de belastingtarieven die daardoor mogelijk wordt. Huizenbezitters lijden bij afschaffing van de fiscale subsidies voor de eigen woning echter een vermogensverlies. De vermogensverliezen van huizenbezitters gaan niet gepaard met een ongunstig effect op het arbeidsaanbod, maar juist met een gunstig effect. Het valt immers te verwachten dat de eigenwoningbezitters een deel van het vermogensverlies zullen compenseren door (meer uren) te gaan werken. Dit vermogenseffect op het arbeidsaanbod zal na verloop van tijd wegebben, omdat de mensen die dit vermogensverlies lijden in de loop van de tijd de

arbeidsmarkt verlaten. Het gunstige effect dat het lagere prijspeil van woningen op het arbeidsaanbod kan hebben, blijft echter ook op langere termijn bestaan.

We hebben er al op gewezen dat de overheid de vraag naar koopwoningdiensten in ons land niet alleen met de fiscale subsidies voor de eigen woning stimuleert, maar ook met haar interventies op de markt voor huurwoningen. Ook deze interventies leiden dus, gegeven het onvolkomen elastische aanbod van koopwoningen, tot een hoger prijspeil van deze woningen. Als hervorming van het overheidsbeleid voor huurwoningen een eind maakt aan dit opwaartse effect op het prijspeil voor koophuizen, dan wordt het voor starters en doorstromers op de woningmarkt aantrekkelijker om een baan te accepteren of om meer uren te gaan werken.

We wijzen er ten slotte op dat de verstorende invloed die het huidige woonbeleid heeft op het prijspeil van koopwoningen als onderdeel van de gemiddelde en de marginale wig valt te beschouwen. Het opwaartse effect van dit beleid op het prijspeil van woningen maakt het voor mensen immers – net zoals een kostprijsverhogende belasting – minder aantrekkelijk om een baan te accepteren of om veel uren te werken.

2.6 Conclusies

In dit hoofdstuk passeerden diverse argumenten voor overheidsbemoeienis met de woningmarkt de revue. Veel overheidsoptreden op deze markt vindt plaats op grond van marktimperfecties. Het meest bekende voorbeeld daarvan zijn externe effecten. Voor verschillende externe effecten die verband houden met de woningmarkt geldt dat een oplossing valt te bereiken via private arrangementen. Er bestaat dan geen behoefte aan overheidsoptreden. Indien dergelijk optreden wel geboden is om externe effecten te bestrijden, kunnen de overheidsinterventies doorgaans beperkt van omvang blijven.

De gunstige externe effecten van de onderhoudsinspanningen van eigenwoningbezitters worden vaak als een argument voor de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit genoemd. Het bezit van een eigen woning kan echter ook met ongunstige externe effecten gepaard gaan. Het is niet bekend of het per saldo resulterende externe effect positief dan wel juist negatief is. Dit effect is echter waarschijnlijk vrij klein, zodat er geen reden is voor overheidsinvloed op de huur-koopbeslissing.

De motieven die aan het ruimtelijkeordeningsbeleid ten grondslag liggen, rechtvaardigen wel intensieve bemoeienis van de overheid met de ruimtelijke ordening. Dit beleid wordt onder meer gevoerd vanwege het optreden van externe effecten in de vorm van agglomeratievoordelen en -nadelen. Overheidsoptreden is ook gerechtvaardigd, omdat voor open ruimte en natuur geen marktprijzen kunnen worden gevraagd. Het laatste betekent overigens dat van een extreme vorm van externe effecten sprake is.

De overheid hanteert het woonbeleid tevens als instrument om segregatie tegen te gaan. Zij bestrijdt segregatie omdat ervan wordt uitgegaan dat spreiding van bevolkingsgroepen een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart heeft. Het is overigens niet zeker dat dit het geval is, omdat spreiding naast voordelen ook nadelen heeft. Als segregatie tot een verpaupering van een bepaalde wijk dreigt te leiden, kan de overheid het initiatief nemen bij investeringen in de leefbaarheid van deze wijk. Een woningcorporatie kan dit ook doen.

Verstrekking van woonsubsidies kan tevens plaatsvinden op grond van paternalistische motieven. Zo kan de overheid dergelijke subsidies verschaffen als zij bang is dat mensen bij afwezigheid van woonsubsidies te weinig geld aan goede huisvesting besteden. De door woonsubsidies bereikte verstoring van de beslissing over de besteding van het inkomen is in dit geval het welbewuste doel van het overheidsbeleid.

De overheid poogt met het woonbeleid tevens invloed uit te oefenen op de inkomensverdeling en de verdeling van de beschikbare woningen over huishoudens. Inkomenspolitiek kan echter in de regel beter via ongebonden inkomensoverdrachten dan via gebonden overdrachten plaatsvinden. Het bijsturen van de inkomensverdeling via gebonden overdrachten is inefficiënt. Toch kiezen politici in de praktijk vaak voor dergelijke overdrachten, bijvoorbeeld op grond van paternalisme.

Voor zover woonsubsidies resulteren in een grotere gemiddelde en/of grotere marginale wig, hebben zij een ongunstig effect op het arbeidsaanbod. Dergelijke subsidies vergroten de gemiddelde en de marginale wig, omdat de financiering ervan hogere belastingen nodig maakt. De verstrekking van deze subsidies zelf kan de gemiddelde en de marginale wig echter op zich beschouwd juist verkleinen, zodat het niet zeker is wat per saldo het effect op deze wiggén is. Het gebonden karakter van woonsubsidies betekent overigens dat het arbeidsaanbod ook ongunstig kan worden beïnvloed indien door deze subsidies het financiële voordeel voor mensen van het accepteren van een baan of het vergroten van de arbeidstijd niet verandert.

Een woonsubsidie resulteert op zich beschouwd in een toename van de marginale wig, indien deze subsidie geringer is naarmate het inkomen hoger is. Zo draagt de huurtoeslag in ons land bij aan de marginale wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt, omdat deze toeslag kleiner is naarmate het huishoudinkomen hoger is. Dit betekent echter niet dat bij afwezigheid van de huurtoeslag de marginale druk voor mensen met een laag inkomen noodzakelijkerwijs lager is. Het is immers denkbaar dat de overheid in die omstandigheid dezelfde inkomensverdeling nastreeft via de belastingen en/of ongebonden inkomensoverdrachten. Als de overheid dat doet, kan bij afwezigheid van een inkomensafhankelijke huurtoeslag toch hetzelfde verloop van de marginale druk aan de onderkant van het inkomensgebouw uit de bus komen.

Fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit resulteert bij een onvolkomen elastisch aanbod van koophuizen in een hoger prijspeil van woningen. Dit hogere prijspeil heeft een ongunstige invloed op het arbeidsaanbod. De verstrekking van fiscale subsidies aan eigenwoningbezitters kan om die reden het arbeidsaanbod schaden, ook indien het financiële nadeel van de hogere belastingen die nodig zijn om deze subsidies te financieren voor hen steeds precies wordt gecompenseerd door het financiële voordeel van de subsidies zelf.

3 Het huidige woonbeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het huidige woonbeleid centraal. De paragrafen 3.2 en 3.3 besteden om te beginnen aandacht aan achtereenvolgens de fiscale behandeling van de eigen woning en het overheidsbeleid voor huurwoningen. Beide onderdelen van het woonbeleid staan al geruime tijd ter discussie, omdat zij verschillende problemen en nadelen kennen. In paragraaf 3.3 komen deze problemen en nadelen aan de orde en passeren bovendien mogelijke beleidshervormingen de revue die hiervoor oplossingen kunnen bieden.

3.2 De fiscale behandeling van de eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning steunt op het fiscale beginsel dat de eigen woning een bron van inkomen is, vergelijkbaar met andere vermogenscomponenten die hun eigenaren inkomen opleveren. De eigen woning wordt in dit verband gezien als een duurzaam investeringsgoed dat de eigenaar jaarlijks een bepaald inkomen oplevert. Dit inkomen valt in dit geval toe aan de eigenaar-bewoner in zijn rol als vermogensbezitter en zou volgens dit beginsel net als andere vormen van vermogensinkomsten moeten worden belast. Wel zouden belastingplichtigen, net als bij investeringen van bedrijven het geval is, de kosten van de investering in mindering op het belastbare inkomen moeten mogen brengen. De aftrekbare kosten zouden in dit geval bestaan uit de kosten van afschrijvingen, onderhoud en verzekering, de rentelasten en de bijkomende kosten van de hypothecaire lening en de makelaarskosten. Bij een zuivere toepassing van deze systematiek zou een eigenwoningbezitter over het aldus bepaalde belastbare inkomen belasting betalen en zou voor de overheid een positieve belastingopbrengst resulteren.

De praktijk in Nederland is echter anders. Het vaststellen van het inkomen dat een eigenwoningbezitter aan zijn woning ontleent is geen eenvoudige zaak. Daarom wordt gebruik gemaakt van een eigenwoningforfait, dat is een fictief inkomen waarover de belastingplichtige loon- en inkomstenbelasting verschuldigd is. Dit fictieve inkomen moet worden opgeteld bij de overige inkomsten die in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting vallen, en wordt bepaald op basis van een forfaitair rendement over de waarde van de eigen woning. Het forfaitaire rendement zou daarbij een benadering moeten zijn van het feitelijke rendement verminderd met de niet aftrekbare kosten die het bezit van een eigen woning met zich meebrengt. Dit rendement is echter op een veel lager niveau vastgesteld dan op grond van deze redenering gerechtvaardigd zou zijn. Het eigenwoningforfait bedraagt een bepaald percentage van de waardering van de woning op basis van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Deze zogenoemde WOZ-waarde, die op dit moment elk jaar door de overheid wordt vastgesteld, is een schatting van de vrije verkoopwaarde van de woning. Het percentage van de WOZ-waarde dat wordt

gebruikt bij de bepaling van het eigenwoningforfait is momenteel voor woningen van meer dan 75 duizend euro gelijk aan 0,55%. Het feitelijke rendement is veel hoger, ook indien vermogenswinsten die het resultaat zijn van de prijsstijging van woningen buiten beschouwing blijven. Uitgaande van de huurwaarde van een koopwoning en van de onderdelen daarvan, die voor het basisjaar van deze studie (2005) zijn gecijferd, zou belastingheffing over een rendement van ruim 4% van de vrije verkoopwaarde te verdedigen zijn (zie het kader).¹⁶

De huurwaarde van een koopwoning

Onder de huurwaarde van een koopwoning wordt de waarde van het gebruik van de woning gedurende een jaar verstaan. De huurwaarde is bij afwezigheid van overheidsoptreden gelijk aan de kosten die het bezit van de woning gedurende een jaar met zich meebrengt. Deze zogenoemde gebruikerskosten bestaan onder meer uit de vermogenskosten die de eigenaar van een woning maakt. Deze vermogenskosten zijn gelijk aan een bepaalde kostenvoet maal de vrije verkoopwaarde van de woning. Omdat een eigenwoningbezitter vanwege de onzekerheid van de prijsontwikkeling op de woningmarkt vermogensrisico loopt, is de relevante kostenvoet gelijk aan de risicovrije lange rente plus een risicopremie. De verwachte prijsstijging van huizen drukt de vermogenskosten, omdat deze prijsstijging voor de eigenwoningbezitter een beleggingsopbrengst impliceert. Tot de gebruikerskosten behoren daarnaast de kosten van afschrijving, onderhoud en verzekering van de woning. Er dient bovendien rekening te worden gehouden met transactiekosten. Deze hebben betrekking op de makelaarskosten en de afsluitingskosten van een hypothecaire lening die kopers bij de aankoop van hun woning maken. Bij het bepalen van de gebruikerskosten moeten deze transactiekosten worden verdeeld over het aantal jaren waarin een eigenwoningbezitter gemiddeld in zijn woning woont.

Voor het basisjaar van deze studie (2005) valt te becijferen dat de huurwaarde van een koopwoning gelijk was aan 5,7% van de vrije verkoopwaarde van de woning. Aan dit cijfer ligt als uitgangspunt voor de vermogenskosten ten grondslag dat de relevante kostenvoet gelijk is aan het rendement dat commerciële verhuurders eisen bij beleggingen in huurwoningen. Uitgaande van een lange rente van 4% en een risicopremie van 3%, bedraagt dit geëiste rendement 7%. De verwachte prijsstijging van woningen wordt gelijkgesteld aan 3% per jaar. Ervan uitgaande dat de jaarlijkse kosten van afschrijving, onderhoud en verzekering in het basisjaar gelijk waren aan 1,5% van de vrije verkoopwaarde van de woning, resulteert een huurwaarde van 5,5% van deze waarde. De makelaarskosten en de afsluitingskosten van een hypotheek worden omgerekend per jaar geraamd op 0,2% van de vrije verkoopwaarde, zodat – inclusief deze transactiekosten – een huurwaarde van 5,7% van de vrije verkoopwaarde uit de bus komt.

In de bovenstaande exercitie is geen rekening gehouden met overheidsbemoeienis in de vorm van fiscale subsidiëring van de eigen woning. De door de overheid verschaftte fiscale subsidies voor een koopwoning zorgen ervoor dat de jaarlijkse gebruikerskosten van een dergelijke woning lager zijn dan de huurwaarde. De huurwaarde zelf wordt door deze subsidies echter niet beïnvloed.

Terwijl de belastingheffing op de eigen woning als bron van inkomen aanzienlijk is beperkt door het lage forfaitaire rendement op de eigen woning, mogen eigenwoningbezitters de rentelasten en de overige kosten van financiering met vreemd vermogen nog steeds volledig in mindering brengen op de inkomsten die in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting vallen. Zij profiteren bovendien van de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing van de kapitaalverzekering eigen woning.

¹⁶ Als de bijkomende kosten van een hypothecaire lening niet aftrekbaar zouden zijn, zou belastingheffing over een rendement van 4% voor de hand liggen.

Andere vermogensbestanddelen worden anders behandeld dan de eigen woning.

Belastingplichtigen hoeven inkomsten daarvan niet in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting aan te geven, maar in box 3. Voor deze vermogensbestanddelen geldt dat een heffing van 30% verschuldigd is over een forfaitair rendement van 4%. Dit betekent dat een vermogensrendementsheffing moet worden betaald van 1,2% van de waarde van deze vermogensbestanddelen.¹⁷ De betaalde rente over eventueel afgesloten leningen kan niet in mindering worden gebracht op het belastbare inkomen in box 1. Deze leningen kunnen slechts (voor zover zij groter zijn dan een bepaald drempelbedrag) in mindering worden gebracht op het vermogen waarover de vermogensrendementsheffing verschuldigd is. Hierbij geldt dat deze heffing nooit negatief kan zijn.

Uitgaande van het laagste tarief van de loon- en inkomstenbelasting betekent een forfaitair rendement van 0,55% van de WOZ-waarde een heffing van bijna 0,2% over deze waarde, terwijl bij het hoogste tarief van de loon- en inkomstenbelasting een heffing van tegen de 0,3% over de WOZ-waarde resulteert. De heffing over de WOZ-waarde van de eigen woning is daarmee veel geringer dan de heffing van 1,2% over de waarde van vermogensactiva die in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting moeten worden aangegeven.

Een tweede element van de fiscale behandeling van de eigen woning waaraan hier aandacht wordt besteed betreft de overdrachtsbelasting. Deze belasting wordt geheven bij de overdracht van een onroerende zaak. De overdrachtsbelasting bedraagt 6% van de koopsom en wordt doorgaans door de koper betaald bij de eigendomsoverdracht van bestaande bouw. Bij de aankoop van nieuwbouw is geen overdrachtsbelasting verschuldigd.

Tabel 3.1 laat zien welk bedrag in 2005 was gemoeid met de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. De eerste regel toont het fiscale voordeel voor eigenwoningbezitters dat gemoeid is met de aftrek van hypotheekrente. Het vermelde bedrag is inclusief het fiscale voordeel dat samenhangt met de aftrek van de bijkomende kosten van een hypothecaire lening en de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing van de kapitaalverzekering eigen woning. Voor zover de eigen woning voor een deel met eigen vermogen is gefinancierd, profiteren de eigenaar-bewoners vanzelfsprekend niet van de aftrekbaarheid van hypotheekrente. Zij ontfangen in dat geval wel voordeel aan het gegeven dat geen vermogensrendementsheffing is verschuldigd over de overwaarde van de woning. De totale inkomstenderving voor de overheid vanwege de genoemde aftrek en vrijstellingen kan voor 2005 worden becijferd op 19¼ miljard euro. Tegenover dit verlies aan belastinginkomsten stond in dat jaar slechts een belastingopbrengst in verband met het eigenwoningforfait van 2 miljard euro. Eigenwoningbezitters betaalden in 2005 bovendien voor een bedrag van 3 miljard euro aan overdrachtsbelasting. Als rekening wordt gehouden met de afdrachten aan de overheid in

¹⁷ Er is wel sprake van een heffingsvrij vermogen.

verband met het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting, bedroeg de totale fiscale ondersteuning van de eigen woning in dat jaar dus 14¼ miljard euro. Uit de laatste kolom van de tabel valt af te lezen dat de fiscale subsidies voor een koopwoning in 2005 daarmee gelijk waren aan 25% van de huurwaarde van een dergelijke woning.

Tabel 3.1 Fiscale subsidies voor eigenwoningbezitters, 2005

	Totaal	Gemiddeld per huishouden	
	miljard euro	dzd euro	in % huurwaarde
Aftrek hypotheekrente ^a	11¾	3	21
Vrijstelling overwaarde box 3	7½	2	12
Eigenwoningforfait	– 2	– ½	– 3
Overdrachtsbelasting	– 3	– ¾	– 5
Totaal	14¼	3¾	25

^a Inclusief aftrek bijkomende kosten hypothecaire lening en vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning.

De fiscale behandeling van de eigen woning gaat in ons land dus gepaard met forse subsidies voor eigenwoningbezitters. Dit neemt niet weg dat deze fiscale behandeling in de afgelopen twintig jaar al wijzigingen heeft ondergaan die een versobering van de hypotheekrenteaftrek impliceren. Deze versobering is onder meer bereikt via de verlagingen van het toptarief van de loon- en inkomstenbelasting in het kader van de herzieningen van het belastingstelsel in 1990 en 2001. In 1997 is de aftrekbaarheid van de rentelasten van hypothecaire leningen beperkt tot geleend vermogen dat daadwerkelijk in de eigen woning wordt geïnvesteerd. Sinds 2001 is bovendien de aftrekbaarheid van de rentelasten van een hypothecaire lening beperkt tot een periode van dertig jaar, en zijn de rentelasten behorende bij een hypotheek voor het tweede huis niet langer aftrekbaar. Ten slotte is sinds 2004 de zogenoemde bijleenregeling van kracht. Deze regeling beperkt de hypotheekrenteaftrek voor iemand die verhuist als de oude woning meer oplevert dan de hypotheekschuld die op deze woning rustte.

De fiscale regels rond de eigen woning hebben recent nog enkele andere wijzigingen ondergaan. De eerste wijziging, die geldt sinds 2005, komt erop neer dat de bijtelling bij het belastbare inkomen in de vorm van het eigenwoningforfait niet meer kan bedragen dan de aftrekbare kosten in verband met de financiering van de eigen woning met vreemd vermogen. Hierdoor is deze bijtelling voor mensen zonder of slechts een kleine hypothecaire schuld komen te vervallen.

Van nog recenter datum is een tweede wijziging met betrekking het eigenwoningforfait. In 2008 gold nog een plafond voor deze bijtelling bij het belastbare inkomen van 9.300 euro. Dit plafond zorgde ervoor dat eigenaren van een woning met een WOZ-waarde van meer dan circa 1,7 miljoen euro over de waarde van de woning boven dit bedrag geen belasting verschuldigd waren. Per 1 januari 2009 is dit plafond vervallen. Vanaf 2010 gaat bovendien het

bijtellingspercentage omhoog voor woningen met een WOZ-waarde van meer dan 1 miljoen euro (prijsspeil 2009). Het hogere percentage gaat daarbij uitsluitend gelden voor het deel van de WOZ-waarde boven de 1 miljoen euro. De verhoging van het bijtellingpercentage komt tot stand in zeven jaarlijkse stapjes. De bijtelling voor het deel van de WOZ-waarde boven de 1 miljoen euro bedraagt in 2016 uiteindelijk 2,35%. Ervan uitgaande dat het marginale tarief van de loon- en inkomstenbelasting voor de desbetreffende belastingplichtige 52% bedraagt, is deze in 2016 over dit deel van de WOZ-waarde een heffing van 1,2% verschuldigd.

Het inmiddels demissionaire kabinet presenteerde in maart 2009 een aanvullend beleidsakkoord. Onderdeel van de aangekondigde maatregelen was een aanscherping van het eerdere besluit om het bijtellingpercentage voor dure koopwoningen te verhogen. Deze aanscherping komt erop neer dat het bedrag van 1 miljoen euro niet zal worden geïndexeerd. Als deze maatregel wordt geëffectueerd, zullen met het verstrijken van de tijd steeds meer eigenwoningbezitters met deze maatregel te maken krijgen. De bezitters van een dure woning zullen in dat geval bovendien op een steeds groter deel van de waarde van hun woning het hogere bijtellingpercentage moeten toepassen. De Tweede Kamer heeft de behandeling van dit kabinetsvoorstel inmiddels controversieel verklaard, zodat er voor de verkiezingen geen besluitvorming plaatsvindt.

3.3 Het overheidsbeleid voor huurwoningen

Het overheidsbeleid voor huurwoningen bestaat uit drie verschillende elementen. De overheid oefent invloed uit op de netto huren via de huurregulering, de verhuur van woningen via de woningcorporaties en de verstrekking van de huurtoeslag. Elk van deze elementen wordt hierna toegelicht.

De huurregulering

De huur die een huurder op een bepaald moment moet betalen, is gelijk aan de huur die bij aanvang van het huurcontract is afgesproken, verhoogd met de jaarlijkse huurverhogingen in de jaren sindsdien. De overheid bepaalt via de huurregulering de maximaal redelijke huur en de maximale jaarlijkse huurverhoging en beïnvloedt daarmee de op enig moment verschuldigde huur. De huurregulering is van toepassing op niet-geliberaliseerde huurcontracten. Deze contracten hebben naar schatting betrekking op 95% van de huurwoningen.

De maximaal redelijke huur is altijd de bovengrens voor de te betalen huur, zowel bij aanvang van het huurcontract als op enig moment daarna. De hoogte van de maximaal redelijke huur is afhankelijk van het aantal woningpunten van het huis in kwestie. Deze woningpunten worden op hun beurt vastgesteld met het woningwaarderingssysteem dat punten toekent aan een woning op basis van haar kenmerken. Zo levert elke vierkante meter woonoppervlak één woningpunt op, is de aanwezigheid van een toilet goed voor drie punten en levert een keuken met een

aanrecht van langer dan twee meter zeven punten op, terwijl een aanrecht korter dan één meter geen punten oplevert.

De woningcorporaties

De verhuur van het leeuwendeel van de 3 miljoen huurwoningen vindt in ons land plaats via de woningcorporaties. Deze corporaties zijn doorgaans stichtingen, dat wil zeggen private partijen die op afstand staan van de overheid. Hun bewegingsvrijheid wordt echter wel door overheden beknót. De woningcorporaties zijn door de overheid ‘wettelijk’ toegelaten om op te treden als ‘sociale verhuurder’. Hun verantwoordelijkheden in die rol staan beschreven in het Besluit beheer sociale huursector. De belangrijkste taak van de woningcorporaties is het aanbieden van betaalbare woningen van acceptabele kwaliteit aan huishoudens met lage inkomens (de doelgroep bestaat uit huishoudens die gezien hun inkomen in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag) en hulpbehoevende huishoudens.

De woningcorporaties exploiteren 2,4 miljoen huurwoningen, wat overeenkomt met circa 80% van de voorraad zelfstandige huurwoningen. Zij zijn bovendien betrokken bij de totstandkoming van nieuwe woningen. Eind 2005 waren er bijna 500 woningcorporaties. Een woningcorporatie bezat dus gemiddeld een kleine 5 duizend woningen. De grootste drie corporaties hadden samen echter 180 duizend woningen in beheer. In veel gemeenten is één woningcorporatie of zijn enkele woningcorporaties verantwoordelijk voor nagenoeg het gehele aanbod van sociale huurwoningen. Dit betekent dat de gemeentelijke overheden en de woningcorporaties op elkaar zijn aangewezen bij het realiseren van woningbeleid. Gemeenten kunnen in samenwerking met de corporaties trachten het aanbod van huurwoningen te beïnvloeden. De woningcorporaties kunnen hun onderhandelingspositie laten gelden bij de ontwikkeling van nieuwe woningen. Dit leidt ertoe dat gemeenten bouwgrond voor sociale woningbouw vaak tegen gereduceerde prijzen aan woningcorporaties beschikbaar stellen. Bij binnenstedelijke renovatieprojecten is dikwijls sprake van sanering- en projectsteun.

Woningcorporaties benutten niet alle ruimte voor huurverhoging die op grond van de huurregulering bestaat. De huur van de door corporaties verhuurde huizen is gemiddeld een stuk lager dan de door de overheid vastgestelde maximale redelijke huur. Dit huurbeleid drukt vanzelfsprekend het rendement dat de corporaties op hun vermogen maken. Het neerwaartse effect op dit rendement bedroeg in de periode 2005-2007 naar schatting gemiddeld 1,8 procentpunt.¹⁸

De vraag rijst waarom de woningcorporaties zich dit rendementsoffer kunnen veroorloven. Dit valt te verklaren uit een aantal met elkaar samenhangende factoren. Van betekenis is onder andere dat de overheid de corporaties ondersteunt. In dit verband moet erop worden gewezen

¹⁸ Aedex/IPD (2008).

dat het vermogen van de woningcorporaties voor een deel met overheidsgeld is opgebouwd. De overheid verschaftte tot halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw aan de corporaties subsidies voor de bouw van sociale huurwoningen. De overheid doet dat op dit moment niet meer, maar heeft de corporaties wel de beschikking over financiële middelen gegeven, vooral door het wegstrepen van de schulden die de corporaties aan de overheid hadden. De sociale nieuwbouw van woningcorporaties wordt bovendien, zoals zojuist al is geconstateerd, ook nu nog mogelijk gemaakt doordat gemeenten bouwgrond tegen gereduceerde prijzen aan woningcorporaties beschikbaar stellen. En bij binnenstedelijke renovatieprojecten is er vaak sprake van sanering- en projectsteun.

Van belang is tevens dat de woningcorporaties tegen relatief gunstige rentetarieven kunnen lenen. Hierbij spelen verschillende factoren een rol. Van belang is onder meer dat de corporaties voor financieringen een beroep kunnen doen op de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank. Deze banken, die activiteiten ontplooiën voor de overheidssector, kunnen relatief goedkope financieringen aanbieden omdat zij zelf voor een relatief lage rente middelen op de kapitaalmarkt kunnen aantrekken. Van belang is tevens dat het private Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) garanties verleent aan financiers die woningcorporaties leningen geven voor socialewoningbouwprojecten of voor maatschappelijk vastgoed. Het publiekrechtelijke Centraal Fonds Volkshuisvesting houdt bovendien financieel toezicht op de woningcorporaties. Het Rijk en de gemeenten staan ten slotte impliciet garant voor woningcorporaties, mochten zij ondanks subsidies, garanties en toezicht toch in financiële nood geraken. Ook het financiële toezicht en de genoemde garanties dragen eraan bij dat de woningcorporaties tegen lagere rentetarieven kunnen lenen.

De opstelling van de woningcorporaties wordt mede mogelijk gemaakt doordat het bezit van de corporaties in de afgelopen decennia veel meer waard is geworden door de sterke prijsstijging van woningen. Deze prijsstijging is niet vergezeld gegaan van een daarbij passende stijging van de huren. Er is daarmee in feite sprake van *rent sharing*: de woningcorporaties hebben de huurders laten meeprofiteren van de sterke prijsstijging van hun huizen. Zij deden dit in een periode waarin deze *rent sharing* voor hun huurders gunstig uitpakte. Voor hetzelfde geld was er in de afgelopen decennia echter sprake geweest van een tegenvallende prijsontwikkeling van woningen, zoals in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw het geval was toen de prijzen van woningen met circa 30% zijn gezakt. Als er werkelijk sprake zou zijn van *rent sharing*, zouden huurders niet alleen profiteren van een sterke waardestijging van huizen via een relatief geringe huurstijging, maar zouden zij ook delen in een ongunstige waardeontwikkeling van woningen via een relatief hoge huurstijging. Bij een dergelijke *rent sharing* dragen de huurders het risico van de waardefluctuaties van de woningen.

Woningcorporaties kunnen in dat geval genoeg nemen met een lagere risicovergoeding. Huurders zijn dan – gemiddeld over een reeks van jaren – lagere huren verschuldigd, maar dragen tevens het risico van waardefluctuaties van hun woningen: *rent sharing* gaat vergezeld

van *risk sharing*. Eigenwoningbezitters lopen dit risico, maar mensen die een woning huren niet. Huurders hebben mogelijk mede om deze reden een voorkeur voor een huurwoning.

Als men het rendementsoffer van woningcorporaties wil verklaren, moet men zich ten slotte realiseren dat deze corporaties niet worden gedisciplineerd door de markt. Dit betekent dat er geen aandeelhouders zijn die een bepaald rendement eisen. De sociale doelstellingen van woningcorporaties betekenen dat zij ook niet aan een dergelijke rendementseis zouden kunnen voldoen. Er wordt van de woningcorporaties met het oog op deze doelstellingen een economisch offer gevraagd in de vorm van een laag rendement. Dit lage rendement heeft overigens een schaduwzijde, omdat het voor woningcorporaties de prikkel vermindert om te investeren in nieuwbouw. Het beperkt bovendien hun slagkracht als zij toch besluiten om dergelijke investeringen te doen. Het directe rendement op hun huurwoningen (dat is het rendement ongerekend beleggingswinsten die bij eventuele verkoop kunnen worden geboekt) is veel lager dan de rente op de kapitaalmarkt. Zo bedroeg dit directe rendement in de periode 2005-2007 gemiddeld slechts 2,4% per jaar.¹⁹ Woningcorporaties proberen in de praktijk via vaak moeizame en ondoorzichtige onderhandelingen met gemeenten en projectontwikkelaars uit te onderhandelen welke partij welke investering voor haar rekening neemt. De uitkomst daarvan is dikwijls dat de gemeente bijspringt en dat woningcorporaties een deel van hun bezit ver onder de marktwaarde verkopen om de benodigde middelen vrij te maken.

De huurtoeslag

De huurtoeslag is bedoeld voor huishoudens die in vergelijking met hun inkomen een te dure woning bewonen. Indien een huurder voor huurtoeslag in aanmerking wil komen, moet de huur van de woning lager zijn dan een bepaald bedrag, de 'liberalisatiegrens'. Het gezamenlijke inkomen van de huurder en zijn eventuele partner mag bovendien niet hoger zijn dan een zekere geldsom. Het bedrag van de te ontvangen huurtoeslag is inkomensafhankelijk. Deze toeslag is geringer naarmate de huurder en zijn eventuele partner in het lopende jaar samen een hoger inkomen hebben. De toeslag is gelijk aan nul vanaf de inkomensgrens voor deze toeslag. Daarbij geldt dat deze inkomensgrens afhankelijk is van de samenstelling van het huishouden en van de leeftijd van de huurder. Bij een gegeven inkomen is de huurtoeslag hoger naarmate de huur hoger is, tot een bepaalde maximale huur. De huurtoeslag is gelijk aan nul, als de huur boven de al genoemde 'liberalisatiegrens' ligt.

Omvang van de impliciete en expliciete subsidies voor huurders

Tabel 3.2 laat zien welk financieel voordeel in 2005 voor huurders uit de besproken onderdelen van het huurbeleid voortvloeyde. De totale impliciete en expliciete subsidies voor huurders waren in dat jaar gelijk aan 14½ miljard euro. Deze subsidies bedroegen daarmee maar liefst 50% van de marktconforme huur van de woningen in kwestie (dat is de huur die commerciële

¹⁹ Aedex/IPD (2008).

verhuurders in het niet-gereguleerde deel van de markt voor huurwoningen zouden vragen). Uit de tabel valt af te leiden dat de huurregulering verantwoordelijk is voor meer dan de helft van de woonsubsidies voor huurders. Daarnaast nemen verhuurders die een lagere huur vragen dan de huurregulering toestaat een aanzienlijk deel (bijna een derde in 2005) van deze woonsubsidies voor hun rekening. Uit de tabel valt verder af te leiden dat het aandeel van de huurtoeslag in de totale woonsubsidies voor huurders vrij bescheiden is. Voor huishoudens met een laag inkomen – de doelgroep van de huurtoeslag – is de toeslag echter wel van grote betekenis. Voor hen is het aandeel van de huurtoeslag in de totale woonsubsidie bijna een kwart.

Tabel 3.2 Impliciete en expliciete subsidies voor huurders, 2005			
	Totaal	Gemiddeld per huishouden	
	miljard euro	dzd euro	in % van de marktconforme huur
Huurregulering	8¼	2¾	27
Verhuurders	4½	1½	15
Huurtoeslag	1¾	½	7
Totaal	14½	5	50

3.4 Het woonbeleid ter discussie

De overheid tracht in Nederland met het woonbeleid de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van woningen te vergroten. In hoofdstuk 2 passeerden diverse motieven de revue voor de overheidsinterventies op de markten voor koopwoningen en huurwoningen. De overheid poogt met haar bemoeienis met de markt voor huurwoningen onder meer een zeer eenzijdige bevolkingssamenstelling van wijken tegen te gaan, omdat zij ervan overtuigd is dat spreiding van bevolkingsgroepen een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart heeft. Verstrekking van woonsubsidies kan ook plaatsvinden op grond van paternalistische motieven. Zo kan de overheid dergelijke subsidies verschaffen als zij bang is dat mensen bij afwezigheid van woonsubsidies te weinig geld uittrekken voor goede huisvesting. De overheid wil met het woonbeleid tevens bereiken dat ook huishoudens met lage inkomens en andere kwetsbare groepen over goede huisvesting kunnen beschikken. Dit beleid maakt dus onderdeel uit van de overheidsinspanningen die zijn gericht op een rechtvaardige of gewenste (inkomens)verdeling.

De genoemde motieven kunnen het voeren van woonbeleid rechtvaardigen. Het is echter de vraag of de overheid niet beter zou kunnen volstaan met minder ingrijpende overheidsinterventies. De in de vorige twee paragrafen geschetste overheidsbemoeienis kent namelijk een aantal problemen en nadelen. Deze hebben tot een discussie over de wenselijkheid van beleidshervormingen geleid, die inmiddels al een groot aantal jaren gaande is.

Rondpompen van geld

Herverdeling is een belangrijk motief voor het woonbeleid. Als deze doelstelling bij het woonbeleid voorop zou staan, zouden de woonsubsidies – zowel die voor eigenwoningbezitters als huurders – het best zo kunnen worden vormgegeven dat alleen huishoudens met lage inkomens daarvan profiteren. Deze subsidies komen in ons land echter in hoge mate aan alle inkomensgroepen ten goede (zie ook het kader ‘Wie ontvangen de woonsubsidies?’). Dit betekent dat er tot op zekere hoogte sprake is van het rondpompen van geld. De meeste burgers profiteren van de woonsubsidies en dragen via de belastingen ook zelf aan de financiering daarvan bij. Dit rondpompen van geld heeft als nadeel dat de keuzevrijheid van de burgers bij de besteding van hun inkomen wordt beperkt, omdat de woonsubsidies het karakter van gebonden inkomensoverdrachten hebben. Als afschaffing van deze subsidies gepaard zou gaan met een zodanige verlaging van de belastingtarieven dat de netto inkomens van de huishoudens per saldo ongewijzigd blijven, zou de maatschappelijke welvaart hoger uitkomen. Er zou in dat geval tevens welvaartswinst worden geboekt, omdat het bedoelde rondpompen van geld met transactiekosten gepaard gaat. De instellingen die betrokken zijn bij de verstrekking van de expliciete en impliciete subsidies aan eigenwoningbezitters en huurders verrichten hun werkzaamheden immers niet kosteloos.

Wie ontvangen de woonsubsidies?

Eigenwoningbezitters hebben financieel voordeel van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Het financiële voordeel van een huishouden blijkt hoger te zijn naarmate het huishoudinkomen hoger is. Eigenwoningbezitters plegen namelijk in duurdere huizen te wonen met een hogere hypotheek en een groter aftrekbaar rentebedrag naarmate zij meer verdienen. Huishoudens met hogere inkomens trekken bovendien hun rente tegen een hoger marginaal belastingtarief af. Als het financiële voordeel wordt uitgedrukt in procenten van het huishoudinkomen, dan blijkt dit voordeel wel geringer te zijn naarmate het huishouden over een hoger inkomen beschikt.

Huurders profiteren vanzelfsprekend van de woonsubsidies voor huurders. Het financiële voordeel dat zij aan deze subsidies ontlelen, blijkt voor huurders uit alle inkomensgroepen ongeveer even groot te zijn. De ontvangen huurtoeslag is weliswaar geringer naarmate het inkomen van het huishouden hoger is, maar daar staat tegenover dat huishoudens met hogere inkomens een groter financieel voordeel ontlelen aan de omstandigheid dat verhuurders een lagere huur vragen dan de maximaal redelijke huur. Het financiële voordeel dat huurders via het woonbeleid realiseren is als percentage van het huishoudinkomen wel geringer naarmate zij meer verdienen.

De verdeling van het profijt van de twee soorten woonsubsidies over de inkomensklassen hangt uiteraard mede af van de verdeling van de huishoudens uit de verschillende inkomensgroepen over koopwoningen en huurwoningen. Relatief veel huishoudens uit de hogere inkomensklassen hebben een eigen woning, terwijl relatief veel huishoudens uit de lagere inkomensklassen in een huurhuis wonen. Huishoudens met relatief hoge inkomens profiteren om deze reden vooral van de fiscale subsidies voor de eigen woning, terwijl huishoudens met relatief lage inkomens vooral profiteren van de subsidies voor huurders.

De overheid kan aan het rondpompen van geld desgewenst een eind maken door de woonsubsidies – voor zowel eigenwoningbezitters als huurders – zodanig te hervormen dat voortaan alleen huishoudens met lage inkomens van deze subsidies profiteren. Een dergelijke beleidshervorming zou ertoe leiden dat de beslissing van de huishoudens over de samenstelling van hun consumptieve bestedingen minder wordt verstoord. Daar zou echter wel tegenover staan dat alle woonsubsidies reeds bij een laag inkomensniveau moeten worden afgebouwd, wat betekent dat de marginale druk aan de onderkant van het loongebouw zou toenemen. Deze toename van de marginale druk zou met een ongunstige invloed op het arbeidsaanbod gepaard gaan.

Een inefficiënte manier van herverdelen

Woonsubsidies kunnen door de overheid worden gebruikt als instrument om de inkomensverschillen te beperken. Als dergelijke subsidies het karakter van gebonden inkomensoverdrachten hebben, is verstrekking ervan echter een inefficiënte manier van herverdelen. Gebonden overdrachten hebben immers een verstorende invloed op de beslissing van de ontvangers over de samenstelling van hun consumptieve bestedingen. Als de overheid de huidige woonsubsidies zou vervangen door ongebonden inkomensoverdrachten, kan dus een welvaartswinst worden geboekt.

Het huurbeleid gaat gepaard met rantsoenering van huurders

De regulering van de huren door de overheid resulteert in een vraagoverschot naar woningdiensten van huurwoningen. Veel geïnteresseerden in een sociale huurwoning moeten om deze reden langdurig op een wachtlijst voor een dergelijke woning staan. Deze mensen ondervinden schade zolang zij er niet in slagen om een huurwoning met verlaagde huur te bemachtigen. Het huurbeleid resulteert bovendien ook in rantsoenering van andere huishoudens, die er wel in slagen om een sociale huurwoning te huren. Veel huurders van een dergelijke woning hebben namelijk bij de verlaagde huren, die het resultaat van het overheidsbeleid zijn, een voorkeur voor een andere woning, die groter is of op een aantrekkelijker locatie staat. Hoewel deze huishoudens doorgaans niet op een wachtlijst staan, worden zij in feite toch gerantsoeneerd.

Dit nadeel van het huurbeleid zou verdwijnen indien de overheid de huren niet langer zou reguleren, maar zou overlaten aan de markt. Als alle verhuurders van woningen een marktconforme huur in rekening kunnen brengen, verbeteren voor hen de mogelijkheden en de prikkels om nieuwbouw te plegen. Daarmee ontstaat in dat geval uitzicht op de bouw van meer huurhuizen, en daarmee van het geleidelijk verdwijnen van de wachtlijsten. Als voor alle huurwoningen marktconforme huren worden gevraagd, behoort na verloop van tijd de geschetste rantsoenering van huishoudens die in een sociale huurwoning wonen tot het verleden. Als de overheid ervoor wil zorgen dat huurwoningen bij deze aanpak betaalbaar

blijven voor huishoudens met lage inkomens, kan zij de financiële mogelijkheden van deze huishoudens vergroten via bijvoorbeeld een hogere huurtoeslag.

Fiscale subsidiëring van de eigen woning resulteert in hoge huizenprijzen

Voorstanders van afschaffing of versobering van de hypotheekrenteaftrek wijzen er onder meer op dat de fiscale subsidies voor eigenwoningbezitters mede verantwoordelijk zijn voor het bijzonder hoge prijspeil van woningen in ons land. Deze subsidies leiden namelijk tot een grotere vraag naar koopwoningen en resulteren daarmee in hogere huizenprijzen, omdat het aanbod van woningen – mede als gevolg van het ruimtelijkeorderingsbeleid – slechts in beperkte mate omhooggaat als huizen duurder worden. De hoge huizenprijzen zorgen ervoor dat starters nog maar nauwelijks toegang hebben tot de koopwoningmarkt. Ook doorstromers ondervinden bij de aankoop van een duurdere woning nadeel. Het hogere prijspeil van woningen leidt er bovendien toe dat eigenwoningbezitters gemiddeld een groter deel van de eigen woning met schuld moeten financieren. Dit betekent dat de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit resulteert in een grotere kwetsbaarheid van eigenwoningbezitters voor waardefluctuaties van de eigen woning.

Afschaffing of versobering van de fiscale voordelen voor de bezitters van een eigen woning zou – omgekeerd geredeneerd – in een neerwaartse druk op de huizenprijzen resulteren. De bestaande eigenaren van woningen lijden daarmee uiteraard nadeel, maar hier staat een voordeel tegenover voor starters en doorstromers op de koopwoningmarkt. De overheid kan de inkomenseffecten van deze hervormingsmaatregel beperken door de extra overheidsinkomsten, waartoe afschaffing of versobering van de fiscale ondersteuning van de eigen woning leidt, naar de huishoudens terug te sluizen via bijvoorbeeld verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting.

Willekeur bij verdeling van huurwoningen

De voorraad sociale huurwoningen is bedoeld voor huishoudens die behoren tot de door de overheid aangewezen doelgroep. Bijna de helft van de huishoudens die een sociale huurwoning bewonen blijkt echter niet tot deze doelgroep te behoren.²⁰ Dit wordt wel aangeduid als ‘goedkope scheefheid’. De betrokken huishoudens verdienen voor het huis waarin zij wonen een te hoog inkomen, maar als gevolg van de huurbescherming kunnen zij van de verlaagde huur blijven profiteren zolang ze besluiten niet te verhuizen. Omgekeerd zijn er veel andere huishoudens die wel tot de officiële doelgroep behoren, maar die in een huis wonen dat duurder is dan volgens de normen van de overheid bij hun inkomen past. Een deel van deze huishoudens lukt het nog wel om een woning met verlaagde huur te bemachtigen, maar een ander deel slaagt ook daar niet in. Mede door de ‘goedkope scheefheid’ zijn er voor beide groepen huishoudens geen huurhuizen beschikbaar met een huur die bij hun inkomen past. Dit verschijnsel wordt als

²⁰ Van Hoek (2006).

‘dure scheefheid’ aangeduid. Een en ander betekent dat de subsidiëring van huurwoningen tot een vrij arbitraire verdeling van deze woningen over de geïnteresseerde huishoudens heeft geleid. Goedkope sociale huurwoningen komen in belangrijke mate terecht bij huishoudens waarvoor zij niet zijn bedoeld, terwijl veel huishoudens waarvoor deze woningen wel zijn bedoeld op een wachtlijst staan, al of niet als huurder van een sociale huurwoning die voor hen relatief te duur is.

De hiervoor geschetste aanpassingen van het overheidsbeleid voor huurwoningen zouden niet alleen een eind maken aan de rantsoenering van huurders op de markt voor huurwoningen, maar tevens aan de geschetste arbitraire verdeling van sociale huurwoningen over geïnteresseerde huishoudens.

Rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit

De overdrachtsbelasting heeft het karakter van een verhuisbelasting. Deze belasting betekent immers dat de koper van een bestaande woning een fors bedrag aan de overheid verschuldigd is. Deze belasting belemmert daarmee de mobiliteit van mensen op de woningmarkt en daarmee op de arbeidsmarkt. Deze rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit gaat gepaard met welvaartsverliezen. Voor huurders van een woning met verlaagde huur is van een impliciete verhuisbelasting sprake, indien zij een voorkeur voor een andere woning hebben, maar afzien van verhuizing, omdat zij na verhuizing niet langer in aanmerking voor een dergelijke woning komen of omdat de woning van hun voorkeur niet beschikbaar is in het gereguleerde deel van de markt voor huurwoningen.²¹

De remmende invloed van het woonbeleid op de verhuismobiliteit kan overigens via een ander kanaal juist een gunstig effect op de maatschappelijke welvaart hebben, dat enige compensatie biedt voor de bedoelde welvaartsverliezen. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst erop dat beperking van de verhuismobiliteit bijdraagt aan de sociale cohesie van wijken.²² Dit betekent dat een gunstig welvaartseffect mogelijk is, omdat meer sociale cohesie in een buurt vergezeld blijkt te gaan van minder overlast en minder kleine criminaliteit.²³

Als de overheid een eind wil maken aan de expliciete verhuisbelasting die uit het woonbeleid voortvloeit, dan moet zij de overdrachtsbelasting afschaffen. De eerder geschetste aanpassingen van het beleid voor huurwoningen zouden tevens een eind maken aan de impliciete verhuisbelasting waarmee het huidige woonbeleid voor veel huurders gepaard gaat.

²¹ De Graaf et al. (2009).

²² Wittebrood en Van Dijk (2007).

²³ Van Dijk en De Jong (2008).

Verstoring van de huur-koopbeslissing

De overheid beïnvloedt met het woonbeleid de verdeling van de huishoudens over koopwoningen en huurwoningen. We hebben echter in hoofdstuk 2 al geconstateerd dat er aan het optreden van externe effecten geen argument valt te ontleen voor het stimuleren dan wel juist het ontmoedigen van het eigenwoningbezit.

Als een huishouden een eigen woning koopt, dan neemt dit huishouden een vermogensrisico omdat de waarde van de woning kan fluctueren. Huurders lopen een dergelijk risico niet. Via de invloed van het woonbeleid op de huur-koopbeslissing is dus tevens sprake van een effect op het vermogensrisico dat huishoudens lopen. We hebben hiervoor al geconstateerd dat het huidige woonbeleid resulteert in een grotere omvang van de koopsector ten koste van de huursector. Dit betekent dat huishoudens door het woonbeleid meer vermogensrisico lopen dan waarvoor zij zonder overheidsbemoeienis zouden kiezen. Er is daarmee sprake van welvaartsverlies, omdat huishoudens bij het ontbreken van overheidsbemoeienis een beslissing nemen die beter aansluit bij hun preferenties.

Indien de overheid een invloed van het woonbeleid op de huur-koopbeslissing wil vermijden, dan moet zij de huren aan de markt overlaten en eventuele woonsubsidies zodanig vormgeven dat een huishouden voor een woning met bepaalde bruto woonlasten voor dezelfde subsidie in aanmerking kan komen, ongeacht of het huishouden in een koophuis dan wel een huurhuis woont. Als aan beide genoemde voorwaarden is voldaan, dan mag worden verwacht dat de bewoners van een woning met een bepaalde vrije verkoopwaarde met dezelfde netto woonlasten worden geconfronteerd, ongeacht of zij eigenaar dan wel huurder zijn.²⁴ Er mag dan bovendien op worden gerekend dat er na verloop van tijd geen rantsoenering van huurders meer nodig is.

Omvang en samenstelling van de vermogensactiva

De fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit beïnvloedt de omvang en de samenstelling van de vermogensactiva van huishoudens. Een groter deel van het bezit wordt aangehouden in de vorm van de eigen woning ten koste van andere vermogensactiva, zoals spaargeld en aandelen. De subsidie op eigenwoningbezit kan daarnaast ook de vermogensvorming bevorderen door sparen via het eigen huis te stimuleren. De subsidiëring van vreemd vermogen als financieringsbron voor de eigen woning vermindert echter juist de prikkel om te sparen: deze subsidiëring stimuleert de geneigdheid om de eigen woning te financieren met schuld in plaats van met eigen spaargeld. Eigenwoningbezitters lopen bijgevolg een groter vermogensrisico dan zij anders zouden doen. Een prijsmutatie van de eigen woning bedraagt immers een hoger percentage van het eigen vermogen naarmate de waarde van de eigen woning een groter veelvoud van dit vermogen is.

²⁴ Dit is althans het geval als voor commerciële verhuurders van woningen dezelfde kosten (in % van de vrije verkoopwaarde) gelden als voor bewoners van een eigen woning. Zie voor een toelichting: hoofdstuk 4.

Als de overheid een eind wil maken aan de stimulans om de eigen woning zo veel mogelijk met schuld te financieren, dan ligt beëindiging van de aftrekbaarheid van hypotheekrente voor de hand. Zij zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om de eigen woning fiscaal op dezelfde wijze te behandelen als andere vormen van particulier vermogen. Eigenwoningbezitters moeten de waarde van de woning dan aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. De overheid zou belastingplichtigen in dat geval daarnaast kunnen toestaan om de hypotheekschuld af te trekken van de vermogenscomponenten die in box 3 moeten worden aangegeven. De inkomenseffecten van een dergelijke belastinghervorming kunnen worden beperkt door de extra overheidsinkomsten waartoe deze leidt terug te sluizen naar de belastingbetalers, bijvoorbeeld via een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting.

Het functioneren van de woningcorporaties

Hiervoor zijn verschillende nadelen en problemen van het huidige woonbeleid aan de orde geweest. In de discussie over dit beleid bestaat tevens aandacht voor een nog niet besproken probleem, dat verband houdt met het functioneren van de woningcorporaties. Deze private instellingen voeren publieke taken uit. Zij zijn daartoe in staat, omdat zij over vermogens beschikken die mede met publieke middelen zijn gevormd, en omdat zij profiteren van impliciete en expliciete subsidies en garanties. Aangezien de woningcorporaties bij hun doen en laten niet de tucht van de markt ervaren, bestaat er behoefte aan andere mechanismen om ervoor te zorgen dat hun middelen op een efficiënte wijze worden benut voor de beoogde doelstellingen. Er is om deze reden weliswaar sprake van intern en extern toezicht, maar dat toezicht biedt in de praktijk onvoldoende waarborgen dat inderdaad sprake is van een efficiënte aanwending van middelen voor de beoogde doelen.²⁵ De inefficiënties die bij gebrek aan goed toezicht mogelijk zijn hebben betrekking op verspilling van productiemiddelen (X-inefficiënties) en onnodig riant arbeidsvoorwaarden van het management en de werknemers. Het ontbreken van goed toezicht kan er tevens toe leiden dat woningcorporaties activiteiten ontplooiën die niet goed aansluiten bij hun kerntaak.

Indien de overheid een oplossing wil bereiken voor de geschetste problematiek, dan zijn daarvoor in beginsel twee wegen denkbaar. Zij kan om te beginnen ernaar streven om de woningcorporaties meer te onderwerpen aan de tucht van de markt. Als deze route niet wordt gekozen, dan ligt het voor de hand om de oplossing te zoeken in versterking van het toezicht. Daarbij valt te denken aan professionalisering van het interne toezicht en aan de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder voor de woningcorporaties.

De welvaartseffecten van het woonbeleid

De besproken motieven voor het woonbeleid betekenen dat dit beleid om verschillende redenen gunstige effecten op de maatschappelijke welvaart kan hebben. De in deze paragraaf besproken

²⁵ Koning en Van Leuvensteijn (2010).

nadelen van het woonbeleid betekenen echter dat daar ongunstige welvaartseffecten tegenover staan. Tabel 3.3 somt alle gunstige en ongunstige effecten op de welvaart op.

Een argument voor de overheidsbemoeienis met de huurwoningmarkt is dat daarmee een spreiding valt te bereiken van bevolkingsgroepen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een dergelijke spreiding een gunstig effect heeft op de maatschappelijke welvaart. In paragraaf 2.3 is overigens toegelicht dat spreiding niet noodzakelijkerwijs tot een hogere welvaart hoeft te leiden, omdat spreiding naast voordelen ook nadelen heeft.

Aan het woonbeleid liggen onder meer paternalistische motieven ten grondslag. De overheid poogt met dit beleid invloed uit te oefenen op de samenstelling van de consumptieve bestedingen van de huishoudens. De bereikte verstoring van de beslissing van de huishoudens over de samenstelling van deze bestedingen betekent voor hen een welvaartsverlies. De huishoudens zouden bij afwezigheid van het overheidsoptreden hun inkomen immers anders besteden, en wel op een wijze die beter aansluit bij hun preferenties. Voor zover aan het woonbeleid paternalistische motieven ten grondslag liggen, meent de overheid echter dat bijsturing van de samenstelling van de consumptieve bestedingen van de burgers gewenst is. De overheid spreekt daarmee in feite uit dat de preferenties van de huishoudens niet goed aansluiten bij hun belangen of bij de belangen van (kwetsbare) gezinsleden. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan kan de door het woonbeleid gerealiseerde wijziging in de samenstelling van de consumptieve bestedingen een gunstig welvaartseffect hebben.

De overheid voert het woonbeleid onder meer om daarmee invloed uit te oefenen op de inkomensverdeling en de verdeling van de beschikbare woningen over huishoudens. Voor zover met het woonbeleid de (inkomens)verdeling wordt bijgestuurd in een door de samenleving gewenste richting, wordt daarmee een gunstig effect op de welvaart bereikt.

De hiervoor besproken nadelen van het woonbeleid betekenen dat dit beleid tevens met welvaartsverliezen gepaard gaat. Een direct welvaartsverlies treedt in de eerste plaats op omdat de subsidiëring van zowel koopwoningen als huurhuizen tot een efficiëntieverlies op de woningmarkt leidt. Deze subsidiëring heeft immers een versturende invloed op de samenstelling van de consumptieve bestedingen. Deze samenstelling sluit dus niet aan bij de preferenties van de huishoudens. De bedoelde versturende invloed leidt op de markt voor huurwoningen bovendien tot rantsoenering van huishoudens. Deze rantsoenering uit zich in het bestaan van wachtlijsten. Ook huishoudens die er wel in slagen om een sociale huurwoning te bemachtigen, kunnen schade lijden, indien zij – bij de geldende huren voor woningen in het gereguleerde segment van de markt voor huurwoningen – een voorkeur voor een andere woning hebben. Het kan daarbij gaan om een grotere woning of om een woning op een aantrekkelijker locatie.

Er is in de tweede plaats sprake van een direct welvaartsverlies omdat er sprake is van een efficiëntieverlies op de verhuismarkt. Het woonbeleid resulteert namelijk in expliciete en impliciete verhuisbelastingen. De huishoudens die vanwege deze belastingen afzien van een verhuizing wonen niet zoals zij eigenlijk zouden wensen. Zij realiseren daarmee een welvaartsverlies. Van een dergelijk verlies is tevens sprake omdat deze belastingen het minder aantrekkelijk maken om een baan te accepteren op een plek die ver van de huidige woning ligt. Acceptatie van een dergelijke baan betekent immers dat de desbetreffende werknemer elke werkdag een grotere afstand naar zijn werk moet afleggen of anders met de verhuisbelasting te maken krijgt. Dit betekent dat sommige werknemers afzien van baanwisselingen die uitzicht bieden op een hogere arbeidsproductiviteit en daarmee op een hoger loon. Deze werknemers realiseren om deze reden een welvaartsverlies.

Het woonbeleid gaat tevens vergezeld van ongunstige indirecte welvaartseffecten. Deze treden vooral op via de invloed van dit beleid op de arbeidsmarkt. Voor zover het woonbeleid resulteert in een grotere marginale en/of een grotere gemiddelde wig, zijn ongunstige effecten op het arbeidsaanbod het resultaat. Voor de desbetreffende werknemers staat tegenover de resulterende inkomensdaling een toename van de hoeveelheid vrije tijd, zodat hun welvaart per saldo niet daalt. Het geringere aanbod van arbeid leidt echter tevens tot een daling van de belastinginkomsten. Er is dus per saldo sprake van een welvaartsverlies.

We wijzen erop dat de relevante marginale wig en gemiddelde wig mede worden beïnvloed door het effect van het woonbeleid op het prijspeil van koopwoningen. Het hogere prijspeil van koopwoningen, waarvoor het woonbeleid in ons land verantwoordelijk is, maakt het voor mensen immers – net als een kostprijsverhogende belasting – minder aantrekkelijk om een baan te accepteren of om veel uren te werken. Het ligt daarom voor de hand om het opwaartse effect dat het woonbeleid op het prijspeil van koopwoningen heeft als onderdeel van de marginale en de gemiddelde wig te beschouwen. Als woonsubsidies en de financiering ervan zo worden vormgegeven dat het financiële voordeel van deze subsidies voor belastingplichtigen steeds even groot is als het financiële nadeel van de hogere belastingen die nodig zijn om de subsidies te financieren, dan resulteren deze subsidies uitsluitend via het opwaartse effect op het prijspeil van koopwoningen in een (ongunstig) effect op de gemiddelde en de marginale wig.

Het accepteren van een baan en het gedurende veel uren werken zijn tevens minder aantrekkelijk doordat het woonbeleid het loon minder waardevol maakt. Woonsubsidies hebben namelijk een versturende invloed op de beslissing over de besteding van het inkomen. Deze versturende invloed leidt ertoe dat het pakket aan goederen en diensten dat werknemers met hun loon kunnen kopen voor hen een minder grote waarde heeft. Het arbeidsaanbod wordt ook om deze reden ongunstig beïnvloed en daarmee de welvaart.

De verstorende invloed van het woonbeleid op de verhuisbeslissing maakt het loon eveneens minder waardevol. Veel mensen wonen als gevolg van deze verstorende invloed immers niet in de woning waarvoor zij bij afwezigheid van de desbetreffende overheidsinterventies zouden kiezen. Ook deze verstorende invloed maakt het accepteren van een baan en het gedurende veel uren werken minder aantrekkelijk en heeft bijgevolg een ongunstig effect op het arbeidsaanbod en daarmee op de welvaart.

De expliciete en impliciete verhuisbelastingen hebben tevens een ongunstige invloed op de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt. Er is al op gewezen dat de welvaart rechtstreeks wordt geschaad doordat sommige werknemers niet een andere baan accepteren waarin hun talenten beter zouden renderen. De arbeidsproductiviteit van deze werknemers komt om deze reden lager uit, en daarmee hun loon. Deze werknemers boeken daarmee een direct welvaartsverlies. Er is daarnaast sprake van een indirect welvaartsverlies, omdat het lagere loon gepaard gaat met lagere belastingafdrachten aan de overheid. Daar komen nog twee andere negatieve indirecte welvaartsverliezen bij. Het eerste daarvan treedt op omdat een lager loon vergezeld gaat van een ongunstige invloed op het arbeidsaanbod. Er is in de tweede plaats sprake van een indirect welvaartsverlies omdat ook de arbeidsproductiviteit van andere werknemers lager kan uitkomen indien een werknemer afziet van een baanwissel. De arbeidsproductiviteit van een werknemer kan namelijk gepaard gaan met gunstige externe effecten op de arbeidsproductiviteit van andere werknemers.

Tabel 3.3 Welvaartseffecten woonbeleid

Welvaartswinsten die samenhangen met de motieven voor het woonbeleid

Via de bereikte spreiding van bevolkingsgroepen

Via de bereikte bijsturing van de samenstelling van de consumptieve bestedingen

Via de bereikte bijsturing van de inkomensverdeling en de verdeling van de beschikbare woningen

Directe welvaartsverliezen

Via het efficiëntieverlies op de woningmarkt

Via het efficiëntieverlies op de verhuismarkt

Indirecte welvaartsverliezen via invloed op de arbeidsmarkt

Via de invloed op de gemiddelde en de marginale wig

Via de verstoring van de samenstelling van de consumptie

Via de verstoring van de verhuisbeslissing

Via de verhuisbelastingen die het resultaat zijn van het woonbeleid

Invloed arbeidsproductiviteit op belastinginkomsten

Invloed arbeidsdeelname op belastinginkomsten

Externe effecten op arbeidsproductiviteit van derden

Indirect welvaartsverlies via de verstoring van de huur-koopbeslissing

Indirect welvaartsverlies via de invloed op de samenstelling van de vermogensactiva

Het woonbeleid gaat tevens gepaard met een indirect welvaartsverlies dat optreedt via de invloed die dit beleid heeft op de huur-koopbeslissing. We hebben hiervoor al geconstateerd dat deze invloed ertoe leidt dat huishoudens meer vermogensrisico lopen dan waarvoor zij zonder overheidsoptreden zouden kiezen.

Het woonbeleid resulteert ten slotte in een indirect welvaartsverlies, omdat dit beleid invloed heeft op de beslissing van huishoudens over de samenstelling van hun vermogensactiva. Huishoudens houden als gevolg van de fiscale subsidies voor koophuizen een groter deel van hun bezit aan in de vorm van de eigen woning ten koste van andere vermogensactiva, zoals spaargeld en aandelen. De subsidiëring van vreemd vermogen als financieringsbron voor de eigen woning stimuleert bovendien de geneigdheid om de eigen woning te financieren met schuld in plaats van met spaargeld.

4 Het gehanteerde model voor de woningmarkt

4.1 Inleiding

In het vervolg van deze studie gaat de aandacht uit naar mogelijke hervormingen van het woonbeleid, die oplossingen kunnen bieden voor de hiervoor gesignaleerde problemen en nadelen van het huidige woonbeleid. De analyse van de gevolgen van deze hervormingen steunt op een dynamisch model voor de woningmarkt. Dit model is ontwikkeld op basis van twee modellen die eerder door het CPB zijn gehanteerd in het kader van studies over hervormingen van het overheidsbeleid voor achtereenvolgens koophuizen en huurhuizen.²⁶ Deze modellen kunnen uitsluitend de langetermijneffecten van beleidsaanpassingen in kaart brengen. Dat zijn de effecten waarvan sprake is zodra alle veronderstelde hervormingen zijn doorgevoerd en bovendien alle gevolgen daarvan volledig zichtbaar zijn geworden. Ten behoeve van de voorliggende studie is een dynamisch model voor de gehele woningmarkt ontwikkeld, waarmee niet alleen de langetermijneffecten van beleidshervormingen kunnen worden geschetst, maar tevens de gevolgen die optreden in de periode die verstrijkt voordat alle effecten zich manifesteren. De gevolgen tijdens deze overgangperiode kunnen om twee redenen afwijken van die op lange termijn. Het is om te beginnen mogelijk dat hervormingen van het woonbeleid geleidelijk tot stand komen. Daarnaast is van belang dat aanpassingsprocessen in de economie tijd vergen. Het duurt om die reden enige tijd alvorens alle effecten van beleidsaanpassingen volledig zichtbaar worden.

Indien er tijd verstrijkt tussen het moment waarop de aankondiging van beleidshervormingen plaatsvindt en het moment waarop de geleidelijke invoering ervan start, hebben dergelijke hervormingen al effecten voordat de invoering begint. Ook als men deze zogenoemde aankondigingseffecten op het spoor wil komen, bestaat er behoefte aan een dynamisch model. Dergelijke effecten treden op, omdat de aankondiging van beleidshervormingen invloed heeft op de prijzen van koopwoningen. Zo valt te verwachten dat aankondiging van afschaffing of versoering van de fiscale subsidiëring van de eigen woning onmiddellijk in een prijsdaling van koopwoningen resulteert. Het bedrag dat potentiële kopers voor een huis van een bepaalde kwaliteit willen betalen daalt namelijk zodra zij zich realiseren dat zij in de toekomst als huiseigenaar van een geringere fiscale subsidie kunnen profiteren. Het dynamische model voor de woningmarkt, dat in dit hoofdstuk wordt besproken, is niet alleen in staat om de effecten van hervormingen van het woonbeleid op korte, middellange en lange termijn te schetsen, maar ook de bedoelde aankondigingseffecten.

Er is een tweede verschil tussen de eerder ontwikkelde modellen voor de koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt en het model voor de totale woningmarkt dat in deze studie wordt

²⁶ Zie achtereenvolgens Van Ewijk et al. (2006) en Romijn en Besseling (2008).

gebruikt. In de eerder ontwikkelde modellen wordt geen rekening gehouden met de gevolgen die de overheidsinterventies op de koopwoningmarkt hebben voor de markt voor huurwoningen en evenmin met de effecten van de overheidsbemoeienis met de huurwoningmarkt op de markt voor koopwoningen. In de eerdere studie over de koopwoningmarkt wordt daarom verondersteld dat hervorming van het overheidsbeleid voor koopwoningen zonder gevolgen blijft voor de huurwoningmarkt, en aan de eerdere studie voor de huurwoningmarkt ligt als uitgangspunt ten grondslag dat aanpassing van het overheidsbeleid voor huurwoningen geen consequenties heeft voor de koopwoningmarkt. In het model voor de totale woningmarkt wordt wel rekening gehouden met het feit dat overheidsinterventies op de markt voor koopwoningen ook gevolgen hebben voor het functioneren van de markt voor huurwoningen en dat de interventies op de markt voor huurwoningen evenzo consequenties hebben voor de markt voor koopwoningen. Met dit model kan daarom een totaalbeeld worden geschetst van de effecten van mogelijke hervormingen van het woonbeleid.

In de modellen, die in dit hoofdstuk worden besproken, komen diverse parameters voor. Numerieke simulaties op basis van deze modellen zijn slechts mogelijk indien voor deze parameters waarden worden gekozen. De gekozen parameterwaarden zijn via kalibratie verkregen. Bij het selecteren van de gehanteerde parameterwaarden hebben de uitkomsten van de modellen op basis van alternatieve combinaties van parameterwaarden een rol gespeeld. De keuze van de waarden van sommige parameters is mede gebaseerd op de resultaten van empirische studies voor de woningmarkt uit binnen- en buitenland, terwijl de keuze van andere parameterwaarden mede aansluit bij Nederlandse instituties.

De te bespreken modellen zijn door het CPB ontwikkeld om daarmee zicht te krijgen op de effecten van hervormingen van het woonbeleid. Deze effecten hangen af van diverse gedragsreacties van de economische agenten. Onze op de empirie gebaseerde kennis van relevante gedragsreacties is op onderdelen echter beperkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de gevolgen van hervormingen van het woonbeleid voor de huur-koopbeslissing van de woonconsumenten. Dit betekent dat de waarden van verschillende parameters, vooral uit het dynamische model voor de woningmarkt, onzeker zijn. Dit noopt tot enige relativering van de kwantitatieve effecten die hervormingen van het woonbeleid volgens de modelberekeningen zullen hebben. Deze berekeningen zijn dan ook vooral bedoeld om inzicht te bieden in de kwalitatieve gevolgen van mogelijke beleidsaanpassingen. Zij geven daarnaast een indruk van de orde van grootte van de kwantitatieve effecten.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. De paragrafen 4.2 en 4.3 zijn gewijd aan de twee eerder door het CPB ontwikkelde modellen voor de markten van achtereenvolgens koopwoningen en huurwoningen. In paragraaf 4.4 komt vervolgens het dynamische model voor de gehele woningmarkt aan de orde, dat ten grondslag ligt aan de analyses die verderop in deze studie de revue passeren. Hoewel de twee eerder ontwikkelde modellen niet zijn gebruikt voor de

berekeningen ten behoeve van deze studie, worden deze in dit hoofdstuk toch besproken. Dit gebeurt om didactische redenen: het is voor een goed begrip van het dynamische model voor de totale woningmarkt nuttig om eerst kennis te nemen van deze twee modellen.

4.2 De markt voor koopwoningen

In deze paragraaf staat een model voor de koopwoningmarkt centraal, waarmee de langetermijneffecten van aanpassingen van het overheidsbeleid voor koopwoningen kunnen worden geanalyseerd. Dit model kan uitsluitend langetermijngroeipaden genereren en is dus niet in staat om de overgang van het ene naar het andere langetermijngroeipad te schetsen. Het model is evenmin in staat om een beeld te geven van de aankondigingseffecten van hervormingen van het overheidsbeleid voor koopwoningen.

Een standaardwoning als rekeneenheid

Woningen en de diensten die zij verschaffen verschillen in kwaliteit. De kwaliteit van een woning heeft betrekking op alle kenmerken die in de ogen van de consument de aantrekkelijkheid van de woning bepalen, en waarvoor de consument dan ook bereid is te betalen. Hiertoe behoren onder meer uiteenlopende eigenschappen van de woning zelf, zoals de inhoud en de faciliteiten van het huis en de kwaliteit van de gebruikte materialen. Ook andere kenmerken zijn van betekenis, zoals de oppervlakte en de indeling van het stuk grond waarop het huis is gebouwd. Daarnaast heeft de locatie een belangrijke invloed op de waarde van een woning: de prijs van een woning is hoger naarmate potentiële kopers de locatie als aantrekkelijker beschouwen. De aantrekkelijkheid van de plek waarop een woning staat hangt af van diverse factoren, waaronder de afstand tot uiteenlopende voorzieningen en de afstand tot open ruimte en natuur.

Alle genoemde kwaliteitsaspecten hebben invloed op de vrije verkoopwaarde van een huis, dat is de waarde in het normale handelsverkeer als de woning niet is verhuurd en leeg wordt opgeleverd. Woningen kunnen onderling vergelijkbaar worden gemaakt door ze om te rekenen in standaardwoningen. Een standaardwoning wordt in deze studie gedefinieerd als een huis dat de bewoners één woningdienst per jaar verschaft. Een woning die de bewoners twee woningdiensten per jaar levert is – uitgaande van deze definitie – gelijkwaardig aan twee standaardwoningen. Een dergelijke woning is, anders gezegd, gelijk aan twee standaardwoningequivalenten. Bij het vaststellen van het aantal standaardwoningequivalenten van een huis wordt ervan uitgegaan dat een standaardwoning een homogeen goed is, waarvan de prijs bij een vrije prijsvorming op de woningmarkt uniform is. Deze veronderstelling betekent dat een woning die zijn bewoners twee woningdiensten per jaar levert een vrije verkoopwaarde heeft die twee maal zo hoog is als de vrije verkoopwaarde van een standaardwoning.

Een schok in de vraag naar koopwoningen werkt bij de gehanteerde veronderstelling op een gelijke wijze door in de prijzen van alle woningen. Er wordt dus geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat er sprake is van onderscheiden deelmarkten voor goedkopere en duurdere huizen. Als dergelijke deelmarkten wel bestaan, is immers een gedifferentieerde prijsontwikkeling mogelijk van goedkopere en duurdere woningen. In dat geval is een relatief sterke prijsstijging van duurdere huizen bijvoorbeeld denkbaar indien een sterke stijging van de hoogste inkomens resulteert in een relatief sterke toename van de vraag naar dergelijke huizen. Er wordt evenmin rekening gehouden met de mogelijkheid van het bestaan van afzonderlijke regionale deelmarkten voor koopwoningen. Bij het bestaan van dergelijke deelmarkten zijn immers regionale verschillen tussen de prijsontwikkeling van woningen mogelijk. In de praktijk blijkt de prijsontwikkeling van huizen uit verschillende prijscategorieën en van woningen in diverse regio's vrij uniform te zijn. Dit rechtvaardigt de veronderstelling dat standaardwoningen als een homogeen goed vallen te beschouwen.

In deze studie doet als standaardwoning dienst een gemiddelde koopwoning met een vrije verkoopwaarde van 268 duizend euro (prijsspeil 2005). Dit is een arbitraire keuze die geen gevolgen heeft voor de uitkomsten van de berekeningen. Deze uitkomsten zouden dus niet anders zijn als een woning met een lagere of juist een hogere vrije verkoopwaarde als standaardwoning dienst zou doen. In dat geval zou het aantal woningdiensten dat een concrete woning per jaar levert slechts groter of juist lager zijn dan nu het geval is (en elke concrete woning zou gelijk zijn aan een groter of juist kleiner aantal standaardwoningequivalenten). Het aantal woningdiensten dat een huis per jaar levert is bij de gehanteerde definitie van een standaardwoning gelijk aan de vrije verkoopwaarde van de woning (prijsspeil 2005) gedeeld door 268 duizend euro. Ook het aantal woningdiensten dat een huurhuis levert kan op deze wijze worden vastgesteld.

De eigen woning als kapitaalgoed

Een eigen woning is een duurzaam consumptiegoed, dat is een consumptiegoed dat niet in één keer wordt verbruikt maar gedurende langere tijd kan worden gebruikt. Onder meer vanwege dit duurzame karakter valt een eigen woning tevens te beschouwen als een kapitaalgoed. Een koopwoning heeft verschillende eigenschappen die kenmerkend zijn voor een dergelijk goed. Daartoe behoort onder meer het al genoemde duurzame karakter: een koopwoning wordt niet in één keer verbruikt, maar levert de eigenaar gedurende een reeks van jaren opbrengsten op, in de vorm van woningdiensten. De eigenaar realiseert bij verkoop van de woning bovendien een beleggingsresultaat. Hij verkeert over dit resultaat vooraf in onzekerheid, zodat de belegging voor hem een vermogensrisico met zich meebrengt. Een eigenwoningbezitter gaat ten slotte bij de aankoop van zijn woning door het afsluiten van een hypothecaire lening doorgaans langlopende financiële verplichtingen aan en hij legt meestal ook een deel van zijn eigen vermogen voor langere tijd vast.

Als men het gedrag van een eigenwoningbezitter wil verklaren, is het dienstig om een onderscheid te maken tussen de twee rollen die zo iemand vervult: de rol van woonconsument en de rol van woningeigenaar. Een eigenwoningbezitter oefent in zijn rol als woonconsument vraag uit naar de woningdiensten van het huis, waarvan hijzelf eigenaar is. Als woningeigenaar koopt hij op een bepaald moment een huis, dat hij vervolgens aan zichzelf voor eigen gebruik ter beschikking stelt. Bij het beschrijven van het gedrag van een eigenwoningbezitter wordt in het model voor de koopwoningmarkt aan beide rollen afzonderlijk aandacht besteed.

Bruto prijs van een koopwoningdienst

Op de markt voor koopwoningen komt de prijs van woningen tot stand. De vraag die consumenten naar koopwoningdiensten uitoefenen wordt echter niet zozeer door deze prijs beïnvloed, maar door de prijs van een koopwoningdienst, dat wil zeggen door de kosten die het gebruik van een standaardkoopwoning gedurende een jaar voor de consument met zich meebrengt. Daarmee rijst de vraag wat het verband is tussen de gebruikerskosten van een standaardkoopwoning en de vrije verkoopwaarde van een dergelijke woning. Indien voortsnog geen rekening wordt gehouden met de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit, geeft de volgende relatie het verband tussen deze twee variabelen weer dat geldt op een langetermijngroei-pad:

$$p_{kwd}^b = (\rho - \pi) p_w + k + \lambda p_w$$

waarin:

p_{kwd}^b	Bruto prijs koopwoningdienst = bruto gebruikerskosten standaardkoopwoning = huurwaarde standaardkoopwoning
ρ	Risicovrije lange rentevoet plus risicopremie
π	Verwachte prijsstijging (standaard)woning
p_w	Vrije verkoopwaarde standaardwoning (aan het begin van het jaar)
k	Instandhoudingskosten standaardwoning
λ	Jaarlijkse transactiekosten (in % van de vrije verkoopwaarde)

Deze relatie vereist enige toelichting. De vergelijking heeft betrekking op de bruto prijs van een koopwoningdienst, dat is de prijs ongerekend de invloed van de fiscale subsidies voor de eigen woning. Deze prijs is gelijk aan de kosten die het gebruik van een standaardkoopwoning gedurende een jaar met zich meebrengt, ongerekend het effect van de fiscale subsidies. De bruto gebruikerskosten van een standaardkoopwoning bestaan onder meer uit de vermogenskosten die de eigenaar van de woning maakt. Omdat een eigenwoningbezitter vanwege de onzekerheid over de prijsontwikkeling op de woningmarkt vermogensrisico loopt, moet bij het kwantificeren van deze kosten gebruik worden gemaakt van een kostenvoet (ρ) die gelijk is aan de risicovrije lange rentevoet plus een risicopremie. Verondersteld wordt dat de relevante kostenvoet gelijk is aan het rendement dat commerciële verhuurders eisen bij beleggingen in huurwoningen. De

vermogenskosten van een standaardkoopwoning zijn dan gelijk aan het product van dit geëiste rendement en de vrije verkoopwaarde van een dergelijke woning (ρp_w). De verwachte prijsstijging van huizen (π) drukt de vermogenskosten, omdat de toekomstige prijsstijging van een woning voor de eigenaar van de woning een beleggingsopbrengst betekent. In het model bestaat overigens geen verschil tussen de verwachte en de feitelijke prijsstijging van huizen.

Tot de bruto gebruikerskosten van een standaardkoopwoning behoren behalve de vermogenskosten ook de instandhoudingskosten van zo'n woning (k). Het gaat hierbij om de kosten die een eigenwoningbezitter moet maken als hij wil dat zijn woning gelijk blijft aan een ongewijzigd aantal standaardwoningequivalenten, zodat de prijs van de woning meestijgt met de prijzen op de woningmarkt. Tot deze kosten behoren onder meer de afschrijvingen. Een huis wordt in de loop van de tijd onder invloed van de afschrijvingen minder waard, zodat de waarde ervan slechts kan meestijgen met de prijzen op de woningmarkt indien woningverbeteringen worden doorgevoerd. Een eigenwoningbezitter moet daarnaast onderhoudskosten maken. Onderhoud verbetert de woning niet, maar is wel noodzakelijk om een waardedaling van de woning te voorkomen. De eigenaar van een huis moet bovendien een opstalverzekering afsluiten. Ook de daaraan verbonden kosten worden als onvermijdelijk beschouwd als hij de waarde van zijn woning in stand wil houden. De instandhoudingskosten van een standaardwoning behoren tot de exogene variabelen van het model. Deze kosten bewegen dus niet mee met mutaties in de prijs van woningen. We gaan er wel van uit de prijsstijging van de desbetreffende kostencategorieën op een langetermijngroeipad gelijk is aan de prijsstijging van woningen. Deze veronderstelling impliceert dat de verhouding tussen de instandhoudingskosten en de waarde van een woning op een dergelijk groeipad constant is. Als het prijsniveau van woningen onder invloed van de een of andere schok een wijziging ondergaat, heeft dat in het model echter geen gevolgen voor de instandhoudingskosten van woningen.

Een woningeigenaar maakt bij de aankoop van zijn woning tevens transactiekosten, dat zijn de kosten van een makelaar en de bijkomende kosten van een hypothecaire lening. Deze kosten zijn hoger naarmate de waarde van de woning hoger is. De transactiekosten moeten bij het bepalen van de bruto gebruikerskosten van een woning worden verdeeld over het aantal jaren waarin een eigenwoningbezitter gemiddeld in zijn woning blijft wonen. In de bovenstaande vergelijking wordt ervan uitgegaan dat de jaarlijkse transactiekosten een percentage (λ) van de vrije verkoopwaarde bedragen.

Netto prijs van een koopwoningdienst

Onder de huurwaarde van een standaardkoopwoning wordt de waarde van het gebruik van een dergelijke woning gedurende een jaar verstaan. Deze huurwaarde is bij afwezigheid van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit gelijk aan de totale gebruikerskosten van een standaardkoopwoning en dus aan de prijs van een koopwoningdienst. De door de overheid verschaft subsidies zorgen ervoor dat de jaarlijkse netto gebruikerskosten van een

standaardkoopwoning en dus de netto prijs van een koopwoningdienst lager zijn dan de huurwaarde van een standaardkoopwoning. De huurwaarde zelf wordt door deze subsidies echter niet beïnvloed. In het model wordt ervan uitgegaan dat de bestaande fiscale regelingen voor de eigen woning de netto prijs van een koopwoningdienst drukken met een bepaald percentage van de bruto prijs van een koopwoningdienst:

$$p_{kwd}^n = p_{kwd}^b (1 - s_k)$$

waarin:

$$\begin{array}{ll} p_{kwd}^n & \text{Netto prijs koopwoningdienst = netto gebruikerskosten standaardkoopwoning} \\ s_k & \text{Subsidiepercentage koopwoning} \end{array}$$

Het effect van de fiscale subsidies op de netto prijs van een koopwoningdienst wordt in deze vergelijking uitgedrukt als percentage (s_k) van de bruto prijs van een koopwoningdienst. Het subsidiepercentage hangt af van de individuele omstandigheden van de eigenwoningbezitter. De eigenaar van een woning profiteert van de aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente. Het financiële voordeel van de hypotheekrenteaftrek is groter naarmate een groter deel van de waarde van de woning met hypothecaire schuld is gefinancierd en naarmate de belastingplichtige de betaalde hypotheekrente (gemiddeld) tegen een hoger tarief kan aftrekken. Een eigenwoningbezitter ontleent tevens financieel voordeel aan het feit dat hij bij de vigerende fiscale behandeling van de eigen woning geen vermogensrendementsheffing hoeft te betalen over de overwaarde van zijn huis en evenmin over de waarde van zijn eventuele kapitaalverzekering eigen woning. Deze vrijstellingen hebben dus een opwaartse invloed op het subsidiepercentage. Het subsidiepercentage wordt echter gedrukt door het eigenwoningforfait, dat is het bedrag dat een belastingplichtige vanwege het bezit van een woning bij zijn belastbare inkomen moet optellen. In het model drukt ook de overdrachtsbelasting, die de koper van een bestaande woning verschuldigd is, het subsidiepercentage. Veel eigenwoningbezitters financieren bij aankoop van een woning de overdrachtsbelasting mee, waarmee zij voor zichzelf een gespreide betaling van deze belasting bereiken. De overdrachtsbelasting verhoogt op deze wijze de jaarlijkse netto gebruikerskosten van een koopwoning.

In de hoofdstukken 5 en 6 worden de effecten van mogelijke hervormingen van het woonbeleid geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van drie mogelijke scenario's voor de toekomstige vormgeving van dit beleid. De aandacht gaat in deze hoofdstukken onder meer uit naar de gevolgen van de beleidshervormingen voor de koopkracht van diverse categorieën huishoudens. Bij het in kaart brengen van de koopkrachteffecten die optreden in een bepaald scenario voor het toekomstige woonbeleid wordt voor elke categorie huishoudens gebruik gemaakt van het voor deze groep berekende subsidiepercentage waarvan bij de huidige fiscale regelingen voor de eigen woning sprake is en het subsidiepercentage dat resulteert na de hervormingen van het woonbeleid die in het scenario zijn verondersteld.

De vrije verkoopwaarde van een koopwoning

Een eigenwoningbezitter vervult, zoals hiervoor al is geconstateerd, twee rollen: die van woonconsument en die van woningeigenaar. In het model voor de koopwoningmarkt wordt in feite verondersteld dat een eigenwoningbezitter in zijn rol als eigenaar de woning aan zichzelf verhuurt. Bij het beschrijven van het gedrag van een eigenwoningbezitter als woonconsument wordt in dit model aangenomen dat zijn vraag naar woningdiensten afhangt van de bruto prijs van een woningdienst die hij aan zichzelf betaalt na aftrek van de fiscale subsidie die de overheid hem per woningdienst verschaft. De zojuist besproken relatie voor de bruto prijs van een koopwoningdienst impliceert dat een woningeigenaar in zijn tweede rol verondersteld wordt een markconforme huur te vragen die een commerciële verhuurder ook zou vragen. Uit deze relatie kan via herschrijving de volgende vergelijking voor de vrije verkoopwaarde van een standaardkoopwoning worden afgeleid:

$$p_w = \frac{p_{kwd}^b - k}{\rho + \lambda - \pi}$$

De vrije verkoopwaarde van een standaardkoopwoning is volgens deze relatie op een langetermijngroei-pad gelijk aan een veelvoud van de huurwaarde na aftrek van de instandhoudingskosten. De vermenigvuldigingsfactor hangt daarbij af van het door commerciële verhuurders geëiste rendement (ρ), de transactiekosten als percentage van de vrije verkoopwaarde (λ) en de prijsstijging van woningen (π). Bij de in deze studie gehanteerde waarden voor ρ , λ en π van achtereenvolgens 7%, 0,2% en 3% is deze vermenigvuldigingsfactor gelijk aan 23,6.²⁷ De vrije verkoopwaarde van een standaardkoopwoning is bij deze waarden op een langetermijngroei-pad dus gelijk aan 23,6 maal het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten van een dergelijke woning.

De gevonden relatie is afgeleid op basis van de eerder gegeven vergelijking voor de bruto prijs van een koopwoningdienst. Deze relatie valt tevens op een andere manier af te leiden. Iemand die een huis koopt, verkrijgt daarmee (als de transactiekosten nog even buiten beschouwing worden gelaten) in beginsel gedurende een oneindig aantal jaren²⁸ een opbrengst ter grootte van de huurwaarde verminderd met de instandhoudingskosten. Een koper is bereid voor een woning een prijs te betalen die gelijk is aan de contante waarde van de verwachte toekomstige opbrengsten. Ervan uitgaande dat een potentiële koper in de toekomst kan kijken en dat het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten van een woning op een

²⁷ We gaan uit van een trendmatige inflatie van 2% per jaar. Het vermelde uitgangspunt voor het door commerciële verhuurders van woningen geëiste nominale rendement komt dus overeen met een geëist reëel rendement van 5%, en het uitgangspunt voor de trendmatige prijsstijging van woningen komt overeen met een trendmatige reële prijsstijging van woningen van 1% per jaar.

²⁸ Als de eigenaar de woning na verloop van tijd verkoopt, kan hij op een koopsom rekenen die gelijk is aan de contante waarde van de gemiste opbrengsten na de verkoop.

langetermijngroei-pad jaarlijks stijgt overeenkomstig de prijsstijging van woningen, leidt dit tot de volgende relatie:

$$p_{w,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(p_{kwd,0}^b - k_0)(1+\pi)^t}{(1+\rho)^t}$$

waarin:

$p_{w,0}$	Vrije verkoopwaarde standaardwoning aan het begin van jaar 0
$p_{kwd,0}^b$	Bruto prijs koopwoningdienst in jaar 0
k_0	Instandhoudingskosten standaardwoning in jaar 0

In deze vergelijking is nog geen rekening gehouden met de transactiekosten. Indien deze kosten jaarlijks een bepaald percentage λ van de vrije verkoopwaarde bedragen, kan hiermee rekening worden gehouden door de discontovoet ρ met dit percentage te verhogen. Dit resulteert in de volgende relatie:

$$p_{w,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(p_{kwd,0}^b - k_0)(1+\pi)^t}{(1+\rho+\lambda)^t}$$

In het rechterlid staat een oneindige meetkundige reeks. De relatie kan met behulp van de somformule voor een dergelijke reeks als volgt worden herschreven:

$$p_{w,0} = \frac{p_{kwd,0}^b - k_0}{\rho + \lambda - \pi}$$

Een vergelijkbare relatie geldt uiteraard voor andere tijdstippen dan het begin van jaar nul. Deze relatie is dan ook gelijk aan de eerder afgeleide vergelijking voor de vrije verkoopwaarde van een standaardkoopwoning.

De vraag naar koopwoningdiensten

Eigenwoningbezitters oefenen in het model voor de koopwoningmarkt, in hun rol als woonconsument, vraag uit naar koopwoningdiensten. Deze vraag bestaat uit twee delen. De desbetreffende huishoudens wensen in de eerste plaats een bepaalde minimale consumptie van koopwoningdiensten. De resulterende bodem in de consumptie van deze diensten hangt af van het aantal personen waaruit het huishouden bestaat en van de samenstelling van het huishouden. In het model wordt verondersteld dat deze minimumomvang voor een eenpersoonshuishouden in het basisjaar (2005) gelijk is aan 0,35 koopwoningdienst. Huishoudens die uit meerdere personen bestaan willen een grotere minimale omvang van de consumptie van koopwoningdiensten. De voor dergelijke huishoudens geldende minimumomvang is gelijk aan een equivalentiefactor maal 0,35. Daarbij geldt dat de equivalentiefactor voor een eenpersoonshuishouden gelijk is aan één. De equivalentiefactor voor een meerpersoonshuishouden is kleiner dan het aantal personen waaruit het huishouden bestaat,

omdat mensen die samenwonen van schaalvoordelen kunnen profiteren. Er wordt gebruik gemaakt van de equivalentiefactoren die het CBS hanteert bij het standaardiseren van netto huishoudinkomens (zie het kader). Uitgaande van deze equivalentiefactoren wenst een echtpaar zonder kinderen per jaar minimaal 1,37 maal 0,35 koopwoningdienst te consumeren, dat is 0,48 koopwoningdienst. Voor een echtpaar met twee kinderen valt op basis van deze equivalentiefactoren een bodem in de jaarlijkse woonconsumptie te berekenen van 1,88 maal 0,35 koopwoningdienst, dat is 0,66 koopwoningdienst.

Standaardisatie netto huishoudinkomens

Het welvaartspeil van een huishouden hangt niet alleen af van het netto inkomen waarover dit huishouden beschikt, maar ook van het aantal personen waaruit het huishouden bestaat en van de samenstelling van het huishouden. Om het welvaartspeil van verschillende huishoudens te kunnen vergelijken standaardiseert het CBS de netto huishoudinkomens. Hiertoe wordt het netto huishoudinkomen gedeeld door een equivalentiefactor. De equivalentiefactor is kleiner dan het aantal personen waaruit een huishouden bestaat, omdat er bij voeren van een gemeenschappelijke huishouding sprake is van schaalvoordelen. De equivalentiefactor wordt mede beïnvloed door de samenstelling van het huishouden. Het maakt voor de hoogte van deze factor namelijk uit of een huishouden uit relatief veel volwassenen bestaat of juist uit relatief veel kinderen (jonger dan 18 jaar).

De onderstaande tabel toont de equivalentiefactoren voor huishoudens die bestaan uit maximaal vier volwassenen en vier kinderen. De equivalentiefactor voor een eenpersoonshuishouden is gelijk aan één. De equivalentiefactor voor een echtpaar zonder kinderen is volgens de tabel gelijk aan 1,37. Dit betekent dat het welvaartspeil van een echtpaar zonder kinderen met een netto inkomen van 13,7 duizend euro gelijk is aan het welvaartspeil van een alleenstaande met een netto inkomen van 10 duizend euro. Het gestandaardiseerde netto inkomen is voor beide typen huishoudens even hoog.

CBS equivalentiefactoren

	Aantal kinderen (jonger dan 18 jaar)				
	0	1	2	3	4
Aantal volwassenen					
1	1	1,33	1,51	1,76	1,95
2	1,37	1,67	1,88	2,06	2,28
3	1,73	1,95	2,14	2,32	2,49
4	2,00	2,19	2,37	2,53	2,68

Bron: Sierman et al. (2004).

De minimaal gewenste consumptie van koopwoningdiensten is ongevoelig voor de relatieve prijs van deze diensten en voor de hoogte van het besteedbaar huishoudinkomen. Wat dat betreft wijkt dit deel van de consumptie van koopwoningdiensten af van het tweede deel van deze consumptie. Dit tweede deel bestaat uit de bovenminimale consumptie van koopwoningdiensten, die huishoudens wensen bovenop de zojuist besproken minimale woonconsumptie. Huishoudens besteden, zo wordt aangenomen, het besteedbaar inkomen waarover zij beschikken na aftrek van de kosten van de minimale consumptie van koopwoningdiensten volledig aan twee categorieën van consumptieve bestedingen, te weten de

bovenminimale consumptie van koopwoningdiensten en de consumptie van alle andere goederen en diensten dan woningdiensten. Verondersteld wordt bovendien dat een huishouden elk jaar zijn nut maximaliseert, dat wordt bepaald door de twee genoemde categorieën van consumptieve bestedingen. Het nut dat huishoudens aan deze twee categorieën ontleen wordt beschreven met behulp van een nutsfunctie van het Cobb-Douglas type. Uitgaande van een dergelijke nutsfunctie is de substitutie-elasticiteit tussen de twee soorten consumptieve bestedingen gelijk aan 1. Als de netto prijs van een koopwoningdienst 1 procentpunt harder stijgt dan de prijs van alle andere consumptiegoederen en -diensten, dan blijft de groei van de vraag naar bovenminimale koopwoningdiensten bij deze waarde van de substitutie-elasticiteit met 1 procentpunt achter bij de groei van de vraag naar alle andere consumptiegoederen en -diensten.

De totale consumptie van een huishouden wordt begrensd door het besteedbaar inkomen waarover dit huishouden de beschikking heeft. Omdat de fiscale subsidies voor de eigen woning in het model worden beschouwd als kostprijsverlagende subsidies die ertoe leiden dat de netto prijs van een koopwoningdienst lager is dan de bruto prijs, gaat het hierbij om het besteedbaar inkomen ongerekend deze fiscale subsidies. Concreet wordt de volgende definitie van het besteedbaar huishoudinkomen gehanteerd:

$$B = B_{excl.} + (\rho - \pi) V_w - \varepsilon S_w - \tau_v (V_w - S_w)$$

waarin:

B	Besteedbaar huishoudinkomen
$B_{excl.}$	Besteedbaar huishoudinkomen, ongerekend de eigen woning
V_w	Vrije verkoopwaarde eigen woning
ε	Rentevoet hypotheekschuld
S_w	Hypothecaire schuld
τ_v	Heffing over de overwaarde van de eigen woning

Het totale besteedbaar inkomen van een huishouden dat over een eigen woning beschikt bestaat uit twee delen. Het eerste deel is het besteedbaar inkomen exclusief het besteedbaar inkomen uit hoofde van de eigen woning. Het tweede deel (dat dus juist uit het bezit van een eigen woning voortvloeit) is in het model, ongerekend de invloed van de fiscale behandeling van een koophuis, gelijk aan de huurwaarde van de eigen woning na aftrek van de instandhoudingskosten, de transactiekosten en de rentelasten van de hypothecaire lening. De huurwaarde na aftrek van de instandhoudingskosten en de transactiekosten is gelijk aan een bepaald percentage $(\rho - \pi)$ van de vrije verkoopwaarde van de eigen woning. Bij de gekozen waarden voor ρ en π bedraagt dit percentage 4%. De rentevoet op hypothecaire schuld (ε) is in het model eveneens gelijk gesteld aan 4%. Een en ander betekent dat een eigen woning de

eigenaar, ongerekend de invloed van de fiscale behandeling van een dergelijke woning, een inkomen oplevert van 4% van de overwaarde van de woning.

Bij de bestaande fiscale regels mogen eigenwoningbezitters de betaalde hypotheekrente van het belastbare inkomen in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting aftrekken en moeten zij een (bescheiden) eigenwoningforfait bij dit belastbare inkomen optellen. Er is dus sprake van een gunstig effect op het besteedbare inkomen van een huishouden dat gelijk is aan het marginale belastingtarief in box 1 maal het verschil tussen de betaalde hypotheekrente en het eigenwoningforfait.²⁹ Omdat we op zoek zijn naar het besteedbaar inkomen ongerekend het effect van de fiscale subsidies, bepalen we dit inkomen echter niet op basis van de bestaande fiscale regels, maar op basis van een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning, waarbij deze woning net zo wordt behandeld als andere vermogensbestanddelen. Een eigenwoningbezitter moet in het laatstbedoelde geval de waarde van zijn woning aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting en mag zijn hypothecaire schuld in mindering brengen op de waarde van de vermogensactiva die in deze box moeten worden aangegeven. Hij is dan een heffing (τ_v) van 1,2% verschuldigd over de overwaarde van de eigen woning. De op grond van deze heffing verschuldigde belasting vermindert voor het huishouden in kwestie het besteedbaar inkomen dat de eigen woning oplevert. Als met deze heffing rekening wordt gehouden, ontleent een huishouden (bij de hier gehanteerde waarden voor ρ , π en ε) een besteedbaar inkomen aan de eigen woning van 2,8% van de overwaarde.

In het model wordt ervan uitgegaan dat het besteedbaar inkomen van een huishouden na aftrek van de uitgaven voor de minimale woonconsumptie volledig wordt besteed aan de twee genoemde categorieën van consumptieve bestedingen. Daarbij geldt dat de netto prijs van een koopwoningdienst wordt gedrukt door de (netto) fiscale subsidies voor het eigenwoningbezit.

Er is al op gewezen dat rekening wordt gehouden met een zekere minimale hoeveelheid koopwoningdiensten die een huishouden in een koophuis in ieder geval vraagt. Deze minimale woonconsumptie van een huishouden op een bepaald moment wordt niet beïnvloed door de netto prijs van een koopwoningdienst ten opzichte van de prijs van alle overige consumptiegoederen en -diensten en evenmin door het besteedbaar inkomen van het huishouden. Deze veronderstelling leidt ertoe dat het aandeel van de woninguitgaven in de totale consumptieve uitgaven van een huishouden lager is naarmate het besteedbaar inkomen van het huishouden hoger is. Dit is in overeenstemming met het waargenomen gedrag van consumenten met een eigen woning: huishoudens geven een geringer deel van het besteedbaar huishoudinkomen uit aan woninguitgaven naarmate dit inkomen hoger is. Dit betekent overigens niet dat eigenwoningbezitters op een langetermijngroeipad onder invloed van de

²⁹ De aftrekpost kan ertoe leiden dat het marginale belastingtarief van de belastingplichtige lager uitkomt dan zonder deze aftrekpost het geval zou zijn. Een deel van de aftrekpost wordt dan tegen een hoger belastingtarief verrekend.

trendmatige inkomensgroei in de loop van de tijd een steeds geringer deel van het besteedbaar huishoudinkomen aan koopwoningdiensten gaan besteden. We gaan er namelijk van uit dat de bedoelde bodem in de woonconsumptie op een langetermijngroeipad een stijging vertoont die gelijk is aan de groei van de bovenminimale consumptie van koopwoningdiensten.

Het aanbod van koopwoningdiensten

Het aanbod van koopwoningdiensten op enig moment is gelijk aan het aantal woningdiensten dat wordt gegenereerd door de op dat moment bestaande voorraad koopwoningen. Dit aanbod is dus gelijk aan de voorraad koophuizen uitgedrukt in standaardwoningequivalenten. Deze voorraad is op korte termijn gegeven, zodat voor het aanbod van koopwoningdiensten hetzelfde geldt. Aanpassingen van het aanbod van koopwoningdiensten zijn wel mogelijk, maar vergen de nodige tijd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een hoe dan ook veroorzaakte toename van de vraag naar deze diensten. Een stijging van de vraag naar een 'gewoon' goed³⁰ leidt al vrij snel via een uitgelokte prijsstijging tot een toename van het aanbod van het desbetreffende goed. Deze toename van het aanbod beperkt het effect van de grotere vraag op de prijs van het goed in kwestie. Als de vraag naar koopwoningdiensten toeneemt, mag via de uitgelokte stijging van de bruto prijs van een koopwoningdienst weliswaar ook op een toename van het aanbod van deze diensten worden gerekend, maar het duurt vrij lang alvorens de uitgelokte prijsmutatie haar maximale effect op het aanbod van koopwoningdiensten heeft. Het aanbod van koopwoningdiensten is met andere woorden wel prijselastisch, maar het duurt geruime tijd alvorens de desbetreffende prijselasticiteit zijn langetermijnwaarde bereikt. Kenmerkend voor de Nederlandse woningmarkt is bovendien dat deze prijselasticiteit ook op lange termijn een eindige waarde heeft. Dit hangt samen met het strikte ruimtelijkeordeningsbeleid waarvan in ons land sprake is. Een hoe dan ook veroorzaakte toename van de vraag naar koopwoningdiensten resulteert in Nederland daarom niet alleen op korte, maar ook op lange termijn in een stijging van de bruto prijs van een koopwoningdienst.

Als de vraag naar koopwoningdiensten omhooggaat, wordt een stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst uitgelokt, die de vraag naar deze diensten weer in overeenstemming met het – op korte termijn gegeven – aanbod brengt. De aldus tot stand gebrachte hogere netto prijs van een koopwoningdienst impliceert bij een gegeven fiscaal regime voor de eigen woning een hogere bruto prijs van een dergelijke dienst, dat wil zeggen een hogere huurwaarde van een standaardkoopwoning. Dit volgt uit de herschreven versie van de eerder gegeven relatie voor de netto prijs van een koopwoningdienst:

$$p_{kwd}^b = \frac{p_{kwd}^n}{1 - s_k}$$

³⁰ Voor een 'gewone' dienst geldt hetzelfde. We doelen hier met de term 'goed' dan ook op een goed of een dienst.

Een hoe dan ook veroorzaakte toename van de vraag naar koopwoningdiensten leidt op korte termijn dus tot een stijging van zowel de netto als de bruto prijs van een koopwoningdienst. Er resulteert op korte termijn tevens een hogere marktprijs van koopwoningen, omdat potentiële kopers bereid zijn een groter bedrag op tafel te leggen voor een woning van een bepaalde kwaliteit zodra de verwachte jaarlijkse opbrengst van een koopwoning – in de vorm van het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten – omhooggaat. De hogere marktprijs van koopwoningen maakt het bij gegeven bouwkosten voor marktpartijen aantrekkelijker om door nieuwbouw (eventueel na sloop) en woningverbetering het aanbod van koopwoningen (in standaardwoningequivalenten gerekend) te vergroten. Een stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst resulteert dus via de daarmee gepaard gaande stijging van de marktprijs van woningen met enige vertraging in een groter aanbod van koopwoningen.

Het model voor de koopwoningmarkt bevat de volgende relatie voor het aanbod van koopwoningen (in standaardwoningequivalenten) op een langetermijngroeipad:

$$h_k^v = \alpha_k \left[\frac{p_w}{p_b} \right]^\eta$$

waarin:

h_k^v	Voorraad koopwoningen in standaardwoningequivalenten
α_k	Schaalparameter voor de markt voor koopwoningen
p_b	Index voor de kosten van nieuwbouw
η	Prijselasticiteit van het aanbod van koopwoningen

Volgens deze vergelijking hangt het aanbod van koopwoningen (in standaardwoning-equivalenten) af van de verhouding tussen de prijs van een standaardkoopwoning en de kosten van nieuwbouw. We veronderstellen dat de stijging van de bouwkosten gelijk is aan de inflatie. Dit betekent dat de ontwikkeling van het aanbod van koopwoningen (in standaardwoning-equivalenten) volgens de bovenstaande relatie afhangt van de reële prijsstijging van een standaardkoopwoning. De langetermijnwaarde van de prijselasticiteit van het aanbod van koopwoningen (η) wordt door ons gelijk gesteld aan 0,65. Als de reële prijzen van koophuizen eenmalig met 1%-punt extra stijgen, dan resulteert in het model voor de koopwoningmarkt op den duur dus een toename van het aanbod van koopwoningen (in standaardwoningequivalenten) met 0,65%.

De trage reactie van het aanbod van koopwoningdiensten op een hoe dan ook veroorzaakte toename van de vraag naar deze diensten leidt ertoe dat bij een dergelijke toename op korte termijn een veel sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst plaatsvindt dan op lange termijn. Bij een stijging van de vraag naar koopwoningdiensten moet het verstoorde evenwicht tussen vraag en aanbod op korte termijn immers volledig door een stijging van de

netto prijs van een koopwoningdienst worden hersteld. Een stijging van de vraag naar koopwoningdiensten resulteert na verloop van tijd wel in een verruiming van het aanbod van koopwoningdiensten. De netto prijs van een koopwoningdienst kan daarom op termijn weer wat omlaag. Voor de marktprijs van koopwoningen geldt tijdens dit aanpassingsproces iets soortgelijks: deze prijs stijgt op korte termijn veel sterker dan op lange termijn, wanneer een groter aanbod van koopwoningen zijn invloed doet gelden.

Het in deze paragraaf besproken model is overigens niet in staat om het bedoelde aanpassingsproces te schetsen. Met dit model kunnen uitsluitend de langetermijneffecten van impulsen, waarmee de koopwoningmarkt te maken kan krijgen, worden bepaald. Het geschetste model is evenmin in staat om de consequenties in kaart te brengen van schokken waarmee de koopwoningmarkt te maken kan krijgen voor de markt voor huurwoningen. Het is immers een partieel model voor de koopwoningmarkt, dat geen relaties voor de markt voor huurwoningen bevat.

4.3 De markt voor huurwoningen

Het gehanteerde model voor de markt voor huurwoningen lijkt sterk op dat voor de markt voor koopwoningen. De beschrijving van dit model kan hier daarom beknopt zijn.

Een standaardwoning als rekeneenheid

Als indicator voor de (ruim gedefinieerde) kwaliteit van een huurwoning wordt het aantal standaardwoningequivalenten van een dergelijke woning gebruikt. In de vorige paragraaf is er al op gewezen dat in deze studie een gemiddeld koophuis, met een waarde van 268 duizend euro (prijspeil 2005), als standaardwoning dienstdoet. Het aantal standaardwoningequivalenten van een woning is gelijk aan de vrije verkoopwaarde (prijspeil 2005) gedeeld door 268 duizend euro. Aangezien de vrije verkoopwaarde van een gemiddeld huurhuis in 2005 158 duizend euro bedroeg, was het aantal standaardwoningequivalenten van een dergelijk huis in dat jaar gelijk aan 0,59. De kwaliteit van een gemiddelde huurwoning bleef in 2005 dus belangrijk achter bij de kwaliteit van een gemiddeld koophuis.

Bruto prijs van een huurwoningdienst

Huurders van een woning zijn de eigenaar huur verschuldigd. De bruto prijs van een huurwoningdienst is de huur van een standaardwoning gedurende een jaar. Indien de huurregulering van toepassing is op een huurwoning, is de in rekening gebrachte huur lager dan de marktconforme huur. De door de overheid toegestane huur is immers lager dan de huur die een commerciële verhuurder zou vragen. Woningcorporaties, die in ons land de belangrijkste aanbieders van huurwoningen zijn, brengen hun huurders doorgaans zelfs een huur in rekening die nog lager is dan de maximale huur die door de overheid wordt toegestaan. De bruto prijs van een huurwoningdienst hangt bij de huidige instituties met betrekking tot de markt voor

huurwoningen dus af van het gedrag van enerzijds de overheid en anderzijds de woningcorporaties. Deze bruto prijs is in het model voor de huurwoningmarkt, uitgaande van het huidige huurbeleid, daarom exogeen.

Indien het overheidsbeleid voor de huurwoningmarkt zodanig wordt hervormd dat alle verhuurders voortaan marktconforme huren gaan vragen, bestaat er behoefte aan een relatie voor de bruto prijs van een huurwoningdienst. De marktconforme huur van een standaardhuurwoning is op een langetermijngroei-pad gelijk aan de kosten die een dergelijke woning voor de verhuurder per jaar met zich meebrengt. De vergelijking voor de marktconforme bruto prijs van een huurwoningdienst op een dergelijk groei-pad ziet er als volgt uit:

$$p_{hwd}^b = (\rho - \pi) p_w + k + \lambda p_w$$

waarin:

$$p_{hwd}^b \quad \text{Bruto prijs huurwoningdienst} = \text{huur standaardhuurwoning}$$

De kosten voor een verhuurder bestaan volgens deze vergelijking uit de vermogenskosten, de instandhoudingskosten en de transactiekosten. Dezelfde relatie is in de vorige paragraaf geïntroduceerd voor de bruto prijs van een koopwoningdienst. Er is namelijk geen reden om te veronderstellen dat een eigenwoningbezitter met andere kosten te maken krijgt dan een commercieel opererende verhuurder van woningen. Dit is althans het geval indien voor de vermogenskosten van een eigenwoningbezitter wordt uitgegaan van hetzelfde geëiste rendement (als percentage van de vrije verkoopwaarde van de woning) als voor de vermogenskosten van een commerciële verhuurder.³¹

Netto prijs van een huurwoningdienst

Indien de overheid via huursubsidies een deel van de huur voor haar rekening neemt, is voor de woonconsument de netto prijs van een huurwoningdienst lager dan de bruto prijs van een dergelijke dienst. In het model voor de huurwoningmarkt wordt ervan uitgegaan dat subsidies voor huurders de netto prijs van een huurwoningdienst verlagen met een bepaald percentage (s_h) van de bruto prijs van een huurwoningdienst:

$$p_{hwd}^n = p_{hwd}^b (1 - s_h)$$

waarin:

³¹ Indien huurders minder zorgvuldig met hun woning omgaan dan eigenwoningbezitters, kunnen de instandhoudingskosten van een woning voor een commerciële verhuurder hoger zijn dan voor een eigenwoningbezitter. Met deze mogelijkheid wordt hier geen rekening gehouden.

p_{hwd}^n	Netto prijs huurwoningdienst
s_h	Subsidiepercentage huurwoning

Huurders ontvangen volgens deze vergelijking een huursubsidie die een bepaald percentage van de huur bedraagt. De Nederlandse overheid verstrekt een dergelijke subsidie op dit moment in de vorm van de huurtoeslag. Deze toeslag, waarvoor huishoudens met een laag inkomen in aanmerking kunnen komen, hangt niet alleen af van de hoogte van de huur, maar ook van de leeftijd van de huurder, de samenstelling van het huishouden en het gezamenlijke inkomen van de huurder en zijn eventuele partner. Het subsidiepercentage, waarop een huurder recht heeft, wordt dus mede door de laatste factoren beïnvloed.

In de hoofdstukken 5 en 6 worden mogelijke hervormingen van het woonbeleid geanalyseerd. In alle drie de onderscheiden scenario's voor het toekomstige woonbeleid wordt verondersteld dat de huurtoeslag verdwijnt. In elk scenario wordt bovendien een woontoeslag geïntroduceerd waarop zowel eigenwoningbezitters als huurders met een laag inkomen aanspraak kunnen maken. Daarbij wordt verondersteld dat de woontoeslag uitsluitend afhangt van het inkomen van het huishouden. Een dergelijke woontoeslag heeft niet het karakter van een kostprijsverlagende subsidie, maar valt te beschouwen als een ongebonden inkomensoverdracht voor de desbetreffende huishoudens.

In twee van de drie scenario's uit de hoofdstukken 5 en 6 blijft in de toekomst sprake van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. In die scenario's wordt verondersteld dat de overheid een woonsubsidie voor huurders introduceert, die hen een vergelijkbaar voordeel verschaft als eigenwoningbezitters ontfangen aan de fiscale subsidie voor de eigen woning. Deze woonsubsidie is in deze scenario's gelijk aan een bepaald percentage van de huur en heeft daarmee het karakter van een kostprijsverlagende subsidie. Deze subsidie beïnvloedt in het model voor de huurwoningmarkt dus het subsidiepercentage s_h .

De marktprijs van een huurwoning

De marktprijs van een huurwoning is gelijk aan de contante waarde van de verwachte toekomstige opbrengsten voor de verhuurder. Een huurwoning levert de verhuurder jaarlijks een opbrengst op ter grootte van de huur verminderd met de instandhoudingskosten. Omdat uit deze opbrengst nog wel de transactiekosten moeten worden betaald, moet de discontovoet worden verhoogd met een opslag in verband met deze kosten. Het voorgaande resulteert in de volgende relatie voor de marktprijs van een standaardhuurwoning op een langetermijngroei-pad:

$$p_{hw,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(p_{hwd,0}^b - k_0)(1+\pi)^t}{(1+\rho+\lambda)^t}$$

waarin:

$p_{hw,0}$ Marktprijs standaardhuurwoning aan het begin van jaar 0

$p_{hwd,0}^b$ Bruto prijs huurwoningdienst in jaar 0

Deze relatie kan als volgt worden herschreven:

$$p_{hw,0} = \frac{p_{hwd,0}^b - k_0}{\rho + \lambda - \pi}$$

Op een langetermijngroeipad is de marktprijs van een standaardhuurwoning (aan het begin van een bepaald jaar) dus gelijk aan een vermenigvuldigingsfactor maal het verschil tussen de huur en de instandhoudingskosten van een dergelijke woning (gedurende het desbetreffende jaar).

Als een verhuurder van een standaardwoning een marktconforme huur in rekening kan brengen, is de huur van een dergelijke woning op een langetermijngroeipad gelijk aan de kosten die de woning voor de verhuurder per jaar met zich meebrengt. De marktprijs van een standaardhuurwoning is in dat geval gelijk aan de vrije verkoopwaarde van de woning (dat is de waarde van de woning in het normale handelsverkeer indien deze niet is verhuurd en leeg wordt opgeleverd). De bovenstaande relatie levert, uitgaande van een marktconforme huur, immers dezelfde uitkomst op als de vergelijking voor de vrije verkoopwaarde van een standaardkoopwoning die is afgeleid in paragraaf 4.2.³² Het feit dat de woning verhuurd is gaat onder deze omstandigheid dus niet gepaard met een neerwaarts effect op de marktprijs.

Als de huur van een woning wordt gereguleerd, is deze lager dan de marktconforme huur. De huurregulering zorgt er dus voor dat de huuropbrengst achterblijft bij de opbrengst in het geval van een marktconforme huur. Dit betekent dat de marktprijs van een huurwoning die onder de huurregulering valt door deze regulering wordt gedrukt. De marktprijs van een huurwoning met een geregleerde huur is dan ook lager dan de vrije verkoopwaarde.

Woningcorporaties brengen hun huurders een nog lagere huur in rekening dan de door de overheid maximaal toegestane huur. De waarde van hun woningen is om deze reden nog lager dan het geval zou zijn indien zij hun huurders de maximaal toegestane huur zouden laten betalen.

Woningcorporaties verschillen niet alleen van commerciële verhuurders van woningen omdat zij een huur in rekening brengen die beneden het marktconforme niveau ligt, maar tevens omdat

³² We veronderstellen hierbij dat de relevante discontovoet (inclusief de opslag voor transactiekosten) voor koopwoningen en huurwoningen even hoog is en dat de jaarlijkse instandhoudingskosten van een standaardhuurwoning gelijk zijn aan die van een standaardkoopwoning.

zij genoeg kunnen nemen met een lager rendement op hun investeringen in woningen. Het rendementsoffer dat woningcorporaties zich kunnen veroorloven heeft een gunstig effect op hun investeringen in woningen. Dit rendementsoffer leidt er in feite toe dat zij een woning die in de toekomst naar verwachting bepaalde jaarlijkse opbrengsten uit de verhuur gaat opleveren hoger waarderen dan een commerciële verhuurder zou doen.

Teneinde met het bedoelde gunstige effect van het rendementsoffer van woningcorporaties op de investeringen in huurwoningen rekening te kunnen houden, bestaat behoefte aan een vergelijking voor de waarde die verhuurders, uitgaande van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen, gemiddeld aan een woning toekennen. Deze waarde wordt enerzijds gedrukt doordat de huur die verhuurders bij dit beleid in rekening (mogen) brengen lager is dan de marktconforme huur. Deze waarde wordt anderzijds gunstig beïnvloed doordat de woningcorporaties, die een groot deel van het aanbod van huurwoningen voor hun rekening nemen, zich een rendementsoffer kunnen veroorloven. De vergelijking voor de waarde die verhuurders, uitgaande van het huidige overheidsbeleid, op een langetermijngroeipad aan een standaardhuurwoning toekennen ziet er als volgt uit:

$$p_{hw,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(p_{hwd,0}^b - k_0)(1+\pi)^t}{(1+\rho-\beta+\lambda)^t}$$

waarin:

β Rendementsoffer verhuurders

Het symbool p_{hw} representeert in deze vergelijking niet de marktprijs van een standaardhuurwoning, maar de waarde die een verhuurder aan een dergelijke woning toekent. Deze relatie kan als volgt worden herschreven:

$$p_{hw,0} = \frac{p_{hwd,0}^b - k_0}{\rho - \beta + \lambda - \pi}$$

De waarde die een verhuurder aan een standaardhuurwoning toekent is lager dan de vrije verkoopwaarde van een dergelijke woning. Het feit dat de huur achterblijft bij de marktconforme huur heeft dus een groter effect op deze waarde dan de omstandigheid dat de gemiddelde verhuurder op dit moment met een lager rendement genoeg kan nemen dan commercieel opererende woningverhuurders.

De vraag naar huurwoningdiensten

Huishoudens die ervoor kiezen om een woning te huren oefenen vraag uit naar woningdiensten van een huurwoning. Het model voor de huurwoningmarkt bevat voor deze vraag dezelfde

relaties als het model voor de koopwoningmarkt bevat voor de vraag naar woningdiensten van koophuizen. De desbetreffende relaties van de twee modellen kennen bovendien dezelfde parameterwaarden. Een en ander betekent dat wordt verondersteld dat een huishouden dat in een huurwoning woont dezelfde voorkeuren heeft als een huishouden dat de beschikking heeft over een koopwoning, maar om de een of andere reden zijn oog op een huurwoning heeft laten vallen en niet op een koopwoning.

De vraag naar huurwoningdiensten bestaat in het model dus uit twee delen. Huishoudens die in een huurhuis wonen wensen in de eerste plaats een zekere minimale consumptie van woningdiensten, die afhangt van het aantal personen en de samenstelling van het huishouden. Zij wensen daarbovenop een bovenminimale consumptie van woningdiensten, die afhangt van het besteedbaar huishoudinkomen enerzijds en de relatieve prijs van huurwoningdiensten anderzijds.

Verondersteld wordt dat huurders, net als eigenwoningbezitters, hun volledige besteedbaar inkomen consumptief aanwenden. Het besteedbaar inkomen van een hurend huishouden kent uiteraard geen component die samenhangt met het bezit van een eigen woning. De door huurders met lage inkomens ontvangen huurtoeslag blijft in het model voor de huurwoningmarkt bij de bepaling van het besteedbaar inkomen van hurende huishoudens buiten beschouwing. Dit gebeurt omdat de huurtoeslag in dit model als kostprijsverlagende subsidie wordt beschouwd die voor huurders de netto prijs van een woningdienst verlaagt.

Het aanbod van huurwoningdiensten

Het aanbod van huurwoningdiensten op een bepaald moment is gelijk aan het aantal woningdiensten dat wordt gegenereerd door de op dat moment bestaande voorraad huurhuizen. Dit aanbod is dus gelijk aan de voorraad huurwoningen uitgedrukt in standaardwoningequivalenten. Het model voor de huurwoningmarkt bevat de volgende relatie voor het aanbod van huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) op een langetermijngroei-pad:

$$h_h^v = \alpha_h \left[\frac{p_{hw}}{p_b} \right]^\eta$$

waarin:

- h_h^v Voorraad huurwoningen in standaardwoningequivalenten
- α_h Schaalparameter voor de markt voor huurwoningen

Deze relatie wordt gebruikt om de voorraad huurwoningen te verklaren voor zowel de huidige situatie, waarin de huren beneden het marktconforme niveau liggen en de woningcorporaties

zich een rendementsoffer kunnen permitteren, als de situatie die actueel wordt zodra alle verhuurders van woningen hun huurders een marktconforme huur in rekening brengen en de woningcorporaties zich geen rendementsoffer meer kunnen veroorloven. Een hervorming van het huurbeleid die ertoe leidt dat de laatstbedoelde situatie actueel wordt, leidt volgens de bovenstaande vergelijking tot een toename van de voorraad huurwoningen, omdat daardoor de waarde van de huurwoningen voor de verhuurders omhooggaat. We gaan ervan uit dat de langetermijnwaarde van de prijselasticiteit van het aanbod van huurwoningen (η) gelijk is aan 0,65. Deze prijselasticiteit kent daarmee op lange termijn dezelfde waarde als de prijselasticiteit van het aanbod van koopwoningen in het model voor de koopwoningmarkt.

Rantsoenering van huurders

Van evenwicht op de markt voor huurwoningdiensten is sprake indien de vraag naar en het aanbod van deze diensten aan elkaar gelijk zijn. Bij het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen wordt dit evenwicht via rantsoenering van huurders bereikt. De vraag van huishoudens naar huurwoningdiensten is immers bij de door het huidige beleid sterk verlaagde huren veel groter dan het aanbod van deze diensten, ook al kunnen de woningcorporaties zich een rendementsoffer veroorloven. Huishoudens die ervoor kiezen om een woning te huren wonen dan ook doorgaans in een huurwoning die hen minder woningdiensten per jaar levert dan zij eigenlijk zouden willen. Zij hebben – bij de door het overheidsbeleid verlaagde netto prijs van een huurwoningdienst – in de regel een voorkeur voor een kwalitatief betere woning. Het kan daarbij gaan om een woning die groter is of om een huis dat op een aantrekkelijker plek staat.

Stel nu dat de vraag naar huurwoningdiensten om de een of andere reden omhooggaat. Bij regulering van de huren valt in dat geval geen stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst te verwachten, die deze vraagtoename beteugelt. Dit betekent dat de stijging van de vraag naar huurwoningdiensten, bij een op korte termijn gegeven aanbod van deze diensten, volledig via extra rantsoenering van huurders moet worden opgevangen. Als de huren niet omhooggaan, bestaat in dit geval ook op termijn geen uitzicht op een toename van het aanbod van huurwoningdiensten. Een verruiming van de vraag naar huurwoningdiensten maakt in dat geval ook na verloop van tijd extra rantsoenering van huurders noodzakelijk. Het is wel denkbaar dat de overheid dit tracht te voorkomen door de gereguleerde huren extra te verhogen of door de sociale verhuurders van woningen extra middelen voor nieuwbouw ter beschikking te stellen.

Marktconforme huren

Indien de overheid het beleid voor de huurwoningmarkt zodanig hervormt dat alle verhuurders marktconforme huren in rekening gaan brengen, stijgen de huren en verbeteren daarmee voor de verhuurders de mogelijkheden en de prikkels om huurwoningen te bouwen. De huurwoningen worden onder invloed van deze beleidshervorming voor de verhuurders veel meer waard, ook

indien de gemiddelde verhuurder zich geen rendementsoffer meer kan veroorloven. Er mag daarom op worden gerekend dat de verhuurders in dit geval via nieuwbouw hun voorraden huurwoningen sterk uitbreiden.

Na de bedoelde beleidsverandering valt bovendien te verwachten dat de verhuurders van woningen anders reageren op een hoe dan ook veroorzaakte toename van de vraag naar huurwoningdiensten. Een stijging van de vraag naar deze diensten resulteert bij marktconforme huren op korte termijn in een stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst, die de vraag naar huurwoningdiensten weer in overeenstemming brengt met het – op deze termijn gegeven – aanbod. Het evenwichtsherstel op de markt voor huurwoningdiensten hoeft in dit geval dus niet via extra rantsoenering tot stand te komen, zoals bij het huidige overheidsbeleid voor de huurwoningmarkt het geval is. De tot stand gebrachte hogere netto prijs van een huurwoningdienst impliceert bij gegeven subsidieregelingen voor huurders een hogere bruto prijs van een dergelijke dienst, dat wil zeggen een hogere huur van een standaardhuurwoning. Dit volgt uit de herschreven versie van de eerder gegeven relatie voor de netto prijs van een huurwoningdienst:

$$P_{hwd}^b = \frac{P_{hwd}^n}{1 - s_h}$$

Een hoe dan ook veroorzaakte stijging van de vraag naar huurwoningdiensten leidt op korte termijn dus tot een toename van zowel de netto als de bruto prijs van een huurwoningdienst. Er resulteert op korte termijn tevens een hogere marktprijs van huurwoningen, omdat een huurwoning voor de eigenaar meer waard wordt zodra de verwachte toekomstige jaarlijkse opbrengst – in de vorm van het verschil tussen de huur en de instandhoudingskosten – omhooggaat. De hogere marktprijs van huurwoningen maakt het bij gegeven bouwkosten voor verhuurders aantrekkelijker om het aanbod van huurwoningen (in standaardwoningequivalenten gerekend) te vergroten. Een stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst resulteert dus via de daarmee gepaard gaande stijging van de marktprijs van huurwoningen met enige vertraging in een groter aanbod van huurwoningen. Een dergelijke reactie van het aanbod van huurwoningen op een hoe dan ook veroorzaakte stijging van de vraag naar huurwoningdiensten valt bij het huidige woonbeleid niet met zekerheid te verwachten. De op deze wijze bereikte toename van het aanbod van huurwoningdiensten zorgt ervoor dat de netto prijs van een dergelijke dienst na verloop van tijd weer wat afneemt.

Het in deze paragraaf besproken model voor de huurwoningmarkt kan overigens niet het aanpassingsproces schetsen dat plaatsvindt nadat deze markt met de een of andere schok wordt geconfronteerd. Dit model is uitsluitend in staat om de langetermijneffecten van impulsen in kaart te brengen. Het geschetste model kan evenmin de gevolgen schetsen van schokken waarmee de huurwoningmarkt te maken kan krijgen voor de markt voor koopwoningen. Het is

immers een partieel model voor de huurwoningmarkt, dat geen relaties voor de markt voor koopwoningen bevat.

4.4 De woningmarkt tijdens het transitieproces

In de paragrafen 4.2 en 4.3 zijn modellen besproken die eerder door het CPB zijn gebruikt voor de analyse van de langetermijneffecten van mogelijke hervormingen van het overheidsbeleid voor achtereenvolgens de koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt. Deze modellen zijn om twee redenen niet gehanteerd voor de analyses die verderop in deze studie de revue passeren. De eerste reden is dat in deze studie de aandacht uitgaat naar hervorming van het overheidsbeleid voor zowel koopwoningen als huurwoningen. Er bestaat daarom behoefte aan een model voor de gehele woningmarkt. De tweede reden is dat we niet alleen de langetermijneffecten van beleidshervormingen in kaart willen brengen, maar ook de aankondigingseffecten en de gevolgen die te verwachten zijn in de periode die verstrijkt voordat alle effecten zich volledig manifesteren.

Een standaardwoning als rekeneenheid

Aan de hiervoor besproken modellen voor de markten voor koopwoningen en huurwoningen ligt onder meer als veronderstelling ten grondslag dat de marktprijs van een standaardkoopwoning gelijk is aan de marktprijs van een standaardhuurwoning, op voorwaarde dat een woningverhuurder een marktconforme huur in rekening kan brengen. Dezelfde veronderstelling wordt gehanteerd in het dynamische model van de woningmarkt, maar uitsluitend voor zover de woningmarkt zich in een langetermijnevenwichtssituatie bevindt. Tijdelijke verschillen tussen de marktprijs van een standaardhuurwoning en die van een standaardkoopwoning zijn in dit model, ook indien er sprake is van marktconforme huren, mogelijk, omdat we ervan uitgaan dat huurwoningdiensten en koopwoningdiensten voor de woonconsumenten imperfecte substituten vormen. Als de marktprijs van een standaardhuurwoning hoger is dan die van een standaardkoopwoning mag echter worden verwacht dat het aandeel van de voorraad huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) in de totale voorraad woningen (eveneens in standaardwoningequivalenten) omhooggaat, omdat het investeren in huurhuizen in dat geval aantrekkelijker is dan het investeren in koophuizen. Dit aandeel neemt toe, totdat de marktprijs van een standaardhuurwoning gelijk is aan die van een standaardkoopwoning. Indien de marktprijs van een standaardhuurwoning lager is dan die van een standaardkoopwoning geldt vanzelfsprekend de omgekeerde redenering. Het aandeel van de voorraad huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) in de totale voorraad woningen (in standaardwoningequivalenten) daalt in dat geval, omdat het investeren in huurhuizen minder aantrekkelijk is dan het investeren in koophuizen. Dit aandeel daalt dan, totdat de marktprijzen van de twee typen standaardwoningen aan elkaar gelijk zijn.

We gaan ervan uit dat de woningmarkt zich in 2005 in een langetermijnevenwichtssituatie bevond. De marktprijs van een standaardkoopwoning was in dat jaar dus gelijk aan de marktprijs van een standaardhuurwoning. Tussen een koopwoning die in 2005 een bepaalde vrije verkoopwaarde had en een huurwoning die in dat jaar dezelfde vrije verkoopwaarde had bestond dus geen kwaliteitsverschil. Een schok waarmee de woningmarkt wordt geconfronteerd, kan volgens het dynamische model tijdens de daardoor veroorzaakte overgangsfase van het oorspronkelijke langetermijngroeipad naar een nieuw langetermijngroeipad echter resulteren in een verschil tussen de marktprijs van een standaardkoopwoning en de marktprijs van een standaardhuurwoning, ook indien er sprake is van een marktconforme huur. Tussen een koopwoning met een bepaalde vrije verkoopwaarde en een huurwoning met een even hoge vrije verkoopwaarde kan er volgens dit model tijdens een dergelijke overgangsfase dus toch een kwaliteitsverschil bestaan.

Woningen worden ook in het dynamische model voor de woningmarkt uitgedrukt in standaardwoningequivalenten. Als standaardwoning doet wederom een gemiddelde koopwoning dienst, die in 2005 een vrije verkoopwaarde had van 268 duizend euro. Het aantal standaardwoningequivalenten van zowel een koophuis als een huurhuis kan worden bepaald door de vrije verkoopwaarde van het huis (prijspeil 2005) te delen door 268 duizend euro. Hierbij moet echter worden bedacht dat, voor zover de woningmarkt zich niet in een langetermijnevenwichtssituatie bevindt, een koopwoning die gelijk is aan een bepaald aantal standaardwoningequivalenten niet van dezelfde kwaliteit hoeft te zijn als een huurwoning die gelijk is aan hetzelfde aantal standaardwoningequivalenten.

De netto en de bruto prijs van een koopwoningdienst

De netto prijs van een koopwoningdienst volgt in het dynamische model voor de woningmarkt uit de gelijkheid van de vraag naar en het aanbod van koopwoningdiensten. Deze netto prijs ruimt met andere woorden de markt voor koopwoningdiensten.

De fiscale subsidies waarvan eigenwoningbezitters profiteren zorgen ervoor dat de netto prijs van een koopwoningdienst lager is dan de bruto prijs. De bruto prijs van een koopwoningdienst volgt uit de volgende relatie:

$$p_{kwd}^b = \frac{p_{kwd}^n}{1 - s_k}$$

De netto en de bruto prijs van een huurwoningdienst

Zolang de huren door de overheid of de woningcorporaties beneden het marktconforme niveau worden vastgesteld, behoort de bruto prijs van een huurwoningdienst tot de exogene variabelen van het model. De netto prijs van een huurwoningdienst volgt in dit geval uit de volgende vergelijking:

$$p_{hwd}^n = p_{hwd}^b (1 - s_h)$$

Uitgaande van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen is het aanbod van huurwoningdiensten lager dan de vraag. Er is daarom rantsoenering van huurders noodzakelijk. Deze rantsoenering betekent dat er sprake is van een schaduwprijs van huurwoningdiensten die afwijkt van de feitelijke bruto prijs van huurwoningdiensten. De schaduwprijs is de bruto prijs die ervoor zou zorgen dat de vraag naar huurwoningdiensten gelijk is aan het aanbod. Het is de prijs die zou resulteren bij een onmiddellijke en volledige liberalisering van de markt voor huurwoningen. Men kan de schaduwprijs ook zien als een soort zwartemarktprijs. Het verschil tussen de schaduwprijs en de werkelijke bruto prijs hangt af van het vraagoverschot naar huurwoningdiensten.

Zodra alle verhuurders hun huurders marktconforme huren in rekening brengen, ruimt de netto prijs van een huurwoningdienst de markt voor huurwoningdiensten. Deze netto prijs zorgt in dit geval derhalve voor een gelijkheid tussen de vraag naar en het aanbod van huurwoningdiensten. De bruto prijs van een huurwoningdienst volgt onder deze omstandigheid uit de volgende vergelijking:

$$p_{hwd}^b = \frac{p_{hwd}^n}{1 - s_h}$$

De marktprijs van een woning

De marktprijs van een standaardkoopwoning is gelijk aan de contante waarde van de verwachte toekomstige opbrengsten van een dergelijke woning:

$$p_{kw,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{p_{kwd,t}^b - k_t}{(1 + \rho + \lambda)^t}$$

waarin:

$p_{kw,0}$ Vrije verkoopwaarde standaardkoopwoning aan het begin van jaar 0

In paragraaf 4.2 is een vergelijkbare relatie ten tonele gevoerd. Merk op dat in de bovenstaande vergelijking niet wordt uitgegaan van een vaste groeivoet van het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten van een standaardkoopwoning. In het dynamische model voor de woningmarkt wordt verondersteld dat potentiële huizenkopers het toekomstige verloop kennen van zowel de bruto prijs van een koopwoningdienst als de instandhoudingskosten van een standaardkoopwoning. We veronderstellen daarbij dat hun verwachtingen gelijk zijn aan de uitkomsten van het gehanteerde model. Er is dus sprake van modelconsistente verwachtingen.

Teneinde de investeringen in huurwoningen te kunnen verklaren bestaat behoefte aan een vergelijking voor de waarde die verhuurders aan een standaardhuurwoning toekennen. We hanteren voor deze waarde de volgende relatie:

$$p_{hw,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{p_{hwd,t}^b - k_t}{(1 + \rho - \beta + \lambda)^t}$$

Ook de verhuurders van woningen kunnen dus in de toekomst kijken. Zij kennen de toekomstige ontwikkeling van zowel de huur als de instandhoudingskosten van een standaardhuurwoning. Uitgaande van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen kan de gemiddelde verhuurder met een lager rendement genoeg nemen dan commerciële verhuurders van woningen. Dit verklaart waarom de discontovoet in bovenstaande relatie met β procentpunt wordt verlaagd.

Na een hervorming van het woonbeleid die ertoe leidt dat alle verhuurders een marktconforme huur in rekening gaan brengen en de gemiddelde verhuurder zich geen rendementsoffer meer kan veroorloven, geldt voor de marktprijs van een standaardhuurwoning in verhuurde staat de volgende relatie:

$$p_{hw,0} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{p_{hwd,t}^b - k_t}{(1 + \rho + \lambda)^t}$$

De marktprijs van een standaardhuurwoning is na liberalisatie van de markt voor huurwoningen hoger dan de waarde die een gemiddelde verhuurder bij het huidige woonbeleid aan een standaardhuurwoning toekent, omdat de marktconforme huur van een dergelijke woning hoger is dan de huur die een gemiddelde verhuurder op dit moment in rekening brengt. Hier staat weliswaar tegenover dat een gemiddelde verhuurder onder de huidige omstandigheden genoeg kan nemen met een lager rendement dan een commerciële verhuurder, maar de marktprijs van een standaardhuurwoning is na de bedoelde beleidshervorming per saldo hoger dan de waarde die de gemiddelde verhuurder bij het huidige woonbeleid aan een dergelijke woning toekent.

De vraag naar woningdiensten

In het dynamische model voor de woningmarkt wordt uitgegaan van representatieve huishoudens, die onderling uitsluitend verschillen wat betreft het aantal personen en de samenstelling van het huishouden. Elk representatief huishouden wordt geacht vraag uit te oefenen naar woningdiensten van zowel een koopwoning als een huurwoning. Een huishouden besteedt een deel van zijn inkomen aan een koopwoning en een deel aan een huurwoning. Echte

huishoudens doen dat uiteraard niet: zij kiezen voor een koopwoning of een huurwoning. De gehanteerde veronderstelling maakt het mogelijk om met het model de vraag naar zowel koophuizen als huurhuizen te verklaren. Door het aantal huishoudens uit een bepaalde groep huishoudens te vermenigvuldigen met de vraag naar koopwoningdiensten van het desbetreffende representatieve huishouden, kan de totale vraag naar koopwoningdiensten van de groep in kwestie worden bepaald. Evenzo wordt voor elke onderscheiden groep huishoudens de totale vraag naar huurwoningdiensten verkregen door de vraag naar huurwoningdiensten van het desbetreffende representatieve huishouden te vermenigvuldigen met het totaal aantal huishoudens uit de groep.

Wat betreft de vraag naar woningdiensten wordt ook in het dynamische model voor de woningmarkt een onderscheid gemaakt tussen de minimale vraag die huishoudens altijd uitoefenen en de bovenminimale vraag die afhangt van de relatieve prijs van woningdiensten en het besteedbaar huishoudinkomen.

De bodem in de consumptie van woningdiensten heeft in het dynamische model betrekking op een combinatie van koopwoningdiensten en huurwoningdiensten. Deze bodem hangt, net als in de hiervoor besproken modellen voor de markten van koopwoningen en huurwoningen, niet af van de relatieve prijs van woningdiensten en evenmin van het besteedbaar huishoudinkomen, maar wel van het aantal personen en de samenstelling van het huishouden.

Een huishouden besteedt zijn besteedbaar inkomen na aftrek van de uitgaven voor de minimale woonconsumptie volledig aan koopwoningdiensten, huurwoningdiensten en alle overige goederen en diensten dan woningdiensten. Huishoudens ontleen nut aan elk van de drie genoemde categorieën van consumptiegoederen en -diensten. Dit nut wordt beschreven met een geneste nutsfunctie. Er wordt om te beginnen gebruik gemaakt van de volgende nutsfunctie van het Cobb-Douglas type:

$$u = (h - \bar{h})^{\delta} x^{(1-\delta)}$$

waarin:

u	Nut
h	Consumptie woningdiensten
$\bar{h}$	Minimale consumptie woningdiensten
x	Consumptie van alle andere goederen en diensten
δ	Woonvoorkeurparameter

Volgens deze vergelijking hangt het nut van een huishouden af van enerzijds de bovenminimale consumptie van woningdiensten ($h - \bar{h}$) en anderzijds de consumptie van alle andere goederen en diensten (x). De consumptie van woningdiensten in deze nutsfunctie heeft betrekking op een combinatie van koopwoningdiensten en huurwoningdiensten. Een afzonderlijke Cobb-Douglas functie wordt gebruikt om de bijdrage van beide soorten woningdiensten aan het nut van een huishouden te kunnen bepalen:

$$h - \bar{h} = (h_k - \bar{h}_k)^\theta (h_h - \bar{h}_h)^{(1-\theta)}$$

waarin:

h_k	Consumptie koopwoningdiensten
$\bar{h}_k$	Minimale consumptie koopwoningdiensten
h_h	Consumptie huurwoningdiensten
$\bar{h}_h$	Minimale consumptie huurwoningdiensten
θ	Koopvoorkeurparameter

We gaan ervan uit dat de verhouding tussen de minimale consumptie van koopwoningdiensten en de minimale consumptie van huurwoningdiensten gelijk is aan de verhouding tussen de totale consumptie van koopwoningdiensten en de totale consumptie van huurwoningdiensten.

We veronderstellen dat huishoudens naar een maximaal nut streven en dat zij hun besteedbaar inkomen volledig consumptief aanwenden. Deze veronderstellingen maken het mogelijk om de vraag naar koopwoningdiensten en die naar huurwoningdiensten te bepalen indien de netto prijzen van deze twee typen woningdiensten (ten opzichte van het prijspeil van alle andere goederen en diensten) en het besteedbaar huishoudinkomen bekend zijn.

Als de huren van huurwoningen worden vastgesteld door de overheid of door de woningcorporaties, is echter – zoals hiervoor al uit de doeken is gedaan – rantsoenering van huishoudens op de markt voor huurwoningdiensten nodig. Huishoudens slagen er dat geval niet in om de optimale bovenminimale consumptie van huurwoningdiensten te realiseren, maar moeten genoegen nemen met het beschikbare aanbod van deze diensten. Zij willen bij de door het overheidsbeleid verlaagde netto prijs van een huurwoningdienst een veel grotere consumptie van huurwoningdiensten realiseren dan gegeven het beschikbare aanbod mogelijk is. De noodzakelijke rantsoenering en de door het overheidsbeleid verlaagde netto prijs van een huurwoningdienst zorgen er beide voor dat huishoudens minder geld kwijt zijn aan de consumptie van bovenminimale huurwoningdiensten dan bij marktconforme huren het geval zou zijn. Huishoudens gebruiken het niet aan de consumptie van bovenminimale huurwoningdiensten bestede inkomen in het model aan extra consumptie van

koopwoningdiensten en van overige consumptiegoederen en -diensten. De rantsoenering van huishoudens op de markt voor huurwoningdiensten en de door het overheidsbeleid verlaagde netto prijs van een huurwoningdienst hebben in het model voor de totale woningmarkt dus een gevolg voor de koopwoningmarkt, omdat de vraag naar koopwoningdiensten daardoor hoger uitkomt.

Het aanbod van woningdiensten

Aanpassingen van zowel de voorraad koopwoningen als de voorraad huurwoningen komen tot stand via de investeringen en de afschrijvingen. De relaties voor de voorraden koopwoningen en huurwoningen zien er als volgt uit:

$$h_{k,t+1}^v = (1-\omega) h_{k,t}^v + i_{k,t}$$

$$h_{h,t+1}^v = (1-\omega) h_{h,t}^v + i_{h,t}$$

waarin:

$h_{k,t+1}^v$	Voorraad koopwoningen (in standaardwoningequivalenten) aan het eind van jaar t
ω	Afschrijvingspercentage
$h_{k,t}^v$	Voorraad koopwoningen (in standaardwoningequivalenten) aan het begin van jaar t
$i_{k,t}$	Investerings in de voorraad koopwoningen (in standaardwoningequivalenten) gedurende jaar t
$h_{h,t+1}^v$	Voorraad huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) aan het eind van jaar t
$h_{h,t}^v$	Voorraad huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) aan het begin van jaar t
$i_{h,t}$	Investerings in de voorraad huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) gedurende jaar t

Deze accumulatievergelijkingen beschrijven het verband tussen de voorraden koop- en huurwoningen enerzijds en de investeringen in de twee typen woningen anderzijds. De investeringen in koop- dan wel huurwoningen gedurende een bepaald jaar leiden volgens deze vergelijkingen tot een uitbreiding van de desbetreffende woningvoorraad in het daarop volgende jaar. De voorraden koopwoningen en huurwoningen nemen jaarlijks echter af onder invloed van de afschrijvingen.

De investeringen in koopwoningen hangen in het model af van de marktprijs van dergelijke woningen:

$$i_k = (\gamma + \omega) \alpha_k \left[\frac{p_{kw}}{p_b} \right]^\eta$$

γ	Groeivoet voorraad koopwoningen (in standaardwoningequivalenten) op een langetermijngroeipad
α_k	Schaalparameter voor de markt voor koopwoningen
η	Elasticiteit van de investeringen in koopwoningen ten opzichte van de reële marktprijs van koopwoningen

Volgens deze vergelijking hangen de investeringen in koopwoningen af van de verhouding tussen de marktprijs van een standaardkoopwoning en de kosten van nieuwbouw. We veronderstellen dat de stijging van de bouwkosten gelijk is aan de inflatie. Dit betekent dat de ontwikkeling van de investeringen in koopwoningen volgens bovenstaande relatie afhangt van de stijging van de reële marktprijs van koopwoningen. De elasticiteit van de investeringen in koopwoningen ten opzichte van de reële marktprijs van dergelijke woningen (η) bedraagt in het model 0,65.

De vergelijking voor de investeringen in huurwoningen ziet er vergelijkbaar uit:

$$i_h = (\gamma + \omega) \alpha_h \left[\frac{p_{hw}}{p_b} \right]^\eta$$

waarin:

γ	Groeivoet voorraad huurwoningen (in standaardwoningequivalenten) op een langetermijngroeipad
α_k	Schaalparameter voor de markt voor huurwoningen
η	Elasticiteit van de investeringen in huurwoningen ten opzichte van de reële marktprijs (c.q. de reële waarde voor de verhuurder) van huurwoningen

De waarde van de elasticiteit van de investeringen in huurwoningen ten opzichte van de reële marktprijs (c.q. de reële waarde voor de verhuurder) van huurwoningen is gelijk aan de waarde van de overeenkomstige elasticiteit uit de relatie voor de investeringen in koopwoningen (= 0,65).

De besproken accumulatievergelijkingen en investeringsfuncties impliceren tezamen dat de ontwikkeling van de voorraden koopwoningen en huurwoningen, waarvan sprake is op een langetermijngroeipad, gelijk is aan de ontwikkeling die volgt uit de desbetreffende vergelijkingen uit de modellen voor de koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt. Deze relaties leveren op lange termijn dus hetzelfde verband op tussen de voorraden koopwoningen en huurwoningen (gerekend in standaardwoningequivalenten) enerzijds en de reële prijs van achtereenvolgens een standaardkoopwoning en een standaardhuurwoning anderzijds. De modellen voor de koopwoningmarkt en de huurwoningmarkt kunnen echter uitsluitend langetermijngroeipaden genereren, omdat expliciete relaties voor de investeringen in koopwoningen en huurwoningen ontbreken. Met de hier ten tonele gevoerde

accumulatievergelijkingen en investeringsfuncties is het mogelijk om de overgang van het ene naar het andere langetermijngroeipad te schetsen.

Schokken in de vraag naar woningdiensten

In de paragrafen 4.2 en 4.3 zijn de gevolgen geschetst van een hoe dan ook veroorzaakte stijging van de vraag naar achtereenvolgens koopwoningdiensten en huurwoningdiensten. Bij de beschrijving van deze gevolgen werden kort de aanpassingsprocessen geschetst, hoewel de besproken modellen deze processen niet kunnen beschrijven. Het in deze paragraaf besproken dynamische model voor de woningmarkt kan wel een beeld van een dergelijke aanpassingsprocessen schetsen.

Een hoe dan ook veroorzaakte stijging van de vraag naar koopwoningdiensten leidt op korte termijn tot een toename van de netto prijs van een koopwoningdienst. Deze toename gaat bij een gegeven fiscaal regime voor de eigen woning gepaard met een bepaalde mutatie in de bruto prijs van een koopwoningdienst. De marktprijs van koopwoningen neemt in dit geval toe, omdat potentiële huizenkopers gaan rekenen op hogere toekomstige jaarlijkse opbrengsten van een koopwoning, in de vorm van het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten van zo'n woning. De stijging van de marktprijs van koopwoningen resulteert in hogere investeringen, waardoor met enige vertraging de voorraad koopwoningen en daarmee het aanbod van koopwoningdiensten groter wordt. De netto prijs van een koopwoningdienst gaat dan weer wat omlaag.

Een hoe dan ook veroorzaakte stijging van de vraag naar huurwoningdiensten leidt, uitgaande van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen, op zowel korte als lange termijn tot de noodzaak van extra rantsoenering van huishoudens op de markt voor huurwoningen. Als de achtergrond van deze vraagtoename (mede) een stijging van het besteedbaar huishoudinkomen is, heeft deze rantsoenering in het dynamische model voor de woningmarkt gevolgen voor de markt voor koopwoningdiensten. Huishoudens wijken in dat geval namelijk noodgedwongen uit naar de markt voor koopwoningen, waardoor de vraag naar koopwoningdiensten omhooggaat.

Na een hervorming van het overheidsbeleid voor huurwoningen, die ertoe leidt dat alle verhuurders marktconforme huren in rekening gaan brengen, resulteert een hoe dan ook veroorzaakte toename van de vraag naar huurwoningdiensten op korte termijn in een stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst. De stijging van deze netto prijs gaat, bij gegeven subsidieregelingen voor huurders, vergezeld van een bepaalde stijging van de bruto prijs van een huurwoningdienst. De marktprijs van huurwoningen gaat in dit geval omhoog, omdat verhuurders van woningen uitzicht krijgen op hogere toekomstige jaarlijkse opbrengsten per huurwoning. De hogere marktprijs van huurwoningen leidt tot extra investeringen in

huurwoningen, waardoor met enige vertraging het aanbod van huurwoningdiensten toeneemt. De netto prijs van een huurwoningdienst gaat dan weer wat omlaag.

Onzekerheid over de hoogte van de commerciële rendementseis

In deze studie wordt ervan uitgegaan dat de marktconforme huur van een woning gelijk is aan 5,7% van vrije verkoopwaarde van de woning. Aan dit cijfer ligt als veronderstelling ten grondslag dat commerciële verhuurders bij beleggingen in huurwoningen een reëel rendement eisen van 5%.^a Een deel van dit rendement kan worden gerealiseerd via de waardestijging van de woning. We gaan er namelijk van uit dat de trendmatige prijsstijging van woningen 1%-punt boven de trendmatige inflatie ligt. Om het geëiste reële rendement te kunnen realiseren moeten commerciële verhuurders hun huurders dus een huur in rekening brengen die gelijk is aan 4% van de vrije verkoopwaarde. De totale marktconforme huur is hoger, omdat een woning naast vermogenskosten ook instandhoudingskosten en transactiekosten met zich meebrengt. Ervan uitgaande dat de laatste twee kostencategorieën samen 1,7% van de vrije verkoopwaarde bedragen, resulteert een marktconforme huur van 5,7% van de vrije verkoopwaarde.

De huurregulering is op een klein deel van de huurwoningen niet van toepassing. De verhuurders van deze woningen kunnen de huur naar eigen goeddunken vaststellen. Dit zogenoemde geliberaliseerde segment van de markt voor huurwoningen had in 2005 betrekking op circa 140 duizend woningen (op een totaal van 3 miljoen huurwoningen). Huurwoningen kunnen alleen in aanmerking komen voor liberalisatie als de huur boven de liberalisatiegrens ligt.^b Analyse van het geliberaliseerde deel van de markt voor huurwoningen laat zien dat de huur in dit deel van de markt in 2005 gemiddeld 4,7% van de WOZ-waarde bedroeg. Dit percentage is heel wat hoger dan het overeenkomstige percentage voor het gereguleerde deel van de markt, maar wel beduidend lager dan de marktconforme huur van 5,7% van de WOZ-waarde waarvan in deze studie wordt uitgegaan. De lagere huur zou erop kunnen wijzen dat het door commerciële verhuurders geëiste reële rendement lager is dan de door ons veronderstelde 5%. De huur die voor geliberaliseerde huurwoningen wordt gevraagd, wijst op een reële rendementseis van 4%.

Er zijn echter wel vraagtekens te plaatsen bij de waarde van de bedoelde berekeningen bij het inschatten van het reële rendement dat commerciële verhuurders eisen:

- Het gaat om een klein deel van de markt voor huurwoningen, die verder nauwelijks functioneert vanwege alle verstoringende regels en subsidies. In hoeverre mag je verwachten dat huurniveaus in dat segment van de markt voor huurwoningen niet worden beïnvloed door de verstoringen in de rest van de markt?
- De verhuurders van geliberaliseerde huurwoningen zijn actief in het dure segment van de markt voor huurwoningen. Het is mogelijk dat de door hen in rekening gebrachte huren geen goed beeld geven van de huren die de overige verhuurders van woningen bij afwezigheid van overheidsbemoeienis zouden vragen. Het is denkbaar dat de (verwachte) waardestijging van de geliberaliseerde huurwoningen hoger of beter voorspelbaar is, terwijl bovendien de jaarlijkse instandhoudingskosten van deze woningen (als percentage van de vrije verkoopwaarde) lager kunnen zijn.
- Geliberaliseerde huurwoningen worden niet alleen door commerciële verhuurders verhuurd, maar ook door woningcorporaties, gemeenten, particulieren en familieleden van huurders. Deze andere verhuurders opereren niet allemaal even commercieel.
- Huurders genieten ook in het geliberaliseerde deel van de markt voor huurwoningen huurbescherming. Deze bescherming beperkt de economische beschikingsmacht van verhuurders over hun woningen.

Onzekerheid over de hoogte van de commerciële rendementseis (vervolg)

Het voorgaande betekent dat de door ons veronderstelde reële rendementseis van commerciële verhuurders niet te hoog hoeft te zijn. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit toch het geval is. De marktconforme huur van een woning zou in dat geval door ons worden overschat. Hetzelfde zou dan gelden voor de huurwaarde van een koopwoning. De huurwaarde van een koopwoning is immers gelijk aan de marktconforme huur van een woning van gelijke kwaliteit, indien wordt verondersteld dat voor een eigenwoningbezitter dezelfde jaarlijkse kosten (in % van de vrije verkoopwaarde) gelden als voor een commerciële woningverhuurder. Bij de bespreking van de effecten van mogelijke hervormingen van het woonbeleid in hoofdstuk 5 zullen we aandacht besteden aan de vraag in hoeverre deze effecten er anders uit zouden zien bij een lager uitgangspunt voor het reële rendement dat commerciële verhuurders eisen bij beleggingen in huurwoningen. Een lager uitgangspunt voor de reële rendementseis heeft namelijk al snel grote gevolgen voor deze effecten. Het liberaliseren van de markt voor huurwoningen leidt immers tot een gematigder stijging van de huren, indien de huidige huren in het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningmarkt dicht bij het marktconforme niveau liggen. Het versoberen van de fiscale subsidiëring van de koopwoning heeft bij een lagere reële rendementseis juist een veel groter effect op de prijzen van koopwoningen, omdat de huidige fiscale subsidies in dat geval een hoger percentage van de huurwaarde bedragen.

Bij het voorgaande past als kanttekening dat om een andere reden juist van een overschatting van de marktconforme huur van een woning sprake kan zijn. De door ons veronderstelde marktconforme huur van 5,7% van de vrije verkoopwaarde steunt namelijk onder meer op een verwachte trendmatige reële prijsstijging van huizen van 1% per jaar. Als de reële prijsstijging van woningen in de toekomst lager uitkomt, resulteert dit in een hogere marktconforme huur, omdat commerciële verhuurders in dat geval een geringere waardeinstijging van de woning realiseren. Een lagere toekomstige reële prijsstijging van woningen valt niet uit te sluiten. Zo blijken de reële prijzen van woningen aan de Herengracht in Amsterdam over een periode van 400 jaar gerekend niet te zijn gestegen. Het onvolkomen elastische aanbod van huizen, dat in ons model van de woningmarkt verantwoordelijk is voor de trendmatige reële prijsstijging van woningen, wordt veroorzaakt door het strikte ruimtelijkeordeningsbeleid. Van Ewijk en Teulings (2009) spreken de verwachting uit dat economische en politieke druk op enig moment tot versoepeling van dit beleid zal leiden. Een dergelijke versoepeling zou resulteren in een afzwakking van de reële prijsstijging van woningen.

^a Deze rendementseis sluit aan bij de adviezen van de Werkgroep actualisatie discontovoet en de Commissie risicowaardering. De genoemde werkgroep adviseerde in 2007 om bij maatschappelijke kosten-batenanalyses uit te gaan van een reële risicovrije discontovoet van 2 à 3%, en voegde daaraan toe "dat het streven om de kapitaalmarkt te volgen naar de onderkant van deze bandbreedte wijst." De tweede commissie adviseerde in 2004 om bij dergelijke analyses, als daartoe aanleiding bestaat, een risico-opslag te hanteren van 3%.

^b Deze grens bedroeg in 2005 ruim 600 euro per maand.

Als tijdens de geschetste aanpassingsprocessen de verhouding tussen de netto prijs van een koopwoningdienst en de netto prijs van een huurwoningdienst verandert, heeft dat invloed op de samenstelling van de consumptie van woningdiensten. Als koopwoningdiensten voor de woonconsument relatief goedkoper worden, stijgt de vraag naar deze diensten ten koste van de vraag naar huurwoningdiensten. Indien koopwoningdiensten voor de woonconsument relatief duurder worden, geldt het omgekeerde. Uitgaande van marktconforme huren bestaat er volgens het besproken dynamische model voor de woningmarkt op een langetermijngroeipad echter geen verschil tussen de bruto prijs van een koopwoningdienst en de bruto prijs van een huurwoningdienst. Indien eigenwoningbezitters en huurders na hervorming van het woonbeleid van een even hoge woonsubsidie (als percentage van achtereenvolgens de huurwaarde en de huur) kunnen profiteren, bestaat er volgens het model op een langetermijngroeipad evenmin een

verschil tussen de netto prijs van een koopwoningdienst en de netto prijs van een huurwoningdienst.

Afschaffing van de fiscale subsidies voor de eigen woning

De werking van het dynamische model voor de woningmarkt kan worden geïllustreerd aan de hand van de effecten die volgens dit model zijn te verwachten van het afschaffen van de fiscale subsidies voor de eigen woning. We bespreken de gevolgen van een dergelijke hervorming van het woonbeleid aan de hand van drie varianten. In de eerste variant wordt ervan uitgegaan dat de overheid in 2010 de fiscale subsidies voor de eigen woning volledig afschaft. Deze maatregel is, zo wordt aangenomen, niet van tevoren aangekondigd en verrast dus potentiële huizenkopers. In de tweede variant wordt verondersteld dat de overheid in 2010 aankondigt dat de fiscale subsidies voor de eigen woning in 2020 worden afgeschaft en dat dit beleidsvoornemen vervolgens in 2020 ook wordt geëffectueerd. In de derde variant kondigt de overheid in 2010 aan dat de fiscale subsidies voor de eigen woning in de periode 2010-2040 geleidelijk tot nul worden teruggebracht en effectueert zij vervolgens dit beleidsvoornemen in deze periode ook. De opbrengst van het afschaffen van de fiscale subsidies voor de koopwoning komt in elk van de drie varianten ten goede van het begrotingssaldo. Er wordt dus geen rekening gehouden met een terugsluis van de desbetreffende middelen via bijvoorbeeld een verlaging van de belastingtarieven.

Afschaffen van de fiscale subsidies voor de eigen woning houdt in dat een eind wordt gemaakt aan zowel de aftrekbaarheid van de hypotheekrente als aan het eigenwoningforfait. De eigen woning verhuist namelijk van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Een koophuis wordt, na het verdwijnen van de fiscale subsidies, op dezelfde wijze behandeld als andere vermogensbestanddelen. Eigenwoningbezitters moeten de waarde van hun huis aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting, en mogen de hypothecaire schuld in mindering brengen op de vermogensactiva die zij in box 3 moeten aangeven.³³ Zij zijn na het afschaffen van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit dus een heffing van 1,2% over de overwaarde van hun woning verschuldigd.

Bij een niet-aangekondigde, volledige afschaffing van de fiscale subsidies in 2010 daalt in dat jaar de prijs van een standaardkoopwoning met ruim 25% (zie figuur 4.1). Deze prijsdaling treedt op omdat potentiële kopers van een dergelijke woning bereid zijn om minder geld op tafel te leggen voor een koopwoning van een bepaalde kwaliteit zodra zij zich realiseren dat eigenwoningbezitters voortaan niet meer kunnen profiteren van fiscale subsidies. Het afschaffen van deze subsidies resulteert namelijk in een hogere netto prijs van een koopwoningdienst. De resulterende afname van de vraag naar koopwoningdiensten zet de bruto prijs, dat is de huurwaarde, van een koopwoningdienst onder druk. Het resultaat daarvan is dat de marktprijs

³³ De vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning voor de vermogensrendementsheffing komt bovendien te vervallen.

van een standaardkoopwoning omlaaggaat. Deze marktprijs is immers gelijk aan de contante waarde van de opbrengsten van een dergelijke woning, in de vorm van het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten.³⁴

De lagere marktprijs van koopwoningen resulteert in een afname van de investeringen in koopwoningen. De voorraad koophuizen (in standaardwoningequivalenten) neemt onder invloed van het verdwijnen van de fiscale subsidies daarom langzaam maar zeker af. Het geringere aanbod van koopwoningen zorgt ervoor dat de prijs van een standaardkoopwoning zich in de loop van de tijd weer wat herstelt. De prijs van een dergelijke woning is in de variant aan het eind van deze eeuw nog circa 15% lager dan bij handhaving van de fiscale subsidies voor de koopwoning het geval zou zijn.

In de tweede variant kondigt de overheid in 2010 aan dat er in 2020 een eind komt aan de fiscale subsidiëring van de eigen woning. De prijs van een standaardkoopwoning daalt ook in deze variant reeds in 2010, omdat potentiële kopers van een woning zich realiseren dat het afschaffen van de fiscale subsidies de toekomstige huurwaarde van een koopwoning vermindert. De prijsdaling van een standaardkoopwoning bedraagt in deze variant in 2010 omstreeks 15%. Naarmate het jaar waarin de fiscale subsidies daadwerkelijk worden afgeschaft dichterbij komt, daalt de prijs van een dergelijke woning nog wat verder. Het negatieve effect op deze prijs bereikt in 2020 een piekwaarde. De opgetreden prijsdaling is dan echter nog steeds kleiner dan de prijsdaling waarvan in de eerste variant in 2010 sprake is.

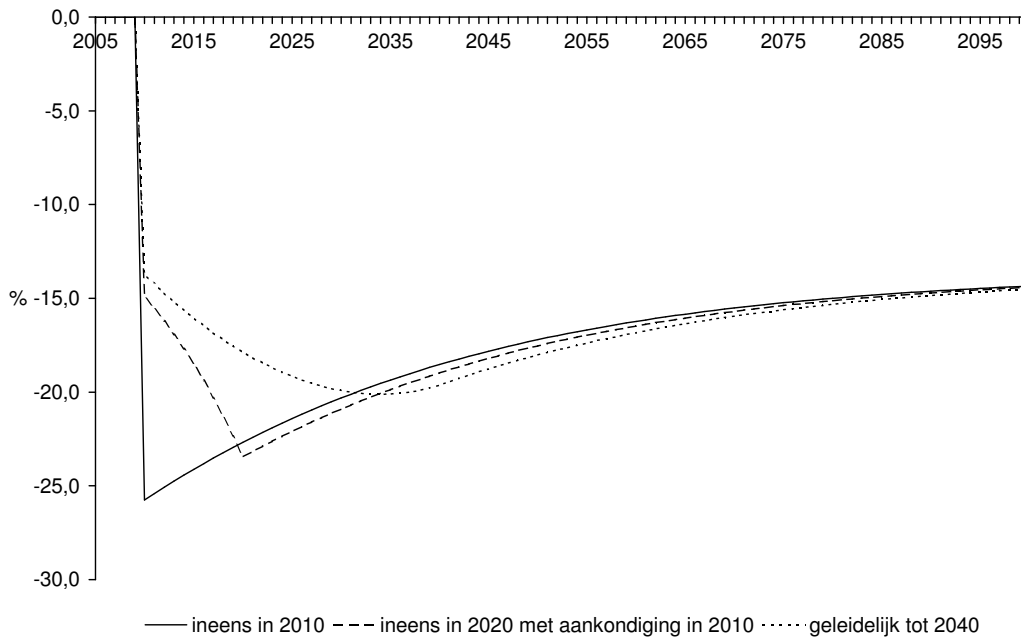
De lagere marktprijs van koopwoningen zet ook in de tweede variant de investeringen in koopwoningen onder druk. De investeringen dalen al in het jaar waarin de overheid het afschaffen van de fiscale begunstiging van de eigen woning aankondigt, omdat de prijs van een koopwoning reeds in dat jaar omlaaggaat. De geleidelijke afname van het aanbod van koopwoningen zorgt ervoor dat na 2020 sprake is van een herstel van de prijs van een standaardkoopwoning. De prijs van een dergelijke woning tendeert in deze variant op lange termijn naar hetzelfde niveau als in de eerste variant. Deze prijs is aan het eind van deze eeuw dus ook in deze variant circa 15% lager dan bij het achterwege blijven van het afschaffen van de fiscale subsidies het geval zou zijn.

In de derde variant kondigt de overheid in 2010 aan dat de fiscale subsidies voor de eigen woning in de periode 2010-2040 geleidelijk worden afgeschaft. Zij voert dit beleidsvoornemen vervolgens ook uit. Teneinde de effecten van een geleidelijke beëindiging van de fiscale subsidiëring van de eigen woning te kunnen bepalen is verondersteld dat de overheid jaarlijks zodanige maatregelen neemt dat de resulterende fiscale subsidies als percentage van de

³⁴ Dit is, zoals in dit hoofdstuk is toegelicht, het geval indien bij het disconteren gebruik wordt gemaakt van een opslag op de discontovoet in verband met de transactiekosten.

huurwaarde van een koopwoning in de genoemde periode lineair afneemt van het oorspronkelijke niveau tot nul.

Figuur 4.1 Effect op de prijs van een standaardkoopwoning van het afschaffen van de fiscale subsidies voor de koopwoning



In de derde variant resulteert in 2010 een prijsdaling van een standaardkoopwoning die wat minder groot is dan in de tweede variant. Naarmate de fiscale subsidies in de loop van de tijd verder worden verminderd resulteert aanvankelijk – tot omstreeks 2035 – een verdere prijsdaling van een standaardkoopwoning. Het effect van het geringere aanbod van koopwoningen, dat het resultaat is van de daling van de investeringen in die woningen, wordt in latere jaren zichtbaar. De prijs van een standaardkoopwoning herstelt zich na omstreeks 2035 en tendeert op lange termijn vervolgens naar hetzelfde niveau als in de twee eerder besproken varianten.

De parameters van het woningmarktmodel

Het dynamische model voor de woningmarkt kent diverse parameters. De gekozen parameterwaarden zijn via kalibratie verkregen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste parameterwaarden.

We veronderstellen dat commerciële woningverhuurders een rendement van 7% eisen bij beleggingen in woningen. Bij de veronderstelde trendmatige inflatie van 2% betekent dit dat zij een reëel rendement eisen van 5%. Een deel van dit rendement kan worden gerealiseerd via de verwachte reële prijsstijging van woningen. We veronderstellen namelijk dat de trendmatige prijsstijging van woningen 1%-punt uitgaat boven de trendmatige inflatie. Dit betekent dat een huurwoning jaarlijks een huur moet opbrengen die na aftrek van de instandhoudingskosten en de transactiekosten^a gelijk is aan 4% van de vrije verkoopwaarde. De genoemde kosten worden door ons geraamd op 1,7% van de vrije verkoopwaarde, zodat een marktconforme huur van een woning uit de bus komt van 5,7% van deze waarde. De huurwaarde van een koopwoning bedraagt eveneens 5,7% van de vrije verkoopwaarde, als verondersteld wordt dat eigenwoningbezitters met dezelfde kosten te maken krijgen als commerciële verhuurders van woningen.

Voor de ontwikkeling van de reële inkomens van huishoudens sluiten we aan bij het Transatlantic Market scenario uit de studie Welvaart en leefomgeving.^b In dit scenario voor Nederland tot 2040 stijgen de reële inkomens van huishoudens met ruim 1,3% per jaar en neemt het aantal huishoudens toe met ruim 0,3% per jaar. Als de huishoudens een vast deel van hun budget aan wonen besteden – zoals het geval is bij de door ons veronderstelde Cobb-Douglas nutsfunctie – stijgen de reële uitgaven aan wonen daarmee met 1,65% per jaar. Indien de reële prijsstijging van woningen, en daarmee de reële stijging van de netto prijs van woningdiensten, 1% per jaar bedraagt, resteert er ruimte voor een reële groei van de consumptie van woningdiensten van 0,65% per jaar. Dat is precies de groei van het aanbod van standaardwoningen waarop mag worden gerekend bij een trendmatige reële prijsstijging van woningen van 1% per jaar, indien de langetermijnwaarde van de prijselasticiteit van het aanbod van woningen, in standaardwoningequivalenten gerekend, gelijk is aan 0,65.

De woonvoorkeurparameter (δ) geeft aan welk deel van het besteedbaar inkomen na aftrek van de minimale woonconsumptie huishoudens uitgeven aan bovenminimale woningdiensten. De koopvoorkeurparameter (θ) geeft aan welk deel van de uitgaven van huishoudens voor bovenminimale woonconsumptie bestaat uit uitgaven aan bovenminimale koopwoningdiensten. Bij het kiezen van waarden voor deze parameters moet er rekening mee worden gehouden dat er in de uitgangssituatie sprake is van rantsoenering van veel huishoudens op de markt voor huurwoningdiensten. De wijze waarop deze huishoudens hun besteedbaar inkomen uitgeven weerspiegelt dus niet hun werkelijke voorkeuren. Wij hebben de waarden voor de twee genoemde parameterwaarden daarom zo gekozen dat zij aansluiten bij de wijze waarop huishoudens met een besteedbaar jaarinkomen van 25 duizend euro of meer hun besteedbaar inkomen uitgeven. De achterliggende veronderstelling daarbij is dat deze huishoudens niet veel last hebben van de rantsoenering op de markt voor huurwoningdiensten, omdat de meeste van deze huishoudens niet in een gereguleerde huurwoning wonen.

De woonvoorkeurparameter is door ons op deze wijze gelijkgesteld aan 0,145. Dit betekent dat huishoudens, bij afwezigheid van rantsoenering op de markt voor huurwoningdiensten, 14,5% van het besteedbaar huishoudinkomen na aftrek van de uitgaven voor de minimale woonconsumptie besteden aan bovenminimale woonconsumptie. Voor de koopvoorkeurparameter is op de bedoelde wijze een waarde van 0,6 vastgesteld. Dit betekent dat, bij het ontbreken van rantsoenering op de markt voor huurwoningdiensten, 60% van de totale uitgaven van huishoudens aan bovenminimale woningdiensten bestaat uit uitgaven voor koopwoningdiensten.

De parameters van het woningmarktmodel (vervolg)

Uit de relatie voor de investeringen in koopwoningen en de bijbehorende accumulatievergelijking kan een vergelijking voor het aanbod van koopwoningen, in standaardwoningequivalenten, op een langetermijngroepad worden afgeleid. In die vergelijking komt een schaalparameter voor de koopwoningmarkt (α_k) voor. De waarde van deze schaalparameter is door ons zodanig gekozen dat het aanbod van koopwoningdiensten in de uitgangssituatie bij de actuele marktprijs van een standaardkoopwoning gelijk is aan de consumptie van deze diensten.^c

Uit de relatie voor de investeringen in huurwoningen en de bijbehorende accumulatievergelijking valt evenzo een vergelijking voor het aanbod van huurwoningen, in standaardwoningequivalenten, op een langetermijngroepad af te leiden. In deze relatie komt een schaalparameter voor de huurwoningmarkt (α_h) voor. De waarde van deze schaalparameter is door ons zodanig gekozen dat, bij het ontbreken van rantsoenering op de markt voor huurwoningen, de verhouding tussen de aangeboden hoeveelheden koopwoningen en huurwoningen (in standaardwoningequivalenten gerekend) gelijk is aan de verhouding tussen de gevraagde hoeveelheden koopwoningdiensten en huurwoningdiensten. Dit betekent dat α_h is bepaald met behulp van de volgende vergelijking:

$$\alpha_k/\alpha_h = \theta/(1-\theta)$$

Uitgaande van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen wordt het aanbod van huurwoningen ongunstig beïnvloed doordat de verhuurders van woningen hun huurders een huur in rekening (moeten) brengen die lager is dan de marktconforme huur. Hier staat wel tegenover dat de gemiddelde verhuurder zich een rendementsoffer kan permitteren. Dit rendementsoffer heeft een gunstig effect op de investeringen in huurwoningen. Wij gaan er bij onze berekeningen van uit dat de gemiddelde verhuurder van woningen bij het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen een rendementsoffer brengt van 1,7%. We veronderstellen dus dat de gemiddelde verhuurder bij het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen een reëel rendement van 3,3% eist bij beleggingen in huurwoningen. Het genoemde rendementsoffer is door ons zodanig gekozen dat het aanbod van huurwoningen (in standaardwoningequivalenten gerekend) in de uitgangssituatie gelijk is aan de consumptie van huurwoningdiensten.

De parameters van het woningmarktmodel

Omschrijving	Symbol	Waarde
Prijselasticiteit aanbod woningen op lange termijn	η	0,65
Schaalparameter koopwoningmarkt	α_k	96,7
Schaalparameter huurwoningmarkt	α_h	64,7
Geëist nominaal rendement woningen (%)	ρ	7,0
Geëist reëel rendement woningen (%)		5,0
Rendementsoffer verhuurders (%)	β	1,7
Trendmatige prijsstijging woningen (%)	π	3,0
Trendmatige reële prijsstijging woningen (%)		1,0
Transactiekosten (in % vrije verkoopwaarde)	λ	0,2
Instandhoudingskosten standaardwoning in 2005 (dzt euro)	k	4,0
Instandhoudingskosten (in % vrije verkoopwaarde)		1,5
Woonvoorkeurparameter in nutsfunctie	δ	0,145
Koopvoorkeurparameter in nutsfunctie	θ	0,6

^a Deze kosten kunnen worden verdeeld over de jaren waarin zij moeten worden terugverdiend.

^b Zie Janssen et al. (2006).

^c De index van de kosten van nieuwbouw is bij deze berekening voor de uitgangssituatie gelijkgesteld aan 1.

5 De effecten op lange termijn van mogelijke beleidshervormingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden mogelijke hervormingen van het woonbeleid geschetst. Dit gebeurt in de vorm van drie denkbare scenario's voor het toekomstige overheidsbeleid voor koopwoningen en huurwoningen. De keuze voor de scenario's is vooral gebaseerd op de bezwaren tegen het huidige beleid die in hoofdstuk 3 zijn verwoord. In zijn meest extreme vorm leidt dit tot een scenario waarin na verloop van tijd alle impliciete en expliciete woonsubsidies zijn afgeschaft en woonkeuzes worden gemaakt in een grotendeels onbelemmerd spel van vraag en aanbod. Dit leidt tot grote doelmatigheidswinsten, maar heeft ook grote negatieve vermogens effecten voor huidige eigenwoningbezitters. Daarom is ook een scenario ontworpen waarin woonsubsidies qua hoogte veel dichterblijven bij wat ze nu zijn, zij het met een wat andere vormgeving. De vermogens effecten voor huidige eigenwoningbezitters zijn dan kleiner, maar de te behalen doelmatigheidswinsten ook. Ten slotte is ook een middenweg tussen deze twee scenario's geanalyseerd. Er zijn natuurlijk nog veel meer hervormingsscenario's denkbaar. De beleidsaanpassingen die aan de scenario's ten grondslag liggen zijn dan ook niet als beleidsadviezen bedoeld, maar dienen slechts om inzicht te kunnen bieden in de effecten van denkbare hervormingen van het woonbeleid.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 passeren om te beginnen de belangrijkste uitgangspunten van de drie scenario's de revue. In elk van deze scenario's is sprake van een versobering van de subsidies voor koopwoningen en huurwoningen. De effecten van de veronderstelde beleidswijzigingen kunnen in kaart worden gebracht door elk van de drie scenario's te vergelijken met een basisscenario op basis van ongewijzigd beleid. De situatie in 2005 is als vertrekpunt voor de berekeningen gekozen. Het basisscenario steunt op de veronderstelling dat de fiscale behandeling van de eigen woning en het overheidsbeleid voor huurwoningen niet veranderen ten opzichte van 2005.³⁵ Paragraaf 5.3 licht de gekozen uitgangssituatie toe aan de hand van cijfers die zijn ontleend aan een microgegevensbestand dat behoort bij het WoonOnderzoek Nederland (WoON).

De paragrafen 5.4 tot en met 5.6 zijn vervolgens gewijd aan de gevolgen van de beleidsaanpassingen die aan de scenario's voor het toekomstige woonbeleid ten grondslag liggen. De aandacht blijft daarbij beperkt tot de effecten die op lange termijn zijn te verwachten, nadat alle hervormingen volledig zijn doorgevoerd en alle gevolgen daarvan zich hebben gemanifesteerd. Het gaat daarbij om de gevolgen die optreden in een jaar dat zodanig ver in de

³⁵ Deze veronderstelling is niet zonder betekenis, omdat dit betekent dat in het basisscenario geen rekening wordt gehouden met de in hoofdstuk 3 genoemde maatregel waardoor vanaf 2009 het eigenwoningforfait voor eigenaren van dure woningen geleidelijk omhooggaat.

toekomst ligt dat alle effecten van de desbetreffende beleidshervormingen in dat jaar al volledig zichtbaar zijn geworden. Het gebruikte model voor de woningmarkt maakt het mogelijk om de cumulatieve mutaties van de modelvariabelen (in %) te bepalen waartoe bepaalde beleidshervormingen op lange termijn leiden ten opzichte van een basisscenario. Teneinde een beeld te kunnen schetsen van de gevolgen voor de absolute niveaus van de modelvariabelen, relateren wij de berekende cumulatieve effecten (in %) aan de niveaus van deze variabelen in het basisjaar van deze studie (2005). De aldus bepaalde langetermijneffecten van bepaalde beleidshervormingen worden het eindbeeld van die hervormingen genoemd.

De gevolgen van de hervormingen tijdens de overgangperiode komen aan de orde in het volgende hoofdstuk. Deze gevolgen kunnen afwijken van die op lange termijn, omdat het mogelijk is dat hervormingen van het woonbeleid gefaseerd worden ingevoerd.

Aanpassingsprocessen in de economie vergen bovendien tijd, zodat niet alle effecten van beleidsaanpassingen zich onmiddellijk manifesteren. In hoofdstuk 6 wordt tevens ingegaan op de aankondigingseffecten van mogelijke beleidshervormingen, die te verwachten zijn indien er tijd verstrijkt tussen het moment waarop de hervormingen worden aangekondigd en het moment waarop een start met de invoering ervan wordt gemaakt.

5.2 Drie beleidsscenario's

In het vervolg van deze studie staan drie beleidsscenario's centraal. In elk van deze scenario's is sprake van een hervorming van het bestaande woonbeleid. De veronderstelde beleidshervormingen hebben betrekking op alle elementen van het huidige woonbeleid, die in de paragrafen 3.2 en 3.3 zijn geschetst. Deze hervormingen betreffen dus de fiscale behandeling van koopwoningen, de huurregulering, de woningcorporaties en de huurtoeslag.

Aan de drie scenario's ligt een aantal gemeenschappelijke veronderstellingen ten grondslag. Bepaalde elementen van het woonbeleid ondervinden in alle scenario's na verloop van tijd dezelfde wijzigingen. Zo verdwijnt in elk van de drie eindbeelden de overheidsbemoeienis met de markt voor huurwoningen in de vorm van het vaststellen van een maximale huur via het puntensysteem. De huurwoningmarkt wordt geliberaliseerd en alle verhuurders van woningen (waaronder de woningcorporaties) brengen hun huurders een marktconforme huur in rekening. Dit brengt wel het risico met zich mee dat verhuurders gebruik gaan maken van hun marktmacht door huurders excessieve huurstijgingen in rekening te brengen nadat zij in hun woning zijn gaan wonen. In een kader wordt ingegaan op een aantal mogelijkheden om dit risico te beperken zonder het principe van marktconforme huren veel geweld aan te doen.

Markthuren en marktmacht van verhuurders

In paragraaf 2.2 is al gewezen op het bestaan van marktmacht bij verhuurders vanwege de kosten van verhuizen voor huurders. Om na liberalisatie van de huurwoningmarkt misbruik van die machtspositie te voorkomen, zou de overheid zich ook na hervorming nog kunnen blijven bemoeien met de aanpassing van de huur nadat een huurcontract tot stand is gekomen. De overheid stelt dan een maximale jaarlijkse huurstijging vast. Bij nieuwe verhuring wordt een nieuw contract afgesloten en kan weer worden aangesloten bij de marktconforme huur. Om al te grote verschillen tussen recent afgesloten huurcontracten en oudere huurcontracten te voorkomen, zou de overheid bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de huur van een woning in een bepaald jaar maximaal mag worden verhoogd in lijn met de stijging van de WOZ-waarde van de woning in kwestie. De maximale verhoging van de huur van een woning in jaar t zou concreet kunnen worden gelijkgesteld aan het verschil (in %) tussen de WOZ-waarde van deze woning op 1 januari van jaar $t-1$ en de WOZ-waarde op 1 januari van jaar $t-2$.^a

Ook kan de overheid ernaar streven de machtspositie van verhuurders te verminderen door het aantal aanbieders van huurwoningen in een regio te vergroten. De extra concurrentie brengt op zichzelf al een grotere keuzevrijheid voor huurders met zich mee. Daarnaast betekent de kleinere schaalgrootte van verhuurders dat de kosten die verhuurders maken als een huurder verhuist (huurderving door tijdelijke leegstand, administratiekosten en onzekerheid over de 'kwaliteit' van een nieuwe huurder) relatief zwaarder drukken op de exploitatie, zodat de verhuurder zelf minder snel geneigd zal zijn het risico te lopen om door excessieve huurverhoging een huurder te 'verjagen'.

Ten slotte kan de overheid het risico op machtsmisbruik verminderen door verhuurders te verplichten meerdere typen huurcontracten aan te bieden, waarin naast de aanvangshuur ook de jaarlijkse huurverhoging in meer of mindere mate is vastgelegd. Het is echter ook heel goed voorstelbaar dat in een concurrerende omgeving een diversiteit van dergelijke contracten ontstaat vanuit de markt, net zoals er nu al een uitgebreid keuzepalet bestaat voor de hypotheekvorm voor eigenaar-bewoners.

^a Hierbij zij aangetekend dat de huur(waarde) van een woning (in %) alleen dan even hard stijgt als de vrije verkoopwaarde, indien de huur(waarde) een vast percentage van de vrije verkoopwaarde bedraagt. Dit percentage hoeft in de praktijk echter niet constant te zijn. Zo verandert dit percentage indien het geëiste reële rendement voor beleggingen in huurwoningen een wijziging ondergaat. Een stijging van deze reële rendementseis resulteert in een verhoging van het bedoelde percentage, en zou daarom aanleiding kunnen zijn voor een hogere maximale huurstijging. Ook het omgekeerde kan het geval zijn.

Het huidige beleid resulteert voor eigenwoningbezitters gemiddeld in een subsidie die gelijk is aan 25% van de huurwaarde.³⁶ Voor huurders gaat dit beleid gemiddeld gepaard met een subsidie van 50% van de marktconforme huur, als alle expliciete en impliciete subsidies worden samengenomen.³⁷ Het huidige beleid kent dus gemiddeld hogere subsidies voor huurwoningen dan voor koopwoningen. In alle scenario's kiest de overheid voor een aanpak waarbij eigenwoningbezitters en huurders gelijk worden behandeld. Deze veronderstelling betekent dat een eventuele fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters, uitgedrukt als percentage van de huurwaarde van de eigen woning, vergezeld gaat van een woonsubsidie voor huurders die hetzelfde percentage van de huur bedraagt. Omdat tevens wordt aangenomen dat alle verhuurders hun huurders een marktconforme huur in rekening brengen, betekent dit

³⁶ Zie tabel 3.1.

³⁷ Zie tabel 3.2.

uitgangspunt dat een bewoner – ongeacht of hij eigenaar dan wel huurder is – voor een woning van een bepaalde kwaliteit met dezelfde netto woonlasten wordt geconfronteerd.³⁸

Dit uitgangspunt van ‘eigendomsneutraliteit’ en het verschil in uitgangssituatie tussen huurders en eigenaar-bewoners voor wat betreft de mate waarin het huidige beleid hun woonlasten verlaagt betekenen dat, ongeacht de exacte vormgeving van de hervorming, de huishoudens die bij ongewijzigd beleid in een huurwoning zouden wonen door de hervorming met een grotere stijging van hun woonlasten worden geconfronteerd dan huishoudens die bij ongewijzigd beleid hun woning in eigendom zouden hebben. Omdat huurders in de huidige situatie relatief oververtegenwoordigd zijn in de onderste inkomensdecilen heeft dit een belangrijke denivellerende werking. De bediscussieerde hervormingen van het woningmarktbeleid zijn echter gericht op het bestrijden van ondoelmatigheden en niet op het veranderen van de inkomensverdeling. De hervormingsvarianten zijn daarom zo vormgegeven dat extra opbrengsten van hervormingen van het woonbeleid voor overheid en verhuurders zo goed als mogelijk worden ingezet voor koopkrachtbehoud voor huishoudens met lage inkomens.

In samenhang met de vorige veronderstellingen wordt ervan uitgegaan dat in elk eindbeeld geen sprake meer is van de huurtoeslag. Als opvolger daarvan wordt een woontoeslag geïntroduceerd, waarvan zowel eigenwoningbezitters als huurders kunnen profiteren. Deze woontoeslag is bedoeld voor huishoudens met lage inkomens. De hoogte van de woontoeslag hangt in elk eindbeeld uitsluitend af van het inkomen van het huishouden in kwestie. Deze toeslag heeft dus het karakter van een ongebonden inkomensoverdracht.

In hoofdstuk 3 is uit de doeken gedaan dat er voor de overheid geen goede reden is om invloed uit te oefenen op de huur-koopbeslissing van huishoudens. Na de geschetste hervorming van het woonbeleid komt een eind aan de invloed die de overheid met het huidige beleid op deze beslissing uitoefent. Voor zover na deze hervorming sprake blijft van fiscale subsidies voor de eigen woning, krijgen huurders immers een woonsubsidie die hen een vergelijkbaar voordeel oplevert, terwijl bovendien zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking kunnen komen voor de nieuwe woontoeslag. Van belang is tevens dat door de introductie van marktconforme huren een eind komt aan de rantsoenering van huurders die het resultaat is van de huidige huurregulering. Huishoudens kunnen na verloop van tijd dus vrij kiezen tussen een koopwoning en een huurwoning.

De woningcorporaties realiseren in elk van de drie scenario’s een sterke stijging van de inkomsten uit de verhuur van hun woningen. Hun huurhuizen gaan immers een marktconforme huur opbrengen. We veronderstellen dat de extra inkomsten van de woningcorporaties

³⁸ Dit is althans het geval als voor bewoners van een eigen woning dezelfde jaarlijkse kosten (in % van de vrije verkoopwaarde) gelden als voor commerciële verhuurders van woningen.

beschikbaar komen voor de financiering van het nieuwe woonbeleid. Deze veronderstelling ligt voor de hand, omdat de hogere huurinkomsten het gevolg van de beleidshervormingen zijn. Als de hogere huurinkomsten deze bestemming krijgen, wordt bovendien bereikt dat het rendement van het vermogen van de woningcorporaties beschikbaar blijft voor de volkshuisvesting, het beleidsterrein waarvoor dit vermogen is gevormd. De wijze waarop de extra inkomsten van de woningcorporaties voor het nieuwe woonbeleid beschikbaar kunnen komen, laten we hier buiten beschouwing.

Met de veronderstelde hervormingen van het huurbeleid verdwijnt de rem op de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt die dit beleid voor veel huishoudens met zich meebrengt. Een laatste gemeenschappelijk uitgangspunt van de drie scenario's is dat de overheid tevens een eind maakt aan de verhuisbelasting voor eigenwoningbezitters, waarvan op dit moment sprake is in de vorm van de overdrachtsbelasting voor de aanschaf van een bestaande woning.³⁹ Deze belasting wordt dus afgeschaft of – wat materieel op hetzelfde neerkomt – het desbetreffende belastingtarief wordt tot nul verlaagd.⁴⁰ Hiermee verdwijnt tevens de rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit die het resultaat is van de fiscale regelingen voor het eigen huis.

Bij het ontwerpen van de drie scenario's is voor elk eindbeeld eerst een specifieke aanname gekozen voor de fiscale behandeling van de eigen woning. De veronderstellingen voor de hervormingen van het beleid voor huurwoningen zijn vervolgens voor elk eindbeeld zodanig gekozen dat, rekening houdend met de veronderstelde fiscale behandeling van de eigen woning, sprake is van een gelijke behandeling van eigenwoningbezitters en huurders.

In scenario A wordt ervan uitgegaan dat de fiscale subsidies voor de eigen woning op den duur volledig verdwijnen. De eigen woning verhuist in dit scenario uiteindelijk van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Belastingplichtigen kunnen in eindbeeld A de betaalde hypotheekrente dus niet langer in mindering brengen op het inkomen dat zij moeten aangeven in box 1. Eigenwoningbezitters hoeven daarnaast niet langer een eigenwoningforfait bij dit inkomen op te tellen. Belastingplichtigen moeten in eindbeeld A de waarde van de eigen woning volledig aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting.⁴¹ Daar staat tegenover

³⁹ Hoewel de overdrachtsbelasting een transactiebelasting is, leidt deze via de hogere aanschafkosten van een woning ook tot een verhoging van de gebruikerskosten van de eigen woning. Dit is het makkelijkst in te zien door de veel voorkomende situatie in beschouwing te nemen dat de overdrachtsbelasting wordt meegefinancierd in de hypotheek en zo dus tot hogere maandlasten leidt. De overdrachtsbelasting heeft zo dus een drukkend effect op de fiscale subsidie van koopwoningen. Eenzelfde drukkend effect zou bereikt kunnen worden door een belasting van het bezit van de eigen woning, bijvoorbeeld in de vorm van een hoger eigenwoningforfait. Omdat de overdrachtsbelasting alleen maar verschuldigd is bij overdracht heeft deze naast dit gebruikerskostenverhogende effect ook nog een verstrend effect op de woningverkoop.

⁴⁰ Overdrachtsbelasting is ook verschuldigd bij aankoop van grond en bedrijfspanden. In deze studie spreken we echter uitsluitend over de overdrachtsbelasting voor woningen. Als er gesproken wordt over het afschaffen van de overdrachtsbelasting, bedoelen we daarmee het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor woningen.

⁴¹ Er komt bovendien een eind aan de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning voor de vermogensrendementsheffing.

dat zij de hypotheekschuld volledig mogen aftrekken van de vermogenscomponenten die in box 3 moeten worden aangegeven. In eindbeeld A is de fiscale behandeling van de eigen woning hiermee gelijk aan die van andere vermogensbestanddelen. We spreken daarom van een fiscaal neutrale behandeling van de eigen woning.

Ook in de eindbeelden van de twee andere scenario's verhuist de eigen woning van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Er blijft in deze twee eindbeelden echter wel sprake van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Eigenwoningbezitters moeten in eindbeeld B de waarde van de eigen woning weliswaar aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting, maar zij kunnen daarbij profiteren van een vrijstelling van maximaal 300 duizend euro (prijspeil 2005). De eigenaar van een woning met een WOZ-waarde van 200 duizend euro geniet dus een volledige vrijstelling van de waarde van zijn woning, terwijl de eigenaar van een woning van 400 duizend euro de vermogensrendementsheffing verschuldigd is over 100 duizend euro. Eigenwoningbezitters mogen bovendien de hypothecaire schuld in eindbeeld B volledig aftrekken van de vermogenscomponenten die zij moeten aangeven in box 3. Als vervolgens een negatief bedrag voor de vermogensrendementsheffing uit de bus komt, dan resulteert dit in eindbeeld B in een lagere belastingaanslag.

Ook in eindbeeld C blijft sprake van fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Eigenwoningbezitters profiteren in dit eindbeeld van een vrijstelling van 56% van de waarde van de eigen woning. Zij dienen dus 44% van de WOZ-waarde aan te geven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting.⁴² Eigenwoningbezitters mogen de hypothecaire schuld ook in eindbeeld C volledig aftrekken van de vermogenscomponenten die zij moeten aangeven in box 3. Indien vervolgens een negatief bedrag voor de vermogensrendementsheffing resulteert, dan is een lagere belastingaanslag het resultaat.

Afschaffing of beperking van de fiscale subsidies voor de eigen woning wordt in elk van de drie eindbeelden dus bereikt doordat de eigen woning verhuist van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Beperking van de fiscale subsidies voor de eigen woning is ook mogelijk zonder de eigen woning onder te brengen in box 3. Als de eigen woning in box 1 blijft, kunnen de fiscale subsidies voor de eigen woning bijvoorbeeld worden verlaagd door het eigenwoningforfait te verhogen. Dit forfait bedraagt op dit moment voor eigen woningen met een waarde van meer dan 75 duizend euro 0,55% van de WOZ-waarde. Bij een marginaal belastingtarief van 52% resulteert dus een bijtelling bij het belastbare inkomen van bijna 0,3% van deze waarde. De overheid zou bijvoorbeeld kunnen besluiten om het eigenwoningforfait (geleidelijk) te verhogen tot 2,35% van de WOZ-waarde.⁴³ Bij een marginaal belastingtarief van

⁴² De mediane *loan-to-value* ratio van eigenaar-bewoners is 44%. Dit betekent dat met deze vrijstelling de mediane eigenaar-bewoner geen belasting over de eigen woning hoeft te betalen in box 3: de eerste 56% van de waarde van de woning is vrijgesteld en de laatste 44% valt weg tegen de eigenwoningschuld.

⁴³ Er is al besloten dat het eigenwoningforfait over de waarde van de eigen woning boven de 1 miljoen euro geleidelijk wordt verhoogd tot 2,35% in 2016.

52% is dan een heffing van 1,2% van de waarde van de woning het resultaat. Dit is effectief hetzelfde als de belasting over de waarde van de eigen woning in eindbeeld A. Voor belastingplichtigen met een lager marginaal belastingtarief resulteert in dit geval een lagere heffing over de WOZ-waarde.

De geschetste verhoging van het eigenwoningforfait zou de fiscale subsidies voor de eigen woning sterk verlagen. De kwalitatieve effecten van deze maatregel lijken dan ook op die van de wijzigingen van de fiscale behandeling van de eigen woning die aan de drie scenario's van dit hoofdstuk ten grondslag liggen.

Bij de mogelijkheid om de fiscale subsidies te beperken via verhoging van het eigenwoningforfait past een kanttekening. Op grond van de zogenoemde wet Hillen hebben eigenwoningbezitters recht op een aftrekpost als de hypotheek grotendeels is afgelost. Zij krijgen een aftrekpost als de aftrekbare hypotheekrente lager is dan het eigenwoningforfait. De aftrek is gelijk aan het verschil tussen het eigenwoningforfait en de aftrekbare rente. Hiermee wordt bereikt dat de eigen woning voor de eigenaar niet tot een hoger belastbaar inkomen kan leiden. Als de overheid de fiscale subsidies voor de eigen woning beperkt door verhoging van het eigenwoningforfait, gaan meer mensen een beroep doen op de genoemde wet, waardoor de opbrengst van de maatregel teneemt. Indien de overheid dit wil voorkomen, zou zij een eind aan de bedoelde aftrekpost kunnen maken.

Verlaging van de fiscale subsidies voor de eigen woning is ook mogelijk door de aftrekbaarheid van de hypotheekrente te beperken. De overheid zou bijvoorbeeld een maximum kunnen stellen aan de hypothecaire schuld waarvan de rente kan worden afgetrokken. Deze maatregel beperkt het fiscale voordeel voor woningeigenaren met een grote hypothecaire schuld. Beperking van de fiscale subsidies kan ook worden gerealiseerd door voor alle belastingplichtigen hetzelfde aftrektarief te laten gelden. Als dit tarief bijvoorbeeld wordt gelijkgesteld aan het gecombineerde tarief voor belasting en premies volksverzekeringen van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting (33,45% in 2010), resulteert voor alle belastingplichtigen met een hoger marginaal tarief een beperking van het financiële voordeel van de hypotheekrenteaftrek. Het is ten slotte denkbaar om een vast aftrektarief te combineren met aftrek op basis van een forfaitaire rente. Uitgaande van een vast aftrektarief van 30% en een forfaitaire rente van 4%, resulteert voor eigenwoningbezitters een korting op de te betalen belasting van 1,2% van de hypothecaire schuld. Dit is hetzelfde als de aftrekmogelijkheid in box 3.

5.3 De uitgangssituatie

Als vertrekpunt voor de berekeningen van deze studie doet de situatie in 2005 dienst. De gegevens voor dit startjaar zijn ontleend aan een microgegevensbestand, dat behoort bij het WoonOnderzoek Nederland (WoON).⁴⁴ WoON bevat uiteenlopende gegevens voor circa 40 duizend huishoudens.

Tabel 5.1 geeft een aantal kerncijfers weer voor verschillende groepen huishoudens in 2005.

- De eerste kolom van de tabel geeft aan welk percentage van elke groep huishoudens in een huurwoning woont. Er wordt niet afzonderlijk aangegeven welk percentage in een koophuis woont, maar dit percentage valt eenvoudig te bepalen omdat het gelijk is aan het complement van het percentage huurders.
- De tweede kolom vermeldt voor elke groep huishoudens het gemiddelde besteedbaar huishoudinkomen. Het gaat hierbij om het inkomen uit verschillende bronnen na aftrek van directe belastingen, ongerekend de invloed van de fiscale voordelen voor eigenwoningbezitters, de overdrachtsbelasting en de huurtoeslag (zie ook het kader).
- De derde kolom toont de gemiddelde equivalentiefactor voor de desbetreffende groep huishoudens. Deze equivalentiefactor is voor een eenpersoonshuishouden gelijk aan één. Voor een huishouden dat uit meerdere personen bestaat, is deze factor kleiner dan het aantal leden van het huishouden, omdat een dergelijk huishouden van schaalvoordelen kan profiteren.
- Uit de vierde kolom kan de gemiddelde kwaliteit van de woning worden afgelezen waarin de desbetreffende groep huishoudens woont. Als indicator voor de kwaliteit van een woning doet het aantal standaardwoningequivalenten dienst.⁴⁵ Dit aantal is gelijk aan één voor een gemiddelde koopwoning.
- De vijfde kolom toont de gemiddelde bruto prijs van één woningdienst voor de betrokken groep huishoudens. Deze bruto prijs is voor eigenwoningbezitters gelijk aan de gebruikerskosten van een standaardkoopwoning, ongerekend de invloed van de (netto) fiscale subsidies voor de eigen woning (deze prijs is voor deze huishoudens dus gelijk aan de huurwaarde van een standaardkoopwoning). Voor huurders is de bruto prijs van een woningdienst gelijk aan de huur van een standaardhuurwoning, ongerekend de huurtoeslag.
- De zesde kolom heeft betrekking op de gemiddelde netto prijs van een woningdienst voor de desbetreffende groep huishoudens. Deze netto prijs is gelijk aan de bruto prijs na aftrek van de impliciete en expliciete subsidies waarvoor eigenwoningbezitters en huurders in aanmerking kunnen komen.

⁴⁴ Buys et al. (2007). Dit onderzoek, dat in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot stand is gekomen, is in de plaats gekomen van het vroegere WoningBehoeft Onderzoek (WBO) en de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR).

⁴⁵ In alle tabellen staat 'in swe' voor: in standaardwoningequivalenten.

- De zevende kolom vermeldt voor de onderscheiden groepen huishoudens het gemiddelde besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten. De netto woonlasten zijn voor elke groep huishoudens gelijk aan het product van de gemiddelde woningkwaliteit (uitgedrukt in standaardwoningequivalenten) en de gemiddelde netto prijs van een woningdienst.

Tabel 5.1 Cijfers uitgangssituatie (2005)							
Subgroep	Percentage huurders %	Besteedbaar inkomen dzd euro	Equivalen- tiefactor	Woning- kwaliteit in swe	Bruto prijs woningdienst dzd euro	Netto prijs woningdienst dzd euro	Inkomen na woonlasten dzd euro
Alle gezinnen	45	32,5	1,41	0,82	13,0	10,1	24,1
Kopers	0	41,9	1,51	1,00	15,4	11,6	30,2
Huurders	100	20,8	1,28	0,59	8,1	7,0	16,6
Alleenstaanden	67	19,6	1,00	0,65	11,2	9,0	13,8
Eenoudergezinnen	70	22,7	1,45	0,68	11,1	8,1	17,2
Paren zonder kinderen	36	37,1	1,38	0,89	13,5	10,6	27,6
Paren met kind(eren)	23	43,7	1,86	0,96	14,2	10,8	33,3
Overig	55	31,9	2,04	0,84	12,4	10,0	23,4
Jonger dan 65	41	34,2	1,47	0,83	13,2	10,2	25,8
Ouder dan 65	58	26,6	1,20	0,80	12,3	10,0	18,6
Inkomensdeciël 1	98	8,9	1,03	0,50	8,0	5,2	6,3
Inkomensdeciël 2	95	11,8	1,08	0,54	8,5	6,1	8,6
Inkomensdeciël 3	86	15,4	1,19	0,56	9,2	7,3	11,3
Inkomensdeciël 4	70	18,9	1,24	0,61	10,5	8,6	13,6
Inkomensdeciël 5	55	23,1	1,34	0,66	11,7	9,8	16,6
Inkomensdeciël 6	38	27,9	1,43	0,74	12,9	10,5	20,2
Inkomensdeciël 7	27	33,1	1,53	0,82	13,7	10,8	24,4
Inkomensdeciël 8	16	38,9	1,59	0,90	14,4	11,1	28,9
Inkomensdeciël 9	11	46,8	1,63	1,05	14,8	11,3	34,9
Inkomensdeciël 10	6	74,8	1,66	1,46	15,1	11,5	57,9

Op de eerste regel van de tabel staan de gemiddelde cijfers voor alle huishoudens samen. De overige regels hebben betrekking op groepen van huishoudens. De huishoudens zijn om te beginnen opgesplitst in huishoudens in een koopwoning en huishoudens in een huurwoning. Er worden daarnaast verschillende groepen huishoudens onderscheiden, die onderling verschillen voor wat betreft de samenstelling van het huishouden. Onderscheiden worden: alleenstaanden, eenoudergezinnen, paren zonder kinderen, paren met een of meerdere kinderen, en overige huishoudens. Er wordt verder een onderscheid gemaakt tussen huishoudens op basis van de leeftijd van het hoofd van het huishouden (jonger of ouder dan 65). Alle huishoudens zijn ten slotte ingedeeld in tien inkomensdecielen. Om deze decielen te kunnen bepalen zijn alle huishoudens uit het gegevensbestand eerst gerangschikt op basis van de hoogte van het besteedbaar inkomen. De huishoudens zijn vervolgens in tien even grote groepen verdeeld, met

een opklimmend besteedbaar inkomen. Het eerste inkomensdeciel bestaat dus uit de 10% huishoudens met de laagste besteedbare inkomens, terwijl het tiende inkomensdeciel juist betrekking heeft op de 10% huishoudens met de hoogste besteedbare inkomens.

Uit tabel 5.1 kan onder meer worden afgelezen dat eigenwoningbezitters in 2005 over een besteedbaar inkomen beschikten dat gemiddeld circa twee keer zo hoog was als dat van huurders. Een koopwoning was, weinig verrassend gezien de gehanteerde definitie van een standaardwoning, gemiddeld gelijk aan één standaardwoningequivalent. Een huurwoning leverde de huurder en de eventuele overige leden van zijn huishouden gemiddeld 0,59 woningdiensten. De kwaliteit van een gemiddelde huurwoning bleef daarmee belangrijk achter bij de kwaliteit van een gemiddelde koopwoning. Deze geringere kwaliteit sluit overigens niet aan bij de wensen van de huishoudens die in een huurwoning wonen. Die huishoudens wensen bij de verlaagde netto prijs van een huurwoningdienst, die het resultaat is van het overheidsbeleid voor huurwoningen, doorgaans een kwalitatief betere woning dan het huis waarin zij wonen.

Besteedbaar huishoudinkomen

Het besteedbaar inkomen van een huishouden is gelijk aan het inkomen van dit huishouden uit verschillende bronnen (inclusief inkomensoverdrachten) na aftrek van de betaalde directe belastingen. Eigenwoningbezitters ontleen primair inkomen aan de eigen woning. Dit inkomen is gelijk aan de huurwaarde van de eigen woning na aftrek van de instandhoudingskosten, de transactiekosten en de rentelasten van de eventuele hypothecaire lening. Ervan uitgaande dat het rendement over de eigen woning (na aftrek van instandhoudingskosten en transactiekosten) gelijk is aan 4% van de vrije verkoopwaarde en dat de hypotheekrente 4% bedraagt, is dit inkomen gelijk aan 4% van de overwaarde van de eigen woning. De overheid verschafft op dit moment fiscale subsidies aan eigenwoningbezitters. Deze subsidies maken deel uit van het besteedbaar huishoudinkomen, indien dit inkomen op de gebruikelijke wijze wordt bepaald. Wij laten de fiscale subsidies bij de bepaling van het besteedbaar huishoudinkomen echter buiten beschouwing, omdat we deze subsidies opvatten als een kostprijsverlagende subsidie die de netto prijs van een koopwoningdienst drukt. Bij de bepaling van dit inkomen wordt daarom geen rekening gehouden met de effecten van de hypotheekrenteafrek en het eigenwoningforfait. We veronderstellen hierbij bovendien dat eigenwoningbezitters over de overwaarde van de eigen woning een heffing van 1,2% verschuldigd zijn, omdat zij deze overwaarde moeten aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. De geschetste aanpak leidt ertoe dat het volledige financiële voordeel dat eigenwoningbezitters aan de fiscale behandeling van de eigen woning ontleen bij de bepaling van het besteedbaar huishoudinkomen buiten beschouwing blijft. Een en ander betekent dat eigenwoningbezitters een besteedbaar inkomen aan hun woning ontleen van 2,8% van de overwaarde.

Huurders hebben vanzelfsprekend geen inkomen vanwege het bezit van een eigen woning. De door een hurend huishouden ontvangen huurtoeslag wordt normaal gesproken als onderdeel van het besteedbaar inkomen opgevat, maar wordt door ons bij het bepalen van dit inkomen buiten beschouwing gelaten. Dit is het geval omdat deze toeslag als kostprijsverlagende subsidie wordt opgevat die voor huurders de netto prijs van een huurwoningdienst verlaagt.

In 2005 woonde 45% van alle huishoudens in een huurwoning en had dus 55% van alle huishoudens een eigen woning. Het gemiddelde huishouden beschikte in 2005 daarmee over een woning die gelijk was aan 0,82 standaardwoningequivalenten.

De bruto prijs van een woningdienst van een koopwoning (dat is de huurwaarde van een standaardkoopwoning) bedroeg in 2005 15,4 duizend euro. De bruto prijs van een woningdienst van een huurwoning (dat is de huur van een standaardhuurwoning) was in 2005 een stuk lager, namelijk 8,1 duizend euro. De huur die mensen in een huurwoning moeten betalen, wordt immers gedrukt door de huurregulering en doordat de woningcorporaties doorgaans nog lagere huren vragen dan de maximaal door de overheid toegestane huren. De netto prijs van een woningdienst van een koopwoning bedroeg in 2005 11,6 duizend euro. Deze netto prijs was een stuk lager dan de bruto prijs als gevolg van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit. Ook de netto prijs van een woningdienst van een huurwoning was lager dan de overeenkomstige bruto prijs (7,0 duizend euro tegenover 8,1 duizend euro). Het verschil tussen deze twee prijzen vloeit voort uit de huurtoeslag waarvoor huishoudens met lage inkomens in aanmerking kunnen komen.

De netto woonlasten van een huishouden zijn per definitie gelijk aan de kwaliteit van de woning, uitgedrukt in standaardwoningequivalenten, vermenigvuldigd met de netto prijs van een woningdienst. Uit de tabel kan met behulp van deze definitie worden afgeleid dat de netto woonlasten van een eigenwoningbezitter in 2005 gemiddeld 11,6 duizend euro bedroegen. De netto woonlasten waren voor een huurder gemiddeld veel lager ($4,1 \text{ duizend euro} = 0,59 \times 7,0 \text{ duizend euro}$). Huurders wonen namelijk gemiddeld in een kwalitatief minder goede woning, terwijl hun woonlasten bovendien relatief sterk worden gedrukt door de combinatie van impliciete en expliciete subsidies. De laatste kolom van de tabel toont voor de onderscheiden groepen huishoudens het besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten. Dit voor overige consumptieve bestedingen beschikbare inkomen bedroeg in 2005 voor een huishouden in een koopwoning gemiddeld 30,2 duizend euro, terwijl dit inkomen voor een huishouden in een huurhuis in dat jaar gemiddeld uitkwam op 16,6 duizend euro.

5.4 Fiscaal neutraal

In scenario A (dat als 'Fiscaal neutraal' wordt aangeduid) verdwijnen de fiscale subsidies voor koopwoningen op den duur volledig. De hypotheekrente en de bijkomende kosten van een hypothecaire lening mogen in dit eindbeeld niet langer in mindering worden gebracht op de inkomsten die in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting vallen, en eigenwoningbezitters hoeven bij deze inkomsten niet langer een eigenwoningforfait op te tellen. De eigen woning wordt in eindbeeld A fiscaal op dezelfde wijze behandeld als andere vormen van particulier vermogen. De waarde van de eigen woning moet dus in box 3 van de loon- en

inkomstenbelasting worden aangegeven en de hypotheekschuld mag worden afgetrokken van de vermogenscomponenten die in box 3 moeten worden aangegeven.⁴⁶

De uitgangssituatie bij een lagere commerciële rendementseis

In hoofdstuk 4 is in een kader aangegeven dat men verschillend kan denken over de hoogte van het door commerciële verhuurders geëiste reële rendement bij beleggingen in huurwoningen. We analyseren in dit hoofdstuk de effecten van mogelijke hervormingen van het woonbeleid daarom niet alleen op basis van een reële rendementseis van 5%, maar tevens op basis van een reële rendementseis van 4%. De effecten die we in de hoofdtekst bespreken steunen op het eerstgenoemde uitgangspunt. In kaders staan we stil bij de effecten die resulteren op basis van een reële rendementseis van 4%.

Uitgaande van een reële rendementseis van 4% resulteert een marktconforme huur van 4,7% van de vrije verkoopwaarde van de woning, in plaats van de in deze studie veronderstelde 5,7%. De huurwaarde van een koopwoning bedraagt in dat geval eveneens 4,7% van de vrije verkoopwaarde, indien wordt aangenomen dat eigenwoningbezitters met dezelfde kosten te maken krijgen als commerciële verhuurders van woningen. Uitgaande van een door commerciële verhuurders geëist reëel rendement van 4% bedraagt de marktconforme huur van een standaardhuurwoning in de uitgangssituatie 12,7 duizend euro per jaar. Dat is 18% lager dan bij een reële rendementseis van 5%. Het verschil tussen de marktconforme huur en de gemiddelde huidige huur van een standaardhuurwoning is bij een reële rendementseis van 4% dan ook een stuk lager dan bij een reële rendementseis van 5%. De impliciete subsidies die huurders op dit moment krijgen, omdat zij een huur betalen die onder het marktconforme niveau ligt, zijn bij een reële rendementseis van 4% in de uitgangssituatie dus veel lager. Deze subsidies bedragen bij deze rendementseis in de uitgangssituatie 30% van de marktconforme huur, tegenover 42% bij de in deze studie gehanteerde rendementseis. Het bedrag dat correspondeert met de bestaande fiscale subsidies voor de eigen woning verandert bij een andere reële rendementseis natuurlijk niet. Uitgaande van een reële rendementseis van 4% in plaats van 5% bedragen deze fiscale subsidies daarom een hoger percentage van de huurwaarde (30% in plaats van 25%).

De belangrijkste verandering van het beleid voor huurwoningen heeft in eindbeeld A betrekking op de maximaal redelijke huur, die de overheid op dit moment vaststelt voor de niet-geliberaliseerde huurcontracten. Deze bovengrens voor de huur van deze huurwoningen verdwijnt. Aan elk eindbeeld ligt immers als veronderstelling ten grondslag dat alle verhuurders hun huurders een marktconforme huur laten betalen. Voor huurders is tevens van belang dat de huurtoeslag verdwijnt.

De geschetste veranderingen van het woonbeleid leveren alle woonconsumenten financieel nadeel op. Zij gaan echter vergezeld van aanvullende maatregelen die juist een gunstige invloed op de koopkracht van de huishoudens hebben. De overheid voert om te beginnen een compenserende lastenverlichting door. Tabel 5.2 toont de omvang en de vormgeving van deze lastenverlichting.⁴⁷ De totale lastenverlichting bedraagt 19,3 miljard euro. Het leeuwendeel

⁴⁶ De vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing van de kapitaalverzekering eigen woning komt bovendien te vervallen.

⁴⁷ Alle bedragen in de tabellen van dit hoofdstuk zijn gelijk aan de bedragen die in 2005 zouden hebben gegolden indien in dat jaar de langtermijneffecten van de beleidshervormingen zouden zijn opgetreden. Hetzelfde geldt voor de bedragen die in de tekst worden genoemd.

daarvan (16,4 miljard) komt tot stand via verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. De resterende lastenverlichting (2,9 miljard) krijgt gestalte via afschaffing van de overdrachtsbelasting. De verlaging van de loon- en inkomstenbelasting vindt plaats via verlaging van de tarieven van de eerste en de tweede schijf en een verhoging van de algemene heffingskorting.

De overheid voert voor de huishoudens met de laagste inkomens bovendien een woontoeslag in. Voor deze toeslag kunnen zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking komen. De hoogte van de woontoeslag is afhankelijk van het inkomen, maar onafhankelijk van de woonlasten. Deze toeslag versterkt de inkomenspositie van huishoudens met een laag inkomen, maar heeft – anders dan de huidige huurtoeslag – geen versturende invloed op de samenstelling van de consumptieve bestedingen van deze huishoudens in het algemeen en op de huur-koopbeslissing in het bijzonder.

Concreet ligt aan eindbeeld A de volgende vormgeving van de woontoeslag ten grondslag. Huishoudens met een jaarinkomen⁴⁸ tot 14 duizend euro ontvangen jaarlijks een vast bedrag van 3 duizend euro aan toeslag. Huishoudens met een jaarinkomen tussen 14 duizend en 36 duizend euro ontvangen eveneens een woontoeslag, maar voor hen geldt dat deze geringer is naarmate het huishoudinkomen hoger is. De afbouw van de woontoeslag vindt voor deze huishoudens lineair met het huishoudinkomen plaats, en wel zodanig dat de woontoeslag vanaf een huishoudinkomen van 36 duizend euro gelijk is aan nul.⁴⁹

Tabel 5.2 Compenserende lastenverlichting eindbeeld A	
Omvang compenserende lastenverlichting (in miljarden euro's)	19,3
w.v. afschaffing overdrachtsbelasting (in miljarden euro's)	2,9
verlaging loon- en inkomstenbelasting (in miljarden euro's)	16,4
via: mutatie tarief eerste schijf (in procentpunten)	– 2,75
mutatie tarief tweede schijf (in procentpunten)	– 1
mutatie algemene heffingskorting (in euro's)	950

Woningmarkteffecten

Tabel 5.3 toont de belangrijkste woningmarkteffecten van de beleidshervormingen die aan scenario A ten grondslag liggen. De aandacht blijft hier beperkt tot de effecten die op lange termijn zijn te verwachten, nadat alle hervormingen zijn doorgevoerd en bovendien alle effecten daarvan zich hebben gemanifesteerd.

⁴⁸ Het relevante inkomen is het verzamelinkomen, dat is het totaal van de inkomsten na aftrek van de aftrekposten in de drie boxen van de loon- en inkomstenbelasting.

⁴⁹ Op zichzelf leidt deze vormgeving van de woontoeslag tot een versterking van de armoedeval over het afbouwtraject. Deze regeling komt echter in de plaats van regelingen die voor veel huishoudens met een veel grotere armoedeval gepaard gaan.

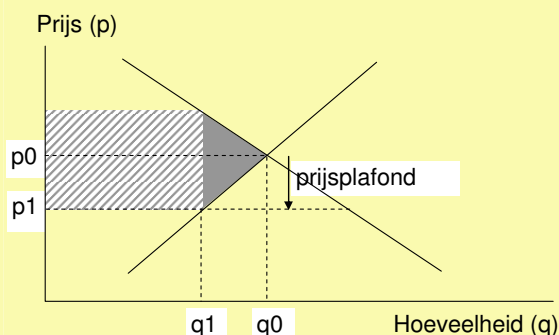
Zoals in hoofdstuk 4 is uitgelegd, zijn de effecten van de hervormingen de resultante van reacties van de vraag naar woningdiensten en het aanbod ervan. De vraag naar woningdiensten reageert op de netto prijs van woningdiensten (welk bedrag moet de bewoner betalen). Het aanbod reageert op de bruto prijs van woningdiensten (de huurwaarde van een woning).⁵⁰ Bovendien zijn de hervormingen op de huurmarkt anders van karakter dan die op de koopmarkt. In het eerste geval gaat het (vooral) om het wegnemen van een restrictief prijsplafond en in het tweede geval om het afschaffen van een verstorende subsidie. Globaal genomen betekenen de hervormingen dat in de huurmarkt netto en bruto prijzen omhooggaan, wat gepaard gaat met een toename van het aanbod. De vraag daalt weliswaar, maar omdat in de uitgangssituatie sprake was van rantsoenering – niet alle vraag kon met de toen bestaande voorraad worden geacommodeerd – is toch sprake van een stijging van het consumptievolume. In de koopmarkt is echter sprake van een stijging van de netto prijzen waardoor de vraag daalt, onder gelijktijdige daling van de bruto prijzen waardoor ook het aanbod daalt.

Prijsplafonds en prijs subsidies

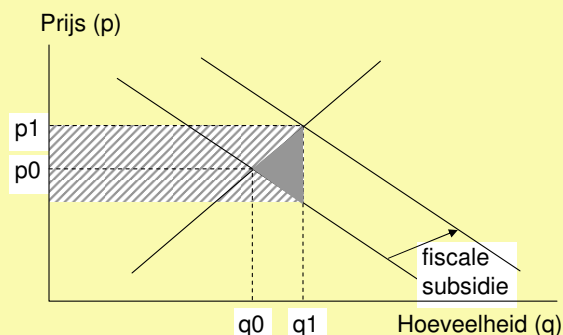
Het huidige woonbeleid op de huurwoningmarkt heeft een ander karakter dan dat op de koopwoningmarkt. Onderstaande figuren beelden dit uit. De stijgende lijn is steeds het aanbod en de dalende de vraag. Zonder woonbeleid zou steeds evenwicht (p_0 , q_0) resulteren. Deze figuren abstraheren van de rol van woningcorporaties en hun vermogens als bron voor subsidies alsmede van interacties tussen de huur- en koopmarkt. Dat laatste geldt met name voor het effect dat rantsoenering in de huurmarkt heeft. Dit leidt in de huidige situatie tot een gedwongen migratie van woningvraag van huur naar koop, wat de vraag naar en de prijs van koopwoningen verder opstuwt.

In de huurwoningmarkt werkt het huidige woonbeleid vooral als een prijsplafond. Dit zorgt ervoor dat de prijs van woningdiensten kunstmatig laag wordt gehouden op het niveau p_1 , waarbij de vraag groter is dan het aanbod. Niet iedereen komt daarmee aan zijn trekken op de huurwoningmarkt. Hervorming betekent hogere prijzen en meer aanbod dat ondanks de hogere prijs gretig aftrek vindt. In de koopwoningmarkt werkt het huidige woonbeleid vooral als een prijs subsidie. Hierdoor zijn vragers (bruto) meer bereid te betalen voor woningdiensten. Afschaffing van dit beleid betekent dat de bruto prijzen dalen, de netto prijzen toenemen en het geconsumeerde volume (kwaliteit) daalt.

Markt voor huurwoningdiensten



Markt voor koopwoningdiensten



⁵⁰ Het aanbod reageert op de prijs van woningen, die op zijn beurt gelijk is aan de contante waarde van de toekomstige opbrengsten van de woning, in de vorm van het verschil tussen de bruto prijs van de woningdiensten die de woning levert en de instandhoudingskosten.

In beide gevallen geldt dat aanpassingen van het aanbod de prijsreacties dempen. Het kader hierboven illustreert dit. Daarnaast is bovendien sprake van interactie tussen beide markten: prijs- en volume-effecten op de ene markt hebben gevolgen voor vraag en aanbod op de andere markt.

De marktprijs van een standaardkoopwoning was in 2005 gelijk aan 268 duizend euro. De hervormingen van het woonbeleid, die aan scenario A ten grondslag liggen, leiden op lange termijn tot een daling van het prijspeil van koopwoningen met 17,6%. Als deze prijsdaling in 2005 zou zijn opgetreden, zou deze hebben geresulteerd in een marktprijs van een standaardkoopwoning van 221 duizend euro. De hervorming van het woonbeleid leidt tot een prijsdaling voor koopwoningen, omdat deze resulteert in een geringere vraag naar koopwoningdiensten. De afname van deze vraag is het gevolg van de beëindiging van de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit en het verdwijnen van de rantsoenering op de markt voor huurwoningen. Hier staan weliswaar gunstige effecten op deze vraag tegenover als gevolg van de compenserende lastenverlichting en de introductie van de woontoeslag, maar per saldo neemt de vraag naar koopwoningdiensten af. De geringere vraag naar koopwoningdiensten leidt tot een lagere huurwaarde van een koopwoning. Het gevolg daarvan is dat het bedrag dat potentiële kopers van een standaardkoopwoning bereid zijn te betalen, afneemt. De jaarlijkse opbrengst van zo'n woning – in de vorm van het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten – gaat immers omlaag.

De eigendomsneutraliteit die alle hervormingsscenario's kenmerkt, impliceert dat een huurwoning na hervorming evenveel waard is als een vergelijkbare koopwoning. Dit komt doordat de netto prijs die een bewoner betaalt, na hervorming niet langer afhangt van wie de eigenaar van de woning is; de bewoner zelf of een verhuurder. Omdat huren en kopen na hervorming op dezelfde manier gesubsidieerd worden (in eindbeeld A is die subsidie nul), ontvangt de eigenaar van een standaardwoning bovendien een bruto prijs die ook niet afhangt van de vraag of de bewoner zelf eigenaar van de woning is of niet. De waarde van een standaardwoning is de contante waarde van de toekomstige opbrengsten van de woning in de vorm van het jaarlijkse verschil tussen de bruto prijs van een woningdienst en de instandhoudingskosten.

Gelijke bruto prijzen voor huur en koop impliceren daarmee dat de waarde van een woning na hervorming niet afhangt van het antwoord op de vraag of het een huurwoning of een koopwoning betreft.⁵¹

De netto prijs van een woningdienst bedraagt in het basisjaar van deze studie gemiddeld 10,1 duizend euro. Dit is het gewogen gemiddelde van de netto prijs van een koopwoningdienst en de netto prijs van een huurwoningdienst. De beleidshervormingen maken een woningdienst gemiddeld duurder. Het vervallen van de subsidies voor koopwoningen heeft een opwaartse invloed op de netto prijs van een koopwoningdienst en het verdwijnen van de expliciete en impliciete subsidies voor huurwoningen leidt tot een hogere netto prijs van een huurwoningdienst. Hiertegenover staat een neerwaartse invloed die het resultaat is van de daling van de prijzen van koopwoningen waarvan sprake is als gevolg van de beleidsaanpassingen. De genoemde effecten resulteren per saldo in een stijging van de gemiddelde netto prijs van een woningdienst. Deze stijging bedraagt op lange termijn 31,8%. Als deze prijsstijging zich in het basisjaar van deze studie zou hebben voorgedaan, dan zou de netto prijs van een woningdienst in dat jaar daarmee gemiddeld 13,4 duizend euro hebben bedragen. Dit geldt voor woningdiensten van zowel huur- als koopwoningen.

In eindbeeld A is verder niet langer sprake van woonsubsidies. De bruto prijs van een woningdienst is daarmee gelijk aan de netto prijs en zou na hervorming in 2005 voor zowel huurwoningdiensten als koopwoningdiensten dus ook 13,4 duizend euro hebben bedragen.⁵² Vergelijking met Tabel 5.1 leert dat de bruto prijs van een koopwoningdienst daarmee door de hervorming met 13% zakt. Voor een huurwoningdienst is echter sprake van een stijging van de bruto prijs met 65%.

De koopkrachteffecten worden voor het doel van deze studie in kaart gebracht op basis van het effect op het besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten bij ongewijzigde

⁵¹ Wat dit betekent voor de gevolgen van de hervormingen voor de waarde van een huurwoning hangt af van hoe de eigenaar een huurwoning in de huidige situatie waardeert. Daarvoor bestaan minstens drie manieren. Voor elk valt wat te zeggen gegeven de verschillende achtergronden en functies van de waardering. In de eerste plaats is dat de vrije verkoopwaarde: wat is de woning waard als zij nu in de vrije verkoop zou gaan. Deze waarde zou in de buurt van de WOZ-waarde moeten liggen die in 2005 voor een gemiddelde huurwoning van een woningcorporatie circa 150 duizend euro bedroeg. Dan is er de marktwaaarde in verhuurde staat: wat is de woning waard voor een commerciële partij gegeven het feit dat er (i) een huurder in zit die vanwege de huurbescherming niet zomaar op straat kan worden gezet, waarop (ii) de huurregulering van toepassing is, maar waarvoor men (iii) wel zo snel mogelijk de harmonisatieruimte (verschil tussen de maximaal redelijke huur en de feitelijke huur) benut via de maximale jaarlijkse huurverhoging, en waarbij men (iv) rekening houdt met de mogelijkheid om de woning na beëindiging van het lopende huurcontract (complexgewijs) te verkopen. Er resulteert dan een waarde van circa 100 duizend euro. Ten slotte is er de bedrijfswaarde die woningcorporaties aan hun woningen toekennen op basis van gecontinueerde sociale verhuur. Op die basis is een huurwoning van een woningcorporatie gemiddeld circa 50 duizend euro waard. Deze waardering wordt gebruikt bij het prudentieel toezicht op woningcorporaties.

⁵² Uit hoofdstuk 4 kan worden afgeleid dat de bruto prijs van een koopwoningdienst gelijk is aan $4,2\%$ ($\rho - \pi + \lambda$) van de waarde van een woning plus vierduizend euro (instandhoudingskosten k). Deze relatie omkerend is de waarde van een standaardwoning bij een bruto prijs van 13,4 duizend euro precies gelijk aan het eerder vermelde bedrag van 221 duizend euro.

woonconsumptie. Hiermee hebben mutaties in de netto prijzen van woningdiensten, bijvoorbeeld als gevolg van gewijzigde subsidies, gevolgen voor de koopkracht. Aanpassing van het gedrag door huishoudens heeft, zoals gebruikelijk, geen effect op de koopkracht. Rechtstreekse inkomenseffecten vanwege belastingverhoging of -verlaging en de woontoeslag hebben uiteraard wel invloed op de koopkracht. De netto woonlasten nemen door de hervormingen bij een ongewijzigd consumptievolume van woningdiensten net zo sterk toe als de netto prijs van een woningdienst. Deze toename heeft een ongunstig effect op de koopkracht. De overheid introduceert in scenario A een woontoeslag waarvoor zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking kunnen komen. De introductie van de woontoeslag drukt niet de netto prijs van een woningdienst, omdat deze toeslag als een ongebonden inkomensoverdracht valt te kwalificeren. De woontoeslag heeft natuurlijk wel een gunstige invloed op de koopkracht van de huishoudens. Deze koopkracht wordt tevens gunstig beïnvloed door de compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, waarvan in dit scenario sprake is. Per saldo verbetert de koopkracht van huishoudens in eindbeeld A gemiddeld met 1,5%.

Deze koopkrachtverbetering hangt samen met de reactie van het aanbod van woningdiensten. Het effect op de netto prijs van koopwoningdiensten van het afschaffen van fiscale subsidies voor koopwoningen wordt getemperd doordat de bruto prijzen dalen. Dat laatste hangt samen met het onvolkomen elastische karakter van het aanbod.⁵³ Op de huurwoningmarkt treedt iets soortgelijks op. Het wegnemen van het prijsplafond leidt tot een toename van het aanbod, wat de prijsstijging van huurwoningdiensten tempert.

Het gemiddelde huishouden woont in eindbeeld A in een woning die van iets geringere kwaliteit is dan de woning waarover dit huishouden in de uitgangssituatie de beschikking had. Een gemiddelde woning is in dit eindbeeld gelijk aan 0,81 standaardwoningequivalenten, terwijl een dergelijke woning in de uitgangssituatie gelijk is aan 0,82 standaardwoningequivalenten. Huurders gaan als gevolg van de beleidshervormingen weliswaar meer huurwoningdiensten consumeren, omdat zij profiteren van het verdwijnen van de rantsoenering op de markt voor deze diensten, maar eigenwoningbezitters verminderen hun woonconsumptie. Deze aanpassingen van de woonconsumptie reflecteren aanpassingen in het aanbod. De stijging van de bruto prijzen van huurwoningdiensten met 65% maakt het aantrekkelijker om woningen te huur aan te bieden en leiden tot extra aanbod. Analooch leiden de lagere bruto prijzen voor koopwoningdiensten tot minder aanbod.

⁵³ Bij een volkomen inelastisch aanbod zou het wegvallen van subsidies zelfs geheel tot uitdrukking komen in een daling van de bruto prijs van woningdiensten en zou de netto prijs ongewijzigd blijven. Lagere bruto prijzen voor woningdiensten betekenen ook lagere prijzen voor woningen. De koopkrachtverbetering die door de hervorming op lange termijn optreedt, hangt zo dus voor een deel samen met een waardevermindering van het woningbezit.

De netto woonlasten van een gemiddeld huishouden stijgen in eindbeeld A iets minder dan de stijging van de netto prijs van een woningdienst, omdat het gemiddelde huishouden zijn consumptie van woningdiensten enigszins beperkt. Dit betekent dat het besteedbaar inkomen van een gemiddeld huishouden na aftrek van de netto woonlasten nog wat sterker stijgt dan de koopkracht.

Tabel 5.3 Woningmarkteffecten eindbeeld A^a		
	Niveau na hervorming	Mutatie t.o.v. uitgangssituatie
	dzd euro	%
Prijs standaardkoopwoning	220,9	– 17,6
Netto prijs woningdienst	13,4	31,8
Woonlasten bij ongewijzigde woonconsumptie	11,0	31,8
Besteedbaar inkomen na aftrek van deze woonlasten (koopkracht)	24,5	1,5
	in swe	
Woningkwaliteit	0,81	– 0,5
	dzd euro	
Woonlasten na aanpassing woonconsumptie	10,9	31,1
Besteedbaar inkomen na aftrek van deze woonlasten	24,6	1,7

^a Prijspeil 2005

Koopkrachteffecten

Tabel 5.4 biedt inzicht in de effecten van de beleidshervormingen op de koopkracht van de onderscheiden groepen huishoudens. De eerste vier kolommen van deze tabel tonen de effecten op de koopkracht (in duizenden euro's per huishouden per jaar) als gevolg van drie factoren.

De eerste kolom van de tabel geeft de effecten weer van de stijging van de netto prijs van een woningdienst. Als gevolg van de beleidshervormingen stijgt voor alle onderscheiden groepen huishoudens deze netto prijs. Deze prijsstijging betekent uiteraard voor alle huishoudens een koopkrachtverlies. Dit verlies is becijferd op basis van een ongewijzigde consumptie van woningdiensten. Uit de tabel kan worden afgelezen dat het koopkrachtverlies, in euro's gemeten, het grootst is voor de laagste inkomensdecilen.

Het vermogensverlies van huiseigenaren als gevolg van de prijsdaling van koopwoningen

De beleidshervormingen die aan de drie scenario's ten grondslag liggen resulteren in een daling van de prijs van koopwoningen. Huidige eigenaren van woningen realiseren daarmee een vermogensverlies. Zij zien de overwaarde van de eigen woning afnemen en mogelijk negatief worden.^a Een prijsdaling op de woningmarkt heeft via het effect daarvan op de huur(waarde) een negatieve invloed op het besteedbaar inkomen van de eigenaar van de woning.

In elk van de drie eindbeelden is sprake van een daling van de prijzen van koopwoningen. Toch ontbreekt in deze eindbeelden een daaruit voortvloeiend neerwaarts effect op het besteedbaar inkomen van huishoudens met een eigen woning. De prijsdaling van koopwoningen, die in elk scenario tot stand komt als uitvloeisel van de beleidsaanpassingen, betekent immers slechts voor de huidige eigenwoningbezitters een vermogensverlies. Na verloop van tijd zijn de eigen woningen echter niet langer in bezit van de oorspronkelijke eigenaren, maar van nieuwe eigenaren die ten tijde van de prijsdaling van koophuizen nog geen eigen woning hadden. Deze nieuwe eigenaren hoeven dankzij de lagere prijzen van koopwoningen voor de aankoop van hun woning minder geld te lenen, zodat voor hen tegenover de geringere waarde van de eigen woning een kleinere hypothecaire schuld staat. De prijsdaling van huizen, die op korte termijn het resultaat is van de hervorming van het woonbeleid, heeft om die reden na verloop van tijd per saldo geen effect meer op de overwaarde van de woning van eigenwoningbezitters. Deze prijsdaling resulteert op lange termijn dus niet in een ongunstig effect op het besteedbaar inkomen dat eigenwoningbezitters aan hun woning ontfangen.

^a Als de overwaarde in de uitgangssituatie al negatief is, neemt het verschil tussen de hypothecaire schuld en de waarde van de eigen woning toe.

De tweede kolom vermeldt de effecten van de compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Deze lastenverlichting werkt vanzelfsprekend gunstig uit op de koopkracht van alle groepen huishoudens. Het financiële voordeel is, in euro's gemeten, het grootst voor de hogere inkomensdecielen.⁵⁴

De derde kolom laat de effecten zien van de introductie van de woontoeslag. Deze introductie heeft een gunstige invloed op de koopkracht van alle huishoudens die voor de woontoeslag in aanmerking komen. Uit de tabel kan worden afgeleid dat bij de veronderstelde vormgeving van de woontoeslag de huishoudens uit de vijf hoogste inkomensdecielen hierop geen aanspraak kunnen maken. Voor deze huishoudens is het koopkrachteffect van de introductie van de woontoeslag volgens de tabel immers gelijk aan nul.

De vierde kolom geeft de gesommeerde koopkrachteffecten weer, die voortvloeien uit de factoren die aan de eerste drie kolommen ten grondslag liggen. Deze effecten worden uitgedrukt in duizenden euro's per huishouden per jaar. De vijfde kolom drukt deze effecten vervolgens uit in procenten van het besteedbaar huishoudinkomen waarvan sprake zou zijn bij afwezigheid van de beleidsaanpassingen. Uit deze kolom valt af te lezen dat de koopkrachteffecten voor

⁵⁴ Dit hangt in de eerste plaats samen met het feit dat huishoudens met een hoger inkomen vaker dan gemiddeld twee inkomens hebben en dus dubbel profiteren van een verlaging van de belastingtarieven. Van belang is ook dat een deel van de verlaging van de belasting plaatsvindt via een verhoging van de algemene heffingskorting. Huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling hebben daar minder profijt van omdat zij meer dan gemiddeld niet of nauwelijks belasting betalen en dus meer dan gemiddeld tegen verzilveringsproblemen bij verhoging van de algemene heffingskorting aanlopen.

nagenoeg alle onderscheiden groepen huishoudens positief zijn. De koopkracht van huishoudens met hogere inkomens neemt wat meer toe dan de koopkracht van huishoudens met lage inkomens.

Bij de bepaling van de koopkrachteffecten in de eerste vijf kolommen van de tabel is uitgegaan van een ongewijzigde consumptie van woningdiensten van huishoudens. De huishoudens veranderen deze consumptie onder invloed van de beleidshervormingen echter wel degelijk. Uit de zesde kolom valt af te lezen hoe groot de mutatie van de woonconsumptie, uitgedrukt in standaardwoningequivalenten, voor elke groep huishoudens is.⁵⁵ De zevende kolom toont vervolgens voor elke groep huishoudens de mutatie in het besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten (in duizenden euro's per huishouden per jaar). De laatste kolom drukt deze mutatie ten slotte voor elke groep huishoudens uit in procenten van het overeenkomstige inkomen bij afwezigheid van de beleidshervormingen.

Tabel 5.4 Koopkrachteffecten eindbeeld A^a								
	Mutatie netto prijs woning- dienst	Terug- sluis via LB/IB	Woon- toeslag	Koopkrachteffecten		Mutatie wooncon- sumptie	Mutatie inkomen na woonconsumptie	
	dzd euro	dzd euro	dzd euro	dzd euro	%	in swe	dzd euro	%
Subgroep								
Alle gezinnen	- 2,6	2,4	0,6	0,4	1,5	0,00	0,4	1,7
Alleenstaanden	- 2,8	1,6	1,2	0,0	0,0	- 0,10	1,3	9,3
Eenoudergezinnen	- 3,6	1,6	1,7	- 0,3	- 1,6	0,05	- 0,9	- 5,2
Paren zonder kinderen	- 2,4	2,8	0,3	0,7	2,6	- 0,03	1,1	4,1
Paren met kinderen	- 2,5	2,8	0,1	0,5	1,5	0,11	- 1,0	- 3,0
Overig	- 2,8	2,8	0,8	0,8	3,5	0,16	- 1,4	- 5,9
Jonger dan 65	- 2,6	2,4	0,5	0,3	1,2	0,03	0,0	- 0,2
Ouder dan 65	- 2,7	2,2	1,0	0,5	2,9	- 0,11	2,0	10,7
Inkomensdeciel 1	- 4,1	1,1	3,0	0,0	0,4	- 0,05	0,6	10,1
Inkomensdeciel 2	- 3,9	1,6	2,5	0,1	1,8	- 0,04	0,6	7,4
Inkomensdeciel 3	- 3,4	1,6	1,8	0,1	0,6	0,00	0,0	0,0
Inkomensdeciel 4	- 2,9	1,9	1,0	0,0	- 0,1	0,01	- 0,1	- 0,9
Inkomensdeciel 5	- 2,4	2,1	0,3	0,1	0,4	0,02	- 0,3	- 1,6
Inkomensdeciel 6	- 2,2	2,4	0,0	0,2	1,1	0,02	0,0	- 0,2
Inkomensdeciel 7	- 2,1	2,6	0,0	0,5	2,1	0,04	0,0	- 0,1
Inkomensdeciel 8	- 2,1	2,8	0,0	0,7	2,6	0,03	0,3	1,0
Inkomensdeciel 9	- 2,1	3,0	0,0	0,9	2,5	- 0,01	1,1	3,0
Inkomensdeciel 10	- 2,7	3,2	0,0	0,6	1,0	- 0,11	2,1	3,6

^a Prijspeil 2005

⁵⁵ Tabel 5.3 laat zien dat de totale woonconsumptie per huishouden licht daalt (met 0,5%). In tabel 5.4 verdwijnt dit effect, gemeten in standaardwoningequivalenten, in de afrondingsmarge. Dit kleine totaaleffect maskeert een grote verschuiving van koop naar huur.

Woningmarkteffecten eindbeeld A bij een lagere commerciële rendementseis

Hoe pakken de hervormingen uit als we ervan uitgaan dat commerciële verhuurders bij beleggingen in huurwoningen een reëel rendement eisen van 4% in plaats van 5%? De fiscale subsidies voor de eigen woning bedragen in dit geval in de uitgangssituatie een hoger percentage van de huurwaarde. Het verdwijnen van deze subsidies heeft daarom bij een lagere reële rendementseis een grotere impact op de prijs van koopwoningen. Deze prijs gaat bij een lagere rendementseis onder invloed van de beleidshervormingen, die aan eindbeeld A ten grondslag liggen, harder onderuit. De prijs van een standaardkoopwoning daalt op lange termijn met circa 2%-punt extra.

Een lager uitgangspunt voor de reële rendementseis verandert het effect dat de beleidshervormingen op lange termijn op de gemiddelde netto prijs van een woningdienst hebben nauwelijks. Als wordt uitgegaan van een lagere reële rendementseis resulteren de beleidshervormingen weliswaar in een sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst, maar daar staat tegenover dat de netto prijs van een huurwoningdienst juist minder omhooggaat. Het laatste valt te verklaren uit het feit dat bij een lagere reële rendementseis het verschil tussen de marktconforme en de feitelijke huur van een standaardhuurwoning in de uitgangssituatie minder groot is. Er is dus een geringere huurverhoging nodig om de huren op het marktconforme niveau te brengen.

Hoewel de netto prijs van een woningdienst bij een reële rendementseis van 4% ongeveer in dezelfde mate stijgt als bij een reële rendementseis van 5%, stijgen de woonlasten bij een ongewijzigde woonconsumptie in euro's gemeten toch minder. Dit is de consequentie van het lagere niveau van de netto prijs van een woningdienst in de uitgangssituatie bij een reële rendementseis van 4%. De beleidshervormingen resulteren om deze reden in een wat grotere koopkrachtwinst voor het gemiddelde huishouden. De stijging van de koopkracht wordt bij een lagere reële rendementseis tevens gunstig beïnvloed door de iets sterkere daling van de prijzen van koopwoningen.

De grotere koopkrachtwinst doet zich vooral voor bij de huishoudens uit de eerste zeven inkomensdecielen. Voor die huishoudens is het effect van de geringere stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst namelijk belangrijker dan het effect van de sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst, omdat relatief veel huishoudens uit deze inkomensdecielen in een huurhuis wonen. De extra koopkrachtwinst van de huishoudens uit de laagste inkomensdecielen zou nog groter zijn geweest, als wij bij de berekeningen op basis van een lagere reële rendementseis van dezelfde woontoeslag zouden zijn uitgegaan als bij de berekeningen op basis van een reële rendementseis van 5%. We hebben echter verondersteld dat de overheid bij een reële rendementseis van 4% minder geld uittrekt voor de woontoeslag, omdat er minder behoefte is aan koopkrachtreparatie voor de huishoudens met lage inkomens. De huishoudens uit de drie hoogste inkomensdecielen realiseren, uitgaande van een reële rendementseis van 4%, een geringere koopkrachtwinst dan bij een reële rendementseis van 5%. Voor hen is de sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst namelijk belangrijker dan de kleinere toename van de netto prijs van een huurwoningdienst. Relatief veel huishoudens uit de hogere inkomensklassen wonen immers in een koopwoning.

Uitgaande van een reële rendementseis van 4% in plaats van 5% neemt onder invloed van de beleidshervormingen de gemiddelde woningkwaliteit wat sterker af. Bij een lagere reële rendementseis is de versturende invloed van de huurregulering op de investeringen in huurwoningen in de uitgangssituatie geringer. Het liberaliseren van de huurwoningmarkt resulteert daarom in minder extra investeringen in huurhuizen. De sterkere daling van de prijs van koopwoningen zorgt er bovendien voor dat de investeringen in koopwoningen meer afnemen.

Woningmarkteffecten eindbeeld A

	Rendementseis van 5%	Rendementseis van 4%
	cumulatieve afwijking (in %) van het basisscenario	
Prijs standaardkoopwoning	- 17,6	- 19,4
Netto prijs woningdienst	31,8	32,1
Koopkracht ^a	1,5	1,7
Woningkwaliteit (in swe)	- 0,5	- 3,2

^a Inkomen na woonlasten bij ongewijzigde woonconsumptie.

Bij de in de tabel weergegeven koopkrachteffecten past als kanttekening dat de invloed van de beleidshervormingen op de koopkracht van een individueel huishouden sterk afhangt van de specifieke omstandigheden waarin dit huishouden verkeert. In dit verband moet op de invloed van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen worden gewezen. Deze woningen zijn bedoeld voor huishoudens met een laag inkomen, maar veel huurwoningen met een gereguleerde huur worden bewoond door huishoudens met een inkomen dat boven de desbetreffende inkomensgrens ligt. Dit verschijnsel staat bekend als scheefwonen. Het huidige huurbeleid heeft voor huishoudens met een inkomen dat te hoog is voor een gesubsidieerde huurwoning min of meer het karakter van een loterij. Als een huishouden in de periode waarin het huishoudinkomen nog laag genoeg is erin slaagt om een dergelijke huurwoning te bemachtigen, dan heeft dit huishouden een winnend lot in handen, dat het mogelijk maakt om van aanzienlijke subsidies te profiteren, ook nadat het huishoudinkomen (sterk) is gestegen. De hervorming van het woonbeleid, waarvan in scenario A wordt uitgegaan, maakt aan de bedoelde subsidies voor scheefwonende huishoudens een eind. De huishoudens in kwestie realiseren door de hervorming van het woonbeleid een verlies aan koopkracht dat vrij aanzienlijk kan zijn. Zij komen namelijk niet in aanmerking voor de woontoeslag, waarmee in scenario A huishoudens met lage inkomens worden gecompenseerd voor het verdwijnen van de subsidies voor koopwoningen en huurwoningen.

Arbeidsmarkteffecten

De veronderstelde hervormingen van het woonbeleid hebben gevolgen voor de arbeidsmarkt. Het arbeidsaanbod wordt daardoor, om redenen die hieronder uit de doeken worden gedaan, gunstig beïnvloed. De te verwachten toename van het arbeidsaanbod is echter beperkt en de omvang ervan is onzeker. We laten hier daarom een inschatting van het kwantitatieve effect op het arbeidsaanbod achterwege. De hervormingen gaan tevens gepaard met een gunstig effect op de arbeidsproductiviteit. Ook dit effect is beperkt en onzeker, zodat we ook hiervan geen kwantitatieve inschatting presenteren.

We hebben zojuist geconstateerd dat de koopkracht onder invloed van de beleidshervormingen voor nagenoeg alle onderscheiden groepen huishoudens stijgt. De koopkracht neemt bovendien voor huishoudens met een hoog inkomen wat meer toe dan voor huishoudens met een lager inkomen. Dit duidt erop dat zowel de gemiddelde wig als de marginale wig afneemt. De kleinere gemiddelde wig betekent dat het aantrekkelijker wordt om een baan te accepteren.⁵⁶ De afname van de marginale wig stimuleert werknemers om meer uren te gaan werken.

Er is zojuist al op gewezen dat de beleidsaanpassingen tot een daling van het prijspeil van koopwoningen leiden, omdat er een eind komt aan de verstorende invloed die het huidige

⁵⁶ De veronderstelde vormgeving van de terugsluis gooit hier overigens wat roet in het eten. Deze vindt namelijk voor een deel plaats via verhoging van de algemene heffingskorting. Deze aanpak heeft als nadeel dat een drempel wordt opgeworpen voor partners van hoofdverdieners om betaald werk te zoeken. Dit probleem valt op te lossen door een andere vormgeving van de terugsluis.

woonbeleid op dit prijspeil heeft. De prijsdaling van koopwoningen draagt bij aan de koopkrachtmutaties waartoe de beleidshervormingen leiden. De gevolgen van deze hervormingen voor de gemiddelde en de marginale wig kunnen toch uit deze koopkrachtmutaties worden afgeleid, omdat de verstorende invloed van het huidige woonbeleid op de prijs van koopwoningen als onderdeel van de gemiddelde en de marginale wig valt te beschouwen. De opwaartse invloed van dit beleid op de prijs van koopwoningen heeft immers soortgelijke effecten als een kostprijsverhogende belasting.

De beleidshervormingen beïnvloeden het arbeidsaanbod niet alleen via hun invloed op de gemiddelde en de marginale wig. Van belang is tevens dat er een eind komt aan de verstorende invloed van het woonbeleid op de samenstelling van de consumptieve bestedingen. Het loon dat werknemers kunnen verdienen, wordt daarmee voor hen waardevoller. Het pakket aan goederen en diensten dat zij met hun loon kunnen kopen, heeft na de beleidshervormingen voor hen namelijk een grotere waarde. Het wordt daarmee voor mensen aantrekkelijker om een baan te accepteren, en – voor zover zij dat al hebben gedaan – om meer uren te gaan werken.

Voor de arbeidsmarkt is tevens van belang dat er een eind komt aan de verstorende invloed van het woonbeleid op de verhuisbeslissing. Ook het verdwijnen van deze verstorende invloed maakt het loon voor werknemers waardevoller en maakt daarmee het accepteren van een baan en het gedurende veel uren werken aantrekkelijker. Het verdwijnen van de verstorende invloed op de verhuisbeslissing gaat bovendien gepaard met een gunstig effect op de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt. Werknemers gaan dus vaker verhuizen in verband met een baan die beter aansluit bij hun kwaliteiten. De beleidshervormingen resulteren om deze reden in een gunstige invloed op de gemiddelde arbeidsproductiviteit en daarmee op het gemiddelde loon. Werknemers die hun loon zien stijgen, worden bovendien gestimuleerd om meer uren te gaan werken. Het gunstige effect van de beleidshervormingen op de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt kan er bovendien toe leiden dat ook de arbeidsproductiviteit van anderen positief wordt beïnvloed. De productiviteit van een werknemer kan namelijk gepaard gaan met gunstige externe effecten op de productiviteit van andere werknemers.

Welvaartseffecten

De hervormingen van het woonbeleid gaan vergezeld van effecten op de omvang en de verdeling van de welvaart. Tabel 5.5 biedt inzicht in deze effecten.

Het bovenste deel van de tabel toont de gevolgen voor de overheid en de verhuurders van woningen. Het begrotingssaldo van de overheid wordt gunstig beïnvloed door het afschaffen van de fiscale subsidies voor de eigen woning en het afschaffen van de huurtoeslag. Daar staan ongunstige effecten op dit saldo tegenover als gevolg van de compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting en de introductie van de woontoeslag. Zowel de woningcorporaties

als de overige verhuurders van woningen realiseren een stijging van de huurinkomsten, als gevolg van de liberalisering van de huren.

De overheid ziet haar begrotingssaldo met 4,3 miljard euro verslechteren, indien nog geen rekening wordt gehouden met het beschikbaar komen van (een deel van) de extra inkomsten van verhuurders voor de financiering van het woonbeleid. Uit de tabel kan worden afgeleid dat het begrotingssaldo met 2,5 miljard euro verbetert, indien de hogere huurinkomsten van de woningcorporaties volledig beschikbaar komen voor de financiering van het woonbeleid. De woningcorporaties zien hun huurinkomsten namelijk met 6,8 miljard euro omhooggaan. Ook de huurinkomsten van de overige verhuurders gaan omhoog (2,4 miljard euro). Het ligt niet voor de hand dat deze inkomsten volledig voor de financiering van het woonbeleid beschikbaar komen, maar via de afdracht van winstbelasting valt wel een gunstig effect op de overheidsfinanciën te verwachten.

Het onderste deel van tabel 5.5 toont de gevolgen voor de huishoudens. De beleidshervormingen hebben om verschillende redenen gevolgen voor de welvaart van huishoudens. Eigenwoningbezitters verliezen de fiscale subsidies voor de eigen woning en hurende huishoudens verliezen de impliciete en expliciete subsidies voor huurders. Hiertegenover staat dat er een compenserende lastenverlichting wordt doorgevoerd en dat er voor huishoudens met lage inkomens een woontoeslag wordt geïntroduceerd. De huishoudens zien hun besteedbaar inkomen onder invloed van de beleidsaanpassingen per saldo met 5 miljard euro afnemen. Dit bedrag is gelijk aan de verbetering van het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid en de verhuurders van woningen. De daling van het besteedbaar inkomen van de huishoudens betekent dus geen verlies aan maatschappelijke welvaart. Er is slechts sprake van een transfer van inkomen van de huishoudens naar de overheid en de verhuurders van woningen.

Tegenover het welvaartsverlies dat huishoudens boeken als gevolg van de daling van het besteedbaar inkomen staat voor hen een welvaartswinst als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt. Het afschaffen van de subsidies voor zowel koophuizen als huurhuizen verlaagt immers de prijs van koopwoningen en maakt een eind aan de versturende invloed van het woonbeleid op de samenstelling van de consumptieve bestedingen. Deze samenstelling sluit na de hervormingen dus beter aan bij de preferenties van de huishoudens. De beleidshervormingen maken op de markt voor huurwoningen bovendien een eind aan de rantsoenering van huishoudens. De wachtlijsten voor huurwoningen verdwijnen dus. Er komt tevens een eind aan het verschijnsel scheefwonen. Alle huurders van woningen kunnen na doorvoering van de beleidshervormingen desgewenst naar een andere woning verhuizen, zonder dat zij daarbij de kans lopen om zichzelf financieel te benadelen.

De huishoudens ondervinden dus zowel een ongunstig als een gunstig welvaartseffect. Het per saldo resulterende effect is positief. De welvaartswinst die een huishouden per saldo boekt als gevolg van de beleidshervormingen kan in kaart worden gebracht door met behulp van een nutsfunctie te berekenen hoeveel het nut van het huishouden omhooggaat als gevolg van de verandering in het besteedbaar huishoudinkomen en de wijziging in de samenstelling van de consumptieve bestedingen. De aldus berekende welvaartswinst in termen van nut kan vervolgens in geld worden uitgedrukt. Dit is mogelijk door na te gaan hoeveel inkomen het huishouden na de beleidshervormingen maximaal kan inleveren, zonder dat het nut van het huishouden lager uitkomt dan voor de beleidshervormingen. Op deze wijze kan voor elk huishouden de welvaartswinst als gevolg van de beleidsaanpassingen worden berekend. Door sommatie van de door individuele huishoudens geboekte welvaartswinsten kan vervolgens de totale welvaartswinst van alle huishoudens samen worden bepaald. Deze welvaartswinst bedraagt 2,4 miljard euro. We hebben al gezien dat de beleidshervormingen voor de huishoudens resulteren in een afname van het besteedbaar huishoudinkomen van 5 miljard euro. De berekende welvaartswinst van 2,4 miljard euro betekent dus dat de huishoudens een welvaartswinst van 7,4 miljard euro realiseren als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt. De maatschappelijke welvaart neemt onder invloed van de beleidshervormingen met dit bedrag toe.

De welvaartswinst, waartoe de beleidshervormingen voor de huishoudens per saldo leiden, is tevens bepaald voor de groepen huishoudens die zijn onderscheiden in tabel 5.4, waarin de koopkrachteffecten van de beleidshervormingen zijn weergegeven. De welvaartswinst die een gemiddeld huishouden per saldo boekt bedraagt 1,3% van het besteedbaar huishoudinkomen, dat is een kleine 400 euro per jaar. De welvaartswinst blijkt voor de hogere inkomensdecilen maar weinig af te wijken van de koopkrachtwinst. Dit is het geval omdat de ondoelmatigheden van het huidige woonbeleid vooral huishoudens uit de lagere inkomensdecilen treffen. Het wegnemen van deze ondoelmatigheden bezorgt deze huishoudens dan ook de grootste voordelen.

De beleidshervormingen leiden niet alleen tot een efficiëntiewinst op de woningmarkt, maar ook op de verhuismarkt. Er treedt een welvaartswinst op omdat de hervormingen een eind maken aan de expliciete en impliciete verhuisbelastingen die het huidige woonbeleid kenmerken. De welvaartswinst die huishoudens boeken dankzij het verdwijnen van de verhuisbelastingen is niet door ons gekwantificeerd en is in tabel 5.5 daarom als een PM-post opgenomen.

Als gevolg van de beleidsaanpassingen kunnen op andere markten indirecte welvaartseffecten optreden. Dergelijke effecten zijn vooral mogelijk op de arbeidsmarkt. We hebben er al op gewezen dat de beleidshervormingen een positieve invloed hebben op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. Deze gunstige effecten gaan vergezeld van een toename van de welvaart.

De omvang van dit gunstige welvaartseffect is echter, net als de toename van het arbeidsaanbod en de stijging van de arbeidsproductiviteit die ervoor zorgen, beperkt en onzeker. Een kwantitatieve inschatting van deze welvaartswinst blijft hier daarom achterwege. We volstaan met de constatering dat er waarschijnlijk positieve indirecte welvaartseffecten optreden via de arbeidsmarkt.⁵⁷

Ten slotte zijn er gunstige effecten te verwachten van de hervormingen op de X-inefficiënties bij woningcorporaties, de verstoring van de allocatie van vermogen en de werking van de hypotheekmarkt. De omvang van deze effecten is niet gekwantificeerd.

Tabel 5.5 Welvaartseffecten eindbeeld A (in miljarden euro's, prijspeil 2005)^a

Verbetering saldo inkomsten en uitgaven van overheid en verhuurders	5,0	
Verbetering saldo overheid		– 4,3
w.v. afschaffen fiscale subsidies koopwoning en huurtoeslag		15,6
verlaging loon- en inkomstenbelasting		– 15,6
woontoeslag		– 4,3
Verbetering saldo verhuurders	9,3	
w.v. extra huurinkomsten woningcorporaties		6,8
extra huurinkomsten overige verhuurders		2,4
Welvaartswinst huishoudens	2,4 + PM	
w.v. inkomenseffect		– 5,0
doelmatigheidswinst woningmarkt		7,4
doelmatigheidswinst verhuismarkt		PM
indirecte welvaartswinst arbeidsmarkt		PM
Totaal	7,4 + PM	

^a De analyse strekt zich uit over een steekproef die representatief is voor 6,6 miljoen huishoudens. Een deel van de huishoudens in Nederland blijft daarmee buiten beschouwing. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op geschatte effecten voor de in de steekproef opgenomen huishoudens. Dit betekent dat niet een volledig beeld van de macro-economische effecten wordt bereikt. Daarvoor moeten alle bedragen met vijf à tien procent worden opgehoogd.

5.5 Maximumvrijstelling

Eigenwoningbezitters moeten ook in scenario B uiteindelijk de waarde van de eigen woning in box 3 aangeven, maar zij kunnen daarbij profiteren van een vrijstelling van maximaal 300 duizend euro (prijspeil 2005) van deze waarde.⁵⁸ Zij mogen de rentelasten van een hypothecaire lening in eindbeeld B niet langer in mindering brengen op hun belastbare inkomen in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting, maar zij mogen de hypothecaire schuld wel volledig aftrekken van de vermogenscomponenten die zij moeten aangeven in box 3. Indien aldus een negatief

⁵⁷ Het verdwijnen van de verhuisbelastingen resulteert in een toename van de netto loonsom, omdat de arbeidsproductiviteit daardoor omhooggaat. Deze toename maakt deel uit van de (directe) welvaartswinst via de verhuismarkt.

⁵⁸ De fiscale behandeling van de eigen woning, die ten grondslag ligt aan eindbeeld B, wordt bepleit door Stevens (2008). Hier gaan we ervan uit dat deze vrijstelling wordt geïndexeerd met de gemiddelde waardeverandering van woningen.

Welvaartseffecten die aansluiten bij de motieven voor het woonbeleid

In paragraaf 3.4 zijn nog andere mogelijke welvaartseffecten van het woonbeleid genoemd, die aansluiten bij de motieven voor dit beleid. Een kwantificering van deze welvaartseffecten is niet mogelijk en blijft hier daarom achterwege.

Als argument voor het voeren van woonbeleid wordt wel naar voren gebracht dat daarmee een spreiding valt te bereiken van bevolkingsgroepen. Het valt niet aan te geven welke invloed de beleidshervormingen die aan eindbeeld A ten grondslag liggen, op de spreiding van bevolkingsgroepen hebben. Als dat wel mogelijk zou zijn, dan valt bovendien het welvaartseffect daarvan niet te voorspellen. Het is namelijk niet bekend of spreiding van bevolkingsgroepen een gunstig of ongunstig effect op de welvaart heeft.

Aan het woonbeleid kunnen paternalistische motieven ten grondslag liggen. De overheid kan dit beleid voeren, als zij van mening is dat de preferenties van de huishoudens niet goed aansluiten bij hun belangen of bij die van (kwetsbare) gezinsleden. Mocht het laatste inderdaad het geval zijn, dan kan de via het woonbeleid bereikte wijziging in de samenstelling van de consumptieve bestedingen een gunstig welvaartseffect hebben. Het is niet mogelijk om aan te geven in hoeverre het genoemde paternalistische argument hout snijdt. We weten dus niet of het verdwijnen van de overheidsinvloed op de samenstelling van de consumptieve bestedingen, waarvan in eindbeeld A sprake is, om de bedoelde reden een ongunstig effect op de welvaart heeft.

De overheid voert het woonbeleid onder meer om daarmee invloed uit te oefenen op de inkomensverdeling en de verdeling van de beschikbare woningen over huishoudens. Voor zover met dit beleid de (inkomens)verdeling wordt bijgestuurd in een door de samenleving gewenste richting, is er sprake van een gunstige invloed op de welvaart. Onze berekeningen wijzen erop dat de effecten van de beleidshervormingen voor de inkomensverdeling in eindbeeld A beperkt zijn, maar bieden geen inzicht in de gevolgen voor de verdeling van woningen over huishoudens. We weten echter sowieso niet wat het effect van bepaalde mutaties in de (inkomens)verdeling op de maatschappelijke welvaart is. Dit effect hangt immers af van de maatschappelijke waardering van (inkomens)verschillen (of beter: van de maatschappelijke aversie tegen dergelijke verschillen).

bedrag voor de te betalen vermogensrendementsheffing resulteert, dan brengt de Belastingdienst dit bedrag in mindering op de te betalen loon- en inkomstenbelasting. In eindbeeld B blijft, anders dan in eindbeeld A, sprake van een fiscale subsidie voor eigenwoningbezit. Eigenwoningbezitters hoeven over maximaal 300 duizend euro van de waarde van hun woning immers geen vermogensrendementsheffing te betalen. Deze subsidie kan worden uitgedrukt als percentage van de huurwaarde, indien gebruik wordt gemaakt van onze veronderstelling dat de huurwaarde van een koopwoning gelijk is aan 5,7% van de vrije verkoopwaarde van de woning. Uitgaande van deze huurwaarde bedraagt de fiscale subsidie voor woningen met een vrije verkoopwaarde van maximaal 300 duizend euro 21% van de huurwaarde ($1,2/5,7 = 21\%$). Eigenaren van een woning met een vrije verkoopwaarde boven de 300 duizend euro zijn over de waarde van hun woning boven dit bedrag de vermogensrendementsheffing van 1,2% verschuldigd. De fiscale subsidie bedraagt voor deze eigenaren een geringer percentage van de huurwaarde naarmate de woning meer waard is. Zo bedraagt het subsidiepercentage voor een woning van 500 duizend euro 13% en voor een

woning van 1 miljoen euro 6%. Het gemiddelde subsidiepercentage voor alle koopwoningen bedraagt in eindbeeld B 20%.

De bestaande fiscale behandeling van de eigen woning gaat gepaard met fiscale subsidies die gelijk zijn aan 25% van de huurwaarde. De beleidsaanpassingen van scenario B resulteren op lange termijn dus slechts in een beperkte verlaging van de fiscale subsidies. Eindbeeld B verschilt daarmee wezenlijk van eindbeeld A, waarin de fiscale subsidies voor de eigen woning tot nul worden teruggebracht.

Wij gaan ervan uit dat de overheid huurders, naast de woontoeslag, een woonsubsidie geeft die hun woonlasten (dat wil zeggen hun huur) met hetzelfde percentage verlaagt als het geval zou zijn bij een vergelijkbare koopwoning. Voor huurwoningen met een WOZ-waarde tot 300 duizend euro bedraagt die subsidie dus 1,2% van de WOZ-waarde. Voor duurdere huurwoningen bedraagt de subsidie 3,6 duizend euro (1,2% van 300 duizend euro). Deze veronderstelling zorgt ervoor dat het woonbeleid een eigendomsneutraal karakter heeft, hoewel de gekozen fiscale behandeling van de eigen woning gepaard gaat met fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit.

De overheid voert ook in scenario B een compenserende lastenverlichting door (zie tabel 5.6). Er is in eindbeeld B een minder grote compenserende lastenverlichting mogelijk dan in eindbeeld A, omdat de fiscale subsidies niet volledig worden afgeschaft en er – in samenhang daarmee – een woonsubsidie voor huurders wordt geïntroduceerd.

Tabel 5.6 Compenserende lastenverlichting eindbeeld B	
Omvang compenserende lastenverlichting (in miljarden euro's)	7,6
w.v. afschaffing overdrachtsbelasting (in miljarden euro's)	2,9
verlaging loon- en inkomstenbelasting (in miljarden euro's)	4,7
via mutatie tarief eerste schijf (in procentpunten)	–0,5
mutatie algemene heffingskorting (in euro's)	315

Ook in scenario B wordt een woontoeslag geïntroduceerd voor zowel eigenwoningbezitters als huurders. Voor dit eindbeeld wordt van de volgende vormgeving van de woontoeslag uitgegaan. Huishoudens met een jaarinkomen tot 15 duizend euro krijgen jaarlijks een vast bedrag van 2,7 duizend euro aan woontoeslag. Ook huishoudens met een jaarinkomen tussen 15 duizend en 34 duizend euro krijgen een woontoeslag, maar voor hen geldt dat deze geringer is naarmate het huishoudinkomen hoger is. De afbouw van de woontoeslag vindt voor deze huishoudens lineair met het huishoudinkomen plaats, en wel zodanig dat de woontoeslag vanaf een huishoudinkomen van 34 duizend euro gelijk is aan nul.

Woningmarkteffecten

Tabel 5.7 toont de woningmarkteffecten van de beleidshervormingen die aan scenario B ten grondslag liggen. De prijzen van koopwoningen dalen in eindbeeld B, net als in eindbeeld A, maar in geringere mate (met 10,2% in plaats van 17,6%). In verhouding tot de daling van het fiscale subsidiepercentage is de daling van het prijspeil van woningen in eindbeeld B groter dan in eindbeeld A. Dit komt doordat een deel van het effect op dit prijspeil niet samenhangt met de verlaging van de fiscale subsidie voor koopwoningen, maar met de wijziging van het overheidsbeleid voor de huurwoningmarkt. Liberalisering van de huurwoningmarkt neemt druk weg van de koopwoningmarkt en zorgt ook zonder aanpassing van het fiscale regime voor koopwoningen voor een neerwaarts effect op de prijzen van koophuizen. Als bovendien ook huurders een woonsubsidie krijgen, zoals in eindbeeld B het geval is, resulteert tevens om die reden een drukkend effect op de vraag naar koopwoningen. De daling van de huizenprijzen in eindbeeld B heeft dan ook vooral te maken met wat er op de markt voor huurwoningen gebeurt. Het directe effect van de verlaging van de fiscale subsidie voor koophuizen is zo beperkt als de daling van het fiscale subsidiepercentage doet vermoeden.

Tabel 5.7 Woningmarkteffecten eindbeeld B^a		
	Niveau na hervorming	Mutatie t.o.v. uitgangssituatie
	dzd euro	%
Prijs standaardkoopwoning	240,7	– 10,2
Netto prijs woningdienst	11,4	12,1
Woonlasten bij ongewijzigde woonconsumptie	9,3	12,1
Besteedbaar inkomen na aftrek van deze woonlasten (koopkracht)	24,5	1,4
	in swe	
Woningkwaliteit	0,86	5,2
	dzd euro	
Woonlasten na aanpassing woonconsumptie	9,8	17,8
Besteedbaar inkomen na aftrek van deze woonlasten	24,0	– 0,6

^a Prijspeil 2005

De gemiddelde netto prijs van een woningdienst stijgt in eindbeeld B veel minder dan in eindbeeld A, namelijk met 12,1% in plaats van 31,8%. Eigenwoningbezitters blijven immers profiteren van een fiscale subsidie en voor huurders wordt een woonsubsidie geïntroduceerd die hen een vergelijkbaar voordeel biedt.

De koopkracht van een gemiddeld huishouden wordt tevens beïnvloed door de compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting en de introductie van de woontoeslag. Het resulterende totaaleffect op de koopkracht van een gemiddeld huishouden verschilt – bij een ongewijzigde woonconsumptie – maar weinig van dat in eindbeeld A.

In eindbeeld B blijft sprake van fiscale subsidies voor koopwoningen, terwijl huurders een woonsubsidie ontvangen die hen een vergelijkbaar voordeel oplevert. Dit verklaart waarom het gemiddelde huishouden in eindbeeld B in een kwalitatief betere woning woont dan in eindbeeld A. Het gemiddelde huishouden verruimt in eindbeeld B zijn consumptie van woningdiensten, terwijl dit huishouden in eindbeeld A deze consumptie enigszins beperkt.

Woningmarkteffecten eindbeeld B bij een lagere commerciële rendementseis

Uitgaande van een reële rendementseis van commerciële verhuurders van woningen van 4% resulteren de beleidshervormingen van eindbeeld B in een vrijwel even sterke prijsdaling van koopwoningen als op basis van een reële rendementseis van 5%. Omdat in eindbeeld B slechts sprake is van een beperkte versoering van de fiscale subsidies voor de eigen woning, is de extra daling van het prijspeil van koopwoningen als gevolg van een lager uitgangspunt voor de reële rendementseis beperkt.

De beleidshervormingen resulteren bij een lager uitgangspunt voor het geëiste reële rendement in een geringere stijging van de netto prijs van een woningdienst. De reden hiervoor is dat de netto prijs van een huurwoningdienst minder omhooggaat. Hier staat weliswaar tegenover dat de netto prijs van een koopwoningdienst sterker stijgt, maar de geringere stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst legt meer gewicht in de schaal. De beleidshervormingen resulteren daarmee bij een lagere reële rendementseis in een iets grotere koopkrachtwinst voor het gemiddelde huishouden.

De grotere koopkrachtwinst doet zich vooral voor bij de huishoudens uit de eerste zeven inkomensdecielen. Voor die huishoudens is het effect van de geringere stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst namelijk belangrijker dan het effect van de sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst. Relatief veel huishoudens uit deze inkomensdecielen wonen immers in een huurhuis. De extra koopkrachtwinst van de huishoudens uit de laagste inkomensdecielen zou nog groter zijn geweest, als wij bij de berekeningen op basis van een verlaagde rendementseis van dezelfde woontoeslag zouden zijn uitgegaan als bij de berekeningen op basis van een reële rendementseis van 5%. Wij hebben echter verondersteld dat de overheid bij een reële rendementseis van 4% minder geld uittrekt voor de woontoeslag, omdat er minder behoefte bestaat aan koopkrachtrepatrië voor de huishoudens met lage inkomens. De huishoudens uit de hoogste drie inkomensdecielen realiseren uitgaande van een reële rendementseis van 4% een geringere koopkrachtwinst dan bij een reële rendementseis van 5%. Voor hen is de sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst namelijk belangrijker dan de kleinere toename van de netto prijs van een huurwoningdienst.

Uitgaande van een reële rendementseis van 4% in plaats van 5% neemt onder invloed van de beleidshervormingen de gemiddelde woningkwaliteit wat minder toe. De versturende invloed van de huurregulering op de investeringen in huurwoningen is bij een reële rendementseis van 4% in de uitgangssituatie namelijk kleiner. Het liberaliseren van de markt voor huurwoningen resulteert daarom in minder extra investeringen in zulke woningen.

Woningmarkteffecten eindbeeld B

	Rendementseis van 5%	Rendementseis van 4%
	cumulatieve afwijking (in %) van het basisscenario	
Prijs standaardkoopwoning	- 10,2	- 10,1
Netto prijs woningdienst	12,1	7,4
Koopkracht ^a	1,4	1,5
Woningkwaliteit (in swe)	5,2	3,9

^a Inkomen na woonlasten bij ongewijzigde consumptie van woningdiensten.

Toch gaan de netto woonlasten van het gemiddelde huishouden in eindbeeld B minder omhoog dan in eindbeeld A, omdat de netto prijs van een woningdienst minder stijgt. Het besteedbaar inkomen van het gemiddelde huishouden na aftrek van de netto woonlasten daalt in eindbeeld B enigszins, terwijl in eindbeeld A van een stijging sprake is. Dit is de consequentie van de toename van de woonconsumptie in eindbeeld B, en de daling van deze consumptie in eindbeeld A.

Koopkrachteffecten

Tabel 5.8 toont de koopkrachteffecten van de beleidsaanpassingen voor de onderscheiden categorieën huishoudens. We hebben zojuist al geconstateerd dat het effect van de beleidshervormingen op de koopkracht van het gemiddelde huishouden in eindbeeld B maar weinig verschilt van het effect op deze koopkracht in eindbeeld A. Vergelijking van tabel 5.8 met tabel 5.4 leert dat voor specifieke groepen huishoudens het koopkrachteffect in eindbeeld B wel kan verschillen van het koopkrachteffect in eindbeeld A.

Tabel 5.8 Koopkrachteffecten eindbeeld B^a								
	Mutatie netto prijs woning- dienst	Terugsluis via LB/IB	Woon- toeslag	Koopkrachteffecten		Mutatie wooncon- sumptie	Mutatie besteedbaar inkomen na woonconsumptie	
	dzd euro	dzd euro	dzd euro	dzd euro	%	in swe	dzd euro	%
Subgroep								
Alle gezinnen	– 1,0	0,7	0,7	0,3	1,4	0,04	– 0,1	– 0,6
Alleenstaanden	– 1,5	0,4	1,3	0,2	1,8	– 0,06	1,0	7,1
Eenoudergezinnen	– 2,2	0,5	1,7	0,0	0,2	0,08	– 0,9	– 5,3
Paren zonder kinderen	– 0,7	0,8	0,4	0,5	1,8	0,02	0,3	1,1
Paren met kinderen	– 0,6	0,8	0,2	0,3	1,0	0,17	– 1,6	– 4,9
Overig	– 1,2	0,8	0,9	0,5	2,0	0,21	– 1,9	– 8,0
Jonger dan 65	– 1,0	0,7	0,5	0,2	0,9	0,07	– 0,6	– 2,4
Ouder dan 65	– 1,1	0,6	1,2	0,7	4,0	– 0,07	1,5	8,2
Inkomensdeciel 1	– 3,0	0,4	2,7	0,0	0,6	– 0,03	0,4	6,5
Inkomensdeciel 2	– 2,8	0,5	2,4	0,1	1,2	– 0,02	0,3	3,7
Inkomensdeciel 3	– 2,2	0,5	1,8	0,1	1,0	0,03	– 0,2	– 1,9
Inkomensdeciel 4	– 1,6	0,5	1,1	0,1	0,6	0,04	– 0,3	– 2,5
Inkomensdeciel 5	– 1,0	0,6	0,6	0,2	1,4	0,06	– 0,5	– 2,7
Inkomensdeciel 6	– 0,6	0,7	0,2	0,2	0,9	0,06	– 0,5	– 2,5
Inkomensdeciel 7	– 0,5	0,7	0,0	0,3	1,2	0,09	– 0,7	– 2,8
Inkomensdeciel 8	– 0,3	0,7	0,0	0,5	1,6	0,09	– 0,5	– 1,7
Inkomensdeciel 9	– 0,1	0,8	0,0	0,7	2,0	0,05	0,1	0,4
Inkomensdeciel 10	– 0,4	0,9	0,0	0,5	0,8	– 0,03	0,8	1,4
^a Prijspeil 2005								

Grosso modo kunnen we zeggen dat in vergelijking met eindbeeld A de koopkrachteffecten van eindbeeld B wat gunstiger uitpakken voor huishoudens met lage inkomens en wat minder gunstig voor huishoudens met hogere inkomens. Hervormingsscenario B pakt aldus wat minder denivellerend uit dan hervormingsscenario A.

Arbeidsmarkteffecten

In eindbeeld B is, evenals in eindbeeld A, sprake van gunstige effecten op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. We laten ook hier een kwantitatieve inschatting van deze effecten achterwege, vanwege de beperkte en onzekere omvang ervan.

De koopkracht van het gemiddelde huishouden neemt onder invloed van de beleidshervormingen in eindbeeld B ongeveer even sterk toe als in eindbeeld A. De koopkracht neemt bovendien, net als in eindbeeld A, voor de huishoudens met een hoog inkomen wat meer toe dan voor de huishoudens met een laag inkomen. Dit wijst erop dat zowel de gemiddelde als de marginale wig kleiner wordt. Dit betekent dat het ook in eindbeeld B aantrekkelijker wordt om een baan te accepteren en – voor zover mensen dat al hebben gedaan – om meer uren te gaan werken.

Hervorming van het woonbeleid kan het arbeidsaanbod ook gunstig beïnvloeden indien deze hervorming ertoe leidt dat het loon voor werknemers waardevoller wordt. Het laatste is het geval indien de verstorende invloed van dit beleid op de samenstelling van de consumptieve bestedingen afneemt. Deze verstorende invloed wordt in eindbeeld B inderdaad kleiner, maar blijft – anders dan in eindbeeld A – wel bestaan. Er blijft in eindbeeld B immers sprake van woonsubsidies waarvan de hoogte afhangt van de woonlasten. Dit beperkt het gunstige effect van de beleidsaanpassingen op het arbeidsaanbod ten opzichte van eindbeeld A.

In eindbeeld B komt wel een eind aan de impliciete en expliciete verhuisbelastingen die uit het huidige woonbeleid voortvloeien. Er mag in dit eindbeeld vanwege het verdwijnen van deze belastingen dus op dezelfde gunstige effecten op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit worden gerekend als in eindbeeld A.

Welvaartseffecten

Tabel 5.9 toont de effecten van de beleidshervormingen, die aan eindbeeld B ten grondslag liggen, voor de omvang en de verdeling van de welvaart. De derde regel van de tabel toont het gunstige effect op het begrotingssaldo waarvan sprake zou zijn bij volledige afschaffing van de fiscale subsidies voor de eigen woning en de huurtoeslag. De overheid realiseert dit gunstige effect echter slechts gedeeltelijk. Er blijft in eindbeeld B immers sprake van fiscale subsidies voor de eigen woning. De resterende fiscale subsidies voor eigenwoningbezitters en de woonsubsidie die – in samenhang daarmee – voor huurders wordt geïntroduceerd, worden in de

tabel aangeduid als nieuwe woonsubsidies. De overheid voert in eindbeeld B een veel geringere compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting door dan in eindbeeld A, omdat daarvoor minder budgettaire ruimte beschikbaar is. De woontoeslag betekent ook in eindbeeld B een nieuwe uitgave voor de overheid. Alle verhuurders van woningen zien, net als in eindbeeld A, de huurinkomsten sterk stijgen als gevolg van de liberalisering van de huren. Deze inkomsten gaan nog wat meer omhoog dan in eindbeeld A, omdat het hogere prijspeil van koopwoningen in eindbeeld B in hogere marktconforme huren resulteert.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat het begrotingssaldo van de overheid met 9,6 miljard euro verslechtert, indien nog geen rekening wordt gehouden met het beschikbaar komen van (een deel van) de extra inkomsten van verhuurders voor de financiering van het woonbeleid. Indien alle extra huurinkomsten van de woningcorporaties voor dit doel beschikbaar komen, dan resteert nog steeds een stijging van het begrotingstekort met 1,7 miljard euro. Het begrotingssaldo verslechtert minder, indien we er rekening mee houden dat de hogere huurinkomsten van de overige verhuurders tot een hogere afdracht van winstbelasting leiden.

Het onderste deel van de tabel toont de welvaartseffecten voor de huishoudens. De huishoudens zien hun besteedbaar inkomen onder invloed van de beleidshervormingen in eindbeeld B per saldo met 1,2 miljard euro afnemen. Dit bedrag is gelijk aan de verbetering van het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid en de verhuurders. De daling van het besteedbaar inkomen van de huishoudens is dus geen verlies aan maatschappelijke welvaart. Er is slechts sprake van een transfer van inkomen van de huishoudens naar de overheid en de verhuurders van woningen. Deze transfer is in eindbeeld B veel geringer van omvang dan in eindbeeld A (1,2 miljard euro tegenover 5,1 miljard euro).

Tegenover het welvaartsverlies dat huishoudens boeken als gevolg van de daling van besteedbaar inkomen staat voor hen ook in eindbeeld B een welvaartswinst als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt. Deze welvaartswinst is wel geringer dan in eindbeeld A, omdat er sprake blijft van een verstorende invloed van het woonbeleid op de samenstelling van de consumptieve bestedingen.

De welvaartswinst die huishoudens per saldo boeken als gevolg van enerzijds het verlies aan besteedbaar inkomen en anderzijds de efficiëntiewinst op de woningmarkt is ook voor eindbeeld B in kaart gebracht. Deze welvaartswinst bedraagt 2,5 miljard euro voor alle huishoudens samen. We hebben al geconstateerd dat de beleidshervormingen voor de huishoudens resulteren in een afname van het besteedbaar inkomen van 1,2 miljard euro. De welvaartswinst die huishoudens realiseren als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt bedraagt dus 3,7 miljard euro. De maatschappelijke welvaart stijgt als gevolg van de beleidsaanpassingen met dit bedrag. Deze welvaart neemt daarmee in eindbeeld B veel

minder toe dan in eindbeeld A, waarin de toename 7,4 miljard euro bedraagt. Dit is de consequentie van het onvolledig afbouwen van de fiscale subsidies voor de eigen woning en de introductie van een woonsubsidie voor huurders. Woonsubsidies verstoren immers de beslissing van de huishoudens over de samenstelling van de consumptieve bestedingen. Als de overheid een bepaald bedrag aan woonsubsidies verstrekt, bereikt zij daarmee daarom een minder grote toename van de welvaart van de huishoudens dan indien zij eenzelfde bedrag uittrekt voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting of voor verstrekking van een ongebonden inkomensoverdracht.

De welvaartswinst, waartoe de beleidshervormingen per saldo voor de huishoudens leiden, is tevens bepaald voor verschillende groepen huishoudens. Een gemiddeld huishouden is na de hervormingen beter af. De welvaartswinst bedraagt voor het gemiddelde huishouden 1,3%, dat is een kleine 400 euro per jaar. Deze welvaartswinst is even groot als in eindbeeld A. Huishoudens boeken weliswaar een geringere welvaartswinst vanwege de kleinere efficiëntiewinst op de woningmarkt, maar daar staat voor hen tegenover dat de overheid minder besteedbaar inkomen bij hen weghaalt.

De beleidshervormingen leiden tevens tot een welvaartswinst op de verhuismarkt. Een kwantitatieve inschatting van deze winst is niet door ons gemaakt. We wijzen er wel op dat deze welvaartswinst in eindbeeld B net zo groot is als in eindbeeld A. De impliciete en expliciete verhuisbelastingen, die het huidige woonbeleid kenmerken, verdwijnen immers in beide eindbeelden volledig.

Tabel 5.9 Welvaartseffecten eindbeeld B (in miljarden euro's, prijspeil 2005)			
Verbetering saldo inkomsten en uitgaven van overheid en verhuurders	1,2		
Verbetering saldo overheid		- 9,6	
w.v. afschaffen fiscale subsidies koopwoning en huurtoeslag			15,6
nieuwe woonsubsidies			- 16,2
verlaging loon- en inkomstenbelasting			- 4,4
woontoeslag			- 4,5
Verbetering saldo verhuurders		10,8	
w.v. extra huurinkomsten woningcorporaties			7,9
extra huurinkomsten overige verhuurders			2,8
Welvaartswinst huishoudens	2,5 + PM		
w.v. inkomenseffect			- 1,2
doelmatigheidswinst woningmarkt			3,7
doelmatigheidswinst verhuismarkt			PM
indirecte welvaartswinst arbeidsmarkt			PM
Totaal	3,7 + PM		

De beleidsaanpassingen hebben ook in eindbeeld B indirecte welvaartseffecten op de arbeidsmarkt. We hebben er zojuist al op gewezen dat de beleidsaanpassingen in eindbeeld B een gunstig effect hebben op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. Deze gunstige effecten gaan gepaard met een toename van de maatschappelijke welvaart. Ook hier blijft een kwantitatieve inschatting van deze toename achterwege.

5.6 Proportionele vrijstelling

Ook in eindbeeld C verhuist de eigen woning van box 1 naar box 3 van de loon- en inkomstenbelasting. Eigenwoningbezitters profiteren in eindbeeld C van een vrijstelling van 56% van de waarde van de eigen woning in box 3. Zij hoeven dus slechts 44% van deze waarde aan te geven in box 3. In eindbeeld B is de vrijstelling gelijk aan maximaal 300 duizend euro (prijsspeil 2005). Het vrijstellingspercentage is in dat eindbeeld voor eigen woningen tot en met 300 duizend euro dus gelijk aan 100%, terwijl dit percentage voor duurdere woningen geringer is naarmate de waarde van de woning hoger is. Zo bedraagt in eindbeeld B het vrijstellingspercentage voor een woning van 400 duizend euro 75% en voor een woning van 600 duizend euro 50%.

De fiscale subsidie die de eigenaar van een woning in eindbeeld C ontvangt, kan worden bepaald voor de ongeveer 30 duizend eigenwoningbezitters van wie gegevens voor het jaar 2005 zijn opgenomen in het microgegevensbestand behorende bij het WoonOnderzoek Nederland. De gemiddelde fiscale subsidie per woningeigenaar bedraagt in eindbeeld C 12% van de huurwaarde van de eigen woning. Wat de fiscale subsidiëring van de eigen woning betreft, neemt eindbeeld C daarmee een middenpositie in tussen de eindbeelden A en B, waarin de gemiddelde fiscale subsidie per woningeigenaar achtereenvolgens gelijk is aan 0% en 20% van de huurwaarde.

Het gekozen uitgangspunt van een eigendomsneutraal woonbeleid impliceert ook in dit scenario dat de overheid een woonsubsidie voor huurders introduceert, die hen een vergelijkbaar voordeel oplevert als eigenwoningbezitters ontlenen aan de fiscale subsidies voor de eigen woning. Deze woonsubsidie voor huurders bedraagt in eindbeeld C derhalve 12% van de huur.

Tabel 5.10 Compenserende lastenverlichting eindbeeld C

Omvang compenserende lastenverlichting (in miljarden euro's, prijspeil 2005)	11,6
w.v. afschaffing overdrachtsbelasting (in miljarden euro's, prijspeil 2005)	2,9
verlaging loon- en inkomstenbelasting (in miljarden euro's, prijspeil 2005)	8,7
via mutatie tarief eerste schijf (in procentpunten)	- 1,2
mutatie algemene heffingskorting (in euro's)	550

De overheid voert ook in eindbeeld C een compenserende lastenverlichting door (zie tabel 5.10). De compenserende lastenverlichting is in eindbeeld C groter dan in eindbeeld B, maar minder groot dan in eindbeeld A.

Ook in scenario C wordt een woontoeslag ingevoerd voor zowel eigenwoningbezitters als huurders. Huishoudens met een jaarinkomen tot 15 duizend euro ontvangen jaarlijks een vast bedrag aan woontoeslag van 2,85 duizend euro. Huishoudens met een jaarinkomen tussen 15 duizend en 35 duizend euro ontvangen eveneens een woontoeslag, maar voor hen geldt dat deze geringer is naarmate het huishoudinkomen hoger is. De afbouw van de woontoeslag vindt lineair met het huishoudinkomen plaats, en wel zodanig dat huishoudens vanaf een huishoudinkomen van 35 duizend euro een toeslag van nul krijgen.

Woningmarkteffecten

Tabel 5.11 toont de woningmarkteffecten van de beleidshervormingen die aan scenario C ten grondslag liggen. De prijzen van koopwoningen dalen in eindbeeld C met 13,8%. Dit eindbeeld neemt met deze prijsdaling een middenpositie in tussen de eindbeelden A en B (waarin de prijzen van koopwoningen dalen met achtereenvolgens 17,6% en 10,2%). De verklaring hiervoor is dat de fiscale subsidies voor de koopwoning in eindbeeld C sterker worden verlaagd dan in eindbeeld B, maar minder dan in eindbeeld A. De gemiddelde netto prijs van een woningdienst stijgt in eindbeeld C met 20,2%. Dat is meer dan in eindbeeld B (12,1%), maar minder dan in eindbeeld A (31,8%).

Tabel 5.11 Woningmarkteffecten eindbeeld C^a		
	Niveau na hervorming	Mutatie t.o.v. uitgangssituatie
	dzd euro	%
Prijs standaardkoopwoning	231,1	– 13,8
Netto prijs woningdienst	12,2	20,2
Woonlasten bij ongewijzigde woonconsumptie	10,0	20,2
Besteedbaar inkomen na aftrek van deze woonlasten (koopkracht)	24,4	1,0
	in swe	
Woningkwaliteit	0,84	2,4
	dzd euro	
Woonlasten na aanpassing woonconsumptie	10,2	23,1
Inkomen na aftrek van deze woonlasten	24,1	0,0
^a Prijspeil 2005		

De koopkracht van het gemiddelde huishouden – berekend op basis van een ongewijzigde woonconsumptie – stijgt in eindbeeld C minder dan in eindbeeld B. Dit is de consequentie, zoals we verderop nog zullen zien, van een grotere transfer van inkomen van de huishoudens naar de overheid en de verhuurders van woningen. Daar staat weliswaar een grotere daling van bruto prijzen van koopwoningdiensten tegenover, maar die weegt per saldo niet op tegen de grotere inkomenstransfer. Eigenlijk moeten we spreken van een relatief kleine inkomenstransfer in eindbeeld B. Er wordt in eindbeeld B een veel groter bedrag aan woonsubsidies uitgedeeld aan huishoudens dan in eindbeeld C. Gezien de vormgeving van de subsidie komt daarvan in eindbeeld B een kleiner percentage terecht bij huishoudens met midden- en hoge inkomens dan in eindbeeld C. Het bedrag dat bij huishoudens met midden- en hoge inkomens toekomt, is echter groter in eindbeeld B. Dat betekent dat er een relatief belangrijkere rol voor de woontoeslag is weggelegd om de koopkracht voor huishoudens met lage inkomens te repareren. De extra uitgaven aan woonsubsidies in eindbeeld B leiden dus niet één op één tot lagere uitgaven aan woontoeslag. Dit zullen we ook terugzien in het feit dat de koopkracht voor hogere inkomens in eindbeeld B wat sterker verbetert dan in eindbeeld C.

De koopkracht van het gemiddelde huishouden neemt in eindbeeld C ook minder toe dan in eindbeeld A. De inkomenstransfer naar overheid en verhuurders is weliswaar wat kleiner, maar ook het voordeel van lagere bruto prijzen voor koopwoningdiensten is beperkter.

Het gemiddelde huishouden woont in eindbeeld C in een kwalitatief minder goede woning dan in eindbeeld B, maar in een kwalitatief betere woning dan in eindbeeld A.

De netto woonlasten nemen in eindbeeld C sterker toe dan in eindbeeld B, maar minder sterk dan in eindbeeld A. Dit is het gevolg van het feit dat de gemiddelde netto prijs van een woningdienst in eindbeeld C meer stijgt dan in eindbeeld B, maar minder dan in eindbeeld A.

Het besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten blijft in eindbeeld C ongewijzigd. In eindbeeld B daalt dit inkomen. Dit valt te verklaren uit de sterkere toename van de woonconsumptie in eindbeeld B. Het besteedbaar inkomen na aftrek van de netto woonlasten neemt in eindbeeld A toe, omdat de woonconsumptie in dat eindbeeld niet omhooggaat, maar afneemt.

Woningmarkteffecten eindbeeld C bij een lagere rendementseis

Uitgaande van een reële rendementseis van 4% resulteren de beleidshervormingen van eindbeeld C in een grotere daling van de prijs van koopwoningen als op basis van een reële rendementseis van 5%. De extra prijsdaling van koopwoningen bedraagt in eindbeeld C 0,8%-punt. Dat is meer dan in eindbeeld B, maar minder dan in eindbeeld A. Dit illustreert nog eens dat eindbeeld C wat betreft het versoberen van de fiscale subsidies voor de eigen woning een middenpositie inneemt tussen de eindbeelden A en B.

De beleidshervormingen resulteren bij een lager uitgangspunt voor het geëiste reële rendement in een geringere stijging van de gemiddelde netto prijs van een woningdienst. De reden hiervoor is dat de netto prijs van een huurwoningdienst minder omhooggaat. Hier staat wel tegenover dat de hervormingen bij een lager reële rendementseis in een sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst resulteren. In eindbeeld A hebben de beleidshervormingen per saldo hetzelfde effect op de gemiddelde netto prijs van een woningdienst. In eindbeeld B hebben deze hervormingen per saldo een geringere toename van deze netto prijs tot gevolg. Het laatste is ook in eindbeeld C het geval, maar de neerwaartse invloed van een lagere reële rendementseis op het effect van de hervormingen op de gemiddelde netto prijs van een woningdienst is wel minder groot dan in eindbeeld B.

De geringere stijging van de gemiddelde netto prijs van een woningdienst betekent dat de beleidsaanpassingen bij een lagere reële rendementseis tot een wat grotere koopkrachtwinst van het gemiddelde huishouden leiden. De grotere koopkrachtwinst doet zich vooral voor bij de huishoudens uit de eerste zeven inkomensdecilen. Voor die huishoudens is het effect van de geringere stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst namelijk belangrijker dan het effect van de sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst. Relatief veel huishoudens uit deze inkomensdecilen wonen immers in een huurwoning. De extra koopkrachtwinst van de huishoudens uit de laagste inkomensdecilen zou nog groter zijn geweest, als wij bij de berekeningen op basis van een verlaagde rendementseis van dezelfde woontoeslag zouden zijn uitgegaan als bij de berekeningen op basis van een reële rendementseis van 5%. Wij hebben echter verondersteld dat de overheid bij een reële rendementseis van 4% minder geld uittrekt voor de woontoeslag, omdat er minder behoefte bestaat aan koopkrachtreparatie voor de huishoudens met lage inkomens. De huishoudens uit de hoogste drie inkomensdecilen realiseren uitgaande van een reële rendementseis van 4% een geringere koopkrachtwinst dan bij een reële rendementseis van 5%. Voor hen is de sterkere stijging van de netto prijs van een koopwoningdienst namelijk belangrijker dan de kleinere toename van de netto prijs van een huurwoningdienst.

Uitgaande van een lagere reële rendementseis neemt onder invloed van de beleidshervormingen de gemiddelde woningkwaliteit wat minder toe. Bij een lagere reële rendementseis is de verstorende invloed van de huurregulering op de investeringen in huurwoningen in de uitgangssituatie geringer. Het liberaliseren van de markt voor huurwoningen resulteert daarom in minder extra investeringen in huurwoningen. De sterkere daling van de prijs van koopwoningen zorgt er bovendien voor dat de investeringen in koopwoningen meer afnemen.

Woningmarkteffecten eindbeeld C

	Rendementseis van 5%	Rendementseis van 4%
	cumulatieve afwijking (in %) van het basisscenario	
Prijs standaardkoopwoning	- 13,8	- 14,6
Netto prijs woningdienst	20,2	17,6
Koopkracht ^a	1,0	1,2
Woningkwaliteit (in swe)	2,4	0,5

^a Inkomen na woonlasten bij ongewijzigde consumptie van woningdiensten.

Koopkrachteffecten

De koopkracht van het gemiddelde huishouden neemt onder invloed van de beleidshervormingen in eindbeeld C toe, zij het minder dan in eindbeeld B. De koopkracht neemt bovendien, net als in de twee andere eindbeelden, voor huishoudens met een hoog inkomen wat meer toe dan voor huishoudens met een lager inkomen.

Tabel 5.12 Koopkrachteffecten eindbeeld C^a								
Subgroep	Mutatie netto prijs woning- dienst	Terugsluis via LB/IB	Woon- toeslag	Koopkrachteffecten		Mutatie wooncon- sumptie	Mutatie besteedbaar inkomen na woonconsumptie	
	dzd euro	dzd euro	dzd euro	dzd euro	%	in swe	dzd euro	%
Alle gezinnen	- 1,7	1,2	0,7	0,2	1,0	0,02	0,0	0,1
Alleenstaanden	- 2,1	0,8	1,3	0,0	0,4	- 0,08	1,0	7,5
Eenoudergezinnen	- 2,8	0,9	1,8	- 0,1	- 0,8	0,07	- 0,9	- 5,5
Paren zonder kinderen	- 1,4	1,5	0,4	0,4	1,6	- 0,01	0,5	1,9
Paren met kind(eren)	- 1,3	1,5	0,1	0,3	0,8	0,14	- 1,5	- 4,4
Overig	- 1,9	1,5	0,9	0,5	2,3	0,19	- 1,7	- 7,4
Jonger dan 65	- 1,7	1,2	0,6	0,1	0,5	0,05	- 0,5	- 1,9
Ouder dan 65	- 1,7	1,2	1,1	0,6	3,1	- 0,09	1,6	8,8
Inkomensdeciel 1	- 3,5	0,6	2,8	0,0	0,1	- 0,04	0,5	7,7
Inkomensdeciel 2	- 3,3	0,9	2,5	0,1	1,2	- 0,03	0,4	5,2
Inkomensdeciel 3	- 2,7	0,9	1,9	0,1	0,5	0,02	- 0,1	- 1,3
Inkomensdeciel 4	- 2,2	1,0	1,1	- 0,1	- 0,4	0,02	- 0,3	- 2,4
Inkomensdeciel 5	- 1,6	1,1	0,5	0,0	0,0	0,04	- 0,5	- 3,1
Inkomensdeciel 6	- 1,3	1,2	0,1	0,0	0,0	0,04	- 0,5	- 2,4
Inkomensdeciel 7	- 1,2	1,4	0,0	0,2	0,8	0,06	- 0,6	- 2,3
Inkomensdeciel 8	- 1,0	1,4	0,0	0,4	1,5	0,06	- 0,3	- 1,1
Inkomensdeciel 9	- 0,9	1,5	0,0	0,6	1,8	0,02	0,4	1,1
Inkomensdeciel 10	- 0,9	1,6	0,0	0,7	1,2	- 0,05	1,3	2,2

^a Prijspeil 2005

Arbeidsmarkteffecten

De koopkrachteffecten in eindbeeld C wijzen erop dat ook in dit eindbeeld zowel de marginale als de gemiddelde wig kleiner wordt. Ook in eindbeeld C wordt het voor mensen dus aantrekkelijker om een baan te aanvaarden of – als ze al een baan hebben – om meer uren te gaan werken.

Het loon wordt voor werknemers in eindbeeld C, net als in de twee andere eindbeelden, waardevoller omdat de versturende invloed van het woonbeleid op de samenstelling van de consumptieve bestedingen kleiner wordt. De resterende woonsubsidies zijn in eindbeeld C lager

dan in eindbeeld B, zodat het gunstige effect op het arbeidsaanbod in eindbeeld C groter is. Dit gunstige effect is in eindbeeld C wel minder groot dan in eindbeeld A.

In eindbeeld C komt, net als in de twee andere eindbeelden, een eind aan de impliciete en expliciete verhuisbelastingen die uit het huidige woonbeleid voortvloeien. Er mag in dit eindbeeld vanwege het verdwijnen van deze belastingen dus op dezelfde gunstige effecten op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit worden gerekend.

Welvaartseffecten

Tabel 5.13 geeft een overzicht van de effecten van de beleidsaanpassingen, die aan eindbeeld C ten grondslag liggen, voor de omvang en de verdeling van de welvaart. De derde regel toont het gunstige effect op het begrotingssaldo dat zou optreden bij een volledige afschaffing van de fiscale subsidies voor de eigen woning en de huurtoeslag. De overheid realiseert dit gunstige effect echter slechts gedeeltelijk. Er blijft in eindbeeld C immers sprake van fiscale subsidies voor de eigen woning. De resterende fiscale subsidies voor de eigenaren van een koophuis en de woonsubsidie die de overheid – vanwege de fiscale subsidiëring van de eigen woning – voor huurders invoert, worden in de tabel als nieuwe woonsubsidies aangeduid. Met deze subsidies is in eindbeeld C een minder groot bedrag gemoeid dan in eindbeeld B. De overheid voert in eindbeeld C een grotere compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting door dan in eindbeeld B, omdat daarvoor meer budgettaire ruimte beschikbaar is. Met de introductie van de woontoeslag is in eindbeeld C een even groot bedrag gemoeid als in eindbeeld B. De inkomsten van de verhuurders van woningen gaan in eindbeeld C iets minder omhoog dan in eindbeeld B, omdat het lagere prijspeil van koopwoningen in eindbeeld C tot minder hoge marktconforme huren leidt.

Uit de tabel valt af te leiden dat het begrotingssaldo van de overheid met 6,0 miljard euro verslechtert, als nog geen rekening wordt gehouden met het beschikbaar komen van (een deel van) de extra inkomsten van verhuurders van woningen voor de financiering van het woonbeleid. Als alle extra huurinkomsten van de woningcorporaties voor dit doel beschikbaar komen, dan komt een verbetering van het begrotingssaldo uit de bus met 1,4 miljard euro. Het begrotingssaldo verbetert nog meer indien de hogere huurinkomsten van de overige verhuurders een gunstig effect hebben op de opbrengst van de winstbelasting.

Het onderste deel van de tabel toont de welvaartseffecten voor de huishoudens. De huishoudens realiseren in eindbeeld C per saldo een daling van het beschikbaar inkomen van 4,0 miljard euro. Dit bedrag is gelijk aan de verbetering van het saldo van overheid en verhuurders. De transfer van inkomen van de huishoudens naar de overheid en de verhuurders is daarmee groter dan in eindbeeld B (in dat eindbeeld bedraagt deze transfer 1,2 miljard euro).

Tegenover het welvaartsverlies dat huishoudens boeken vanwege deze inkomenstransfer staat ook in eindbeeld C een welvaartswinst als gevolg van de efficiëntiewinst op de woningmarkt. Deze welvaartswinst bedraagt in dit eindbeeld 5,6 miljard euro. Eindbeeld C neemt hiermee een middenpositie in tussen de eindbeelden A en B, waarin deze welvaartswinst achtereenvolgens 7,4 miljard en 3,7 miljard euro bedraagt. In eindbeeld C blijft immers sprake van verstorende woonsubsidies, zij het in geringere mate dan in eindbeeld B.

De welvaartswinst, waartoe de beleidshervormingen voor de huishoudens leiden, is tevens bepaald voor verschillende groepen huishoudens. Een gemiddeld huishouden is na de hervormingen beter af. De welvaartswinst bedraagt voor het gemiddelde huishouden 0,8%, dat is een kleine 200 euro per jaar. Deze welvaartswinst is minder groot dan in eindbeeld B. Er is in eindbeeld C namelijk sprake van een grotere transfer van inkomen van de huishoudens naar de overheid en de verhuurders van woningen.

De beleidshervormingen leiden ook in eindbeeld C tot een directe welvaartswinst op de verhuismarkt. Een kwantitatieve inschatting is niet beschikbaar. Deze welvaartswinst is in eindbeeld C net zo groot als in de eindbeelden A en B, omdat de verstorende invloed van het huidige woonbeleid op de verhuisbeslissing in alle drie de eindbeelden volledig verdwijnt.

De beleidsaanpassingen hebben in eindbeeld C, net als in de twee andere eindbeelden, indirecte welvaartseffecten op de arbeidsmarkt. Een kwantitatieve inschatting van de welvaartswinst die om deze reden wordt geboekt blijft ook hier achterwege.

Tabel 5.13 Welvaartseffecten eindbeeld C (in miljarden euro's, prijspeil 2005)			
Verbetering saldo inkomsten en uitgaven van overheid en verhuurders	4,0		
Verbetering saldo overheid		– 6,0	
w.v. afschaffen fiscale subsidies koopwoning en huurtoeslag			15,6
nieuwe woonsubsidies			– 9,0
verlaging loon- en inkomstenbelasting			– 8,1
woontoeslag			– 4,5
Verbetering saldo verhuurders		10,0	
w.v. extra huurinkomsten woningcorporaties			7,4
extra huurinkomsten overige verhuurders			2,6
Welvaartswinst huishoudens	1,6 + PM		
w.v. inkomenseffect			– 4,0
doelmatigheidswinst woningmarkt			5,6
doelmatigheidswinst verhuismarkt			PM
indirecte welvaartswinst arbeidsmarkt			PM
Totaal	5,6 + PM		

Een woontoeslag die mede afhangt van de woonlasten

De hoogte van de woontoeslag hangt in elk van de drie scenario's uitsluitend af van het huishoudinkomen. De overheid kan er echter voor kiezen om de hoogte van deze toeslag mede te laten afhangen van de woonlasten. Zij stimuleert met een dergelijke vormgeving van de woontoeslag de consumptie van woningdiensten. De vraag rijst in hoeverre de resultaten van hervormingen van het woonbeleid er anders uitzien indien de overheid voor een dergelijke vormgeving van de woontoeslag kiest. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is eindbeeld C tevens berekend onder de veronderstelling dat de hoogte van de woontoeslag niet alleen afhangt van het huishoudinkomen, maar tevens van de woonlasten. Er ontstaat op deze wijze een eindbeeld C*.

In eindbeeld C* bedraagt de woontoeslag 41% van de huur(waarde) voor huishoudens met een jaarinkomen tot 14 duizend euro. Ook huishoudens met een jaarinkomen tussen 14 duizend en 35 duizend euro krijgen een woontoeslag, maar voor hen geldt dat het subsidiepercentage lager is naarmate het huishoudinkomen hoger is. De afbouw van het subsidiepercentage vindt lineair plaats. Deze woontoeslag kost de overheid 7,9 miljard euro.

In eindbeeld C* daalt het prijspeil van een standaardkoopwoning minder dan in eindbeeld C, omdat de vraag naar koopwoningdiensten minder afneemt. De geschetste alternatieve woontoeslag is daarvoor verantwoordelijk. Deze heeft immers een versturende invloed op de samenstelling van de consumptieve bestedingen en ondersteunt de koopkracht van de huishoudens die ervoor in aanmerking komen meer. De koopkracht van het gemiddelde huishouden stijgt in eindbeeld C*, uitgaande van een ongewijzigde woonconsumptie, veel sterker dan in eindbeeld C. Huishoudens wonen in eindbeeld C* in een woning die van betere kwaliteit is dan in eindbeeld C. Dit verklaart waarom het effect op het besteedbaar huishoudinkomen na aftrek van de netto woonlasten in eindbeeld C* gelijk is aan het effect in eindbeeld C.

Woningmarkteffecten eindbeelden C en C*

	C	C*
	cumulatieve afwijking (in %) van het basisscenario	
Prijs standaardkoopwoning	- 13,8	- 14,6
Netto prijs woningdienst	20,2	17,6
Koopkracht	1,0	6,6
Woningkwaliteit (in swe)	2,4	7,6
Inkomen na woonlasten na aanpassing woonconsumptie	0,0	0,0

De overheid trekt in eindbeeld C* meer geld uit voor de woontoeslag dan in eindbeeld C. De overheidsfinanciën ontwikkelen zich om die reden in eindbeeld C* minder gunstig. Huishoudens boeken in eindbeeld C* een welvaartswinst van 4,8 miljard euro. Dat is meer dan in eindbeeld C, omdat er sprake is van een geringere transfer van inkomen van de huishoudens naar de overheid en de verhuurders van woningen. De maatschappelijke welvaart neemt in eindbeeld C* met 5,3 miljard euro toe. Dat is minder dan in eindbeeld C (waarin deze welvaart met 5,6 miljard euro omhooggaat), omdat de doelmatigheidswinst op de woningmarkt minder groot is vanwege de vormgeving van de woontoeslag.

Welvaartseffecten in eindbeelden C en C* (in miljarden euro's)

	C	C*
Verbetering saldo overheid	- 6,0	- 9,4
Verbetering saldo verhuurders	10,0	9,9
Welvaartswinst huishoudens	1,6 + PM	4,8 + PM
w.v. inkomenseffect	- 4,0	- 0,4
doelmatigheidswinst woningmarkt	5,6	5,3

6 De effecten gedurende de overgangsperiode

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de effecten van mogelijke hervormingen van het woonbeleid geschetst die op lange termijn vallen te verwachten. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de aankondigingseffecten van dergelijke hervormingen, alsmede aan de gevolgen die optreden in de periode die verstrijkt tussen de start van de uitvoering van de hervormingen en het moment waarop alle effecten daarvan volledig zichtbaar zijn geworden. We gaan er daarbij van uit dat de overheid in 2011 aankondigt dat de beleidsaanpassingen in de periode 2016-2040 geleidelijk zullen worden doorgevoerd, en dat dit vervolgens in deze periode ook gebeurt.⁵⁹

We presenteren de bedoelde effecten voor één van de scenario's voor het toekomstige woonbeleid die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst, namelijk voor scenario A. We beperken de analyse in dit hoofdstuk tot dit scenario, omdat het aanpassingsproces bij elk van de twee andere scenario's er vergelijkbaar uitziet. De langetermijneffecten van de beleidshervormingen van de scenario's B en C verschillen wel van de langetermijneffecten van de beleidsaanpassingen van scenario A, maar deze verschillen zijn in het vorige hoofdstuk al toegelicht.

6.2 Een geleidelijke effectuering van de beleidshervormingen van scenario A

In scenario A verdwijnen de fiscale subsidies voor de koopwoning op den duur volledig. De eigen woning wordt in eindbeeld A fiscaal op dezelfde manier behandeld als andere vormen van particulier vermogen. Eigenwoningbezitters moeten de waarde van de eigen woning dus aangeven in box 3 van de loon- en inkomstenbelasting, terwijl zij de hypothecaire schuld in mindering mogen brengen op het vermogen dat in deze box valt. Ook de huidige impliciete en expliciete subsidies voor huurders verdwijnen in eindbeeld A volledig. Alle verhuurders van woningen gaan hun huurders dus een marktconforme huur in rekening brengen en er komt een eind aan de huurtoeslag.

Het verdwijnen van alle bestaande woonsubsidies stelt de overheid in eindbeeld A in staat om een compenserende lastenverlichting door te voeren. Deze komt tot stand via het verlagen van de loon- en inkomstenbelasting en het afschaffen van de overdrachtsbelasting. De overheid

⁵⁹ Met de recente val van het kabinet Balkenende IV op 20 februari jl. en de daaruit voortvloeiende vervroegde verkiezingen op 9 juni 2010, zou deze fasering betekenen dat het volgende kabinet alleen maatregelen ontwerpt en aankondigt. De hier gepresenteerde fasering is echter niet gebaseerd op een normatieve afweging. Het is daarmee ook geen aanbeveling voor de fasering van het woningmarktbeleid. De uitkomsten van deze fasering dienen alleen om aan te geven wat de gevolgen van fasering kunnen zijn. Andere faseringen zijn uiteraard denkbaar. Het palet aan mogelijkheden is echter schier eindeloos en het is ondoenlijk om alle mogelijkheden dienaangaande te schetsen. Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen van 9 juni 2010 kunnen allerhande faseringen in beschouwing worden genomen. Een idee van wat enkele verschillende faseringen betekenen voor de huizenprijzen kan worden verkregen uit figuur 4.1.

introduceert in scenario A bovendien een woontoeslag, waarvoor zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking kunnen komen. Deze woontoeslag is bedoeld voor huishoudens met lage inkomens. De hoogte ervan hangt uitsluitend af van het huishoudinkomen en niet van de woonlasten.

Indien de overheid ervoor kiest om de geschetste hervormingen van het woonbeleid door te voeren, zal zij deze maatregelen waarschijnlijk al bekendmaken voordat zij daarmee een start maakt. Het ligt bovendien voor de hand dat de hervormingen niet in een bepaald jaar ineens worden doorgevoerd, maar geleidelijk gedurende een reeks van jaren. Teneinde de effecten te kunnen schetsen van een geleidelijke effectuering van de hervormingen, zijn aanvullende veronderstellingen nodig, voor het jaar van aankondiging, de periode waarin de maatregelen worden geëffectueerd en de wijze waarop een geleidelijke doorvoering wordt bereikt.

Wij veronderstellen dat de overheid in 2011 aankondigt dat de beleidshervormingen in de periode 2016-2040 geleidelijk worden geëffectueerd en dat dit vervolgens in deze periode ook daadwerkelijk gebeurt. De geschetste beleidsaanpassingen van scenario A impliceren dat er uiteindelijk een eind komt aan alle woonsubsidies voor zowel eigenwoningbezitters als huurders. We veronderstellen ten behoeve van de berekeningen dat de hervormingsmaatregelen ertoe leiden dat de netto fiscale subsidies voor eigenwoningbezitters, als percentage van de huurwaarde van een koopwoning, in de periode 2016-2040 lineair zakken van het startniveau naar nul. Voor de woonsubsidies die huurders ontvangen in de vorm van de huurtoeslag wordt eenzelfde veronderstelling gehanteerd. Deze woonsubsidies worden in de genoemde periode dus, als percentage van de marktconforme huur van een huurwoning, lineair verlaagd van het startniveau tot nul. Huurders profiteren bij het huidige woonbeleid vooral van impliciete subsidies, omdat de door hen betaalde huren beneden het marktconforme niveau liggen. Verondersteld wordt dat de huren in de genoemde periode elk jaar met een zodanig percentage extra worden verhoogd dat de huren in 2040 op het marktconforme niveau terechtkomen.

De overheid combineert het afschaffen van de woonsubsidies in scenario A met maatregelen, waarmee de ontwikkeling van de koopkracht wordt ondersteund. Zij verlaagt de loon- en inkomstenbelasting via een verlaging van de tarieven van de eerste en de tweede schijf en een verhoging van de algemene heffingskorting en zij introduceert bovendien een woontoeslag voor de huishoudens met lage inkomens. We gaan ervan uit dat de bedoelde maatregelen in de periode 2016-2040 geleidelijk hun volledige omvang bereiken.

Het afschaffen van de overdrachtsbelasting

Tegenover het afschaffen van de fiscale subsidies die voortvloeien uit de huidige fiscale behandeling van de eigen woning staat in scenario A dat de overdrachtsbelasting verdwijnt. Beide maatregelen hebben in het model van de woningmarkt, dat in deze studie wordt gebruikt, een tegenovergesteld effect. De fiscale subsidies die het resultaat zijn van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning worden in dat model immers beschouwd als een kostprijsverlagende subsidie die de prijs van een koopwoningdienst voor de woonconsument verlaagt, terwijl de overdrachtsbelasting wordt opgevat als een kostprijsverhogende belasting die de prijs van een koopwoningdienst voor de woonconsument juist verhoogt. Dit betekent dat het in het kader van ons model niet uitmaakt in welk tempo de overdrachtsbelasting wordt verlaagd. Het enige wat in dit model telt is het tempo waarin de netto fiscale subsidies voor de koopwoning worden teruggebracht.

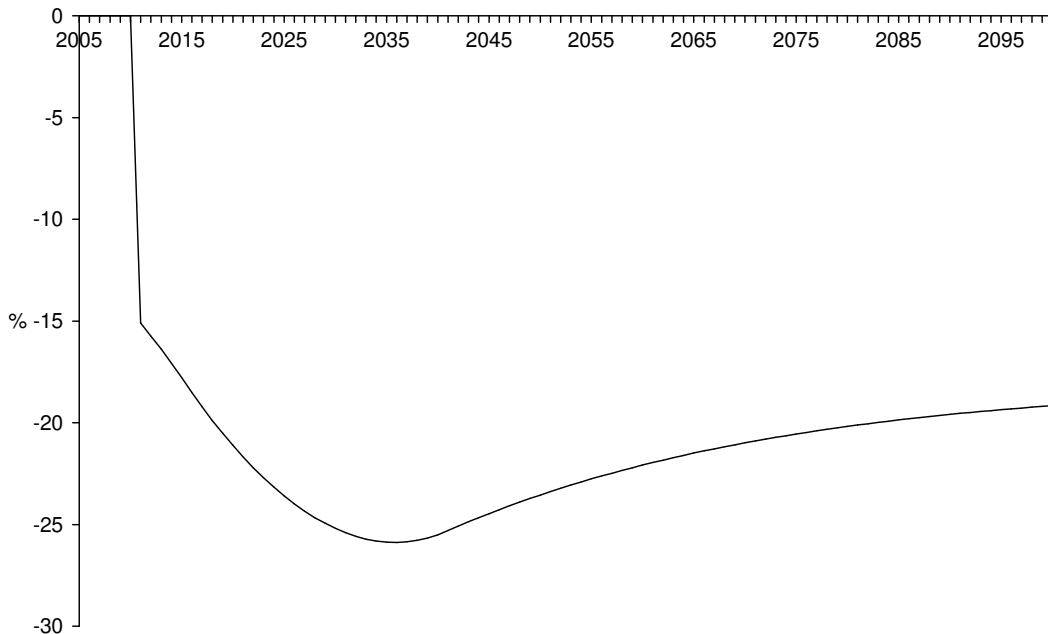
Dit illustreert het gestileerde karakter van het in deze studie gebruikte model. Als de overheid de overdrachtsbelasting verlaagt of afschaft mogen immers gunstige effecten worden verwacht op de mobiliteit van mensen op zowel de woningmarkt als de arbeidsmarkt. In ons model van de woningmarkt zijn deze gunstige effecten echter niet gemodelleerd. We hebben er dan ook al eerder op gewezen dat enige relativering geboden is van de kwantitatieve effecten die hervormingen van het woonbeleid volgens onze modelberekeningen zullen hebben.

Het voorgaande betekent dat we ervan uitgaan dat alle beleidsaanpassingen, die aan scenario A ten grondslag liggen, in de periode 2016-2040 geleidelijk worden doorgevoerd, nadat dit eerder – in 2011 – was aangekondigd. We bespreken de effecten die een dergelijke aanpak volgens het door ons gebruikte dynamische model van de woningmarkt heeft aan de hand van een aantal figuren. We wijzen er daarbij op dat deze figuren de ontwikkeling van de desbetreffende variabelen tonen ten opzichte van een basisscenario op basis van ongewijzigd beleid. Indien een figuur een daling (stijging) van een bepaalde variabele laat zien, dan wijst dit dus op een daling (stijging) ten opzichte van de ontwikkeling waarvan sprake zou zijn bij ongewijzigd beleid. Bij het toelichten van de effecten van de beleidshervormingen spreken wij echter gemakshalve steeds van een daling van een variabele als de stijging ervan kleiner is dan zonder de beleidshervormingen het geval zou zijn. En we spreken gemakshalve steeds van een stijging van een variabele als de stijging ervan groter is dan bij afwezigheid van de hervormingen het geval zou zijn.

Figuur 6.1 toont het effect van de beleidshervormingen op de prijs van een standaardkoopwoning. Deze prijs daalt in het jaar waarin de hervormingen worden aangekondigd met ruim 15%. Potentiële kopers zijn namelijk bereid om minder geld voor een woning op tafel te leggen, zodra zij zich realiseren dat onder invloed van de aangekondigde beleidshervormingen de vraag naar koopwoningdiensten in de toekomst omlaaggaat. Zij beseffen namelijk dat de geringere vraag naar koopwoningdiensten de huurwaarde van koopwoningen zal verlagen. De prijs van een standaardkoopwoning daalt tot omstreeks 2035 verder, omdat het moment waarop de beleidshervormingen volledig zijn doorgevoerd langzaam maar zeker dichterbij komt. Daarna vindt een geleidelijk herstel van de prijs van een standaardkoopwoning plaats. Dit herstel is het resultaat van de geleidelijke afname van het aanbod van koopwoningen, in standaardwoningequivalenten gerekend, waartoe de gedaalde

prijs van een standaardkoopwoning leidt. Aan het eind van deze eeuw tendeert het neerwaartse effect van de beleidshervormingen op het prijspeil van een standaardkoopwoning naar 17,6%, dat is het effect dat wordt gerealiseerd in eindbeeld A.

Figuur 6.1 Prijs standaardkoopwoning (cumulatieve afwijking van het basispad in %)

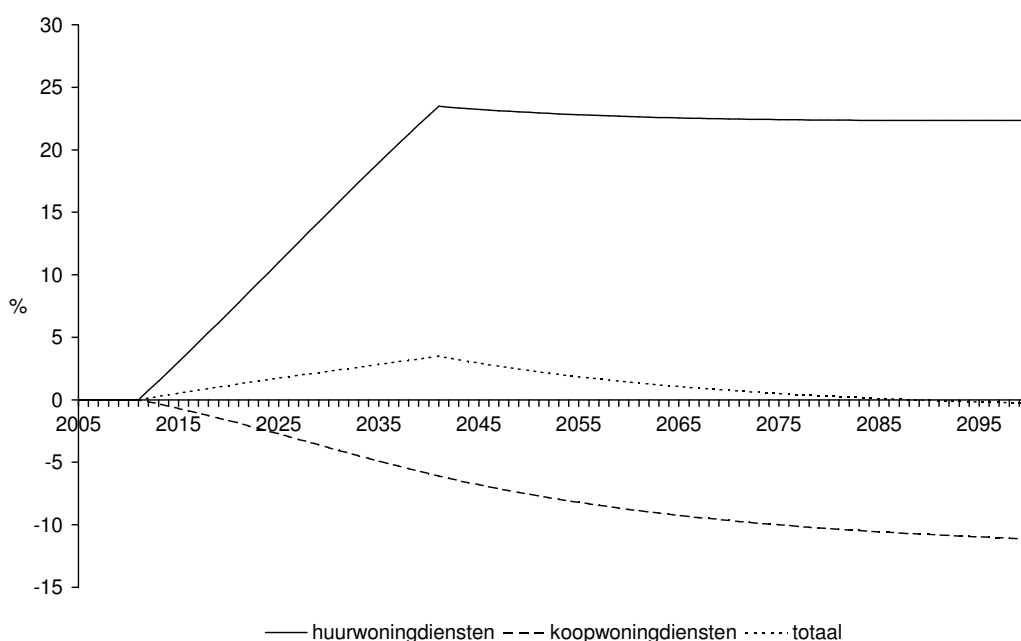


De beleidsaanpassingen blijven niet zonder gevolgen voor de consumptie van woningdiensten. Figuur 6.2 laat deze gevolgen zien, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de consumptie van koopwoningdiensten en die van huurwoningdiensten.

De consumptie van koopwoningdiensten ondervindt in 2011, het jaar waarin de overheid de beleidshervormingen aankondigt, nog geen wijziging. Het aanbod van koopwoningdiensten is in dat jaar namelijk nog onveranderd. Vraaguitval vanwege aangekondigde wegvallende fiscale subsidies materialiseren zo in de prijs van koopwoningen. De prijsdaling van koopwoningen, die in 2011 plaatsvindt, resulteert echter in een aantasting van de investeringen in koopwoningen. Vanaf 2012 is daarom sprake van een geleidelijke afname van de voorraad koopwoningen, in standaardwoningequivalenten gerekend. Het aanbod van koopwoningdiensten blijft vanaf 2012 geleidelijk steeds verder achter bij wat er zou zijn gebeurd bij ongewijzigd beleid. Dit verklaart waarom de consumptie van koopwoningdiensten vanaf dat jaar langzaam maar zeker omlaaggaat. Deze consumptie komt dus al onder druk te staan voordat een start wordt gemaakt met de invoering van de hervormingsmaatregelen. Dit is het geval omdat het aanbod van koopwoningdiensten, vooruitlopend op deze maatregelen, al daalt. De geringere toekomstige vraag naar koopwoningdiensten vermindert namelijk – via zijn invloed op de prijsvorming op de koopwoningmarkt – de investeringen in koophuizen.

Ook de consumptie van huurwoningdiensten blijft in 2011, het jaar waarin de beleidshervormingen worden aangekondigd, nog onveranderd. Het aanbod van huurwoningdiensten is in dat jaar immers nog ongewijzigd. De verhuurders van woningen gaan als gevolg van de beleidshervormingen echter hogere huuropbrengsten verwachten, waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt om aan nieuwbouw te doen. De verhuurders voeren daarom al vanaf 2011 hun investeringen in huurwoningen op. Het aanbod van huurwoningen, in standaardwoningequivalenten gerekend, neemt daarmee vanaf 2012 geleidelijk toe. De aldus bereikte toename van het aanbod van huurwoningdiensten maakt vanaf 2012 een geleidelijke stijging van de consumptie van huurwoningdiensten mogelijk. Het vraagoverschot naar huurwoningdiensten, waarvan in de uitgangssituatie sprake is als gevolg van het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen, neemt daarmee langzaam maar zeker af.

Figuur 6.2 Consumptie woningdiensten (cumulatieve afwijkingen van het basispad in %)



De gemiddelde verhuurder van woningen kan zich bij het huidige overheidsbeleid voor huurwoningen een rendementsoffer permitteren. De woningcorporaties hoeven namelijk een geringer rendement op hun investeringen in woningen te realiseren dan commerciële woningverhuurders doen, omdat zij kunnen profiteren van de impliciete en expliciete subsidies en garanties die voor hen uit het huidige overheidsbeleid voortvloeien. We hebben ten behoeve van de berekeningen verondersteld dat de woningcorporaties vanaf 2040 hetzelfde reële rendement op hun investeringen in woningen gaan eisen als commerciële verhuurders van woningen. De aldus optredende verhoging van het reële rendement dat de gemiddelde verhuurder van woningen eist, zet vanaf 2040 de investeringen in huurwoningen enigszins onder druk. Het aanbod van huurwoningen, in standaardwoningequivalenten gerekend, neemt om die reden

vanaf 2041 iets af. De aldus optredende vermindering van het aanbod van huurwoningdiensten verklaart waarom de consumptie van huurwoningdiensten vanaf 2041 enigszins daalt.⁶⁰

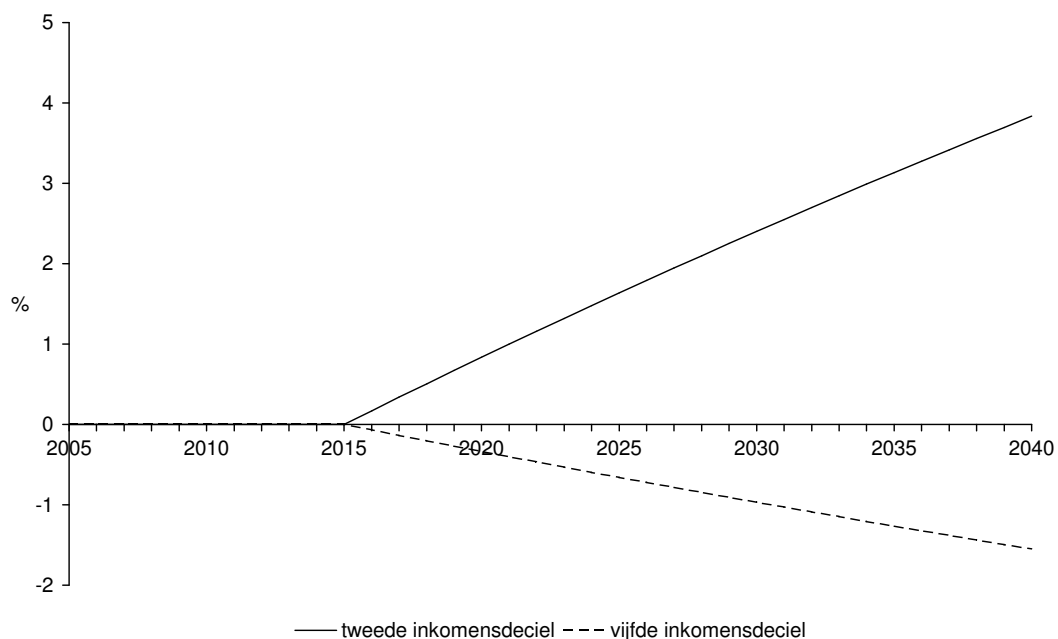
Het voorgaande neemt niet weg dat de consumptie van huurwoningdiensten onder invloed van de beleidshervormingen een sterke stijging vertoont. Deze consumptie neemt op lange termijn met meer dan 20% toe. De beleidshervormingen, die aan eindbeeld A ten grondslag liggen, maken dus een sterke toename van de consumptie van huurwoningdiensten mogelijk. Dit maakt duidelijk dat het bestaande overheidsbeleid voor de woningmarkt gepaard gaat met een sterk negatief effect op het volume van de consumptie van huurwoningdiensten.

Ook de totale consumptie van woningdiensten is in de figuur weergegeven. Deze consumptie stijgt vanaf 2012, omdat het effect van de stijgende consumptie van huurwoningdiensten meer gewicht in de schaal legt dan het effect van de afnemende consumptie van koopwoningdiensten. Na 2040 neemt de totale consumptie van woningdiensten echter af, omdat de toename van de consumptie van huurwoningdiensten dan omslaat in een langzame daling.

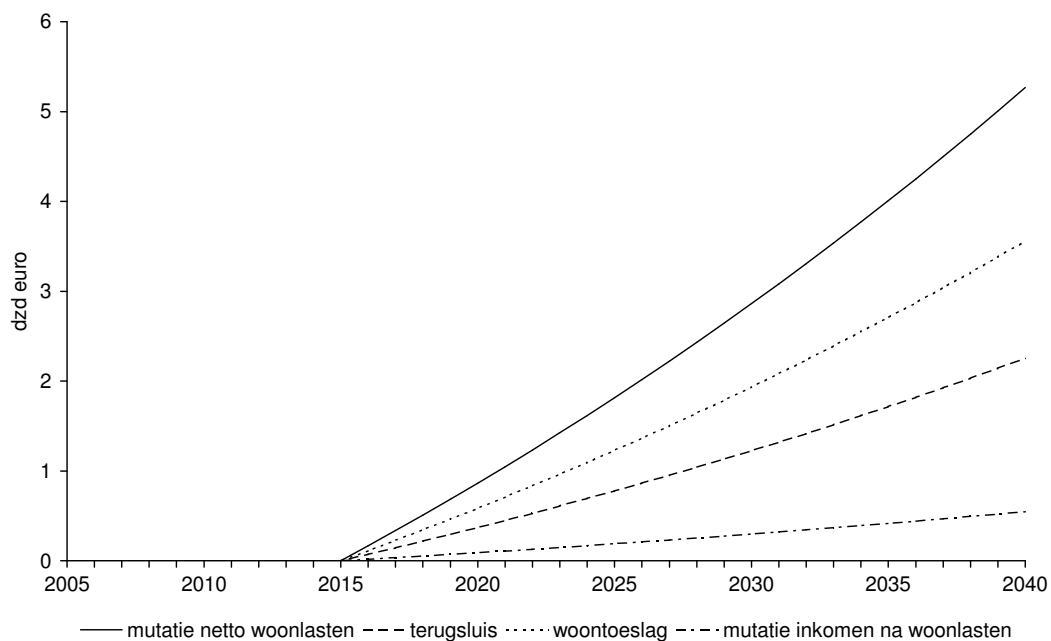
De beleidsaanpassingen resulteren op lange termijn in een slechts kleine daling van de totale consumptie van woningdiensten. Er resulteert op deze termijn wel een grote verandering in de samenstelling van deze consumptie. De consumptie van huurwoningdiensten neemt sterk toe, terwijl de consumptie van koopwoningdiensten juist daalt. Nadat deze wijziging in de samenstelling van de woonconsumptie is gerealiseerd, sluit deze samenstelling beter aan bij de preferenties van de huishoudens.

Figuur 6.3 toont de koopkrachteffecten van de beleidshervormingen voor hurende huishoudens uit het tweede en het vijfde inkomensdeciël. De huurders uit het tweede inkomensdeciël realiseren vanaf 2016 een geleidelijke verbetering van hun koopkracht (uitgaande van een ongewijzigde woonconsumptie). Deze huurders profiteren van de beleidshervormingen, omdat deze resulteren in een inkomenssteun die beter is gericht op huishoudens met lage inkomens. De huurders uit het vijfde inkomensdeciël realiseren vanaf 2016 juist een geleidelijke verslechtering van hun koopkracht (eveneens bij een ongewijzigde woonconsumptie). Voor de desbetreffende huishoudens pakt het immers ongunstig uit dat de overheid de inkomenssteun beter richt op huishoudens met lage inkomens.

⁶⁰ Het is denkbaar dat de woningcorporaties het door hen geëiste rendement op investeringen in woningen niet ineens in 2040 verhogen, maar geleidelijk in de periode 2016-2040. Een dergelijke geleidelijke verhoging van het door hen geëiste rendement drukt de extra investeringen in huurwoningen in de periode tot 2040 enigszins.

Figuur 6.3 Koopkracht huurders (cumulatieve afwijking van het basispad in %)

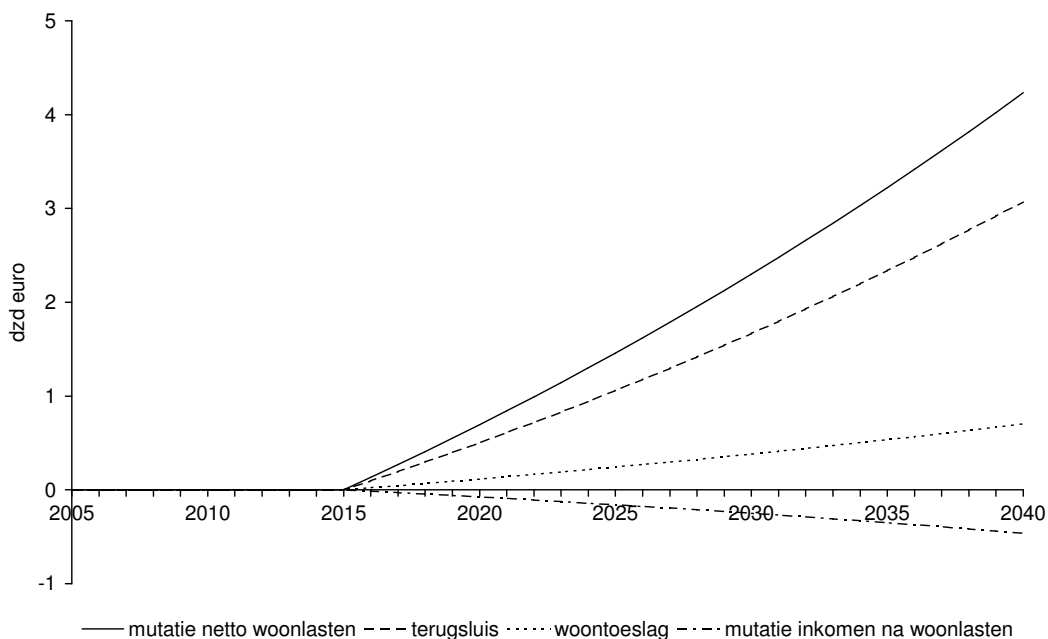
De koopkrachteffecten van de beleidshervormingen kunnen worden opgesplitst in deeleffecten. Figuur 6.4 toont een dergelijke opsplitsing voor huurders uit het tweede inkomensdecil. De weergegeven effecten luiden in duizenden euro's.

Figuur 6.4 Uitsplitsing koopkrachteffect huurders tweede inkomensdecil (in duizenden euro's)

De ontwikkeling van de koopkracht van huurders wordt vanaf 2016 ongunstig beïnvloed door de stijging van de netto prijs van een huurwoningdienst die het resultaat is van de geleidelijke versoering van de bestaande impliciete en expliciete subsidies voor huurders. De netto woonlasten gaan hierdoor immers omhoog. Huurders profiteren echter van de introductie van de woontoeslag en de compenserende lastenverlichting (in de vorm van een verlaging van de tarieven van de eerste en de tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting en een verhoging van de algemene heffingskorting). Voor huurders uit het tweede inkomensdeciël resulteert, zoals zojuist al is geconstateerd, vanaf 2016 per saldo een toename van de koopkracht.

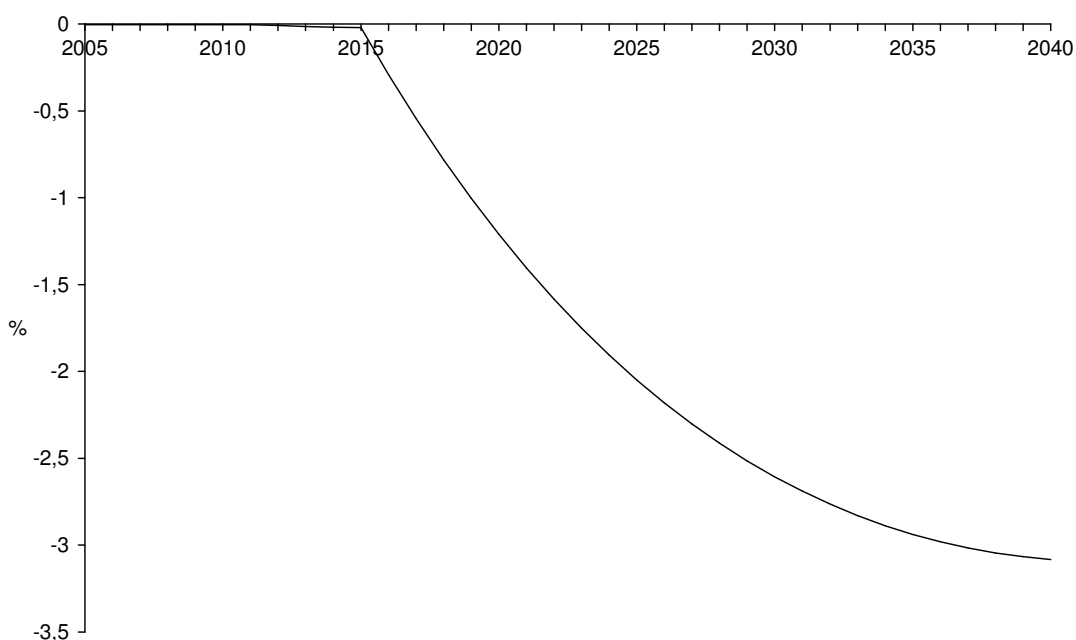
Figuur 6.5 toont dezelfde uitsplitsing voor huurders uit het vijfde inkomensdeciël. Deze figuur laat zien dat de huurders uit dit deciel, in euro's gemeten, meer profiteren van de compenserende lastenverlichting dan de huurders uit het tweede inkomensdeciël. Hier staat voor hen tegenover dat zij, eveneens in euro's gemeten, veel minder profiteren van de introductie van de woontoeslag. Per saldo ontwikkelt de koopkracht van huurders uit het vijfde inkomensdeciël zich minder gunstig dan die van huurders uit het tweede deciel. Zij zien hun koopkracht onder invloed van de beleidshervormingen dalen, terwijl de huurders uit het tweede deciel juist een stijging van de koopkracht realiseren.

Figuur 6.5 Uitsplitsing koopkrachteffect huurders vijfde inkomensdeciël (in duizenden euro's)



Figuur 6.6 toont het effect van de beleidsaanpassingen op de koopkracht van eigenwoningbezitters. De netto woonlasten gaan voor deze huishoudens omhoog als gevolg van het geleidelijk verdwijnen van de fiscale subsidies voor het eigenwoningbezit. Zij zien onder invloed van de beleidshervormingen bovendien de huurwaarde van hun woning dalen. Eigenwoningbezitters ontlenen dus een geringer inkomen aan het bezit van hun woning. De compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, die de overheid doorvoert, en de introductie van de woontoeslag hebben een gunstig effect op de koopkracht van de gemiddelde eigenwoningbezitter, maar dit effect is onvoldoende groot om te voorkomen dat deze koopkracht per saldo omlaaggaat. De figuur laat zien dat eigenwoningbezitters vooral profiteren van de compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. De introductie van de woontoeslag is voor hen van veel minder belang, omdat relatief veel huishoudens die in een koophuis wonen, over een inkomen beschikken waarbij geen recht op de woontoeslag bestaat of slechts op een beperkt bedrag aan woontoeslag.

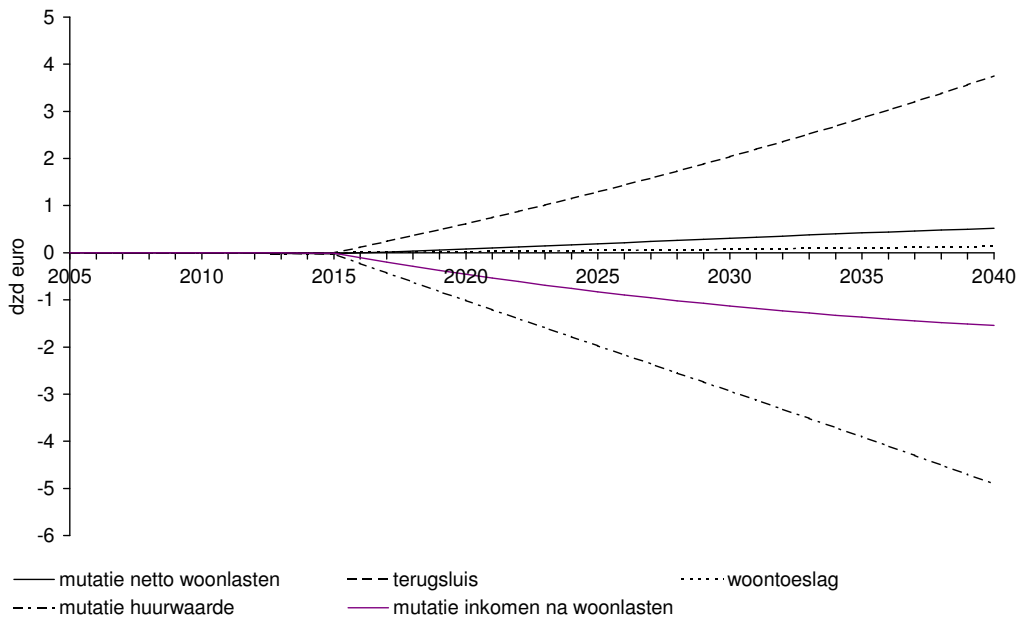
Figuur 6.6 Koopkracht eigenwoningbezitters (cumulatieve afwijking van het basispad in %)



De vraag rijst waarom de huurwaarde van een eigen woning onder invloed van de beleidsaanpassingen daalt. Dit is het geval omdat de vraag naar koopwoningdiensten door deze hervormingen omlaaggaat. Het laatste is het gevolg van enerzijds het verdwijnen van de fiscale subsidies voor de eigen woning en anderzijds van de verruiming van het aanbod van huurwoningdiensten waartoe de hervorming van het overheidsbeleid voor huurwoningen leidt. Dit betekent dat de bruto prijs die men bereid is te betalen voor woningdiensten, de huurwaarde van de woning, daalt. Omdat de invoering van de hervorming geleidelijk gaat, gaat ook de daling van de huurwaarde geleidelijk. Dat staat in contrast met de sprong van de koopwoningprijzen die Figuur 6.1 laat zien. Zoals in hoofdstuk 4 is betoogd, is de prijs van een

woning gelijk aan de contante waarde van de toekomstige opbrengsten van de woning, in de vorm van het verschil tussen de huurwaarde en de instandhoudingskosten. Hoewel de huurwaarde geleidelijk daalt, komt het gehele effect van alle toekomstig lagere huurwaarden direct al in het eerste jaar in de prijs tot uitdrukking.

Figuur 6.7 Uitsplitsing koopkrachteffect eigenwoningbezitters (in duizenden euro's)



De daling van de huurwaarde van een eigen woning heeft een ongunstig effect op de koopkracht van huishoudens die ten tijde van de aankondiging van de beleidshervormingen al een eigen woning hebben. Voor deze huishoudens betekent de daling van de huurwaarde dat het volledige verlies aan fiscale subsidies voor de eigen woning een nadelig effect op de koopkracht heeft. Huishoudens die hun eerste woning pas kopen nadat de prijzen van koopwoningen onder invloed van de beleidsaanpassingen zijn gedaald, zijn beter af. Zij profiteren in de loop van de tijd weliswaar ook in steeds geringere mate van fiscale subsidies voor de eigen woning, maar voor hen staat tegenover het nadelige koopkrachteffect dat hieruit voortvloeit, dat zij dankzij de beleidsaanpassingen erin zijn geslaagd om voor een lagere prijs een woning te kopen. Bij de figuren 6.6 en 6.7 past dan ook als kanttekening dat zij betrekking hebben op huishoudens die ten tijde van de aankondiging van de beleidshervormingen al een eigen woning hebben.

Referenties

Aedex/IPD, 2008, Corporatie Vastgoedindex 2007, op: www.aedex.nl.

Besseling, P.J., A.L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen, 2008, De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies, in F.J.H. Don (red.), *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008: Agenda voor de woningmarkt* (p. 13-77), Amsterdam, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Buys, A., A. Bogaerts en I. Giesbers, 2007, Wonen op een rijtje: De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006, Amsterdam, RIGO Research en Advies BV, rapportnummer 93410.

Coase, R.H., 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Cutler, D.M., E.L. Glaeser en J.L. Vigdor, 2008, *When are ghettos bad? Lessons from immigrant segregation in the United States*, Washington, NBER Working Papers 13082.

Dijk, M. van, en M. de Jong, 2008, Sociale cohesie vermindert overlast in arme wijken, *TPEDigitaal*, 2, 127-137.

Don, F.J.H., 2005, De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier, *CPB Nieuwsbrief*, 2005/4.

Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever en R.A. de Mooij, 2006, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag, Bijzondere CPB-Publicatie 62.

Ewijk, C. van en C.N. Teulings, 2009, *De grote recessie: Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam, Uitgeverij Balans.

Gijsberts, M. en J. Dagevos (red.), 2007, *Interventies voor integratie: het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag, SCP Rapport.

Graaf, T. de, M. van Leuvensteijn en C. van Ewijk, 2009, Homeownership, social renting and labour mobility across Europe, in C. van Ewijk en M. van Leuvensteijn (red.), *Homeownership and the labour market in Europe* (p. 52-78), Oxford, Oxford University Press.

Hoek, T.H. van, 2006, De moeizaam functionerende woningmarkt, in D.J. Kraan en C. Lever (red.), *In Holland staat een huis: Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt* (p. 29-41), Den Haag, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

- Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker en J. Schuur, 2006, *Welvaart en leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebregt, 2006, *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag, CPB Document 128.
- Koning, P.W.C. en M. van Leuvensteijn, 2010, *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*, Den Haag, CPB Document 202.
- Kraan, D.J., 2008, Wonen, wijken en de rol van corporaties, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008* (p. 149-174), Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren en I.L. Ooms, 2006, *Uitgerekend wonen*, Den Haag, SCP-publicatie 2006/3.
- Romijn, G. en P. Besseling, 2008, *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, Den Haag, CPB Document 165.
- Sierman, C.L.J., P.J.J. van Teeffelen en L.J.M. Urlings, 2004, *Equivalentiefactoren 1995-2004*, Voorburg/Heerlen, CBS.
- Stevens, L., 2008, *Naar een solidaire participatiemaatschappij: Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden*, Deventer, Kluwer.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, 2005, *De cirkel van goede intenties: De economie van het publieke belang*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, *De woningmarkt uit het slot: Advies van de Raad van Economische Adviseurs (REA) over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, 30 507, nr. 2, 28 maart 2006.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, Brief met bijlage van de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de vice-ministers-presidenten, 32 123, nr. 25, 25 september 2009.
- Vuuren, A. van en M. van Leuvensteijn, 2007, The impact of homeownership on unemployment in the Netherlands, Den Haag, CPB Discussion Paper 86.

Wittebrood, K. en T. van Dijk, 2007, *Aandacht voor de wijk: Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag, SCP-publicatie 2007/13.

