

Wonen naar keuze

Integrale hervorming van het woonbeleid

Onderzoek in opdracht van de Vereniging Eigen Huis

Augustus 2011

Op weg naar een woningmarkt die werkt	5
Inleiding	13
1 De gebrekkige werking van de woningmarkt	17
1.1 Woningmarktbeleid in Nederland	17
1.2 Problemen op de woningmarkt	19
1.2.1 Gebrekkige afstemming tussen vraag en aanbod	19
1.2.2 Hoge huizenprijzen	23
1.2.3 Toenemende woonlasten	25
1.2.4 Financiële risico's	26
1.2.5 Problemen voor koopstarters	28
1.2.6 Wachtlijsten in de huursector	29
1.2.7 Kloof tussen huur- en koopsector	31
1.2.8 Budgettaire lasten	31
1.2.9 Topzware corporatiesector	34
1.2.10 Particuliere verhuur komt niet tot ontwikkeling	36
1.2.11 Segregatie en probleemwijken	36
1.2.12 Nadelige effecten op belendende markten	37
1.3 De rol van de overheid op de woningmarkt	38
1.3.1 Natuur en open ruimte als collectieve goederen	38
1.3.2 Externe effecten	40
1.3.3 Marktmacht	43
1.3.4 Asymmetrische informatie	44
1.3.5 Paternalisme	44
1.3.6 Herverdeling	45
1.4 Welvaartseffecten van het woonbeleid	46
1.5 Conclusie	50
2 Perspectief van een goed functionerende woningmarkt	51
2.1 Maatschappelijke trends en de woningmarkt	51
2.1.1 Demografische diversiteit	51
2.1.2 Economische en ruimtelijke diversiteit	52
2.1.3 Sociale en culturele diversiteit	52
2.2 De politieke dimensie	54
2.3 Uitgangspunten voor hervorming van het woonbeleid	55
2.3.1 Meer variatie en keuzevrijheid	55
2.3.2 Toekomstbestendigheid	56
2.3.3 Doelmatigheid	56
2.3.4 Sociale rechtvaardigheid	57

2.3.5	Eigendomsneutraliteit	57
2.3.6	Inkomensneutraliteit	57
2.3.7	Integraliteit	58
2.4	Hoofdpijnen van een hervorming van het woonbeleid	58
2.4.1	Korte- en langetermijneffecten op de huizenmarkt	59
2.4.2	Gevolgen voor de koopkracht	62
2.4.3	Vermogenseffecten	62
2.5	Overgangsregiem	63
2.6	Conclusie	64
3	Effecten van een integrale hervorming van het woonbeleid	65
3.1	De woningmarkt in model	65
3.2	De woningmarkt in 2009	66
3.3	Hervorming van het woonbeleid	72
3.3.1	Woningmarkteffecten	73
3.3.2	Koopkrachteffecten voor huishoudgroepen	74
3.3.3	Restschuldrisico	77
3.3.4	Welvaartseffecten	80
3.3.5	Budgettaire effecten	81
3.4	Variant: gedeeltelijke afschaffing van woonsubsidies	83
3.4.1	Woningmarkteffecten	84
3.4.2	Koopkrachteffecten	86
3.4.3	Welvaartseffecten	87
3.4.4	Budgettaire effecten	88
3.5	Effecten tijdens de transitieperiode	89
3.6	Conclusie	92
4	Politieke aspecten van hervorming van het woonbeleid	95
4.1	Woonbeleid: een heikel onderwerp	95
4.2	Electoraal mandaat	97
4.3	Effectieve communicatie	98
4.4	Politiek leiderschap	99
4.5	Hervormingen kosten tijd	100
4.6	Tegenstanders bij de hervorming betrekken	100
4.7	Aard en omvang van de compensatie	101
4.8	Conclusie	102
5	De positie van corporaties	103
5.1	Discussie over de rol van corporaties	103
5.2	Toekomstperspectieven voor corporaties	105
5.3	Corporaties in een geliberaliseerde woonmarkt	107

Wonen naar keuze

5.4 Conclusie	109
6 Hervorming van de grondmarkt	111
6.1 Ruimtelijke ordening, grondmarkt en woningaanbod	111
6.2 Veranderingen in de grondmarkt	112
6.3 Positie van marktpartijen	114
6.4 Gevolgen voor de woningmarkt	117
6.5 Wie profiteert?	118
6.6 Hervorming van het ruimtelijkeordeningsbeleid en gemeentelijke grondbeleid	129
6.7 Conclusie	131
7 Hervomingsagenda	133
Literatuur	135
Bijlage B1. Model voor de woningmarkt	141
B1.1 Het model in vogelvlucht	141
B1.2 Parameters van het woningmarktmodel	145
B1.3 Uitkomsten van het woningmarktmodel	147

Op weg naar een woningmarkt die werkt

De woningmarkt in Nederland zit in het slop. Niet alleen omdat het aantal transacties op de huizenmarkt door de huidige kopersstaking met 40% is gedaald en het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen de laagste stand sinds 1952 heeft bereikt – dat zijn slechts symptomen. De problemen zitten dieper en zijn het gevolg van een jarenlange scheefgroei van zowel de koopmarkt als de huurmarkt en van ernstige verstoringen aan zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de markt. Deze verstoringen leiden tot een reeks nauw met elkaar samenhangende problemen.

Problemen op de woningmarkt

- Het aanbod sluit niet aan bij de vraag. Door kwantitatieve en kwalitatieve tekorten kunnen mensen niet wonen op de plaats en in het type woning waarin ze zouden willen wonen. Het woonaanbod reageert gebrekkig op economische, demografische en sociaal-culturele veranderingen. Tekortschietend aanbod resulteert in hogere prijzen, hogere woonlasten en grotere financiële risico's.
- Reële huizenprijzen zijn sinds medio jaren negentig meer dan verdubbeld, terwijl besteedbare huishoudinkomens in diezelfde periode slechts met 30% stegen.
- Financiële risico's zijn sterk toegenomen. Nederland is internationaal koploper wat betreft de verhouding tussen hypotheekschuld en bbp. In 2009 hadden 725.000 huishoudens een (bruto) schuld die hoger is dan de WOZ-waarde van hun woning.
- Starters komen moeilijk aan een woning. Op de koopmarkt belemmeren hoge huizenprijzen en aangescherpte hypotheeknormen de toegang; op de huurmarkt bestaan lange wachtlijsten. Door onvoldoende doorstroming wordt ongeveer een kwart van de sociale huurwoningen bewoond door huurders die wat hun inkomen betreft niet tot de doelgroep behoren (de z.g. scheefwoners).
- De fiscale tegemoetkomingen en im- en expliciete subsidies, zowel in de koop- als in de huursector, vormen een zware last voor de overheidsfinanciën: € 23,7 miljard in 2010. Een overheid die haar begroting op orde wil brengen, kan het zich niet permitteren jaarlijks miljarden in de woningmarkt te blijven pompen. Te meer, omdat er grote vraagtekens kunnen worden gezet bij de doelmatigheid van deze subsidies.

- De huur van corporatiewoningen is ongeveer de helft van wat een marktconforme huur zou zijn. Door de lage huuropbrengsten blijven investeringen in huurwoningen achter en komt particuliere verhuur niet tot ontwikkeling.
- De overdrachtsbelasting in de koopmarkt en het huurregime in de huurmarkt werken als een belasting op verhuizen. Daardoor stappen mensen minder snel over naar banen waarin hun talenten het meest tot ontplooiing komen. Dit gaat ten koste van de arbeidsproductiviteit en de economische groei.
- De verhuisbelastingen zorgen ook voor langere reistijden, meer files en een zwaardere belasting van het milieu.

De oorzaken van deze problemen zijn divers. Maar ze zijn in hoge mate versterkt door overheidsbeleid dat, hoe goed ook bedoeld, verkeerd uitwerkt. In een markt waarin het aanbod door restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid en andere beperkingen niet meegroeit met de vraag, slaan fiscale tegemoetkomingen en subsidies neer in hogere huizenprijzen. Maximaal toegestane huurverhogingen monden uit in lange wachtlijsten en ontoereikend woonaanbod voor huishoudens met lage inkomens. Omvangrijke fiscale bevoordeling en subsidiëring van zowel kopers als huurders verzwaren de lastendruk op arbeid ten koste van de dynamiek op de arbeidsmarkt en de economische groei. Bevordering van schuld in plaats van sparen en aflossen maakt huishoudens kwetsbaarder voor financiële risico's en de kosten van de vergrijzing.

Deze problemen verdwijnen niet door maatregelen, zoals de recente verlaging van de overdrachtsbelasting, de aanscherping van de regels op de hypotheekverstrekking of de eerdere verhoging van de Nationale Hypotheek Garantie. Aspirant-kopers beseffen dat de omvangrijke fiscale bevoordeling en subsidiëring in de woningmarkt geen stand kunnen houden en voelen zich onzeker over toekomstige prijsontwikkelingen op de huizenmarkt. Herstel van vertrouwen in de woningmarkt vraagt om maatregelen die een geloofwaardig antwoord bieden op de problemen en die geen onduidelijkheid laten bestaan over de richting en het tempo van noodzakelijke hervormingen.

Dit geluid is niet nieuw. De OESO en het IMF waarschuwen al jarenlang dat de omvangrijke woonsubsidies de werking van de huizenmarkt en de arbeidsmarkt frustreren en dat de hypotheekrenteaftrek een gevaar is voor de financiële stabiliteit. Ook in eigen land zijn talrijke adviezen verschenen

waarin wordt aangedrongen op hervorming van het woonbeleid. Toch hebben achtereenvolgende kabinetten het niet aangedurfd om misstanden op de woningmarkt aan te pakken. Politieke partijen zijn bang voor stemmenverlies als zij maatregelen voorstellen die huurders of kopers geld kosten. Dat op langere termijn iedereen beter af is bij een woningmarkt die goed functioneert, maakt weinig indruk bij grote groepen kiezers die bang zijn dat zij direct in hun portemonnee worden geraakt door hervormingen op de woningmarkt.

Dit rapport toont aan dat hervorming van het woonbeleid mogelijk is zonder dat de koopkracht van huishoudens er onder lijdt en zonder dat de beschikbaarheid van goede en betaalbare woningen voor mensen met een smalle beurs gevaar loopt. Voortbouwend op eerdere analyses van OESO, IMF en nationale adviesorganen wordt een samenhangend plan voor zowel de huurmarkt als de koopmarkt gepresenteerd. Door ruim de tijd te nemen voor de hervormingen kunnen vertrouwensschokken op de woningmarkt en andere markten worden voorkomen. Ervaringen in andere landen die soortgelijke hervormingen hebben doorgevoerd, laten zien dat de huizenmarkt en andere economische sectoren in dat geval geen schade ondervinden. Door duidelijkheid over het doel en de weg er naar toe neemt het vertrouwen in de woningmarkt juist toe.

Hervormingsmaatregelen

Uitgangspunt van het hervormingsbeleid is dat de woningmarkt er is om mensen optimale woonkwaliteit te bieden en niet om allerlei andere doelen te realiseren. De markt moet zodanig functioneren dat mensen het best worden bediend ongeacht hun voorkeur voor huur of koop en ongeacht hun inkomen. Het hervormingsplan omvat maatregelen om zowel de aanbod- als de vraagzijde van de markt beter te laten werken.

1. Een goede werking van de markt begint met voldoende woningaanbod van de juiste kwaliteit op de juiste plek. Nationale en lokale regelgeving die ten koste gaat van de kwantiteit of kwaliteit van het woonaanbod, wordt herzien. Overbodige regels kunnen worden afgeschaft, planningprocedures worden versneld. De flexibiliteit in vergunningprocedures en bouwprocessen wordt vergroot, opdat de woningmarkt zich sneller kan aanpassen aan veranderende eisen van de samenleving.
2. Het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt versoepeld. Er komt meer ruimte voor kleinschalige bouwlocaties, ook in en rond de grote steden en in

het Groene Hart. Beslissingen over ruimtelijke ontwikkeling (inclusief behoud van de bestaande situatie) dienen beter te worden onderbouwd met maatschappelijke kostenbatenanalyses waarin de voor- en nadelen van bebouwing en open ruimte zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

3. Gemeentelijke grondexploitaties worden openbaar gemaakt, waardoor de transparantie van het lokale beleid toeneemt. Kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van werkelijk gemaakte kosten. Dit geldt zowel voor de verwervingskosten van ruwe bouwgrond als voor bouwen en projectkosten. Kruissubsidiëring tussen en binnen projecten wordt uitgebannen.
4. De fiscale bevordering van het eigenwoningbezit wordt geleidelijk afgebouwd. De eigen woning verhuist naar box 3 van de inkomstenbelasting. Hiervoor wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende de overgangperiode wordt de (negatieve) heffing in box 1 stapsgewijs met 4% per jaar afgebouwd en wordt de heffing in box 3 met 4% per jaar opgebouwd. De transformatie gaat van start in 2016 en is voltooid in 2040.
5. De huurregulering wordt geleidelijk afgeschaft, waardoor huren zich naar marktconform niveau ontwikkelen. Ook voor deze transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende deze periode stijgen de huren met gemiddeld 2,5% boven inflatie.
6. De koopkrachteffecten van bovenstaande maatregelen worden gecompenseerd door verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting en verhoging van de algemene heffingskorting.
7. Voor huishoudens die door de daling van de woningprijzen met een hoog restschuld risico worden geconfronteerd, wordt een tijdelijke voorziening in het leven geroepen om dit risico te verzekeren.
8. De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft.
9. De huurtoeslag verdwijnt en wordt vervangen door een eigendomsneutrale woontoeslag. Voor huishoudens met een inkomen tot € 11.500 bedraagt de woontoeslag € 3000 per jaar. Voor huishoudens met een inkomen tussen € 11.500 en € 24.500 neemt de woontoeslag lineair af tot nul. Voor de transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken.
10. Woningcorporaties stoten een derde van hun woningvoorraad af. De opbrengsten hiervan worden gestort in een speciaal fonds voor de volkshuisvesting. Middelen uit dit fonds worden bestemd voor de hervorming van het woonbeleid, in het bijzonder de financiering van de woontoeslag.

Gevolgen voor de woningmarkt

Door het afschaffen van de fiscale voordelen en woonsubsidies wordt wonen duurder. Voor huiseigenaren nemen de woonlasten met gemiddeld 18% toe. Dit leidt op lange termijn tot een daling van de huizenprijzen met 12%. De prijs van een gemiddelde koopwoning, die in 2009 op € 293.600 lag, daalt hierdoor – bij gelijkblijvende overige omstandigheden – naar € 258.100 (in reële prijzen).

Ook op korte termijn zijn er al effecten, omdat aspirant-kopers beseffen dat woonlasten in de toekomst zullen stijgen. Direct na de aankondiging van de maatregelen dalen de huizenprijzen met 9%. Vervolgens zakken ze geleidelijk verder tot rond 2040 een minimum wordt bereikt van 21% onder het huidige niveau. Daarna zet herstel in, totdat de prijzen zich uiteindelijk stabiliseren op een niveau dat 12% onder het huidige niveau ligt.

Huren stijgen sterker dan woonlasten voor eigenwoningbezitters, omdat niet alleen de huurtoeslag, maar ook de huurregulering vervalt. Op de lange termijn vervallen alle impliciete en expliciete subsidies en betalen zowel kopers als huurders de marktprijs. De woonlasten van huur- en koopwoningen worden dan aan elkaar gelijk. Ook woningcorporaties gaan markthuren in rekening brengen. De netto huur van een gemiddelde corporatiewoning stijgt hierdoor van € 4300 naar € 8200 per jaar.

De gevolgen voor de koopkracht worden gecompenseerd door tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting en door introductie van de woontoeslag. Omdat wonen duurder wordt, gaat het gemiddelde huishouden minder 'woondiensten' consumeren en meer andere goederen en diensten. Per saldo verbetert het besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten met 2% in de eindsituatie. Met name kopers gaan minder woondiensten consumeren; huurders kiezen juist wel voor hogere woningkwaliteit. Dat is mogelijk, omdat door het wegvallen van de huurbepalingen het zowel voor woningcorporaties als commerciële verhuurders veel aantrekkelijker wordt om in huurwoningen te investeren. Het aanbod van huurwoningen neemt toe en de rantsoenering op de huurmarkt verdwijnt.

De daling van de huizenprijzen kan een probleem vormen voor kopers die zich net diep in de schuld hebben gestoken en door onvoorziene omstandigheden hun huis snel weer moeten verkopen. Zij dreigen met een

restschuld te blijven zitten. In 2009 waren er 725.000 huishoudens bij wie de (bruto) hypotheekschuld de (WOZ)-waarde van de woning overtrof. Als huizenprijzen met 9% dalen, neemt dit aantal tot bijna een miljoen toe. De restschuldbroblematiek concentreert zich vooral bij huizenbezitters in de goedkopere woningmarktsegmenten (relatief lage WOZ-waarden). Het aantal gedwongen verkopen kan daardoor toenemen.

Op dit moment doen zich in Nederland jaarlijks rond de 2000 gedwongen verkopen voor. Dit is in internationaal perspectief en vergeleken met het aantal woningtransacties buitengewoon weinig, al vertoont het aantal de laatste jaren wel een stijging. In ongeveer tweederde van de gevallen biedt de Nationale Hypotheek Garantie uitkomst bij het vereffenen van schulden. Dit rapport pleit voor uitbreiding van het NHG-instrumentarium om restschuldrisico bij gedwongen verkoop te voorkomen. Het gaat dan om een (vrijwillige) verzekering voor de tijdelijke toename van restschuldrisico bij hervorming van het woonbeleid. Wanneer nominale huizenprijzen als gevolg van de inflatie stijgen, verdwijnt op termijn het restschuldrisico en wordt de faciliteit overbodig.

Door de introductie van een marktgericht huurbeleid stijgen de huurinkomsten van woningcorporaties en andere verhuurders. Bij gelijkblijvend woningbezit nemen de huurinkomsten op lange termijn met circa € 9,4 miljard toe. In een geliberaliseerde huurmarkt ligt het echter niet voor de hand dat de corporatiesector méér woningen bezit dan passen bij de doelgroep. Dit betekent dat woningcorporaties op termijn ongeveer een derde van hun woningbezit tegen marktwaarde afstoten. In dat geval nemen de huurinkomsten uit het resterende bezit met ruim € 6 miljard toe. Bij een vpb-tarief van 25% vloeit hiervan € 1,5 miljard toe aan de overheid. De woningen die corporaties tegen marktwaarde afstoten, leveren een aanzienlijke boekwinst op. Wanneer de opbrengsten in een speciaal daarvoor op te richten volkshuisvestingsfonds worden gestort, ontstaat een fonds van € 86 miljard. De jaarlijkse opbrengsten van dit fonds – in de orde van € 3 miljard – dienen voor de volkshuisvesting te worden aangewend, bijvoorbeeld voor de financiering van de woontoeslag.

Hervorming van het woonbeleid is niet bedoeld als bezuinigingsmaatregel. De besparingen die de overheid realiseert door het afschaffen van de woonsubsidies worden volledig teruggesluisd in de vorm van belastingverlagingen (inkomstenbelasting en overdrachtsbelasting). De kosten van de nieuw in te voeren woontoeslag kunnen worden gefinancierd

uit extra opbrengsten uit belastingheffing bij verhuurders. Op deze wijze kan de hervorming van het woonbeleid budgettair neutraal worden uitgevoerd. Inverdieneffecten die ontstaan door een betere werking van de arbeidsmarkt en hogere belastinginkomsten zijn hierin niet inbegrepen.

Voor de samenleving als geheel leveren de hervormingen aanzienlijke welvaartswinsten op. Huishoudens slagen er beter in hun woonwensen te vervullen, wachtlijsten in de huursector verdwijnen en er zijn minder kosten verbonden aan verhuizen. Op de arbeidsmarkt nemen het arbeidsaanbod en de productiviteit toe, wat gepaard gaat met hogere inkomens. De keuze tussen huren en kopen wordt eenvoudiger en prikkels om de eigen woning met schuld te financieren worden minder, waardoor risico's van overkreditering afnemen. De totale voordelen hiervan bedragen minimaal € 6 miljard per jaar. Daar staan nadelen tegenover voor huizenbezitters die een deel van hun overwaarde zien verdwijnen.

Tot slot

Een woningmarkt die wordt bevrijd van ondoelmatige regelgeving en subsidies biedt huishoudens meer keuzevrijheid, heft het onderscheid tussen huur en koop op, vermindert de financiële kwetsbaarheid, ontlast de overheidsfinanciën en vergroot de economische dynamiek. Zo'n beleid effent de weg naar een woningmarkt die werkt.

Wonen naar keuze

Inleiding

De woningmarkt in Nederland functioneert gebrekkig. In de koopsector is er onvoldoende aanbod van de juiste woningen op de juiste plaats, niet alleen in kwantiteit maar ook in kwaliteit. Het prijsniveau ligt hoog, wat gepaard gaat met aanzienlijke financiële risico's. Voor starters is het moeilijk een betaalbare woning te vinden. Ook in de huursector is er onvoldoende aanbod van de juiste woningen op de juiste plaats. Kunstmatig lage huren leiden tot onvoldoende doorstroming ('scheefwonen') en verstoren het gelijke speelveld tussen woningcorporaties en particuliere verhuurders. Lange wachtlijsten maken het moeilijk een passende woning te vinden. Op de markt voor bouwlocaties heerst gebrek aan transparantie en concurrentie. Bij nieuwbouwprojecten zorgen kostenverevening en kruissubsidiëring voor marktverstoringen. Tussen de koop- en de huursector is een grote kloof ontstaan en in beide sectoren belemmeren *insider/outsider*-problemen de toegankelijkheid.

Via regulering en subsidiëring probeert de overheid voor iedereen in passende en betaalbare huisvesting te voorzien. Dit beleid gaat gepaard met omvangrijke subsidiestromen. Slechts een klein deel van de subsidies kan worden gerechtvaardigd als correctie op marktfalen. De subsidies moeten worden opgebracht door belastingbetalers en zorgen voor hogere belastingtarieven en huizenprijzen, met alle versturende effecten van dien. De problemen op de woningmarkt werken ook door op de arbeidsmarkt en andere markten (congestie, milieu). Per saldo resulteert het woonbeleid in aanzienlijke welvaartsverliezen..

In de afgelopen jaren zijn talrijke rapporten verschenen waarin de woningmarkt en het woonbeleid worden geanalyseerd. Al deze rapporten komen tot de conclusie dat hervorming van het Nederlandse woonbeleid belangrijke welvaartswinsten kan opleveren. Ook benadrukken alle rapporten dat een lange transitieperiode nodig is om schokeffecten te vermijden. Abrupte ingrepen in bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en de financiering van de sociale huursector hebben zodanige vermogens- en vertrouwenseffecten dat de woningmarkt (verder) ontwricht kan raken, met ernstige macro-economische gevolgen.

Ondanks de brede consensus onder economen en andere beleidsadviseurs hebben achtereenvolgende kabinetten het niet aangedurfd om structurele hervormingen in het woonbeleid door te voeren. Politieke partijen zijn bang

voor stemmenverlies als zij maatregelen voorstellen die huurders of kopers in hun portemonnee kunnen raken. Dat op langere termijn iedereen beter af is met een beter functionerende woningmarkt, is moeilijk in politieke munt om te zetten zolang grote groepen kiezers vrezende schade te lijden van hervormingsmaatregelen. Hierdoor is het beleid in een impasse geraakt.

De Vereniging Eigen Huis (VEH) acht hervormingen in het Nederlandse woonbeleid noodzakelijk en pleit voor een integraal toekomstplan dat zowel de koop- als de huursector omvat. Daarbij acht de VEH een langdurig overgangstraject noodzakelijk om vertrouwensschokken en grote vermogenseffecten te voorkomen. Omdat effectief economisch beleid niet alleen een kwestie van kosten en baten, maar ook van draagvlak is, moeten hervormingsplannen kunnen steunen op een breed maatschappelijk en politiek draagvlak. VEH wil als belangrijke partij op de woningmarkt actief bijdragen aan de formulering van beleid dat de impasse op de woningmarkt kan helpen doorbreken. Tegen deze achtergrond heeft VEH aan NYFER gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren, waarin de volgende vragen centraal staan:

1. Wat zijn de economische effecten van het huidige woonbeleid? Wie profiteert daarvan en in hoeverre staan deze ‘rents’ hervormingen in de richting van een efficiënt woonbeleid in de weg?
2. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak te creëren voor hervormingen die leiden tot een beter functionerende woningmarkt?

In dit rapport worden de contouren geschetst van een integrale hervorming van het woonbeleid.

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 1 bespreekt de belangrijkste problemen op de woningmarkt en analyseert waardoor die worden veroorzaakt. Ook wordt besproken waarom de overheid ingrijpt in de woningmarkt en wat de effecten daarvan zijn. Hoofdstuk 2 schetst het perspectief van een woningmarkt die beter inspeelt op de wensen van burgers en bespreekt hoe we geleidelijk, zonder grote maatschappelijke verstoringen, vanuit de huidige situatie naar een doelmatiger functionerende woonmarkt kunnen komen. Hoofdstuk 3 analyseert de gevolgen van een integrale hervorming van het huidige woonbeleid, zowel op de korte als op de lange termijn. Het beschrijft niet alleen de gevolgen voor de woningmarkt als geheel, maar ook voor afzonderlijke huishoudentypen en

inkomensgroepen. De hoofdstukken 4, 5 en 6 zoomen dieper in op organisatorische en institutionele kwesties die bij hervorming van het woonbeleid aan de orde zijn. Hoofdstuk 4 bespreekt politiek-economische aspecten. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de rol van woningcorporaties. Hoofdstuk 6 schetst hoe hervormingen in de grondmarkt en het ruimtelijke-orderingsbeleid kunnen bijdragen aan doelmatiger woonbeleid.

Dit rapport bouwt voort op eerdere analyses van onder meer de OESO, het Centraal Planbureau, de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen van de SER, de VROM-Raad, de Raad van Economische Adviseurs, de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde en andere instanties. Waardevolle elementen uit deze analyses zijn hier samengevoegd tot een concreet voorstel voor integrale hervorming van het woonbeleid.

Wonen naar keuze

1 De gebrekkige werking van de woningmarkt

De woningmarkt in Nederland functioneert gebrekkig. Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste problemen en analyseert waardoor die worden veroorzaakt. Daarna komt aan de orde waarom de overheid ingrijpt in de woningmarkt en wat de gevolgen daarvan zijn. Ten slotte wordt besproken hoe het overheidsbeleid de welvaart beïnvloedt.

1.1 Woningmarktbeleid in Nederland

De overheid in Nederland houdt zich intensief bezig met de woningmarkt. Doel is ervoor te zorgen dat er voor iedereen passende en betaalbare huisvesting beschikbaar is. De zorg voor voldoende woonegelegenheden is in de grondwet verankerd.¹ De belangrijkste instrumenten van het woonbeleid zijn:²

Aanbodkant

- *Productieafspraken.* Afspraken met (stedelijke) regio's over aantallen nieuw te bouwen woningen.
- *Woningcorporaties.* Wetgeving en beleid ten aanzien van woningcorporaties. Woningcorporaties zijn private instellingen met een publieke opdracht op het gebied van de volkshuisvesting. Zij bezitten gezamenlijk 2,4 miljoen wooneenheden en realiseren jaarlijks ongeveer 40% van de woningproductie tegen sterk gereduceerde prijzen.
- *Ruimtelijkeordenings- en milieubeleid.* Planning van woningbouwlocaties en uitwerking daarvan in bestemmingsplannen.
- *Grondbeleid.* Instrumenten voor gemeenten om grond te verwerven en/of bestemmen voor woningbouw en kosten te verevenen.
- *Kwaliteitseisen.* Minimumeisen aan de kwaliteit van woningen. De eisen hebben onder meer betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.
- *Stedelijke vernieuwing.* Investeringsbudgetten om (groot)stedelijke problemen aan te pakken. De inspanningen richten zich met name op bepaalde wijken waar veel maatschappelijke problemen samenkomen.

¹ Artikel 22, lid 2 Grondwet: "bevordering van voldoende woonegelegenheden is voorwerp van zorg der overheid".

² CSED, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 25-27.

Vraagkant

- *Huurregulering*. Huurbescherming en prijsregulering op de huurmarkt. Van de totale huurwoningvoorraad valt 94% onder de regulering.
- *Woonruimteverdeling*. Beleidsregels om sociale huurwoningen aan bewoners uit de doelgroepen toe te wijzen.
- *Vraagsubsidie voor huurders*. Inkomensondersteuning voor huurders met een laag inkomen en een relatief hoge huur.
- *Vraagsubsidie voor eigenaarbewoners*. Fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten en vrijstelling van de eigen woning voor vermogensrendementheffing.
- *Starterssubsidies/-leningen*. (Tijdelijke) financiële tegemoetkomingen voor koopstarters.
- *Hypotheekgarantie*. Waarborgen aan hypotheekverstrekkers dat aan betalingsverplichtingen wordt voldaan. Dankzij deze waarborgen kan rentekorting op de hypotheeksom worden verleend; de overheid functioneert hierbij als achtervang.
- *Overdrachtsbelasting*. Belastingheffing bij de overdracht van onroerend goed (6% van de koopsom).³

Ondanks de intensieve bemoeienis van de overheid met de woningmarkt, functioneert deze markt niet goed.⁴ Sterker, de overheidsbemoeienis is zelf een belangrijke oorzaak van problemen geworden. Deels omdat problemen niet effectief zijn aangepakt, deels omdat de aanpak te partieel was, waardoor elders nieuwe problemen ontstonden die weer nieuw beleid en regelgeving opriepen, en deels omdat het beleid inconsistent was. De opeenstapeling van wet- en regelgeving heeft volgens de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) van de SER tot een “inconsistent, ingewikkeld en ineffectief geheel” geleid.⁵ Als Nederland in de gelegenheid zou zijn om het woonbeleid helemaal opnieuw vorm te geven, zou dat zeker niet de vorm aannemen die het nu heeft.

³ Recent is de overdrachtsbelasting tijdelijk verlaagd van 6% naar 2% van de koopsom.

⁴ Zie onder meer de adviezen van REA (2007), KVS (2008), VROM-raad (2008), CPB (2010) en CSED (2010) over hervorming van het woonbeleid.

⁵ CSED, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 27.

1.2 Problemen op de woningmarkt

1.2.1 Gebrekkige afstemming tussen vraag en aanbod

Koopsector

In een goed functionerende woningmarkt reageert het aanbod van woningen adequaat op veranderingen in de vraag. Omdat de planning en bouw van nieuwe woningen tijd kost, zit daar een zekere vertraging tussen, maar op lange termijn behoren vraag en aanbod redelijk met elkaar in evenwicht te zijn. Wanneer het aanbod onvoldoende reageert op de vraag, resulteert dat in prijsstijgingen en kwalitatieve tekortkomingen.

In de periode 1990-2008 is de woningvoorraad in Nederland gegroeid van 5,8 naar 7 miljoen woningen. Desondanks zijn er nog altijd tekorten, met name in en rond steden in de Randstad en in Gelderland en Noord-Brabant.⁶ Andere regio's worden juist geconfronteerd met krimp als gevolg van demografische en economische ontwikkelingen. Volgens de *Woonvisie* van het kabinet zal het aantal huishoudens dat een woning nodig heeft in de komende tien jaar nog toenemen met 500.000 tot 600.000.⁷ In de afgelopen jaren is de nieuwbouwproductie voortdurend achtergebleven bij de noodzakelijk geachte productie.

Belangrijker nog zijn de kwalitatieve verschillen tussen vraag en aanbod van woningen. Het zijn vooral gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars die bepalen wat, waar en hoe er wordt gebouwd. De consument komt er nauwelijks aan te pas. Voor de meeste consumenten is naast de keuze tussen koop of huur, duur of goedkoop, eengezinswoning of appartement, ook de locatie zeer belangrijk: de reistijd naar het werk, het aanbod van voorzieningen, de ontsluiting per auto en openbaar vervoer, de aanwezigheid van groen en water in de buurt, enz. Uit onderzoek blijkt dat verschillen in huizenprijzen voor een belangrijk deel door dit soort factoren kunnen worden verklaard.⁸ In een markt die geleidelijk verschuift van aanbodsturing naar vraagsturing is veel meer aandacht voor een goede aansluiting tussen woonwensen en woonaanbod noodzakelijk.

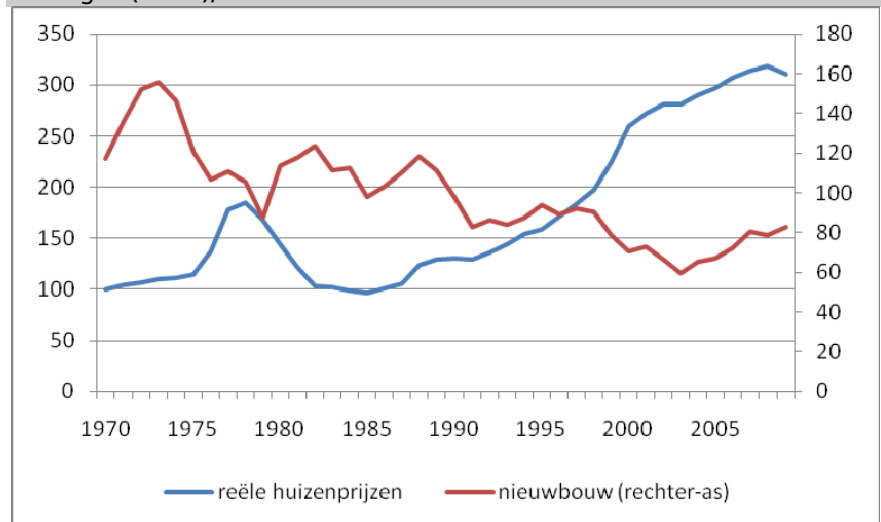
⁶ Den Otter, Van Leeuwen en Vrolijk, 2010: *Primos Prognose 2009. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*.

⁷ Ministerie van BZK, 2011: *Toelichting Woonvisie*, p. 4.

⁸ Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad*.

In Nederland reageert de woningproductie niet of nauwelijks op de vraag. De aanbodelasticiteit wordt in verschillende studies tussen 0 en 0,6 geschat.⁹ In de meeste landen ligt deze aanzienlijk hoger.¹⁰ In een analyse over de periode 1970 tot 2005 concluderen Vermeulen en Rouwendal dat het aanbod van nieuwbouwwoningen in het geheel niet reageerde op prijzen, maar de uitkomst was van een politiek proces, waarbij de woningbehoefte werd afgeleid uit demografische prognoses en het ruimtelijkeorderingsbeleid bepaalde waar de woningen kwamen.¹¹ Het duidelijkst was dat in de jaren negentig, toen de huizenprijzen sterk opliepen: in plaats van een verruiming van het aanbod daalde de nieuwbouwproductie.

Figuur 1.1 Reële huizenprijzen (1970=100) en nieuwbouwproductie van woningen (x1000), 1970-2009



Bron: BIS (huizenprijzen); CBS (nieuwbouwproductie)

Er zijn drie oorzaken waarom het aanbod slecht reageert op de vraag.¹² Ten eerste de beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties als gevolg van de strikte ruimtelijke ordening. Dit wordt algemeen gezien als één van de belangrijkste oorzaken van woningtekorten in grote delen van Nederland

⁹ Vermeulen en Rouwendal, 2007: *Housing supply in the Netherlands*; DNB, 2009: *Effectieve vraagstimulering ter bevordering eigen woningbezit*; Koning et al., 2006: *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*.

¹⁰ Swank et. al., 2002: *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*.

¹¹ Vermeulen en Rouwendal, 2007: *Housing supply in the Netherlands*.

¹² Jókovi et al., 2006: *Nieuwbouwproductie ten tijde van Vinex: een verkenning*.

(met name in de Randstad) en dus van de sterke prijsstijgingen die zich in het verleden hebben voorgedaan.¹³ Omdat er te weinig bouwlocaties beschikbaar komen, is bouwgrond schaars en duur en worden er te weinig woningen gerealiseerd. Als er woningen worden gebouwd, staan die niet op plaatsen die het meest in trek zijn.

Een tweede oorzaak zijn de lange procedures die moeten worden doorlopen voordat een woningbouwproject kan worden gestart. Allereerst moet worden voldaan aan regelgeving ten aanzien van bestemmingsplannen, bouwvergunningen, sloopvergunningen, milieueffectrapportages enz. Daarbovenop komen Europese regels inzake natuur, biodiversiteit, archeologische waarden, luchtkwaliteit (fijnstof) e.d. De woning zelf moet aan allerlei technische eisen voldoen (Bouwbesluit) en gemeenten hanteren daarbovenop vaak nog plaatselijke verordeningen met aanvullende eisen. Bij planprocedures en vergunningaanvragen kunnen omwonenden en andere belanghebbenden bezwaar aantekenen en als het bezwaar wordt afgewezen, kunnen zij daartegen in beroep gaan. Hierdoor is het niet ongebruikelijk dat er tussen de eerste plannen voor een nieuwbouwproject en de uiteindelijke oplevering van de geplande woningen tien jaar of meer verstrijken.

In de derde plaats spelen de verhoudingen op de grondmarkt een belangrijke rol. Omdat bouwgrond schaars is en er maar een beperkt aantal bouwlocaties is aangewezen, beschikken partijen die grond op die locaties in handen hebben, over aanzienlijke marktmacht.¹⁴ Zij kunnen die macht gebruiken om bouwrechten te claimen of hoge prijzen voor de grond te bedingen. Vaak leidt de grondeigendom tot complexe en tijdrovende onderhandelingen tussen grondeigenaren, gemeenten, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en bouwbedrijven. Dit geldt niet alleen voor nieuwbouwlocaties, maar ook voor binnenstedelijke projecten.

Hoge grondkosten beïnvloeden ook de prijs/kwaliteitverhouding van woningen.¹⁵ Sinds 1997 zijn de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen met 77% gestegen. In die zelfde periode namen de grondkosten met 244% toe.¹⁶ Het aandeel van de grondkosten in de stichtingskosten is daardoor gestegen van 20% naar 30%. Dit hangt onder meer samen met de wijze

¹³ VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*, Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

¹⁴ Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de werking van de grondmarkt en de relatie met de woningmarkt.

¹⁵ Jókövi et al., 2006: *Nieuwbouwproductie ten tijde van Vinex: een verkenning*.

¹⁶ NVB, 2010: *Thermometer koopwoningen*, p. 16.

waarop gemeenten prijzen voor bouwrijpe grond vaststellen (de zogenaamde residuelewaardemethode). Volgens deze methode is de waarde van de grond gelijk aan de verkoopprijs van de nieuwbouwwoning minus de bouwkosten. In een situatie waarin de verkoopprijzen van nieuwe woningen hoger zijn dan de bouwkosten, wordt het verschil als ‘Ricardiaanse rent’ in de hoogte van de grondprijs geabsorbeerd.¹⁷ Sterke huizenprijsstijgingen slaan op die manier neer in een sterke stijging van de grondprijzen. Wanneer huizenprijsstijgingen afvlakken of zelfs dalen, zijn de grondopbrengsten veel minder dan vooraf ingeschat en kan de financiële haalbaarheid van projecten in de knel komen. Te meer, omdat gemeenten de ontwikkelingskosten van locaties vaak uit de grondprijs financieren. Om projecten toch financieel rond te breien, worden dan concessies gedaan aan de woningkwaliteit of de kwaliteit van voorzieningen op de betreffende locatie.

De restricties aan het gebruik van grond voor woonbestemming leiden ertoe dat de gemiddelde kavelgrootte van woningen in ons land aanzienlijk kleiner is dan in omliggende landen.¹⁸ Dit beperkt mensen in hun woongenot.

Huursector

Woningcorporaties hebben in het verleden een belangrijke bijdrage geleverd aan de relatief hoge kwaliteit van de woningvoorraad in Nederland. In de huursector zijn woningcorporaties de belangrijkste opdrachtgevers van nieuwbouwprojecten. Op dit moment staat hun positie sterk ter discussie.¹⁹ Een van de punten van kritiek is dat zij hun maatschappelijke taak om te zorgen voor voldoende aanbod van kwalitatief goede, sociale huurwoningen niet waarmaken. Corporaties staan voor het probleem dat investeringen in nieuwbouw vaak niet rendabel zijn, omdat huuropbrengsten als gevolg van de huurprijsregulering ver onder de marktwaarde liggen. Om de ‘onrendabele top’ in de sociale woningbouw te financieren, moeten zij middelen uit andere activiteiten vrijmaken, bijvoorbeeld uit de verkoop van woningen aan huurders. Daarmee zagen zij aan de tak waarop zij zitten. Daarnaast hebben ook woningcorporaties last van de bovengenoemde ontwikkelingen die het moeilijk maken om nieuwbouwprojecten te realiseren. Het resultaat is dat minder huurwoningen beschikbaar komen dan er bij de huidige, ruimschoots onder de marktprijs liggende huren worden gevraagd.

¹⁷ Conijn, 2006: *Dansen op de vulkaan*. Zie ook hoofdstuk 6.

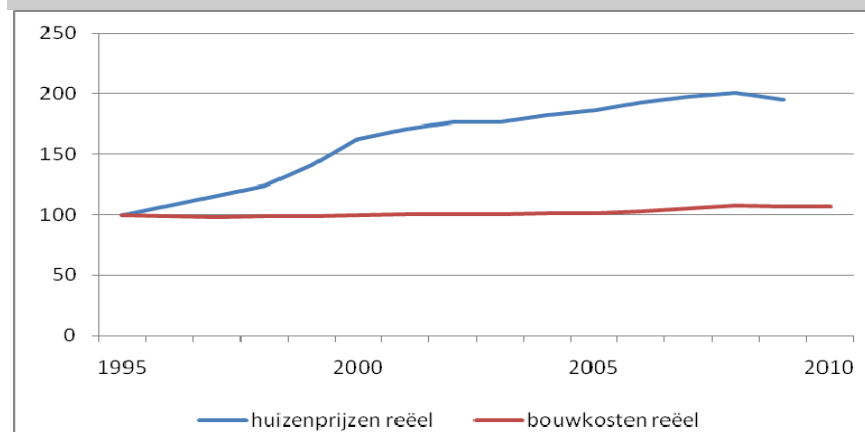
¹⁸ NYFER, 1999: *Grip op de grond*.

¹⁹ Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de positie van corporaties in het woonbeleid.

1.2.2 Hoge huizenprijzen

Het achterblijven van het woningaanbod bij de vraag heeft geleid tot sterke huizenprijsstijgingen. Sinds 1995 zijn de reële huizenprijzen in ons land bijna verdubbeld, terwijl de reële bouwkosten slechts met 6% toenamen (figuur 1.2). In een goed functionerende markt lopen huizenprijzen op lange termijn in de pas met de ontwikkeling van de bouwkosten. Op korte termijn bepalen vooral vraaggerelateerde factoren de ontwikkeling van huizenprijzen.²⁰

Figuur 1.2 Reële huizenprijzen en bouwkosten, 1995-2010

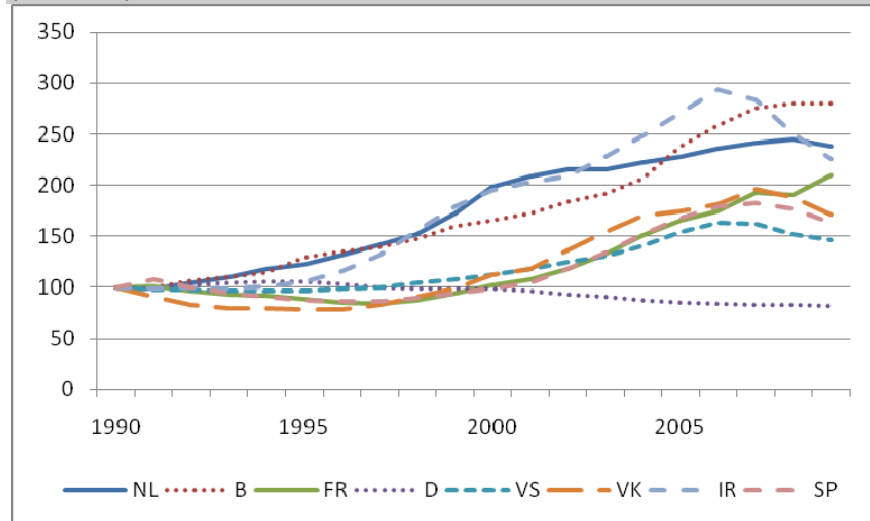


Bron: BIS (huizenprijzen 1995-2005); OECD (huizenprijzen 2005-2009); CBS (bouwkosten)

Ook internationaal vergeleken zijn de reële huizenprijzen in ons land sinds 1990 sterk gestegen (figuur 1.3). Tussen 1990 en 2000 verdubbelden de reële huizenprijzen; daarna was de prijsstijging gematigder. In veel andere landen zijn de prijzen juist na 2000 sterk gaan oplopen. In Duitsland zijn de reële huizenprijzen sinds 1990 gedaald.

²⁰ De Vries, 2010: *Measuring and explaining house price developments*.

Figuur 1.3 Internationale vergelijking ontwikkeling reële huizenprijzen (1990=100)



Bron: BIS; OECD

Normaliter zou men verwachten dat de hoge huizenprijzen de vraag naar woningen zouden afremmen, maar dat is niet gebeurd. Een belangrijke reden is de sterke toename van het aantal tweeverdieners, waardoor het huishoudinkomen toenam en een hogere hypotheek mogelijk was. Daarnaast zorgden financiële innovaties, zoals spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken, voor een grotere leencapaciteit. Voorts hebben de sterke rentedalingen sinds 2000 een duit in het zakje gedaan.

De vraag naar huizen is ook gestimuleerd door overheidsbeleid: met name de volledige aftrekbaarheid van de hypotheekrente tegen het progressieve tarief van de inkomstenbelasting. In geen enkel land wordt het eigenwoningbezit zo sterk gestimuleerd met fiscale tegemoetkomingen als in Nederland.²¹ Ook in de huursector wordt het wonen met forse subsidies gesubsidieerd (zie par. 1.2.8). Omdat de sterke toename van de vraag niet gepaard is gegaan met een navenante verruiming van het aanbod, heeft het beleid zich bijna één op één vertaald in hogere huizenprijzen.²²

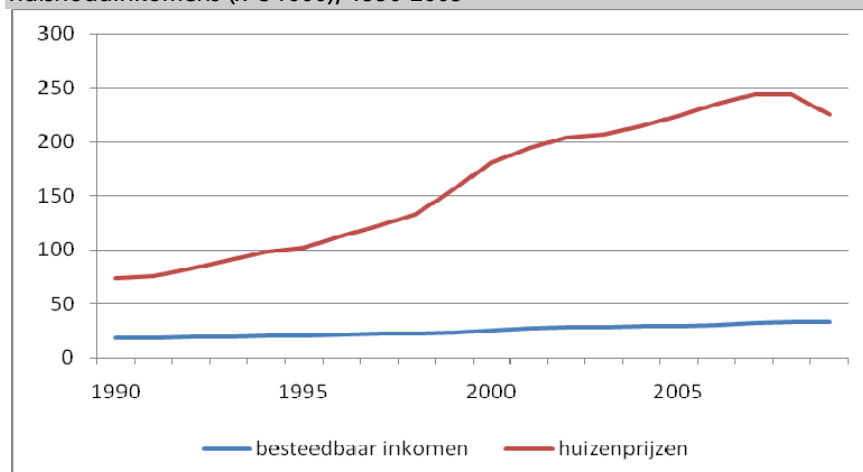
²¹ Briene et al., 2005: *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*, p. 33.

²² Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

1.2.3 Toenemende woonlasten

De gemiddelde huizenprijzen zijn in de afgelopen twintig jaar ook veel sterker gestegen dan de inkomens. In 1990 lag de gemiddelde verkoopprijs van een woning (bestaande bouw) op vier keer het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen; in 2009 was deze verhouding gestegen tot 6,7 (figuur 1.4) Met andere woorden, woningen zijn relatief duur geworden.

Figuur 1.4 Gemiddelde huizenprijzen* en gemiddelde besteedbare huishoudinkomens (x € 1000), 1990-2009



Bron: NVM (huizenprijzen); CBS (besteedbare inkomens).
* gemiddelde transactieprizen van woningen bestaande bouw.

In een onderzoek naar 159 stedelijke woningmarkten in zes Angelsaksische landen definiëren Cox en Pavletich de betaalbaarheid van woningen als de verhouding tussen de mediane verkoopprijs van woningen en het mediane bruto inkomen van alle huishoudens in de betreffende woningmarkt.²³ Als de verhouding tussen huizenprijzen en huishoudinkomens tussen drie en vier ligt, beschouwen Cox en Pavletich de woningmarkt als ‘redelijk betaalbaar’, bij een verhouding tussen vier en vijf noemen zij de woningmarkt ‘moeilijk betaalbaar’ en als de verhouding vijf of meer bedraagt spreken zij van een ‘ernstig onbetaalbare’ woningmarkt.

²³ Cox en Pavletich (2007), geciteerd in Besseling et al. (2008). Cox en Pavletich houden in hun analyse geen rekening met subsidiëring van woonlasten zoals in Nederland, maar ook in de VS, op grote schaal plaatsvindt.

Voor heel Nederland lag de verhouding tussen de mediane huizenprijs en het mediane huishoudinkomen in 2006 op 6,8.²⁴ Hiermee is de Nederlandse woningmarkt volgens de maatstaven van Cox en Pavletich ‘ernstig onbetaalbaar’. Met een verhoudingsgetal van 7,7 is de regio Amsterdam de minst betaalbare, gevolgd door Eindhoven (7,3) en Utrecht (7,1). Alleen steden als Los Angeles, Sydney, Londen en San Francisco zijn nog minder betaalbaar dan Amsterdam. New York is met een verhoudingsgetal van 7,2 betaalbaarder dan Eindhoven.

Cox en Pavletich wijzen ook op het verband tussen betaalbaarheid en het ruimtelijkeordeningsbeleid. Hoe restrictiever dit beleid is, hoe minder betaalbaar de woningen. In paragraaf 1.2.1 is al uiteengezet dat het ruimtelijkeordeningsbeleid in Nederland een belangrijke verklaring vormt voor de sterke stijging van de huizenprijzen.

Als huizenprijzen sterker stijgen dan het inkomen, heeft dat gevolgen voor de woonlasten. In de afgelopen jaren zijn de woonuitgaven (incl. uitgaven aan gas, water, licht en lokale heffingen) voor zowel huurders als kopers toegenomen. Huurders hadden in 2009 een netto woonquote²⁵ van 37%, kopers een woonquote van 26%.²⁶ Eigenwoningbezitters hebben hogere woonlasten dan huurders, maar omdat hun gemiddelde inkomen aanzienlijk hoger ligt, is hun woonquote lager.²⁷

1.2.4 Financiële risico's

Als huizenprijzen hoog zijn, moeten mensen hoge hypotheek nemen om een eigen woning te bemachtigen. De lage rente, stijging van het inkomen, toename van het aantal tweeverdieners, nieuwe hypotheekvormen en de hypotheekrenteaftrek hebben dat mogelijk gemaakt. Uitstaande hypotheekschulden zijn in de afgelopen twintig jaar geëxplodeerd van minder dan € 100 miljard naar meer dan € 600 miljard. Nederland is internationaal koploper wat betreft de verhouding tussen uitstaande hypotheekschulden en het bbp (figuur 1.5).

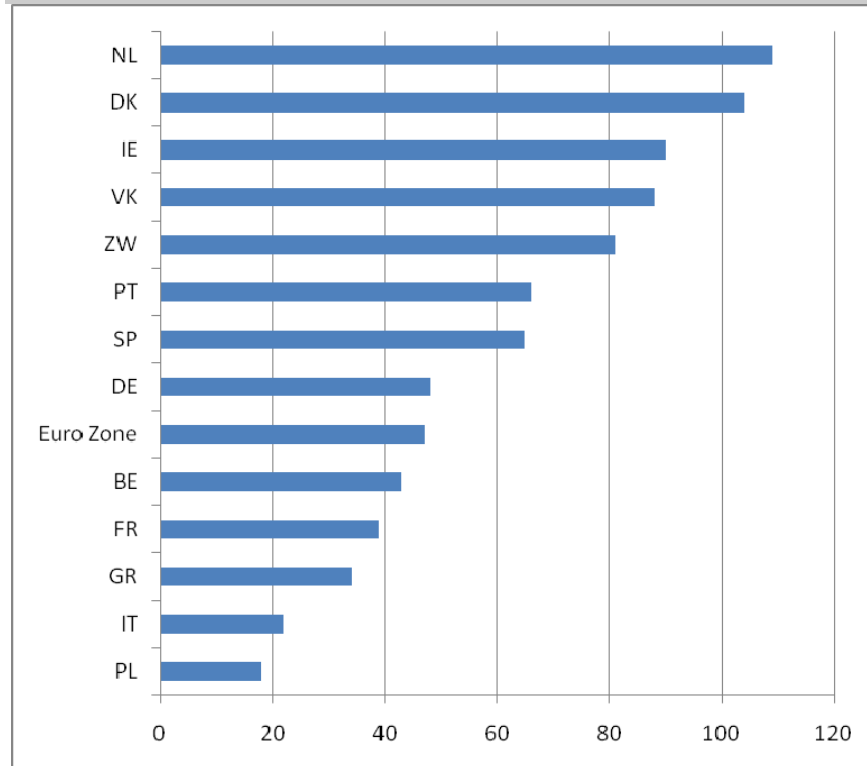
²⁴ Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

²⁵ Huur en bijkomende woonuitgaven als percentage van het netto huishoudinkomen. Bijkomende woonuitgaven zijn uitgaven aan nutsbedrijven en heffingen van gemeenten en waterschappen.

²⁶ Ministerie van VROM en CBS, 2010: *Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*.

²⁷ Cijfers over woonquotes zijn niet helemaal vergelijkbaar, omdat kosten voor onderhoud en verbetering van de woning niet worden meegeteld in de woonquote van eigenwoningbezitters.

Figuur 1.5 Uitstaande hypotheekschuld in % van het bbp, vierde kwartaal 2009



Bron: NYFER o.b.v. EMF (hypotheekschuld) en Eurostat (BBP)

De hoge hypotheekschuld houdt financiële risico's in, al staan tegenover de hypotheekschuld ook grote vermogens van huishoudens. Vooral starters met een tophypotheek vormen een risicogroep, zeker als zij voor een aflossingsvrije hypotheek en/of variabele rente kiezen. Volgens schattingen van de AFM lopen 370.000 huishoudens bij stabiele huizenprijzen een restschuld risico.²⁸ Bij deze huishoudens overtreft de hypotheekschuld de actuele verkoopwaarde van het huis. Als zij bijvoorbeeld ten gevolge van werkloosheid, echtscheiding of ziekte hun inkomen zien teruglopen en gedwongen worden hun huis te verkopen, is de opbrengst onvoldoende om de hypotheekschuld af te lossen. Zouden de huizenprijzen met 10% dalen, dan groeit dit aantal volgens de AFM tot 560.000 huishoudens. Bij een daling van de huizenprijzen met 20% telt de groep die potentieel risico loopt 720.000 huishoudens.

²⁸ Brosens, 2009: 'Hypotheekrisico's van huizenbezitters'.

Een andere risicogroep vormen huishoudens bij wie de hypotheekschuld hoog is ten opzichte van het bruto jaarinkomen. De Gedragscode Hypothecaire Financiering schrijft normen voor betreffende de verhouding tussen hypotheeklening en inkomen, maar omdat in het verleden soepel met deze normen werd omgesprongen, konden veel huishoudens (met name starters) hypotheekleningen afsluiten die boven de normen uitgaan.²⁹ Overigens zijn er, ook bij de huidige daling van de huizenprijzen, zeer weinig huishoudens die hun financiële verplichtingen niet nakomen. Het aantal gevallen waarin de bank tot executieverkoop van de woning moet overgaan omdat rente en aflossingen niet kunnen worden voldaan, ligt op jaarbasis op 0,05% van de totale koopwoningvoorraad.³⁰

De omvangrijke hypotheekschuld kan ook een bedreiging vormen voor de macro-economische stabiliteit. Het woningbezit maakt een substantieel deel uit van het particuliere vermogen en hypotheekportefeuilles vormen een belangrijk onderdeel van de activa van banken. Schommelingen hierin kunnen gevolgen hebben voor het consumentenvertrouwen en/of het vertrouwen in het bancaire systeem. In extreme gevallen kunnen zij zelfs de gehele economie infecteren, zoals de recente financiële crisis heeft bewezen.

1.2.5 Problemen voor koopstarters

De sterke prijsstijgingen van koopwoningen hebben het voor starters op de woningmarkt moeilijk gemaakt een koopwoning te bemachtigen.

Tussen 1990 en 2010 is het aandeel koopwoningen in de woningvoorraad toegenomen van 45% tot bijna 60%. Toch heeft Nederland in vergelijking met andere Europese landen nog steeds een relatief gering aandeel koopwoningen. Alleen in Duitsland, Zweden en Denemarken bezitten minder mensen een eigen woning.³¹ De Nederlandse overheid streeft ernaar het aandeel koopwoningen in de nabije toekomst te laten toenemen tot 65% van de woningvoorraad.

Starters die een koopwoning willen betrekken, zijn doorgaans jong en staan aan het begin van hun carrière. Zij hebben nog niet veel eigen vermogen en

²⁹ Recent heeft de AFM de naleving van de GHF-normen aangescherpt. Alleen in uitzonderlijke gevallen is het nog mogelijk hogere leningen te verstrekken. Diverse banken hebben boetes ontvangen voor het niet naleven van de GHF-normen.

³⁰ Rabobank, 2011: *Kwartaalbericht woningmarkt*, februari 2011, p. 11.

³¹ OTB, 2010: *Housing statistics in the European Union 2010*.

hun inkomen is nog relatief laag. Zij moeten zich diep in de schulden steken om hun droom te realiseren. Hoe hoger de huizenprijzen door de combinatie van vraagsubsidiëring en aanbodbeperking worden opgedreven, hoe moeilijker het voor starters wordt om de koopwoningmarkt te betreden.

Starters op de koopwoningmarkt zijn jaarlijks goed voor zo'n 20% van alle transacties.³² Als starters zich geen eigen woning kunnen permitteren en dus wegblijven van de koopmarkt, heeft dat gevolgen voor de gehele markt, omdat dan ook de doorstroming van goedkopere naar duurere (nieuwbouw)woningen stagneert. Uit onderzoek blijkt dat elke doorstromer circa drie verhuisbewegingen elders in de keten mogelijk maakt.³³

Recent zijn de toetredingsbarrières voor koopstarters verhoogd door het vervallen van koopsubsidies en startersleningen en door strengere eisen aan de hypotheekverstrekking. De maximale hypotheeklening mag vanaf 1 augustus 2011 niet méér bedragen dan 106% van de waarde van de woning (koopsom plus 6% kosten koper) en voor hypotheek met NHG-garantie 108%.³⁴ Daarnaast is de AFM strenger gaan toezien op naleving van de Gedragscode Hypothecaire Financiering, die eisen stelt aan de maximale leencapaciteit gegeven het inkomen en de samenstelling van het huishouden. Slechts bij hoge uitzondering wordt het nog toegestaan van de normen af te wijken, waar in het verleden, met name bij starters, overschrijdingen van de norm zeer frequent voorkwamen. Een andere nieuwe regel is verplichte aflossing van ten minste de helft van de hypotheek binnen dertig jaar, ook voor hypotheek zonder NHG-garantie. Al deze maatregelen beperken de leencapaciteit van starters.

1.2.6 Wachtlijsten in de huursector

Ook in de huursector is het voor starters moeilijk een passende woning te vinden, maar daar zit het probleem niet in de hoge prijzen (huren), maar in de gebrekkige doorstroming en de lange wachtlijsten. Om de betaalbaarheid van het wonen te bevorderen, zijn jaarlijkse huurverhogingen door de overheid aan een maximum gebonden. De huurregulering geldt voor het overgrote deel van de huurwoningen die in handen zijn van woningcorporaties. Daarnaast is er een maximaal toegestane huur die wordt

³² Ministerie van VROM/CBS, 2010: *Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*.

³³ Van Gastel, 2011: *Succesvolle verhuisketens? Onderzoek naar verhuispatronen in verschillende landsdelen*.

³⁴ Door de recente verlaging van de overdrachtsbelasting zijn de kosten koper met 4% verlaagd.

bepaald door objectieve kenmerken van de woning zelf. Met deze instrumenten wordt het prijsmechanisme op de huurmarkt nagenoeg uitgeschakeld. Door subsidiëring via lagere grondprijzen en bouwkosten wordt de marktwerking nog verder verstoord. Als gevolg hiervan bedraagt de kale huur van corporatiewoningen gemiddeld 54% van de markthuurl.³⁵ In gebieden waar krapte op de woningmarkt heerst, liggen huren nog verder onder de marktprijs.

Woningtekorten en huurprijsregulering veroorzaken lange wachttijden in de huursector in grote delen van het land, maar het sterkst in de Randstad. Potentiële kopers die wegens ontoereikend aanbod uitwijken naar de huursector, vergroten de druk op de huurmarkt. In Amsterdam bedraagt de gemiddelde wachttijd voor starters ruim zeven jaar.³⁶ Om recht te doen aan de urgentie van de woningbehoefte wordt woonruimte verdeeld op basis van een ingewikkeld stelsel van criteria (woningtoewijzing), waarbij het inkomen van de huurder een belangrijke rol speelt.

Wie eenmaal een goedkope huurwoning heeft bemachtigd, geniet huurbescherming in de vorm van de maximale jaarlijkse huurverhoging, ook wanneer zijn inkomen toeneemt. Dit neemt de prikkel weg om te verhuizen naar een duurdere huurwoning of een koopwoning. Het gevolg is dat veel sociale huurwoningen bezet worden door mensen die daar gezien hun inkomen niet voor in aanmerking komen (het zogenaamde scheefwonen). Volgens schattingen van RIGO Research bedroeg het aantal goedkope 'scheefwoners' in 2006 720.000 huishoudens.³⁷ Het Ministerie van WWI kwam in 2009 op basis van andere definities tot veel lagere cijfers.³⁸

Rantsoenering, wachtlijsten en het complexe systeem van woningtoewijzing geven ook aanleiding tot illegale onderverhuur en fraude.³⁹ De gemeente Amsterdam schat dat 10% van de sociale huurwoningvoorraad illegaal wordt onderverhuurd.⁴⁰ Dit versterkt het effect dat sociale huurwoningen niet worden bezet door de doelgroepen waarvoor ze bedoeld zijn.

³⁵ Romijn en Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*.

³⁶ Gemeente Amsterdam, 2011: Amsterdamse woningmarkt zit op slot. www.amsterdam.nl/wonen

³⁷ Buys en Kromhout, 2007: *Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*.

³⁸ Ministerie van WWI, 2009: *Huurbeleid*.

³⁹ Experian, 2007: *Woonfraude kost woningcorporaties jaarlijks minimaal 11 miljoen euro*.

⁴⁰ Ministerie van WWI, 2009: *Huurbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 27926, nr. 136, p. 8.

1.2.7 Kloof tussen huur- en koopsector

Door het oplopen van de huizenprijzen in de afgelopen decennia hebben huiseigenaren veel overwaarde in hun woning kunnen opbouwen die zij kunnen inzetten voor de financiering van hun volgende woning. Voor starters (*outsiders*) op de woningmarkt daarentegen heeft de huizenprijsstijging het moeilijker gemaakt om een huis te kopen. Om een gemiddelde koopwoning te kunnen financieren, is een inkomen van anderhalf tot twee keer modaal nodig. In regio's met een gespannen woningmarkt, zoals de Randstad, is dat nog meer. Er is een kloof gegroeid tussen hoge kooprijzen enerzijds en kunstmatig lage huurprijzen anderzijds. Voor lage en middeninkomens is die kloof nauwelijks nog te overbruggen. Het gevolg is een gebrekkige doorstroming van de huur- naar de koopsector en omgekeerd. De hoge transactiekosten (overdrachtsbelasting en notaris- en makelaarskosten) bemoeilijken de doorstroming nog verder. Voor mensen met een bescheiden inkomen is kopen nauwelijks een optie vanwege de torenhoge prijzen. Voor mensen met een ruimer inkomen die zouden willen huren, is er geen aanbod vanwege het ontbreken van een volwaardige vrije huursector.

1.2.8 Budgettaire lasten

De vraagstimulering, zowel in de koop- als in de huursector, heeft grote gevolgen voor de overheidsfinanciën.⁴¹ De fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente (gecorrigeerd voor bijtelling eigenwoningforfait) kostte de schatkist in 2010 € 9,1 miljard. Inclusief de vrijstelling kapitaalsverzekering eigen woning en aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (wet-Hillen) komt de aftrek op zo'n € 10 miljard. Vrijstelling van de overwaarde van de eigen woning voor de vermogensbelasting (box 3) voegt daar nog eens zo'n € 7,5 miljard aan toe. Daar staan inkomsten aan overdrachtsbelasting (circa € 3 miljard per jaar) tegenover.⁴² In totaal kost de fiscale behandeling van de eigen woning de overheid ruim € 14 miljard per jaar. Als hypotheeklasten stijgen door een hogere rente, hogere huizenprijzen of stijging van het eigenwoningbezit, zal het budgettaire beslag nog toenemen. Zulke aanslagen op de schatkist verminderen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing.⁴³

⁴¹ Donders et al, 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*.

⁴² Naast overdrachtsbelasting zijn er inkomsten uit BTW op nieuwbouwwoningen, OZB en inkomsten uit grondexploitatie. Deze blijven in onderstaand overzicht buiten beschouwing.

⁴³ Van der Horst, Bettendorf, Draper, Van Ewijk, De Mooij en Ter Rele, 2010: *Vergrijzing verdeeld*.

Tabel. 1.1 Fiscale subsidies voor eigenwoningbezitters, 2010*

	Totaal (€ mrd)	Gemiddeld per hh (€ 1000)
Aftrek hypotheekrente ^a	12,1	3,0
Vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en wet-Hillen ^b	1,0	0,2
Vrijstelling overwaarde box 3 ^c	7,5	1,8
Eigenwoningforfait	-3,0	-0,7
Overdrachtsbelasting ^d	-3,0	-0,7
Totaal	14,6	3,6

* Overzicht betreft alleen de Rijksbegroting.

a. Inclusief aftrek bijkomende kosten hypothecaire lening.

b. De wet-Hillen creëert een aftrekpost bij geen of geringe eigenwoningschuld.

c. 1,2% van vermogen eigen woning minus hypotheekschuld eigen woning (2009); geen correctie toegepast voor vrijstelling box 3-heffing.

d. Vanwege de uitzonderlijk lage opbrengst in 2010 (€ 2,7 miljard) is dit bedrag iets opgehoogd.

Bron: NYFER o.b.v. Miljoenennota 2011.

Met de regulering en subsidiëring in de huursector zijn ook grote bedragen gemoeid. Ongeveer 1,1 miljoen huishoudens ontvangen huurtoeslag. Hiermee was in 2010 een bedrag van € 2,4 miljard gemoeid. Daarbovenop komen impliciete subsidies als gevolg van de huurregulering en het feit dat woningcorporaties vaak niet de maximaal toegestane huren in rekening brengen. Ervan uitgaande dat de huurwaarde van een woning 5,7% van de WOZ-waarde bedraagt⁴⁴ en de gemiddelde corporatiewoning in 2009 een WOZ-waarde van € 164.000 had⁴⁵, kan de markthuur van een gemiddelde corporatiewoning op € 9350 worden gesteld. Volgens de werkgroep brede heroverwegingen bedragen de maximale huren op grond van het woningwaarderingstelsel ('puntenstelsel') 4,5% van de WOZ-waarde, dat wil zeggen € 7380.⁴⁶ Voor de 2,4 miljoen woningen van woningcorporaties impliceert dit een impliciete subsidie van € 4,7 miljard.⁴⁷ Daarnaast nemen veel corporaties genoegen met een lager rendement dan commerciële verhuurders: gemiddeld 4% in plaats van 5,7%.⁴⁸ Dit betekent dat

⁴⁴ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 113.

⁴⁵ WoonOnderzoek Nederland 2009.

⁴⁶ Rapport Brede heroverwegingen, 2010: Hoofdstuk 4. Wonen, beleidsvariant D.

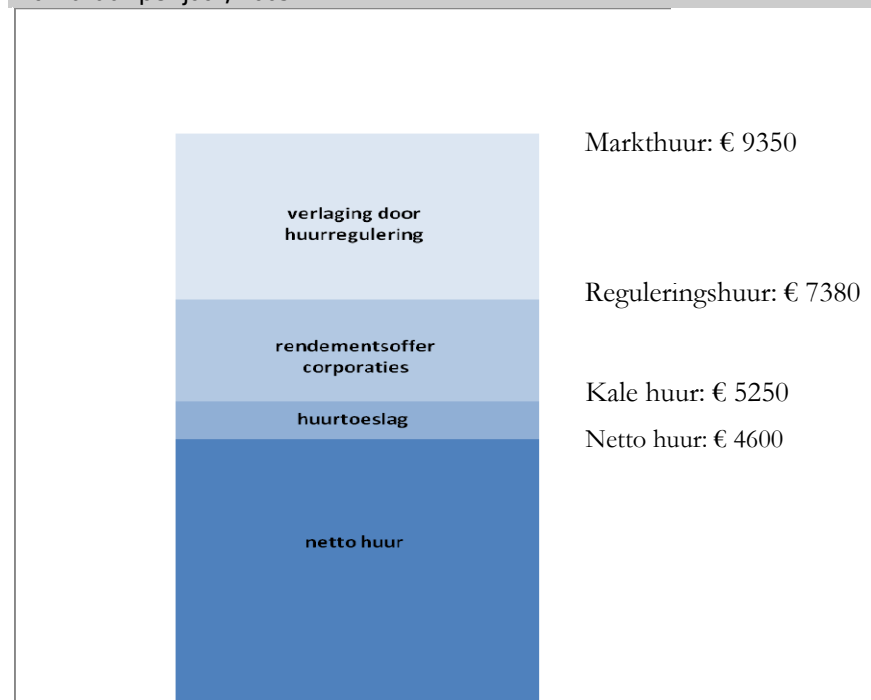
⁴⁷ Ook huurwoningen van commerciële verhuurders vallen onder de huurregulering. De impliciete subsidies die hiermee gemoeid zijn, zijn hier buiten beschouwing gelaten.

⁴⁸ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 108.

corporaties met hun huren nog 0,5% van de WOZ-waarde onder de maximale huren blijven. Dit komt neer op een impliciete subsidie van € 2 miljard aan huurders van corporatiewoningen. Tezamen tellen de im- en expliciete subsidies op tot € 9,1 miljard.⁴⁹ Hiermee ligt de vraagsubsidiëring per huishouden in de huursector in dezelfde orde van grootte als de vraagsubsidiëring in de koopsector.

Figuur 1.6 toont de verhouding tussen de netto huur, de kale huur, de reguleringshuur en de markthuur in 2009. Zouden huurders de commerciële prijs voor hun woning moeten betalen, dan zou de huur meer dan verdubbelen. Tabel 1.2 toont de im- en expliciete subsidies in de huursector.

Figuur 1.6 Samenhang tussen netto huur, kale huur, reguleringshuur en markthuur per jaar, 2009*



* Huurprijzen betreffen een gemiddelde corporatiewoning.

⁴⁹ Het CPB komt tot hogere ramingen van de impliciete subsidies aan huurders: € 14,5 mrd. Romijn en Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*.

Tabel 1.2 Impliciete en expliciete subsidies voor huurders, 2010

	Totaal (€ mrd)	Gemiddeld per hh (€ 1000)
Huurverlaging door huurregulering	4,7	1,9
Rendementsoffer verhuurders	2,0	0,8
Huurtoeslag	2,4	1,0
Totaal	9,1	3,7

Bron: NYFER

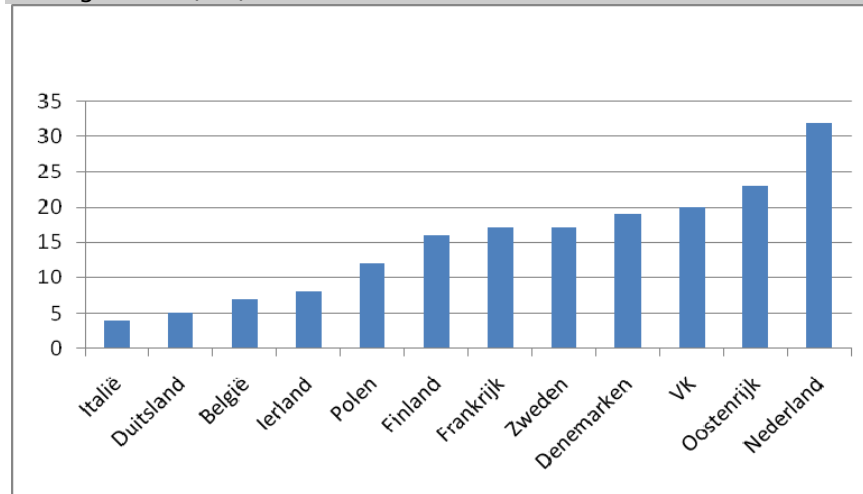
Ook in de huursector treden onbedoelde verdelingseffecten op. Mensen die als gevolg van een inkomensstijging niet meer tot de doelgroep van de sociale verhuur behoren, blijven in hun te goedkope woningen wonen en strijken een fors deel van de impliciete woonsubsidies op.

1.2.9 Topzware corporatiesector

Meer dan driekwart van de huurwoningen in Nederland zijn in handen van woningcorporaties. Deze woningen zijn bestemd voor sociale verhuur aan door de overheid gedefinieerde doelgroepen. De 418 corporaties bezitten 2,4 miljoen huurwoningen.⁵⁰ Dit komt overeen met 32% van de woningvoorraad. Daarmee is de door de overheid gereguleerde (sociale) verhuursector in Nederland groter dan in andere Europese landen (figuur 1.6).

⁵⁰ Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2010., *De corporatiesector in cijfers*.

Figuur 1.6 Sociale huurwoningen[†] als percentage van de totale woningvoorraad, EU, 2008*



[†] Definities van sociale huurwoningen verschillen per land.

*Oostenrijk, Denemarken en Nederland = 2009; Polen = 2007; Frankrijk = 2006; Ierland en VK = 2004.

Bron: OTB, *Housing Statistics in the European Union 2010*.

Corporaties zijn privaatrechtelijke organisaties (meestal stichtingen) met een publieke taak (volkshuisvesting). Zij kunnen die taak uitvoeren, omdat zij over vermogens beschikken die mede met publieke middelen zijn gevormd en omdat zij profiteren van impliciete en expliciete subsidies en garanties.⁵¹ Door hun hybride karakter (tussen markt en overheid) ervaren corporaties niet rechtstreeks de tucht van de markt, terwijl zij evenmin onder rechtstreekse overheidsverantwoordelijkheid vallen.⁵² Het gebrek aan eenduidige aansturing houdt risico's in dat beschikbare middelen (het maatschappelijke vermogen) niet optimaal worden aangewend voor volkshuisvestingsdoelen (in economenjargon: X-inefficiëntie). In de afgelopen jaren is er heftig gediscussieerd over het functioneren van de corporaties, maar dat heeft nog niet tot eenduidige conclusies geleid over de verhoudingen tussen overheid en corporatiesector in het volkshuisvestingsbeleid.

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de rol die corporaties in een toekomstige, minder gereguleerde woonmarkt kunnen spelen.

⁵¹ Donders et al, 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 71.

⁵² Koning en Leuvestein, 2010: *De corporaties uit de verdwijnendriehoek*.

1.2.10 Particuliere verhuur komt niet tot ontwikkeling

Corporaties hebben zich de afgelopen jaren in toenemende mate op de koopmarkt en de vrije huurmarkt begeven. Daarmee treden zij in concurrentie met commerciële marktpartijen. Er is echter geen *level playing field*, omdat corporaties als maatschappelijke ondernemingen financiële en fiscale voordelen genieten en hun omvangrijke publieke vermogen voor commerciële activiteiten kunnen inzetten zonder aan de gangbare rendementseisen te hoeven voldoen.

Een tweede marktverstoring ontstaat doordat corporaties hun huurwoningen onder de marktwaarde aanbieden. Zij zijn daartoe in staat dankzij hun omvangrijke maatschappelijke vermogen. Een particuliere verhuurmarkt die voor extra woningaanbod voor lagere en middeninkomensgroepen zou kunnen zorgen, komt onder deze omstandigheden niet tot ontwikkeling. Commerciële verhuurders kunnen niet concurreren met corporaties die met hun huren bijna 50% onder de marktwaarde zitten. Alleen illegale en semilegale verhuurders ('huisjesmelkers') die kwaliteitsnormen en veiligheidseisen aan hun laars lappen, bieden in de goedkopere marktsegmenten woonruimte in de particuliere verhuur aan.

1.2.11 Segregatie en probleemwijken

In vrijwel alle grote steden bevinden zich wijken met veel goedkope huurwoningen. Vaak hebben zich daar grote groepen immigranten gevestigd naast autochtone Nederlanders met een laag inkomen. In deze wijken komen veel maatschappelijke problemen samen: armoede, ontheemding, werkloosheid, onveiligheid, criminaliteit, overlast, sociale en gezondheidsproblemen. Aanvankelijk ging het vooral om vooroorlogse wijken in grote steden, momenteel zijn de grootste achterstandsproblemen te vinden in naoorlogse wijken.

De eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad (vrijwel uitsluitend goedkope huurwoningen) speelt hierbij een belangrijke rol. Zij werkt een concentratie van lage inkomensgroepen (segregatie) in de betreffende wijken in de hand. Wie over een hoger inkomen beschikt, wijkt uit naar een duurdere en betere woning in een andere wijk. Kansarme groepen blijven

achter en zorgen voor een cumulatie van maatschappelijke problemen in de ‘achterstandswijk’.

Vaak wordt als argument tegen vrije prijsvorming op de woningmarkt naar vormen gebracht dat segregatietendensen hierdoor worden versterkt. Het volkshuisvestingsbeleid zou dit moeten tegengaan.⁵³ Door reeds aanwezige huishoudens met een midden en hoger inkomen voor de wijk te behouden, en zo mogelijk nieuwe aan te trekken, zou het voorzieningenniveau en leefklimaat in sociaal-economisch zwakke wijken verbeteren. De wetenschappelijke literatuur is niet eenduidig over de positieve en negatieve effecten van segregatie en segregatiebeleid. Onderzoek van Gijsberts en Dagevos laat in Nederland nauwelijks samenhang zien tussen het wonen in concentratiewijken en de arbeidsmarktpositie van allochtonen.⁵⁴

1.2.12 Nadelige effecten op belendende markten

Dat de woningmarkt slecht functioneert, heeft ook gevolgen voor andere markten, in het bijzonder de arbeidsmarkt. Als mensen wegens problemen op de woningmarkt minder snel overstappen naar een andere baan waarin zij hun talenten beter kunnen benutten, kost dat welvaart. Hun arbeidsproductiviteit blijft achter bij wat mogelijk zou zijn geweest in een markt waarin verhuizen eenvoudiger was. Daarnaast verhogen de woonsubsidies de marginale en gemiddelde wig, wat negatieve gevolgen heeft voor het arbeidsaanbod en de potentiële economische groei.

Dit wordt nog versterkt door de overdrachtsbelasting, die fungeert als een verhuisbelasting. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een modale werknemer (€ 36.000) die een baan accepteert waarin hij 10% meer gaat verdienen, maar moet verhuizen naar een woning van € 250.000, doet er twaalf jaar over voordat hij de overdrachtsbelasting (6%) er uit heeft.⁵⁵ Uiteraard is dit effect kleiner bij een lagere overdrachtsbelasting (2%).

Starheden op de woningmarkt leiden ook tot langere reisafstanden in het woonwerkverkeer. Ook toenemende prijsverschillen tussen regio's belemmeren de verhuismobiliteit. Gemiddelde reistijden zijn in Nederland

⁵³ Ministerie van WWI, 2009: *Huurbeleid*.

⁵⁴ Gijsberts en Dagevos, 2007: *Interventies voor integratie; het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*.

⁵⁵ Ministerie van EZ, interne notitie.

het hoogst van Europa (50 minuten).⁵⁶ Extra congestie en milieubelasting zijn daarvan het gevolg.

De fiscale stimulering van het eigenwoningbezit beïnvloedt ook de omvang en samenstelling van particuliere vermogens. De volledige aftrekbaarheid van de hypotheekrente is een prikkel om de eigen woning maximaal te financieren met hypotheekschuld in plaats van spaargeld. Hierdoor nemen huishoudens meer financieel risico op zich dan zij anders zouden doen.

1.3 De rol van de overheid op de woningmarkt

Het voorgaande overzicht van knelpunten op de woningmarkt laat zien dat de problemen ten minste voor een deel samenhangen met het gevoerde volkshuisvestingsbeleid. Dit leidt tot de principiële vraag waarom de overheid zich eigenlijk met de woningmarkt bezighoudt. Als we nadenken over hervorming van het woonbeleid is het goed om nog eens fundamenteel stil te staan bij de motieven om in de markt in te grijpen.

In economentermen moet er sprake zijn van ‘marktfalen’ om overheidsingrijpen in een markt te rechtvaardigen. Er is sprake van marktfalen als vrije marktwerking niet tot maatschappelijk gewenste uitkomsten leidt. Echter, ook overheidsingrijpen leidt niet altijd tot het gewenste resultaat: de overheid kan evenzeer falen. De keuze voor een bepaalde marktordening moet daarom gebaseerd zijn op een zorgvuldige afweging tussen marktwerking met het risico van marktfalen en overheidsinterventie met het risico van overheidsfalen.

Op de woningmarkt zijn diverse vormen van marktfalen te onderscheiden:⁵⁷

1.3.1 Natuur en open ruimte als collectieve goederen

Sommige voorzieningen kunnen niet door de markt worden voortgebracht, omdat er vanwege hun specifieke karakter moeilijk een prijs voor kan worden gevraagd.⁵⁸ Voorbeelden daarvan zijn natuur en open ruimte. Als de

⁵⁶ OECD, 2010: *Economic Surveys: Netherlands*, p. 8.

⁵⁷ Onderstaand overzicht is voor een belangrijk deel gebaseerd op Donders et al. (2010), Besseling et al. (2008), Hof et al. (2007), VROMraad (2007) en CSED (2010).

⁵⁸ Collectieve goederen worden gekenmerkt door niet-exclusiviteit en niet-rivaliteit in gebruik. Daardoor is het onmogelijk een prijs voor het gebruik in rekening te brengen. Marktpartijen zijn

samenleving natuur en open ruimte wenst, is overheidsoptreden noodzakelijk om daarin te voorzien. De overheid kan dergelijke voorzieningen wel realiseren, omdat zij burgers kan dwingen belasting te betalen.

Behoud van natuur en open ruimte conflicteert al snel met ruimte voor woningbouw, zeker in een dichtbevolkt land als Nederland en in het bijzonder in de Randstad. Een overheid die het aanbod van woningbouwlocaties beperkt om natuur en open ruimte te sparen, drijft daarmee de prijs van grond met woonbestemming op. Woonconsumenten lijden welvaartsverlies, omdat zij hogere prijzen moeten betalen voor relatief kleine woningen op kleine kavels.⁵⁹ Ook de prijzen van bestaande woningen gaan door het restrictieve ruimtelijke beleid omhoog. Daar staat tegenover dat consumenten kunnen genieten van natuur en open ruimte in de nabijheid van hun woning.

Het is moeilijk om de kosten en baten van restrictief ruimtelijke-orderingsbeleid te kwantificeren. Wel staat vast dat sinds het midden van de jaren tachtig, toen het ruimtelijkeorderingsbeleid restrictiever werd, reële huizenprijzen veel sterker zijn gestegen dan reële bouwkosten. Op basis van een voorzichtige schatting komen Besseling et al. tot de conclusie dat het ruimtelijkeorderingsbeleid en andere belemmeringen van het woonaanbod de gemiddelde huizenprijzen in de afgelopen decennia met enkele tientallen procenten hebben opgedreven.⁶⁰ Het is twijfelachtig of het ruimere aanbod van natuur en open ruimte daartegen opweegt. Weliswaar tonen verscheidene studies aan dat de nabijheid van groen en open ruimte de waarde van woningen verhoogt, maar dan gaat het om (recreatief) groen in de directe nabijheid van de woning.⁶¹ Op afstand gelegen natuurgebieden hebben geen significante invloed op huizenprijzen, waarmee uiteraard niet gezegd wil zijn dat dergelijke gebieden niet van waarde zijn.

Voor de doelmatigheid van het ruimtelijkeorderingsbeleid is het van belang op welk niveau dit beleid wordt vormgegeven: Rijk, provincie of gemeente. Omdat de meeste effecten zich op lokaal en regionaal niveau manifesteren,

hierdoor niet in staat de inkomsten te vergaren die nodig zijn om het collectieve goed voort te brengen en aan gebruikers aan te bieden.

⁵⁹ Sinds 1997 is de gemiddelde prijs van bouwgrond met 244% toegenomen.

⁶⁰ Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

⁶¹ Visser en Van Dam, 2006: *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*. Bervae en Vreke, 2004: *De invloed van groen en water op de transactiepreisen van woningen*; Rouwendal en Weijsschede-Van der Straaten, 2011: 'De waarde van natuur afgemeten aan woningprijzen'.

ligt het voor de hand om de belangenafweging tussen ruimte voor wonen en ruimte voor natuur ook op dat niveau te doen plaatsvinden (zie ook hoofdstuk 6). Landelijk ruimtelijkeordeningsbeleid is slechts nodig wanneer het landsbelang het regionale belang overstijgt. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor het behoud van unieke landschappen of zeer bijzondere natuur, zoals de Hoge Veluwe of de Waddenzee.

1.3.2 Externe effecten

Transacties op de vrije markt kunnen gevolgen hebben voor derden die niet bij de transactie betrokken zijn. Er is dan sprake van externe effecten. In die gevallen kan overheidsinterventie nodig zijn om de belangen van niet-rechtstreeks betrokken partijen te beschermen. Het is niet altijd nodig dat de overheid ingrijpt wanneer belangen van derden in het geding zijn. Vaak kunnen betrokken partijen ook zelf via vrije onderhandelingen tot goede oplossingen komen. Maar dan moet wel duidelijk gedefinieerd zijn wat ieders rechten zijn; bovendien moeten de onderhandelingen niet te complex en kostbaar zijn.⁶² Alleen wanneer burgers niet via onderlinge onderhandelingen en afspraken tot overeenstemming kunnen komen is overheidsingrijpen gerechtvaardigd⁶³, mits de kosten van dat ingrijpen niet hoger zijn dan de baten. In het woonbeleid spelen verschillende externe effecten een rol.

Agglomeratievoordelen

Als mensen dicht op elkaar wonen c.q. zich in steden vestigen, heeft dat voordelen. Publieke voorzieningen worden goedkoper door schaalvoordelen en het aanbod van private goederen en diensten is groter en gevarieerder als er meer koopkrachtige vraag is. Die voordelen komen niet alleen ten goede aan degenen die besluiten zich in de stad te vestigen, maar ook aan degenen die daar al wonen. Uit recent onderzoek blijkt dat een hogere bevolkingsdichtheid gepaard gaat met een hogere productiviteit van mensen en bedrijven en dus een hogere welvaart.⁶⁴ Internationale studies ramen de omvang van dit op effect op 3 à 8% bij een verdubbeling van de bevolkingsomvang.⁶⁵ Voor Nederlandse regio's vinden Oosterhaven en

⁶² Coase, 1960: *The problem of social cost*.

⁶³ Teulings et al., 2003: *De calculus van het publieke belang* spreken in dat geval van complexe externe effecten.

⁶⁴ Glaeser en Gottlieb, 2009: 'The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States'.

⁶⁵ Rice en Venables, 2004: *Spatial determinants of productivity: analysis for the regions of Great Britain*.

Broersma een 5% hogere productiviteit bij een verdubbeling van de bevolkingsdichtheid.⁶⁶ Daartegenover staan negatieve externe effecten van bevolkingsdichtheid, zoals congestie, geluidsoverlast en schade voor de gezondheid door uitstoot van schadelijke stoffen.

Juist in een kenniseconomie is bevolkingsdichtheid van groot belang. Nieuwe, creatieve ideeën ontstaan waar mensen elkaar ontmoeten, elkaar inspireren en samenwerken. Hulpbronnen om die ideeën ten uitvoer te brengen, moeten bij de hand zijn. In steden is de kans groter dat mensen elkaar ontmoeten, kennis en ideeën delen en zo tot innovatieve ontwikkelingen komen. Wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat er een sterke samenhang is tussen bevolkingsconcentratie (in steden) en innovativiteit. Dichtbevolkte steden vervullen een sleutelrol in de kenniseconomie en zorgen voor economische groei en welvaart.⁶⁷

Zowel de positieve als de negatieve externe effecten van agglomeratie kunnen argumenten zijn voor overheidsingrijpen. De overheid kan bijvoorbeeld via de planning van woningbouwlocaties proberen de ontwikkeling van grote steden te bevorderen. Ook kan de overheid aanmoedigen dat er zo compact mogelijk wordt gebouwd, bijvoorbeeld door het aanleggen van groene zones rond de stad. De vormgeving van dit beleid luistert nauw, omdat groene buffers rond de stad er ook toe kunnen leiden dat mensen zich juist op grotere afstand van de stad vestigen, waardoor er per saldo bevolkingsverdunding optreedt.⁶⁸

Opnieuw geldt dat dit soort afwegingen beter op decentraal dan op centraal niveau kunnen plaatsvinden, omdat lokale overheden beter zicht hebben op de positieve en negatieve externe effecten van verdichting ten opzichte van open ruimte. Wel kan een vorm van centrale coördinatie nodig zijn om woningtekorten en -overschotten in bepaalde delen van het land te voorkomen.

Aanwezigheid van goed onderhouden woningen

De aanwezigheid van goed onderhouden woningen in straat en buurt wordt door veel mensen positief gewaardeerd. Het kan de waarde van andere panden in de buurt verhogen. Hier is dus sprake van een positief extern

⁶⁶ Oosterhaven en Broersma, 2005: 'Clusters, agglomeratie en productiviteit'.

⁶⁷ Ter Weel et al., 2010: *2040. The Netherlands of 2040*.

⁶⁸ Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

effect. Dit wordt wel genoemd als reden om het eigenwoningbezit te bevorderen. Eigenwoningbezitters zouden meer aan onderhoud doen en meer bij de buurt betrokken zijn dan huurders of verhuurders.⁶⁹ Voor Nederland hebben Meijer en Thomsen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de woningvoorraad en de staat van het onderhoud.⁷⁰ Zij vinden geen bewijs voor de stelling dat particulieren te weinig bereid zijn om in het onderhoud van hun eigen woning te investeren of dat hun daarvoor het geld ontbreekt. Daarmee vormt dit geen overtuigend argument voor ondersteuning van het eigenwoningbezit door de overheid

Buurteffecten en segregatie

Een vrije woningmarkt kan leiden tot eenzijdige samenstelling van de bevolking in bepaalde wijken of buurten (segregatie). Door een concentratie van sociaal zwakke groepen kunnen wijken verpauperen. De overheid kan proberen dit tegen te gaan door via het woonbeleid te investeren in een meer gemengde samenstelling van de bevolking. Ook woningcorporaties die een groot aantal woningen in de wijk bezitten, hebben er belang bij te investeren in de leefkwaliteit in de wijk om zo de waarde van hun bezit op peil te houden.

Segregatie zou ook de kans verminderen dat zwakke groepen zich optrekken aan beter bededen in hun omgeving. Integendeel, zij zouden elkaar juist aansteken met ongewenst gedrag, zoals drugsgebruik, criminaliteit, uitkeringsfraude e.d. Er is weinig empirisch bewijs voor de veronderstelling dat spreiding van mensen die ongewenst gedrag vertonen, helpt om dit gedrag tegen te gaan.

Voor Nederland hebben Cox et al. onderzoek gedaan naar de meerwaarde van eigenwoningbezit voor de buurtveiligheid en buurttevredenheid in Rotterdamse wijken. Dit onderzoek bevestigt dat meer eigenwoningbezit een bijdrage kan leveren aan het gevoel van tevredenheid en veiligheid in de wijk. Dit geldt met name voor wijken waar het eigenwoningbezit laag was en is gestegen.⁷¹

Lawaai, vervuiling, gezondheidsschade

Wanneer zich vervuilende, lawaaiige of gevaarlijke bedrijven in de nabijheid van woningen vestigen, neemt het woongenot van de bewoners af. Dit kan

⁶⁹ DiPasquale en Glaeser, 1999: 'Incentives and Social Capital: Are Homeowners better Citizens?'.
⁷⁰ Meijer en Thomsen, 2006: *Kwaliteit van de particuliere woningvoorraad*.

⁷¹ Cox, Brounen en Neuteboom, 2010: *Homeownership externalities. Evidence from Rotterdam*.

gepaard gaan met een daling van de woningprijzen. Deze negatieve externe effecten kunnen een reden voor overheidsingrijpen zijn. Bestrijding van de overlast kan plaatsvinden door specifieke regelgeving, bijvoorbeeld milieuvergunningen. De overheid kan deze effecten ook met een ruimtelijkeordeningsbeleid bestrijden waarbij voorwaarden worden gesteld aan de vestiging van bedrijvigheid in woongebieden.

1.3.3 Marktmacht

Het marktmechanisme werkt ook niet goed als bepaalde marktpartijen over marktmacht beschikken. De overheid kan het dan tot haar taak rekenen om dergelijke machtsposities te bestrijden.

Marktmacht van grondeigenaren

Eigenaren van stukken grond op sleutellocaties hebben marktmacht. Dat is duidelijk wanneer die grond nodig is voor het aanleggen van een weg of spoorverbinding, maar kan ook gelden voor grond die een woonbestemming krijgt. Als er weinig of geen alternatieven zijn voor woningbouwlocaties, kunnen grondeigenaren een hogere prijs voor hun grond eisen. Ook bij herstructurering van stadswijken kan dit probleem optreden, waardoor ontwikkelingskosten sterk worden opgedreven. Vaak hebben grondeigenaren ook bouwclaims of bouwrechten (zie hoofdstuk 6).

Om dit soort problemen te voorkomen kan de overheid zelf grondposities innemen (actief grondbeleid). De marktmacht van grondeigenaren kan ook worden ingeperkt als de overheid er voor zorgt dat zij bij plannen voor nieuwbouw of herstructurering van stadswijken over voldoende alternatieven beschikt.

Marktmacht van verhuurders

Machtsposities zijn ook mogelijk op de markt voor huurwoningen. Mensen hebben een dak boven hun hoofd nodig en verhuizen kost veel tijd, geld en energie. Bovendien zijn mensen vaak emotioneel aan hun woning verbonden. Dit geeft verhuurders een bepaalde machtspositie in onderhandelingen over de huur. De overheid kan huurders tegen machtsmisbruik beschermen door beperkingen op te leggen aan huurverhogingen die na het afsluiten van de huurovereenkomst worden doorgevoerd (prijsregulering), door te eisen dat bepaalde termijnen in acht worden genomen en dat de huur niet eenvoudig kan worden opgezegd (huurbescherming) e.d.

1.3.4 Asymmetrische informatie

Een goede werking van de markt vereist dat marktpartijen goed zijn geïnformeerd over wat zij kopen en verkopen. Een koper die overweegt een bepaalde woning te kopen, weet doorgaans minder over de kwaliteit van die woning dan de verkoper. Er is dan sprake van asymmetrische informatie.

Asymmetrische informatie hoeft geen reden voor overheidsoptreden te zijn als de koper voldoende mogelijkheden heeft om zich te informeren over de kwaliteit van de woning, bijvoorbeeld door zelf bouwkundig of andersoortig onderzoek te laten uitvoeren. In andere gevallen kan een meldingsplicht voor gebreken of een aansprakelijkheid voor problemen die na de koop aan het licht komen, uitkomst bieden voor problemen van asymmetrische informatie. Een dergelijke aansprakelijkheid bestaat bijvoorbeeld voor bodemvervuiling.

1.3.5 Paternalisme

De overheid kan van mening zijn dat burgers te weinig geld voor goede huisvesting uittrekken, omdat zij het belang daarvan voor zichzelf onderschatten. Vervolgens kan zij proberen die verkeerde keuze bij te sturen door wonen te subsidiëren. Zo'n interventie houdt een welvaartsverlies in, omdat burgers niet hun eigen voorkeuren kunnen volgen. In een samenleving waarin burgers mondig en goed geïnformeerd zijn, is het moeilijk goede argumenten te vinden voor paternalistisch ingrijpen door de overheid.

De overheid vaardigt ook allerlei voorschriften uit om de kwaliteit van woningen te waarborgen. Het is de vraag hoe efficiënt die regels zijn. Consumenten hebben ook zelf belang bij veilige, gezonde en energiezuinige woningen en als de markt goed functioneert, zullen aannemers en ontwikkelaars die aanbieden. Alleen wanneer er sprake is van complexe externe effecten, waar marktpartijen niet zelf een oplossing voor kunnen vinden, kan overheidsinterventie efficiënt zijn. Volgens de NVB zijn bouwkosten van woningen de laatste tien jaar € 20.000 hoger geworden door extra eisen die de overheid aan nieuwbouwwoningen stelt.⁷²

⁷² NVB, 2009: Extra kwaliteitseisen van gemeenten beperken keuzevrijheid consument.

1.3.6 Herverdeling

Herverdeling is een belangrijk motief voor overheidsinterventie in markten. Omdat woonlasten een belangrijk deel van het huishoudinkomen uitmaken, kan woonbeleid praktische aanknopingspunten bieden voor herverdeling. Herverdelingsmotieven hebben bij de vormgeving van het woonbeleid een belangrijke rol gespeeld.

Idealiter zou herverdeling moeten plaatsvinden op basis van aangeboren talenten, maar omdat daarover geen objectieve informatie beschikbaar is, wordt doorgaans gekozen voor herverdeling op basis van inkomen. Daar zit echter een risico aan, omdat mensen zich armer kunnen gaan voordoen of minder hun best doen zelf inkomen te verwerven, om van de herverdeling te profiteren. Dit beperkt de doelmatigheid van de herverdeling.

Herverdeling is ook mogelijk via de consumptie. Dat heeft hetzelfde nadeel als herverdeling op basis van inkomen, namelijk dat het een gebrekkige maatstaf van talent is, maar er is nog een bijkomend nadeel, dat het de vrijheid van consumenten beperkt om hun inkomen te besteden op de manier die hun zelf het beste lijkt. Dit maakt herverdeling via consumptiegebonden overdrachten (bijvoorbeeld woonsubsidies) minder doelmatig dan herverdeling via inkomensoverdrachten die niet aan één bepaalde bestedingscategorie gebonden zijn.

Waarom kiezen overheden dan toch vaak voor herverdeling op basis van consumptie, bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs en het wonen? Ten dele omdat de overheid huishoudens wil behoeden voor verkeerde keuzen die uiteindelijk niet in hun eigen belang zijn; paternalisme dus. Een andere verklaring is dat gebonden inkomensoverdrachten op meer *goodwill* van de kiezer kunnen rekenen dan ongebonden overdrachten. Burgers zijn meer bereid belasting te betalen voor inkomensoverdrachten aan kwetsbare groepen als zij weten dat het geld aan waardevolle voorzieningen wordt besteed. Er is minder bereidheid te betalen als inkomensoverdrachten ook aan allerlei andere goederen en diensten kunnen worden besteed.

Kwetsbare groepen

Verhuurders hebben liever geen huurders bij wie er een relatief grote kans op wanbetaling bestaat. Kwetsbare groepen, zoals allochtonen, mensen met een laag inkomen of mensen met een handicap, komen daardoor moeilijker aan een geschikte woning. De overheid rekent het tot haar taak om voor

deze kwetsbare groepen op te komen. In feite vormt dit een onderdeel van het beleid gericht op een rechtvaardige (of gewenste) inkomensverdeling. De overheid kan de huisvesting voor deze groepen proberen veilig te stellen door sociale woningbouw te bevorderen en via de toewijzing van sociale woningen. In Nederland vervullen corporaties een hoofdrol in de huisvesting van kwetsbare groepen. De doelgroep van corporaties bestaat uit huishoudens met een inkomen beneden een bepaalde inkomensgrens en huishoudens met specifieke woonbehoeften, zoals ouderen, gehandicapten, ex-psychiatrische patiënten en vreemdelingen met verblijfstatus.

1.4 Welvaartseffecten van het woonbeleid

Hoewel er verschillende motieven zijn die overheidsingrijpen in de woningmarkt kunnen rechtvaardigen, is het woonbeleid doorgeschoten en heeft het allerlei onbedoelde effecten opgeroepen.⁷³ In plaats van oplossing voor problemen op de woningmarkt is het overheidsingrijpen steeds meer oorzaak van problemen geworden.

Zo hebben het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid in combinatie met een sterk toenemende vraag tot snel stijgende huizenprijzen geleid. In het kielzog daarvan zijn ook grondprijzen sterk gestegen. Het fiscale regiem moedigt mensen aan om hun eigen woning maximaal met vreemd vermogen te financieren, waardoor financiële risico's toenemen en de macro-economische stabiliteit vermindert.

In de huursector hebben de huurprijnsregulering en de impliciete subsidies via woningcorporaties het aantrekkelijk gemaakt om zo lang mogelijk in een sociale huurwoning te blijven wonen, waardoor de doorstroming stopt ten koste van huishoudens uit de doelgroep. De huurregulering houdt huurprijzen ver onder de marktwaarde, waardoor een vrije huursector niet tot ontwikkeling komt en het aanbod van woonruimte wordt beperkt.

Het bevoordelen c.q. subsidiëren van zowel koop als huur betekent dat de meeste burgers van het beleid profiteren. Tegelijk moeten zij via de belasting het beleid bekostigen. Dit rondpompen van geld leidt tot welvaartsverliezen, omdat er transactiekosten aan verbonden zijn. Bovendien wordt de keuzevrijheid van burgers bij de besteding van hun inkomen beperkt..

⁷³ REA, 2006: 'Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt'.

Het woonbeleid doet ook een zware aanslag op de overheidsfinanciën. De beoogde herverdeling wordt maar zeer ten dele bereikt, omdat fiscale voordelen voor een aanzienlijk deel bij hogere inkomens neerslaan en middeninkomens goedkope huurwoningen bezetten die voor lagere inkomensgroepen bedoeld zijn.

De effecten van het woonbeleid werken ook door op de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting functioneert als verhuisbelasting en belemmert de optimale doorstroming van werknemers naar banen die het beste bij hen passen. Dit gaat ten koste van de arbeidsproductiviteit. De woonsubsidies verhogen daarnaast de marginale belastingdruk op arbeid, waardoor het arbeidsaanbod wordt beperkt. Het gebrekkige functioneren van de woningmarkt leidt tot langere reistijden voor woonwerkverkeer en veroorzaakt congestie en milieuschade.

In een recente studie onderscheidt het CPB de volgende directe en indirecte welvaartsverliezen ten gevolge van het woonbeleid.⁷⁴

Directe welvaartsverliezen op de woonmarkt

De ondersteuning van zowel kopers als huurders uit belastinginkomsten leidt ertoe dat een groter deel van het inkomen opgaat aan wonen. Huishoudens houden minder ruimte over om hun inkomen naar eigen inzicht te besteden. Deze beperking van de keuzevrijheid gaat gepaard met welvaartsverliezen.

Op de markt voor huurwoningen leidt de huurregulering tot rantsoenering en wachtlijsten, waardoor huishoudens niet in hun woonwensen kunnen voorzien. Huishoudens die wel een sociale huurwoning hebben bemachtigd, zitten in een 'armoedeval' als zij door willen stromen naar een woning die beter bij hun voorkeuren past en leveren daardoor in op hun woongenot.

Het woonbeleid maakt verhuizen onaantrekkelijker. Iemand die een bestaande woning wil kopen, is overdrachtsbelasting kwijt. Dit werkt als een verhuisbelasting. Hetzelfde geldt voor huurders in een woning met een lage huur, die dit voordeel bij verhuizing kwijt dreigen te raken. Al deze huishoudens wonen ten gevolge van het woonbeleid niet zoals zij eigenlijk zouden willen en leveren daardoor welvaart in.

⁷⁴ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 72-74.

Indirecte welvaartsverliezen via de arbeidsmarkt

Het woonbeleid levert ook schade op via de invloed op de arbeidsmarkt. Het beleid vertaalt zich in een hogere gemiddelde en marginale belastingdruk (wig), waardoor het arbeidsaanbod en de economische groei afnemen. Daardoor dalen tevens de belastinginkomsten.

Het arbeidsaanbod vermindert ook doordat het beleid de huizenprijzen opdrijft. Het wordt minder aantrekkelijk om een baan te accepteren of veel uren te werken als het daarmee verdiende inkomen minder waard is in termen van koopkracht (met name woonconsumptie).

Eerder is al genoemd dat het woonbeleid de verhuismobiliteit remt. Behalve het effect op het woongenot is er ook een effect op de arbeidsmarkt. Als mensen er om die reden van afzien een baan te accepteren op een plek die ver van de eigen woning ligt, kan dat ten koste gaan van hun arbeidsproductiviteit en inkomensontwikkeling. Dit werkt ook door op de arbeidsproductiviteit van andere werknemers (negatief extern effect), als het door beperkingen aan de arbeidsmobiliteit moeilijker wordt teams samen te stellen die voor een hoge productiviteit kunnen zorgen. Voor de overheid leiden lagere inkomens en minder economische groei tot minder belastinginkomsten.

Overige welvaartsverliezen

Ten slotte verstoort het woonbeleid de afweging tussen huren of kopen. De marktverstoringen verhinderen dat de werkelijke voorkeuren tot uitdrukking komen. Daarnaast is er een effect op de samenstelling van het vermogen. De subsidiëring van vreemd vermogen als financieringsbron van de eigen woning bevordert dat de eigen woning zoveel mogelijk met schuld in plaats van spaargeld wordt gefinancierd.

Het is moeilijk om al deze effecten precies te kwantificeren. Het CPB raamt dat een fiscaal neutrale hervorming van het woonbeleid een directe welvaartswinst van € 7,4 miljard per jaar oplevert (cijfers 2005).⁷⁵ De indirecte effecten van een beter functionerende verhuismarkt en een beter functionerende arbeidsmarkt zijn daarin niet meegeteld. Ook de voordelen van een betere afweging tussen huren en kopen en een minder risicovolle vermogensallocatie blijven buiten de berekening.

⁷⁵ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 140.

Welvaartswinsten

Tegenover de welvaartsverliezen die samenhangen met het woonbeleid staan ook (mogelijke) welvaartswinsten. Het woonbeleid kan bijdragen aan het tegengaan van segregatie. Ook kan het positief zijn dat huishoudens meer uitgeven aan wonen dankzij de overheidssubsidies. Het is echter niet duidelijk wat de omvang van deze effecten is.

Daarnaast kan het woonbeleid bijdragen aan een rechtvaardiger inkomensverdeling en verdeling van beschikbare woningen.⁷⁶ Welk belang hieraan wordt gehecht, hangt ervan af hoe de samenleving tegen inkomensverschillen aankijkt. Eerder is betoogd dat woonbeleid niet het meest doelmatige instrument is om de inkomensverdeling te beïnvloeden. Tabel 1.3 vat de welvaartseffecten van het woonbeleid samen.

Tabel 1.3 Welvaartseffecten van het woonbeleid

Welvaartsverliezen op de woonmarkt

Minder keuze m.b.t. samenstelling consumptie (wonen vs overige consumptie)
 Minder keuze m.b.t. huisvesting door rantsoenering op de huurmarkt
 Minder keuze m.b.t. woonlocatie door belemmeringen ten aanzien van verhuizen
 Minder keuze door kwalitatieve en kwantitatieve mismatch

Indirecte welvaartsverliezen via invloed op de arbeidsmarkt

Geringer arbeidsaanbod door hogere gemiddelde en marginale wig
 Lagere arbeidsproductiviteit door verhuisbelasting en te weinig aanbod op de juiste plek
 Negatieve externe effecten op arbeidsproductiviteit van derden
 Lagere belastinginkomsten door lagere arbeidsdeelname en arbeidsproductiviteit

Indirecte welvaartsverliezen via invloed op andere markten

Verstoring afweging tussen huren en kopen
 Verstoring afweging m.b.t. de samenstelling van het vermogen

Welvaartswinsten

Betere spreiding van bevolkingsgroepen (minder segregatie)
 Hogere bestedingen aan wonen
 Rechtvaardige inkomensverdeling en verdeling van beschikbare woningen

Bron: Donders et al. (2010); bewerking NYFER

⁷⁶ In de in dit rapport gepresenteerde voorstellen zijn de effecten op de inkomensverdeling beperkt, omdat inkomenseffecten gecompenseerd worden door belastingverlagingen.

1.5 Conclusie

Het woonbeleid gaat gepaard met aanzienlijke marktverstoringen en welvaartsverliezen. Hoewel er goede redenen zijn voor bemoeienis van de overheid met de woningmarkt, schiet het huidige volkshuisvestingsbeleid zijn doel voorbij. De combinatie van vraagstimulering en aanbodbeperking vertaalt zich vrijwel één op één in hogere huizenprijzen en het huurbeleid resulteert in een tekortschietend aanbod van huurwoningen. De opeenstapeling van financiële tegemoetkomingen en regelgeving is uitgemond in een inconsistent, ingewikkeld en ineffectief herverdelingscircus. In het volgende hoofdstuk worden de contouren geschetst van een hervormingsoperatie die kan leiden tot een beter functionerende woonmarkt.

2 Perspectief van een goed functionerende woningmarkt

Dit hoofdstuk schetst het toekomstbeeld van een woningmarkt die beter inspelt op de wensen van burgers. De overheid beperkt zich tot het goed laten functioneren van de markt en het bieden van oplossingen voor situaties waarin de markt tekortschiet. Ook wordt besproken hoe we geleidelijk, zonder grote maatschappelijke verstoringen, vanuit de huidige situatie naar het einddoel van een goed functionerende woonmarkt kunnen komen. Het hoofdstuk begint met enkele maatschappelijke ontwikkelingen die grote invloed op de woningmarkt hebben.

2.1 Maatschappelijke trends en de woningmarkt

2.1.1 Demografische diversiteit

Volgens de meest recente CBS-prognoses groeit de bevolking de komende 25 jaar met iets minder dan een miljoen mensen tot 17,5 miljoen inwoners in 2038, waarna een daling inzet. Omdat de gezinsverduunning doorzet, groeit het aantal huishoudens van 7,4 miljoen nu naar 8,5 miljoen in 2045, waarna een lichte daling inzet.⁷⁷ Dit betekent dat er in de komende 35 jaar netto nog ruim een miljoen wooneenheden bij moeten komen. Daarnaast is er vervangingsvraag. De groei concentreert zich in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant. In minder centraal gelegen regio's krimpt de bevolking en zijn minder woningen nodig.⁷⁸

Door de demografische ontwikkeling nemen regionale verschillen toe. Terwijl jongeren in groten getale naar de (grote) steden trekken om een opleiding te volgen en werk en vermaak te vinden, blijven veel ouderen het liefst zo lang mogelijk in hun eigen woning en vertrouwde omgeving wonen. Het platteland vergrijst daardoor veel sterker dan stedelijke regio's. Toch is er ook een groeiende groep ouderen die kiest voor een niet te grote, comfortabele woning dichtbij voorzieningen. Huren is onder deze ouderen relatief populair, omdat dit de mogelijkheid biedt het in de eigen woning

⁷⁷ CBS Statline.

⁷⁸ ABF, 2009: *Primos prognose 2009. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.*

opgebouwde vermogen vrij te maken voor consumptieve bestedingen of bijvoorbeeld de inkoop van zorg.⁷⁹

Om aan de uiteenlopende wensen tegemoet te komen, is meer variëteit en differentiatie in de woningvoorraad nodig. Woningen moeten eenvoudiger van functie en misschien zelfs locatie kunnen veranderen en zullen wellicht minder lang meegaan.

2.1.2 Economische en ruimtelijke diversiteit

Naast demografische zijn er economische factoren die de woonvoorkeuren bepalen. Wereldwijd groeien steden sneller dan de economie als geheel.⁸⁰ Ook in ons land is die ontwikkeling zichtbaar. De kenniseconomie geeft het urbanisatieproces nieuwe impulsen. Een recente studie van het CPB naar de economische toekomst van Nederland wijst er op dat menselijk kapitaal zich steeds meer concentreert in grote steden (metropolen).⁸¹ Daar is de kans op interactie, kennis-spillovers en creatieve processen groter. Steden die meer hoogopgeleiden (kenniswerkers) huisvesten, groeien sneller dan steden met een minder hoog opgeleide bevolking.⁸² De kenniseconomie gaat dus gepaard met bevolkingsconcentratie in grote steden of metropolitane gebieden.⁸³ Dit zal tevens leiden tot grotere regionale inkomensverschillen.

Het woonbeleid zal ruimte moeten bieden om de trek naar de stad te accommoderen en de daarmee gepaard gaande agglomeratievoordelen te incasseren. Tegelijkertijd zijn er ook negatieve externe effecten aan bevolkingsconcentratie verbonden, zoals congestie in het verkeer, schade aan gezondheid en milieu en problemen met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid.

2.1.3 Sociale en culturele diversiteit

De huidige generatie is hoger opgeleid en welvarender dan voorgaande generaties. Daardoor neemt de diversiteit in woonwensen toe. Een toenemend aantal huishoudens zal meer dan één woning bezitten, die

⁷⁹ VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*, p. 143.

⁸⁰ Glaeser, Kallal, Scheinkman en Shleifer, 1992: 'Growth in cities'.

⁸¹ Ter Weel, Van der Horst en Gelauff, 2010: *The Netherlands of 2040*.

⁸² Glaeser en Saiz, 2004: *The rise of the skilled city*.

⁸³ Ter Weel et al., op. cit.

verschillende functies vervullen.⁸⁴ Ook het groeiende aandeel immigranten in de bevolking gaat gepaard met differentiatie in woonwensen.

Doorgaans worden de samenstelling van het huishouden, de sociaal-economische situatie en de levensfase als de belangrijkste factoren beschouwd die de woonwensen bepalen. Inmiddels wordt steeds duidelijker dat ook de 'leefstijl' hierop van grote invloed is.⁸⁵ Huishoudens met dezelfde sociaal-economische en demografische kenmerken kunnen sterk verschillende leefstijlen hebben, waardoor ook hun woonvoorkeuren verschillen. De woning en woonomgeving worden steeds vaker gebruikt om uiting te geven aan een bepaalde leefstijl of identiteit. Door het kiezen van een woonvorm of woonomgeving wil men laten zien dat men bij een bepaalde groep hoort en deel wil uitmaken van een bepaalde gemeenschap.⁸⁶ Dit is uiteraard alleen mogelijk wanneer de bewoner voldoende zeggenschap over de woning heeft.

Uit het WoonOnderzoek 2009 blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen woonwensen van huishoudens en de woningen waarin zij uiteindelijk terecht komen.⁸⁷ De verschillen hebben betrekking op de eigendomsvorm (koop of huur), de prijsklasse en de aard van de woning (eengezins of meergezins). Het WoonOnderzoek bevat ook informatie over wensen met betrekking tot de locatie van de woning, het woonmilieu (centrum stedelijk, groenstedelijk, centrum dorps, suburbaan, landelijk e.d.), de beschikbare ruimte e.d., maar laat niet zien in hoeverre wensen kunnen worden gerealiseerd. Uit andere onderzoeken blijkt echter dat ook op deze punten het aanbod niet goed aansluit bij wat huishoudens wensen. De NVB constateert bijvoorbeeld dat in 2010 49% van de nieuwbouwwoningen bestaat uit flats of appartementen, terwijl maar 12% van de woningzoekenden daarnaar op zoek is.⁸⁸ Terwijl 46% van de woningzoekenden een woning in een middelgrote stad zoekt, maken deze woningen maar 30% van het aanbod van nieuwe koopwoningen uit. Ook is er een groot tekort aan goedkope starterswoningen, mede vanwege onvoldoende doorstroming.

⁸⁴ VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*, p. 147.

⁸⁵ VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*, p. 146.

⁸⁶ SCP, 2004: *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*.

⁸⁷ Ministerie van VROM/CBS, 2010: *Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*

⁸⁸ NVB, 2010: *Thermometer koopwoningen*, p. 29.

Het tegemoet komen aan toekomstige woonwensen is dus niet alleen een kwantitatieve opgave, maar nog sterker een kwalitatieve uitdaging. Demografische, ruimtelijk-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen maken ook een kwalitatieve herstructurering van de woningvoorraad noodzakelijk. Een betere aansluiting van het aanbod bij de vraag voorkomt ook nieuwe fricties, die zich uiten in hogere huizenprijzen.

2.2 De politieke dimensie

Volkshuisvestingsbeleid is een politiek gevoelig onderwerp, waar grote maatschappelijke belangen mee gemoeid zijn. Hervorming van het woonbeleid is kansloos als niet aan een aantal politieke en maatschappelijke randvoorwaarden is voldaan. Een belangrijke voorwaarde is dat er duidelijkheid bestaat over de korte- en langetermijngevolgen van voorgestelde hervormingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van de huizenprijzen, de koopkracht e.d. Huishoudens zijn begrijpelijkerwijs bang dat hun woonlasten sterk oplopen als de hypotheekrenteaftrek, huursubsidies en huurregulering worden afgeschaft. Om draagvlak voor een hervorming van het woonbeleid te creëren zijn compensatiemaatregelen voor negatieve inkomenseffecten noodzakelijk. Verderop in dit hoofdstuk wordt besproken hoe negatieve koopkrachteffecten die samenhangen met hervorming van het woonbeleid, ongedaan kunnen worden gemaakt.

Een goede economische onderbouwing is geen garantie voor het welslagen van maatschappelijke hervormingen. Verscheidene kabinetten hebben in de afgelopen jaren dringende adviezen om het woonbeleid te hervormen naast zich neergelegd. Daarom is een apart hoofdstuk gewijd aan politiek-strategische aspecten die bij majeure hervormingen zoals die van het woningmarktbeleid van belang zijn (hoofdstuk 4).

Ten slotte is van groot belang dat er tijd wordt genomen om hervormingen te implementeren. Niet alleen het eindperspectief moet helder zijn, maar ook moet duidelijk zijn hoe geleidelijk, met duidelijke tussenstappen, naar dit einddoel wordt toegewerkt (transitieproces). In de volgende hoofdstukken wordt daarom ook veel aandacht besteed aan het transitietraject.

2.3 Uitgangspunten voor hervorming van het woonbeleid

Hieronder formuleren wij een aantal uitgangspunten voor een hervorming van het woonbeleid.⁸⁹ Verderop in dit hoofdstuk worden deze uitgewerkt in een concreet hervormingsplan.

2.3.1 Meer variatie en keuzevrijheid

De woningmarkt moet burgers optimale keuzevrijheid bieden. Daarvoor is een ruimer woonaanbod nodig. Wanneer het aanbod zich beter aanpast aan de vraag, kunnen kwantitatieve en kwalitatieve tekorten (grotendeels) verdwijnen. Door verruiming van de keuzevrijheid ontstaat meer differentiatie naar woonvorm, woonkwaliteit en woonmilieu en kan beter worden ingespeeld op de woonwensen van burgers. Als fricties tussen vraag en aanbod minder worden, zullen huizenprijzen dalen waardoor veel van de huidige problemen op de woningmarkt verdwijnen.

Om de markt in staat te stellen adequaat op woonwensen van burgers in te spelen, moet er meer ruimte, flexibiliteit en creativiteit aan de aanbodkant ontstaan. Het ruimtelijkeordeningsbeleid kan aanzienlijk minder restrictief, zonder afbreuk te doen aan maatschappelijke voorkeuren voor natuur en open ruimte.⁹⁰ Afwegingen op dit gebied moeten zoveel mogelijk op lokaal niveau plaatsvinden, binnen landelijke kaders. Meer keuze uit woningbouwlocaties betekent dat gemeenten, woningcorporaties en burgers minder in de tang kunnen worden genomen door grondeigenaren. Huizenprijzen en grondprijzen kunnen daardoor dalen. Kopers krijgen meer waar voor hun geld en starters kunnen gemakkelijker de koopmarkt betreden.

Ook bouwvoorschriften kunnen simpeler en meer in lijn worden gebracht met wat burgers wensen. Alleen zwaarwegende eisen op het gebied van uniformiteit, veiligheid e.d. moeten in voorschriften worden vastgelegd. Paternalisme is niet nodig. Marktwerking biedt betere kansen om duurzame, veilige en energiezuinige woonoplossingen te ontwikkelen dan overheidsregulering.

⁸⁹ Deze uitgangspunten sluiten nauw aan bij de uitgangspunten van de VROM-raad voor een nieuw woonbeleid. VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*.

⁹⁰ In het Regeerakkoord kondigt het kabinet aan dat er meer ruimte voor kleinschalige bouwlocaties komt, ook in het Groene Hart, en voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

2.3.2 Toekomstbestendigheid

De woningmarkt moet flexibel kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen, zoals vergrijzing, klimaatverandering, migratie, veranderingen in woonwerkpatronen, e.d. Ook woonvoorkeuren veranderen in de loop van de tijd. Om de woningvoorraad optimaal te benutten, moet worden voorkomen dat woningen snel verouderen.⁹¹ Dit vereist dat woningen eenvoudiger aan veranderende eisen kunnen worden aangepast of van functie kunnen veranderen. Met nieuwe bouwconcepten, zoals levensloopbestendig bouwen, kan worden ingespeeld op woonbehoeften die in de tijd veranderen.⁹² Verplaatsbare woningen maken het eenvoudiger naar een andere plaats te verhuizen als dat gewenst is.

2.3.3 Doelmatigheid

De woonmarkt moet beter gaan functioneren. Dit betekent (i) dat de markt voorziet in passende en betaalbare woonruimte voor iedereen (macro-doelmatigheid) en (ii) dat burgers hun woonwensen optimaal kunnen realiseren gegeven hun financiële mogelijkheden (micro-doelmatigheid). Alleen als de markt daar niet in slaagt, komt de overheid tussenbeide. Overheidsinterventie blijft beperkt tot situaties waarin de markt aantoonbaar tekortschiet en interventies helpen om de gewenste allocatie tot stand te brengen zonder versturende neveneffecten. Dit betekent dat het woonbeleid niet wordt ingezet als herverdelingsinstrument.

In een geliberaliseerde woonmarkt kan het subsidiëren van zowel kopers als huurders grotendeels vervallen. Daarmee komt een einde aan het ondoelmatige rondpompen van geld en worden keuzen van burgers niet langer verstoord door ingrijpen in de bestedingsmogelijkheden. Beperking van de geldstromen levert een belangrijke bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing.

Een doelmatig woonbeleid vereist goede afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen die het wonen raken, zoals ruimtelijk beleid, grondbeleid, fiscaal beleid, arbeidsmarktbeleid, infrastructuurbeleid, milieubeleid en veiligheidsbeleid. Daar ligt een belangrijke taak voor de Rijksoverheid.

⁹¹ De gemiddelde levensduur van een woning bedraagt meer dan honderd jaar.

⁹² In het Regeerakkoord kondigt het kabinet aan met voorstellen te komen die meer ruimte bieden voor meegroeiwoningen, mantelzorgwoningen en meergeneratiewoningen.

2.3.4 Sociale rechtvaardigheid

Voor lage inkomensgroepen zal een zekere mate van ondersteuning noodzakelijk blijven om te waarborgen dat ook deze huishoudens over passende en betaalbare huisvesting kunnen beschikken. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van een woontoeslag waarvoor zowel kopers als huurders in aanmerking komen, afhankelijk van hun inkomen en vermogenspositie.⁹³ Een eigendomsneutrale woontoeslag mist de versturende uitwerking die het huidige woonbeleid op de huurkoopbeslissing heeft.

Een woontoeslag is niet alleen doelmatiger, maar in zijn uitwerking ook rechtvaardiger dan het huidige subsidiebeleid. Op dit moment komen de subsidies voor een belangrijk deel terecht bij hogere inkomensgroepen.

2.3.5 Eigendomsneutraliteit

In een woonmarkt waarin eigen keuzen van burgers centraal staan, past geen sturing door de overheid in de richting van kopen of huren. Kopen en huren hebben specifieke voor- en nadelen, zowel voor de betrokkenen als voor de samenleving als geheel. Zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, zijn er vanuit maatschappelijk oogpunt geen doorslaggevende redenen om aan één van beide (of eventuele tussenvormen) de voorkeur te geven. Als overheidssturing op dit terrein vervalt, kan de kloof tussen kopen en huren verdwijnen en krijgen huishoudens een breder palet aan keuzemogelijkheden al naar gelang hun financiële situatie en persoonlijke voorkeuren. In een minder gereguleerde markt zullen ook gemakkelijker tussenvormen tot ontwikkeling komen, zoals huur met kooprecht, eigendom met terugkoopgarantie e.d., waardoor meer keuzemogelijkheden ontstaan en financiële onzekerheden bij de aankoop van een eigen woning verminderen.

2.3.6 Inkomensneutraliteit

Hervorming van het woonbeleid is niet bedoeld om de inkomensverdeling te veranderen. Doel is een beter functionerende woningmarkt waar *alle* burgers profijt van hebben. Zoals in paragraaf 1.4 is uiteengezet, leveren minder regulering en subsidiëring van zowel de koop- als de huurmarkt een aanzienlijke welvaartswinst op. Dit betekent dat de samenleving als geheel

⁹³ VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*, p. 36.

beter af is met een dergelijke hervorming. Natuurlijk zal zo'n ingrijpende hervorming verschillend uitpakken voor verschillende groepen in de samenleving (kopers/huurders, hoge/lage inkomens, starters/huidige eigenaren) en zullen er groepen zijn die er door de hervorming op achteruit dreigen te gaan. De potentiële welvaartswinst biedt echter ruimte om verliezers te compenseren. De hervorming van de woningmarkt is dan ook geen bezuinigingsmaatregel. Overheidsbesparingen worden teruggesluisd in de vorm van lastenverlichtingen. Passende compensatiemaatregelen maken een wezenlijk onderdeel uit van de hier bepleite hervormingen, zodat uiteindelijk iedereen beter af is wanneer de hervormingen doorgang vinden.

2.3.7 Integraliteit

Hervormingen van de woningmarkt moeten zowel de vraag- als de aanbodzijde en zowel de koop- als de huursector omvatten. De verschillende deelmarkten hangen nauw met elkaar samen. In een goed functionerende woningmarkt zijn financiële prikkels om huishoudens in de richting van kopen of huren te sturen, ongewenst. Elk huishouden kan dan zo zuiver mogelijk afwegen of onder de specifieke omstandigheden die voor dat huishouden gelden, kopen dan wel huren de voorkeur verdient. Daardoor neemt de keuzevrijheid toe.

2.4 Hoofdpijnen van een hervorming van het woonbeleid

Hieronder worden de contouren van een integrale hervorming van het woonbeleid geschetst:

1. Een goede werking van de woningmarkt begint met voldoende aanbod van de juiste kwaliteit op de juiste plek. Nationale en lokale regelgeving die ten koste gaat van de kwantiteit of kwaliteit van het woonaanbod, wordt herzien. Overbodige regels worden afgeschaft, planningprocedures worden versneld. De flexibiliteit in vergunningprocedures en bouwprocessen wordt vergroot, opdat de woningmarkt zich sneller kan aanpassen aan veranderende eisen van de samenleving.
2. Het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt versoepeld. Er komt meer ruimte voor kleinschalige bouwlocaties, ook in en rond de grote steden en in het Groene Hart. Beslissingen over ruimtelijke ontwikkeling (inclusief behoud van de bestaande situatie) dienen beter te worden onderbouwd.

De voor- en nadelen van bebouwing en open ruimte moeten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

3. Ook in het grondbeleid zijn veranderingen noodzakelijk, waarbij kruissubsidiëring tussen en binnen projecten wordt uitgebannen en een gelijk speelveld ontstaat tussen kopen en huren. Kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van werkelijk gemaakte kosten. Dit geldt zowel voor de verwervingskosten van ruwe bouwgrond als voor bouwen projectkosten.
4. De hypotheekrenteaf trek wordt over lange periode uitgefaseerd, onder gelijktijdige beëindiging van de bijtelling van het eigenwoningforfait. De eigen woning wordt fiscaal behandeld als alle andere vormen van particulier vermogen. Dit betekent dat de eigen woning naar box 3 van de inkomstenbelasting verhuist. Hypothecaire schuld kan in mindering worden gebracht op het vermogen dat in box 3 valt.
5. De huurregulering verval t; huren ontwikkelen zich geleidelijk naar marktconform niveau. De huurtoeslag verdwijnt.
6. Kopers en huurders worden via lastenverlichting gecompenseerd voor het wegvallen van de fiscale voordelen en woonsubsidies. De lastenverlichting krijgt gestalte door tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting en verhoging van de algemene heffingskorting. De overdrachtsbelasting wordt met directe ingang afgeschaft.
7. Voor huishoudens met de laagste inkomens wordt een woontoeslag ingevoerd, waarvoor zowel eigenwoningbezitters als huurders in aanmerking komen. De woontoeslag is afhankelijk van het inkomen en vermogen en niet van de woonlasten.

2.4.1 Korte- en langetermijneffecten op de huizenmarkt

Het afschaffen van de hypotheekrenteaf trek, de huurregulering en de im- en expliciete subsidies in de huurmarkt zal aanzienlijke gevolgen hebben voor de woningmarkt. Onder gelijkblijvende overige omstandigheden zullen huizenprijzen dalen en huren stijgen. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar de effecten op korte en op lange termijn.

Koopmarkt

Als potentiële huizenkopers weten dat de hypotheekrenteaf trek in de toekomst geheel of gedeeltelijk zal worden afgeschaft, werkt dat onmiddellijk door in de prijzen van koopwoningen. Potentiële kopers realiseren zich dat hun toekomstige woonlasten zullen stijgen. Daardoor neemt de netto contante waarde van het eigenwoningbezit af. De lagere

netto contante waarde zorgt ervoor dat huizenprijzen direct dalen. Volgens het CPB zou een niet vooraf aangekondigde, algehele afschaffing van de fiscale voordelen een directe prijsval van 25% veroorzaken (cijfers 2005).⁹⁴

Als huizenprijzen dalen, zullen ook de investeringen in koopwoningen verminderen. Het geringere aanbod zorgt ervoor dat de prijs zich in de loop van de tijd enigszins herstelt. Op de lange termijn stabiliseert de (reële) woningprijs zich volgens het CPB op een niveau dat ongeveer 15% onder het huidige niveau ligt. Andere schattingen liggen in dezelfde orde van grootte.⁹⁵

Box 2.1 Beperking hypotheekrenteaftrek in het VK en Scandinavië

In een aantal landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen en Zweden, is de fiscale begunstiging van de eigen woning in het verleden substantieel beperkt. In het VK is de aftrekbaarheid van de hypotheekrente tussen 1974 en 1999 in jaarlijkse stappen verminderd en in 1999 helemaal afgeschaft. Bovendien is de maatregel gecombineerd met het verstrekken van directe inkomenssteun aan huishoudens met lage inkomens. In Denemarken, Noorwegen en Zweden is het maximale tarief waartegen de hypotheekrente kon worden afgetrokken, aan het eind van de jaren tachtig en begin van de jaren negentig in een aantal grotere stappen teruggebracht, onder gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting.

In alle vier landen hebben de maatregelen de structurele huizenprijsstijging afgeremd, maar in geen enkel land hebben zij tot een ineenstorting van de huizenmarkt geleid. Zweden wordt vaak genoemd als voorbeeld van een land waar de huizenmarkt is ingestort door verlaging van de hypotheekrenteaftrek, maar de stagnatie van de huizenmarkt in Zweden in het begin van de jaren negentig werd vooral veroorzaakt door de diepe recessie waarin de Zweedse economie in die periode verzeild raakte in combinatie met de hoge reële rente. In het midden van de jaren negentig heeft de huizenmarkt in Zweden zich gestabiliseerd.

De ervaringen in het VK en de Scandinavische landen leren dat een geleidelijke beperking van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente de voorkeur heeft boven abrupte maatregelen en dat compensatie in de sfeer van de inkomstenbelasting nadelige effecten op de huizenmarkt kan helpen voorkomen.

Bron: Van Ewijk et. al, 2006: *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, p. 26-29.

Een geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, bijvoorbeeld in kleine stapjes over een periode van vijftientig jaar, leidt tot een minder

⁹⁴ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 110-112.

⁹⁵ Briene et al., 2005: *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*; De Vries, 2010: *Measuring and explaining house price developments*.

scherpe huizenprijsdaling in het jaar van aankondiging, omdat potentiële kopers dan nog een zekere periode van de fiscale subsidies kunnen profiteren. Toch treedt er ook in dat geval al direct een prijsval op, omdat de netto contante waarde van de eigen woning door de hogere toekomstige woonlasten daalt. Na de initiële prijsval beweegt de prijs zich geleidelijk naar het lange termijn evenwichtsniveau van 15% onder het huidige niveau.

Huurmarkt

Op de huurmarkt leiden het beëindigen van de huurregulering en het vervallen van de huurtoeslagen tot hogere huren. Woningcorporaties en andere verhuurders gaan huren in rekening brengen die de marktwaarde van de woning weerspiegelen. Volgens berekeningen van het CPB stijgen hierdoor de gemiddelde woonlasten voor huurders op lange termijn met ruim 30%.⁹⁶ Door het verdwijnen van de prijsplafonds wordt het voor verhuurders aantrekkelijker om woningen aan te bieden; zij kunnen daar immers een hoger rendement op realiseren. Het aanbod van huurwoningen neemt daardoor toe en huurders krijgen meer keus. De rantsoenering op de huurmarkt verdwijnt op den duur geheel.

De mogelijkheid om markthuren in rekening te brengen leidt tot een sterke waarde stijging van huurwoningen van corporaties. Hogere toekomstige huuropbrengsten verhogen de netto contante waarde van het woningbezit. Op dit moment worden woningen in de boeken van corporaties gewaardeerd tegen een bedrijfswaarde die vanwege de huurprijsregulering ver onder de marktwaarde bij vrije verkoop ligt. Liberalisatie van de huurmarkt zal daarom tot omvangrijke boekwinsten bij corporaties leiden.

Woonconsumptie

Door de hervorming van het woonbeleid wordt wonen relatief duurder. Daardoor zal in het huishoudensbudget een verschuiving optreden van woonuitgaven naar overige uitgaven. Het CPB verwacht dat er bij een inkomensneutrale hervorming van het woonbeleid op lange termijn ongeveer 0,5 % minder woondiensten worden geconsumeerd.⁹⁷ Dit betekent dat het gemiddelde huishouden kiest voor iets minder woonkwaliteit.

Achter deze geringe daling van de woonconsumptie kan een verschuiving van koop naar huur schuilgaan. Door het vervallen van de huurregulering wordt het aantrekkelijker om huurwoningen aan te bieden. Huurders krijgen

⁹⁶ Donders et al, 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 132.

⁹⁷ Donders et al, 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 132.

meer keus omdat de rantsoenering verdwijnt. Zij zullen meer woondiensten willen consumeren, ook al wordt huren duurder door het verdwijnen van de huurtoeslag. Eigenwoningbezitters daarentegen verminderen hun woonconsumptie, omdat wonen relatief duurder wordt.

2.4.2 Gevolgen voor de koopkracht

Afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en liberalisatie van de huurmarkt raken de koopkracht van huishoudens. Zoals hiervoor beschreven, worden koopkrachtverliezen echter gecompenseerd door tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting, beëindiging van de bijtelling eigenwoningforfait en afschaffing van de overdrachtsbelasting. Lage inkomensgroepen ontvangen een woontoeslag. Volgens berekeningen van het CPB resulteert een hervorming van het woonbeleid waarbij besparingen worden teruggesluisd in de vorm van belastingverlagingen, in een stijging van het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen na aftrek van woonlasten van 1,7%.⁹⁸ Dat is zo'n € 500 per jaar voor een gemiddeld huishouden.

2.4.3 Vermogenseffecten

Door de prijsdaling van koopwoningen lijden huiseigenaren een vermogensverlies. De overwaarde van hun woning daalt en kan zelfs negatief worden, met name in een periode van dalende huizenprijzen. Dit geldt met name voor huiseigenaren die hun woning betrekkelijk recent hebben gekocht en (nog) niet hebben kunnen profiteren van de prijsstijgingen die de woningmarkt op lange termijn kenmerken.

In de hier besproken voorstellen vindt geen compensatie voor daling van overwinsten plaats. Veel huiseigenaren die in het verleden hebben geprofiteerd, omdat huizenprijzen onder invloed van overheidsbeleid sterk zijn gestegen, ondervinden nu nadeel omdat huizenprijzen door het afschaffen van dit zelfde overheidsbeleid dalen. Wanneer deze huiseigenaren in hun woning blijven wonen, zijn de gevolgen beperkt. Hun woonlasten veranderen niet door de daling van de huizenprijzen en hun koopkracht blijft op peil door de compenserende belastingmaatregelen. Zij worden alleen op papier armer doordat de waarde van hun woning daalt.

⁹⁸ Idem, p. 132.

Voor huizenbezitters die recent een woning hebben aangekocht, is de situatie ongunstiger. Zij hebben nog niet kunnen profiteren van waarde stijgingen van hun woning en wanneer zij om wat voor reden dan ook gedwongen zijn hun woning te verkopen, kunnen zij met een restschuld blijven zitten. Een mogelijke oplossing voor dit risico is de introductie van een (tijdelijke) risicoverzekering, vergelijkbaar met de Nationale Hypotheek Garantie. In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de restschuldproblematiek.

Woningcorporaties en andere verhuurders zien hun vermogen toenemen als de huurmarkt wordt geliberaliseerd en huren stapsgewijs naar marktniveau stijgen. Deze extra opbrengsten kunnen geheel of gedeeltelijk worden gebruikt om de nieuw in te voeren woontoeslag te financieren. Woningcorporaties krijgen wel met hogere bouwkosten te maken wanneer impliciete subsidies in de vorm van lagere grondprijzen en kruissubsidiëring verdwijnen en zij tegen marktconforme prijzen moeten bouwen.

2.5 Overgangsregiem

De hier besproken hervormingen hebben ingrijpende gevolgen voor de woningmarkt en nauw daarmee verbonden markten, zoals de bouwmarkt, de grondmarkt en de hypotheekmarkt, alsmede voor het huishoudboekje van gezinnen. Daarom wordt in alle adviezen over hervorming van het woonbeleid gepleit voor een lange overgangstermijn om schokeffecten te voorkomen.⁹⁹ Huidige en toekomstige woningbezitters, huurders en alle andere partijen die op de woningmarkt en aanverwante markten actief zijn, kunnen zich dan op de hervormingen voorbereiden en hun beslissingen daarop afstemmen.

In lijn met deze adviezen veronderstellen wij dat de aftrekbaarheid van de hypotheekrente tussen 2016 en 2040 stapsgewijs wordt afgebouwd naar nul. Huren worden in dezelfde periode stapsgewijs verhoogd totdat ze in 2040 op marktconform niveau liggen. Het huidige kabinet kan deze maatregelen aankondigen en voorbereiden, waarna ze in de volgende kabinetsperiode in werking kunnen treden.

⁹⁹ CSED, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*; VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes*.

Gedurende de overgangperiode worden huiseigenaren en huurders gecompenseerd voor het koopkrachtverlies dat zij lijden door de overgang van de eigen woning naar box 3 van de inkomstenbelasting en de geleidelijke liberalisatie van de huurmarkt. De wijze waarop de compensatie wordt vormgegeven, wordt in hoofdstuk 3 nader besproken.

Zoals aangegeven, vereist integrale hervorming van het woonbeleid ook maatregelen aan de aanbodkant, onder meer op de grondmarkt, in het ruimtelijkeorderingsbeleid en in de corporatiesector. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt hier dieper op ingegaan. Daarnaast is het belangrijk om aandacht te hebben voor de politiek-strategische aspecten van zo'n omvangrijke hervormingsoperatie. Deze komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

2.6 Conclusie

Door verruiming en flexibilisering van het aanbod in combinatie met vermindering van subsidies en regelgeving kan de keuzevrijheid van burgers op de woningmarkt toenemen. Een geliberaliseerde woningmarkt is ook beter in staat om in te spelen op demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk zijn de contouren van een integrale hervorming van het woonbeleid geschetst. Daarbij wordt de aanbodzijde flexibeler gemaakt en worden fiscale voordelen en subsidies in de koop- en in de huursector afgeschaft. De huurmarkt wordt geliberaliseerd en huishoudens worden voor het koopkrachtverlies gecompenseerd door belastingverlagingen. Om te waarborgen dat ook huishoudens met een laag inkomen over passende en betaalbare huisvesting kunnen beschikken, wordt een eigendomsneutrale woontoeslag ingevoerd. De hervormingen worden zeer geleidelijk – over een periode van vijftientig jaar – doorgevoerd om schokken op de huizenmarkt en andere markten te voorkomen.

De ervaring in andere landen die soortgelijke hervormingen hebben doorgevoerd, leert dat hervorming van het woonbeleid mogelijk is zonder dat de huizenmarkt of andere economische sectoren daarvan schade ondervinden. Door duidelijkheid te creëren over het einddoel en de weg er naar toe kan het vertrouwen in de woningmarkt juist worden hersteld.

3 Effecten van een integrale hervorming van het woonbeleid

In hoofdstuk 2 zijn de gevolgen van hervorming van het woonbeleid voor de huizenmarkt, de woonlasten en de koopkracht van huishoudens in algemene termen geschetst. Dit hoofdstuk presenteert een concreet voorstel voor hervorming van de koop- en de huurmarkt en rekent de effecten daarvan door voor verschillende huishoudens- en inkomensgroepen, zowel op korte als op lange termijn. Negatieve koopkrachteffecten worden gecompenseerd door aanpassingen in de inkomstenbelasting en introductie van een woontoeslag.

3.1 De woningmarkt in model

Om de effecten van een integrale hervorming van het woonbeleid op korte en lange termijn te kunnen analyseren, is een model van de woningmarkt nodig dat zowel de huurmarkt als de koopmarkt omvat, alsmede de samenhang tussen beide. Wij maken gebruik van een model dat door het CPB is ontwikkeld in het kader van de studie ‘Hervorming van het Nederlandse woonbeleid’.¹⁰⁰ Een korte beschrijving van dit model is in bijlage B1 opgenomen.

Met behulp van dit model kunnen de effecten van veranderingen in het woonbeleid op de vraag naar en het aanbod van koop- en huurwoningen worden geanalyseerd. Tevens kunnen voor verschillende typen huishoudens de koopkrachteffecten worden doorgerekend. Om te beginnen wordt onderscheid gemaakt naar huishoudens met een koopwoning of een huurwoning. Daarnaast worden alleenstaanden, eenoudergezinnen, paren zonder kinderen, paren met een of meerdere kinderen en overige huishoudens onderscheiden. Verder wordt onderscheid gemaakt tussen huishoudens waarin het hoofd van het huishouden jonger respectievelijk ouder is dan 65 jaar. Ten slotte zijn alle huishoudens qua besteedbaar inkomen ingedeeld in inkomensdecielen.

Het CPB-model is geen empirisch model, maar een structuurmodel. Vraag en aanbod op de woningmarkt worden beschreven met behulp van vaste parameterwaarden (elasticiteiten), die door kalibratie van het model zijn

¹⁰⁰ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, hoofdstuk 4.

bepaald.¹⁰¹ Om tot realistische waarden voor de parameters te komen is tevens gebruik gemaakt van empirische woningmarktstudies in binnen- en buitenland.¹⁰² Met behulp van het model kunnen vraag en aanbod van woningen en de ontwikkeling van de huizenprijzen over de afgelopen decennia adequaat worden beschreven.¹⁰³ Desalniettemin moeten modeluitkomsten met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. De berekeningen zijn vooral bedoeld om een indruk te geven van de orde van grootte van de kwantitatieve effecten.

Voor de interpretatie van de modeluitkomsten is het belangrijk te beseffen dat het gaat om veranderingen ten opzichte van het basispad. Wanneer geen hervormingen worden doorgevoerd, ontwikkelt de woningmarkt zich volgens een bepaald verondersteld basispad (ongewijzigd beleid). Wanneer er wel hervormingen plaatsvinden, komt de woningmarkt op een ander ontwikkelingspad. De modeluitkomsten zeggen dus niets over het feitelijke verloop op de woningmarkt, maar laten uitsluitend zien welke veranderingen er als gevolg van de hervormingen optreden ten opzichte van het basispad.

Het CPB ging in zijn studie uit van data over het jaar 2005. Voor dit onderzoek heeft NYFER het model geactualiseerd met gegevens over het jaar 2009. De data zijn afkomstig uit het WoonOnderzoek Nederland 2009. Dit is een microdatabestand met gedetailleerde gegevens over de woonvoorkeuren, woonsituatie, inkomenssituatie, huishoudenssamenstelling e.d. van circa 72.000 huishoudens.¹⁰⁴ De data zijn representatief voor de Nederlandse woningmarkt.

3.2 De woningmarkt in 2009

Tabel 3.1 bevat een aantal kerncijfers over de woningmarkt in 2009.

¹⁰¹ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, p. 78.

¹⁰² Idem, p. 119-120.

¹⁰³ Koning, Saitua en Ebregt, 2006: *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*.

¹⁰⁴ Ministerie van WWI en CBS, 2010: *WoonOnderzoek Nederland 2009*. Voor het hier uitgevoerde onderzoek zijn incomplete records verwijderd, waardoor een bestand resteerde van 65.000 huishoudens.

Tabel 3.1 Kerncijfers woningmarkt 2009

	Alle huishoudens ^a	Eigenaar-bewoners	Huurders		
			woning-corporaties	overige verhuurders	totaal
Aantal woningen (mln)	7,0	4,1	2,4	0,5	2,9
WOZ-waarde ^b	241	294	164	219	173
Kale huur (per jaar) ^b			5,0	6,5	5,3
Netto huur (p. jaar) ^b			4,3	6,2	4,6
Besteedbaar inkomen ^c	35,3	43,5	22,8	26,4	23,4
Subsidiepercentage ^d	23	25	15	5	13

a. Uitsluitend huishoudens die een zelfstandige woning bewonen.

b. In duizenden euro's

c. Het gaat hier om het besteedbaar huishoudinkomen exclusief woonsubsidies, in duizenden euro's

d. Het subsidiepercentage is het verschil tussen de bruto en netto woonlasten ten gevolge van fiscale tegemoetkomingen en subsidies. Voor eigenaarbewoners wordt dit verschil bepaald door de hypotheekrenteaf trek minus eigenwoningforfait, starterssubsidies en de vrijstelling eigen woning in box 3; voor huurders door de gemiddelde huurtoeslag. Impliciete subsidies voor huurders in de vorm van huurprijsregulering en kortingen door corporaties zijn niet in de tabel opgenomen.

Bron: CBS; WoonOnderzoek Nederland 2009.

De gemiddelde koopwoning had in 2009 een WOZ-waarde van € 293.600. Huurwoningen hadden een gemiddelde WOZ-waarde van € 173.500. Eigenwoningbezitters hebben, zoals te verwachten, gemiddeld een hoger besteedbaar inkomen (gecorrigeerd voor fiscale voordelen en woonsubsidies) dan huurders. Een aanzienlijk deel van de huurders ontvangt huurtoeslag; deze bedraagt gemiddeld 13% van de kale huur. Eigenaarbewoners ontvangen een fiscale tegemoetkoming in de woonkosten doordat de hypotheekrente volledig aftrekbaar is in box 1 van de inkomstenbelasting. Daar staan fiscale lasten in de vorm van het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting tegenover. Het resultaat is een fiscaal voordeel van gemiddeld 14%. Daarnaast is de overwaarde van de eigen woning vrijgesteld van vermogensrendementheffing (box 3 van de inkomstenbelasting); dit verlaagt de woonlasten met ongeveer 11%. Daarmee bedraagt de 'woonsubsidie' voor eigenaarbewoners gemiddeld 25%. Tabel 3.2. toont de omvang van deze fiscale regelingen en subsidies in procenten van de woonlasten.

Tabel 3.2 Fiscale tegemoetkomingen en subsidies in de koop- en huursector, in % van de woonlasten*

	Eigenaar- bewoners	Huurders
Hypotheekrenteaftrek box 1 inkomstenbelasting ^a	22	
Eigenwoningforfait	-5	
Vrijstelling overwaarde box 3 inkomstenbelasting	13	
Overdrachtsbelasting (6%) ^b	-5	
Huurtoeslag		13
Totaal	25	13

* Impliciete subsidies voor huurders in de vorm van vorm van huurregulering en minder dan toegestane huren door corporaties zijn hier buiten beschouwing gelaten, evenals lokale heffingen en belastingen.

a. Inclusief bijkomende kosten van hypothecaire lening, vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en wet-Hillen.

b. De tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% is in deze tabel niet meegenomen.

Bron: NYFER.

Om de effecten van een hervorming van het woonbeleid te bepalen, moet eerst worden vastgesteld hoe het huidige woonbeleid uitwerkt op vraag en aanbod van woningen en de koopkracht van groepen huishoudens. Tabel 3.3 biedt hier inzicht in.

Kopers en huurders

De eerste kolom van tabel 3.3 geeft aan welk percentage huishoudens in een koopwoning dan wel een huurwoning woont en hoe deze percentages over verschillende huishoudenstypen (gezinssamenstelling) en inkomensklassen (decielen) verdeeld zijn.

In 2009 woonde ruim 40% van de huishoudens in een huurwoning. Alleenstaanden en éénoudergezinnen wonen relatief vaak in een huurwoning; van de paren met kinderen woont minder dan 20% in een huurwoning. Zoals te verwachten, neemt het percentage eigenwoningbezitters toe naarmate het inkomen hoger is. In de laagste vier inkomensdecielen woont de meerderheid van de huishoudens in een huurwoning, in de hogere inkomensdecielen zijn eigenwoningbezitters in de meerderheid. Ouderen (65+) huren vaker dan jongere huishoudens.

Tabel 3.3 Bruto en netto woonlasten, 2009

	Percentage huurders	Besteedbaar inkomen excl. wonen ^a	Woning- kwaliteit	Bruto prijs woning- dienst	Netto prijs woning- dienst	Inkomen na woon- lasten	Fiscale tegemeet- komsten/ subsidies ^b
	%	€ 1000	swe	€ 1000	€ 1000	€ 1000	%
Alle gezinnen	40,7	35,3	0,83	14,5	11,2	26,0	23
Kopers	0,0	43,5	1,00	16,7	12,5	31,0	25
Huurders	100,0	23,4	0,59	8,9	7,8	18,8	13
Alleenstaanden	62,2	20,2	0,66	12,7	10,2	13,5	19
Paren zonder kinderen	31,7	38,7	0,91	15,1	12,0	27,7	20
Paren met kinderen	19,3	50,5	0,98	15,7	11,4	39,4	28
Eenoudergezinnen	65,2	28,7	0,71	12,3	9,2	22,2	26
Overig ^c	56,2	34,2	0,80	13,5	11,4	25,1	16
Jonger dan 65	36,8	37,9	0,83	14,7	10,9	28,8	26
65+	53,0	27,0	0,84	13,8	11,8	17,1	14
Inkomensdeciel 1	82,5	10,3	0,62	10,8	8,2	5,2	24
Inkomensdeciel 2	77,6	15,6	0,60	11,4	9,3	10,1	18
Inkomensdeciel 3	63,3	19,5	0,65	12,5	10,4	12,7	17
Inkomensdeciel 4	52,1	23,3	0,70	13,4	11,2	15,4	16
Inkomensdeciel 5	41,2	27,8	0,74	14,1	11,6	19,2	18
Inkomensdeciel 6	31,7	32,9	0,80	14,8	11,9	23,5	20
Inkomensdeciel 7	22,6	38,3	0,85	15,4	11,8	28,3	23
Inkomensdeciel 8	16,4	44,6	0,93	15,8	11,7	33,7	25
Inkomensdeciel 9	12,0	53,8	1,03	16,0	11,8	41,6	26
Inkomensdeciel 10	7,2	87,1	1,41	16,4	11,6	70,8	29

a. Voor definitie zie tabel 3.4.

b. Exclusief impliciete subsidies en exclusief lokale heffingen en belastingen.

c. De groep 'overig' bestaat uit huishoudens die wel in één woning wonen, maar geen gezin vormen. Het gaat hier om 1% van het totale aantal huishoudens.

Bron: NYFER o.b.v. WoonOnderzoek Nederland 2009.

Besteedbaar inkomen exclusief woonsubsidies

Vervolgens wordt voor elk van de subgroepen het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen vermeld (kolom 2). Dit is niet het huishoudinkomen volgens de CBS-definitie, maar het huishoudinkomen gecorrigeerd voor woonsubsidies. Bij eigenwoningbezitters blijven hypotheekrenteaftrek, huurwaardeforfait en Rijksbijdrage eigen woning (starterssubsidies) buiten beschouwing en bij huurders de huurtoeslag. Aldus kan worden nagegaan welk effect het wegvallen van de woonsubsidies op het huishoudinkomen heeft. Tabel 3.4 toont hoe de besteedbare huishoudinkomens inclusief en exclusief woonsubsidies zich tot elkaar verhouden.

Tabel 3.4 Definitie besteedbaar huishoudinkomen inclusief en exclusief woonsubsidies

	Besteedbaar inkomen incl. woonsubsidies*	Besteedbaar inkomen excl. woonsubsidies
Inkomen uit diverse bronnen (arbeid, onderneming, vermogen, uitkeringen, inkomenoverdrachten)		
+ inkomsten uit eigen woning (huurwaardeforfait)	+	0
-/- betaalde hypotheekrente eigen woning	-/-	0
+ huursubsidie	+	0
+ Rijksbijdrage eigen woning	+	0
Bruto inkomen		
-/- belastingen en premies	-/-	-/-
Besteedbaar inkomen		

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

Woningkwaliteit

Een woning wordt beschouwd als een kapitaalgoed dat 'woningdiensten' levert. Kolom 3 van tabel 3.3 vermeldt hoeveel 'woningdiensten' de verschillende categorieën huishoudens consumeren. De woonconsumptie is uitgedrukt in standaardwoningequivalenten (swe), waarbij is verondersteld dat de gemiddelde koopwoning één swe levert. Het aantal swe's is een maatstaf voor de gemiddelde kwaliteit van de woning waarin de betreffende groep huishoudens woont. Kwaliteit omvat daarbij alle kenmerken die een

woning in de ogen van de consument aantrekkelijk maken, dus niet alleen kenmerken van de woning zelf (inhoud, indeling, staat van onderhoud), maar ook kaveloppervlakte, locatie enz. Kwaliteitsverschillen tussen woningen komen tot uitdrukking in de WOZ-waarde van een woning. De gemiddelde koopwoning had in 2009 een WOZ-waarde van € 293.600. De kwaliteit van deze woning is op één swe gesteld. De gemiddelde huurwoning had in 2009 een WOZ-waarde van € 173.500; dit komt overeen met 0,59 swe. Huurwoningen bieden gemiddeld dus bijna 40% minder kwaliteit dan koopwoningen. Naarmate het huishoudinkomen toeneemt, wonen huishoudens in een woning van hogere kwaliteit (WOZ-waarde).

Bruto prijs van een woningdienst

De consumptie van woningdiensten brengt kosten met zich. Kolom 4 biedt inzicht in de bruto prijs van één woningdienst (swe) voor elke groep huishoudens. Dit zijn de kosten die met het bewonen van een standaard koopwoning gemoeid zijn. Voor eigenwoningbezitters bestaan deze kosten uit financieringskosten (hypotheeklasten inclusief overdrachtsbelasting), instandhoudingskosten (onderhoud e.d.) en transactiekosten. Een eventueel beleggingsresultaat bij verkoop van de woning vermindert of vermeerderd de gebruikerskosten. Het gaat hier om de bruto kosten, waarbij subsidies en fiscale regelingen buiten beschouwing blijven. Voor huurders zijn de bruto kosten gelijk aan de kale huur, waarbij de huurtoeslag buiten beschouwing blijft.

Huurders betalen een aanzienlijk lagere bruto prijs voor één woningdienst dan kopers. Dit komt omdat huurders voor hun woning doorgaans geen marktconforme huur betalen, maar een lagere huur die tot stand komt onder invloed van de huurregulering en impliciete subsidies van woningcorporaties.

Netto prijs van een woningdienst

De netto prijs van een woningdienst (kolom 5) is gelijk aan de bruto prijs na aftrek van fiscale tegemoetkomingen en subsidies waarvoor woningbezitters en huurders in aanmerking komen. Uit de tabel blijkt dat fiscale tegemoetkomingen voor kopers gemiddeld 25% van de bruto prijs van een woningdienst belopen, terwijl huurders gemiddeld een tegemoetkoming van 13% op de prijs van een woningdienst ontvangen in de vorm van huurtoeslag.

Inkomen na woonlasten

Kolom 7 vermeldt voor de onderscheiden groepen huishoudens het gemiddelde besteedbare inkomen na aftrek van de (netto) woonlasten. De netto woonlasten zijn voor elke groep huishoudens gelijk aan het product van de gemiddelde woonconsumptie in swe (kolom 4) en de gemiddelde netto prijs van een woningdienst (kolom 6).

3.3 Hervorming van het woonbeleid

Het beleidspakket voor integrale hervorming van het woonbeleid bestaat uit de volgende maatregelen:

Flexibilisering aanbodzijde en gelijk speelveld tussen kopen en huren

- Het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt versoepeld.
- Regels en bouwvoorschriften worden op doelmatigheid getoetst, planningprocedures worden versneld. De flexibiliteit in vergunningprocedures en bouwprocessen wordt vergroot.
- Grondexploitaties worden gebaseerd op een gelijk speelveld tussen kopen en huren. Kruissubsidiëring tussen en binnen projecten wordt uitgebannen en kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van werkelijk gemaakte kosten..

Fiscale behandeling van de eigen woning

- De eigen woning verhuist van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting. Voor deze maatregel wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende de overgangperiode wordt de (negatieve) heffing in box 1 stapsgewijs met 4% per jaar afgebouwd en wordt de heffing in box 3 met 4% per jaar opgebouwd.
- De transformatie gaat van start in 2016 en is voltooid in 2040.

Liberalisatie van de huurmarkt

- De huurregulering wordt geleidelijk afgeschaft, waardoor huren zich naar marktconform niveau ontwikkelen. Voor de transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende deze periode worden de huren jaarlijks met gemiddeld 2,5% boven inflatie verhoogd.

Compensatie voor koopkrachtverlies

- Kopers en huurders worden via lastenverlichting gecompenseerd voor het wegvallen van de woonsubsidies. De lastenverlichting krijgt gestalte door tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting:
 - de eerste, tweede en derde schijf van de inkomstenbelasting worden verlaagd met 3%, 1% resp. 1%.
 - de algemene heffingskorting gaat met € 1000 omhoog.
- De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft.

Woontoeslag

- De huurtoeslag verdwijnt en wordt vervangen door een eigendomsneutrale woontoeslag die afhankelijk is van het inkomen en vermogen en niet van de woonlasten.
- Voor huishoudens met een inkomen tot € 11.500 bedraagt de woontoeslag € 3000 per jaar. Voor huishoudens met een inkomen tussen € 11.500 en € 24.500 neemt de woontoeslag lineair af tot nul.

3.3.1 Woningmarkteffecten

Door het afschaffen van de fiscale tegemoetkomingen en woonsubsidies wordt wonen duurder. Op de koopmarkt stijgt de netto prijs van een woningdienst op lange termijn met gemiddeld 18%. Daardoor neemt de netto contante waarde van een koopwoning af. Het hier voorgestelde pakket maatregelen leidt op lange termijn tot een daling van de huizenprijzen met 12%. De prijs van een gemiddelde standaardkoopwoning, die in 2009 op € 293.600 lag, daalt (in reële prijzen) naar € 258.100. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om veranderingen bij gelijkblijvende overige omstandigheden (*ceteris paribus*); feitelijke huizenprijzen kunnen door allerlei andere factoren uiteraard fluctueren.

Huren stijgen sterker dan woonlasten voor eigenwoningbezitters, omdat niet alleen de huurtoeslag, maar ook de huurregulering vervalt. In een periode van 25 jaar verdwijnen geleidelijk alle impliciete en expliciete subsidies en worden de woonlasten van huur- en koopwoningen aan elkaar gelijk. Zowel kopers als huurders betalen de marktprijs. Ook woningcorporaties gaan markthuren in rekening brengen; de huidige voordelen in de vorm van goedkope financiering, lagere grondkosten en afwenteling van bouwkosten op koopwoningen verdwijnen. De netto huur van een gemiddelde huurwoning van een woningcorporatie stijgt hierdoor van € 4300 naar € 8200 per jaar (91%).

De gevolgen van afschaffing van de fiscale tegemoetkomingen en woonsubsidies voor de koopkracht worden gecompenseerd door tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting en door introductie van de woontoeslag. Per saldo verbetert het gemiddeld besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten met 2% in de eindsituatie. Omdat wonen duurder wordt, worden er minder woningdiensten (in termen van kwantiteit en kwaliteit) geconsumeerd. In de eindsituatie neemt de woonconsumptie met 4% af. Tabel 3.5 vat bovenstaande effecten samen.

Tabel 3.5 Woningmarkteffecten van integrale hervorming van het woonbeleid (lange termijn)

	Niveau na hervorming (in €)	Mutatie tov uitgangssituatie (in %)
Prijs standaardkoopwoning	258.100	- 12
Woonlasten eigenwoningbezitter	14.700	18
Gemiddelde huur corporatiewoning	8.200	91
Besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten	26.500	2
Woonconsumptie (in swe)	0,80	-4

3.3.2 Koopkrachteffecten voor huishoudgroepen

Koopkrachteffecten kunnen verschillend uitpakken voor verschillende huishoudentypen. In tabel 3.6 zijn de koopkrachteffecten uitgesplitst naar huishoudentype en inkomendeciel. De tabel laat ook zien hoe compensatie via de inkomstenbelasting en woontoeslag de koopkracht verbetert.

Tabel 3.6 Koopkrachteffecten van integrale hervorming van het woonbeleid (lange termijn), zonder aanpassing van de woonconsumptie, in duizenden euro's resp. %

	hh. inkomen na woonlasten vóór hervorming (€ 1000)	Koopkrachteffecten hervorming				hh. inkomen na woonlasten na hervorming (€ 1000)	Mutatie besteedbaar hh. inkomen na woonlasten (%)
		afschaffing woon-subsidies (€ 1000)	compensatie ink.bel. (€ 1000)	woon-toeslag (€1000)	totaal (€1000)		
Alle gezinnen	26,0	-3,0	2,3	0,6	0,0	26,0	0,0
Alleenstaanden	13,5	-2,9	1,5	1,5	0,0	13,5	-0,1
Paren zonder kinderen	27,7	-2,5	2,9	0,3	0,7	28,4	2,4
Paren met kinderen	39,4	-3,2	3,1	0,1	-0,1	39,3	-0,2
Eenoudergezinnen	22,2	-3,9	1,7	0,7	-1,6	20,7	-7,0
Overig	25,1	-2,7	2,2	0,5	0,0	25,1	0,1
						0,0	
Jonger dan 65	28,8	-3,1	2,4	0,5	-0,2	28,7	-0,6
65+	17,1	-2,4	2,0	1,0	0,6	17,6	3,3
Inkomensdeciel 1	5,2	-4,0	1,1	2,9	0,0	5,2	-0,8
Inkomensdeciel 2	10,1	-3,2	1,6	2,0	0,4	10,4	3,7
Inkomensdeciel 3	12,7	-2,8	1,8	1,2	0,2	12,9	1,3
Inkomensdeciel 4	15,4	-2,4	2,1	0,3	-0,1	15,3	-0,5
Inkomensdeciel 5	19,2	-2,3	2,3	0,0	0,0	19,2	0,2
Inkomensdeciel 6	23,5	-2,3	2,6	0,0	0,4	23,8	1,5
Inkomensdeciel 7	28,3	-2,5	2,9	0,0	0,4	28,7	1,6
Inkomensdeciel 8	33,7	-2,8	3,1	0,0	0,3	34,0	0,9
Inkomensdeciel 9	41,6	-3,0	3,2	0,0	0,3	41,8	0,6
Inkomensdeciel 10	70,8	-4,4	3,4	0,0	-1,0	69,8	-1,4

Bron: NYFER

Uit de tabel blijkt dat de koopkracht van de meeste huishoudenstypen en inkomensdecieën gelijk blijft of toeneemt. De belangrijkste uitzondering vormen de éénoudergezinnen, die hun koopkracht met 7% zien dalen. Deze groep wordt relatief zwaar geraakt door de afschaffing van de woonsubsidies, terwijl de belastingverlaging en woontoeslag voor hen onvoldoende compensatie bieden. Het gaat hier om ongeveer 450.000 huishoudens. Een mogelijkheid om negatieve koopkrachteffecten voor

éénoudergezinnen te voorkomen is verhoging van de alleenstaande-ouderkorting in de inkomstenbelasting.¹⁰⁵ Een gering koopkrachtverlies treedt ook op voor huishoudens in het laagste inkomensdeciel (-0,8%) en voor huishoudens in het hoogste inkomensdeciel (-1,4%).

Tabel 3.6 toont de koopkrachteffecten bij gelijkblijvende woonconsumptie: met andere woorden, alsof elk huishouden blijft wonen waar het woont. In werkelijkheid zullen huishoudens hun woonconsumptie aanpassen als relatieve prijzen veranderen. Door het wegvallen van de woonsubsidies wordt wonen duurder en zullen er minder woondiensten worden geconsumeerd, ook al blijft het inkomen op peil door de compenserende maatregelen. Tabel 3.7 toont de effecten voor de koopkracht als ook verschuivingen in de consumptie worden meegenomen.

Uit de tabel blijkt dat gemiddeld over alle huishoudens de consumptie van woondiensten met 0,03 swe (4%) afneemt. Daarbij zijn er grote verschillen tussen huishoudentypen. Alleenstaanden, paren zonder kinderen en ouderen (65+) gaan minder woondiensten consumeren (kleiner of eenvoudiger wonen), terwijl paren met kinderen en éénoudergezinnen juist méér woondiensten gaan consumeren (ruimer wonen). Vooral huishoudens in de onderste inkomensdecielen kiezen voor minder dure woningen in ruil voor extra bestedingsruimte. Huishoudens in de hogere inkomensdecielen passen hun woonconsumptie niet noemenswaardig aan.

Na aanpassing van de woonconsumptie neemt het vrij beschikbaar inkomen na aftrek van woonuitgaven voor alle huishoudens met gemiddeld 1,8% toe. Vooral huishoudens in de onderste inkomensdecielen verbeteren hun koopkracht aanzienlijk door naar eenvoudiger woningen of woningen op minder dure locaties te verhuizen. De laagste inkomensgroep realiseert op deze wijze een koopkrachtverbetering van € 2500; dit is 47% van het besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten. Ook ouderen realiseren een grote koopkrachtverbetering (+19%) door te verhuizen naar goedkopere woningen. Eénoudergezinnen en paren met kinderen daarentegen zien hun vrij besteedbaar inkomen dalen, omdat zij voor duurdere (ruimere) woningen of woningen op aantrekkelijker locaties kiezen.

¹⁰⁵ Een verhoging van de alleenstaandeouderkorting in de inkomstenbelasting met € 1600 neutraliseert de negatieve koopkrachteffecten voor deze groep. Het budgettaire beslag hiervan is € 0,7 miljard. Dit is niet in de berekeningen meegenomen.

Tabel 3.7 Koopkrachteffecten van integrale hervorming van het woonbeleid (lange termijn), inclusief aanpassing van de woonconsumptie, in duizenden euro's resp. %

	hh. inkomen excl. woonlasten vóór hervorming (€ 1000)	Woon- consumptie vóór hervorming swe	Woon- consumptie na hervorming swe	Mutatie woon- consumptie swe	Mutatie inkomen incl aanpassing consumptie (€ 1000)	Mutatie inkomen incl aanpassing consumptie %
Alle gezinnen	26,0	0,83	0,8	-0,03	0,5	1,8
Alleenstaanden	13,5	0,66	0,53	-0,13	1,9	14,2
Paren zonder kinderen	27,7	0,91	0,83	-0,08	2,0	7,1
Paren met kinderen	39,4	0,98	1,09	0,11	-1,7	-4,3
Eenoudergezinnen	22,2	0,71	0,74	0,03	-2,0	-9,1
Overig	25,1	0,80	0,97	0,17	-2,5	-10,1
Jonger dan 65	28,8	0,83	0,84	0,01	-0,4	-1,3
65+	17,1	0,84	0,65	-0,19	3,3	19,1
Inkomensdeciel 1	5,2	0,62	0,45	-0,17	2,5	47,3
Inkomensdeciel 2	10,1	0,60	0,51	-0,09	1,6	16,0
Inkomensdeciel 3	12,7	0,65	0,58	-0,07	1,2	9,8
Inkomensdeciel 4	15,4	0,70	0,62	-0,08	1,1	6,9
Inkomensdeciel 5	19,2	0,74	0,7	-0,04	0,7	3,7
Inkomensdeciel 6	23,5	0,80	0,78	-0,02	0,6	2,7
Inkomensdeciel 7	28,3	0,85	0,86	0,01	0,2	0,8
Inkomensdeciel 8	33,7	0,93	0,95	0,02	0,1	0,2
Inkomensdeciel 9	41,6	1,03	1,05	0,02	0,0	0,1
Inkomensdeciel 10	70,8	1,41	1,39	-0,02	-0,7	-1,0

Bron: NYFER

3.3.3 Restschuldrisico

Zoals eerder vermeld in paragraaf 2.4.3, lijden zittende huiseigenaren een vermogensverlies. De overwaarde van hun woning daalt door de daling van de huizenprijzen en kan zelfs negatief worden. Dit geldt voor alle huiseigenaren, maar kan vooral een probleem opleveren voor huiseigenaren die hun woning betrekkelijk recent hebben gekocht en (nog) niet hebben

kunnen profiteren van de prijsstijgingen die de woningmarkt op lange termijn kenmerken.¹⁰⁶

Direct na de aankondiging van de hervormingsvoorstellen dalen de huizenprijzen met 9%. Vervolgens dalen ze geleidelijk verder tot een minimum van 21% onder de huidige prijs in 2040.¹⁰⁷ Daarna zet herstel in, totdat de prijzen zich uiteindelijk stabiliseren op een niveau dat 12% onder het huidige niveau ligt. De daling van de huizenprijzen kan een probleem vormen voor kopers die om wat voor reden ook hun huis snel weer moeten verkopen. Zij kunnen met een restschuld blijven zitten. Tabel 3.8 geeft weer hoeveel huishoudens in 2009 een (bruto) hypotheekschuld hadden die de (WOZ)-waarde van hun woning overtrof en met welk aantal dit toeneemt bij een abrupte daling van de huizenprijzen met 9%. Negatieve vermogens uit woningbezit komen vaker voor bij woningen met relatief lage WOZ-waarden.

Tabel 3.8 Aantal huishoudens met negatief vermogen uit woningbezit en omvang van het negatieve vermogen (in euro's), 2009

	Uitgangssituatie (2009)	Bij daling woningprijzen met 9%
Huishoudens met negatief vermogen uit woningbezit	724.000	984.000
Gemiddelde omvang negatief vermogen	51.800	72.100
Gemiddelde WOZ-waarde woning	222.300	202.100

Bron: NYFER o.b.v. WoON 2009.

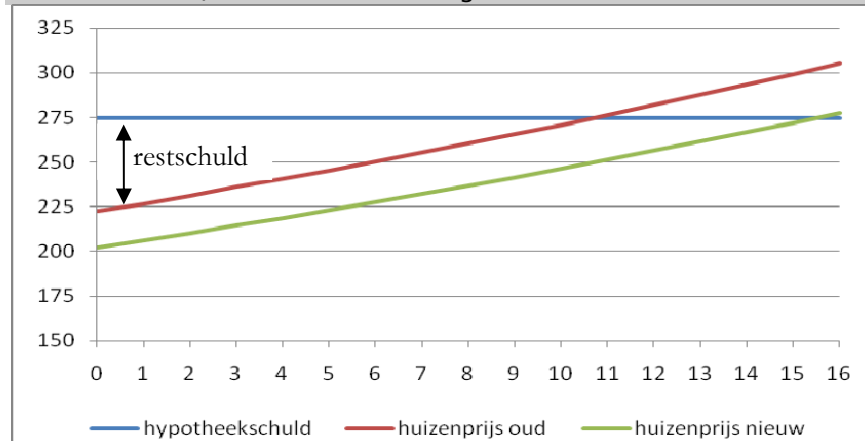
Negatieve vermogens lossen in de loop van de tijd op als nominale huizenprijzen stijgen door de inflatie. Bij een nominale huizenprijsstijging van 2% per jaar is bij het gemiddelde huishouden met een restschuld van € 51.800 de restschuld na tien jaar verdwenen. Wanneer reële huizenprijzen dalen door hervorming van het woonbeleid, duurt het uiteraard langer voordat de restschuld is verdwenen. Figuur 3.1 illustreert dat bij een reële

¹⁰⁶ Over de afgelopen decennia zijn reële huizenprijzen met gemiddeld 1% per jaar gestegen, omdat het woningaanbod de groeiende vraag van een steeds welvarender bevolking niet heeft kunnen bijhouden. Voor de toekomst veronderstellen wij dat er sprake zal blijven van een reële jaarlijkse prijsstijging, omdat ruimte schaars blijft, ook al worden beperkingen aan de aanbodzijde zoveel mogelijk opgeheven (zie hoofdstuk 6).

¹⁰⁷ Het gaat hier om een reële prijsdaling. Bij een veronderstelde inflatie van 2% per jaar treedt op lange termijn geen nominale prijsdaling op.

huizenprijsdaling van 9,1% de termijn waarop de restschulden zijn verdwenen, oploopt tot vijftien jaar.

Figuur 3.1 Hypotheekschuld, restschuld* en nominale huizenprijzen[†] (in duizenden euro's) voor en na hervorming van het woonbeleid



* De restschuld is in de figuur het verschil tussen de hypotheekschuld en de nominale huizenprijs.

† De nominale huizenprijsstijging bedraagt 2% per jaar.

De restschuldrisicoproblematiek speelt met name bij huishoudens die gedwongen worden hun huis te verkopen. Jaarlijks doen zich in Nederland rond de 2000 gedwongen verkopen voor¹⁰⁸; dit is in internationaal perspectief en ook vergeleken met het aantal woningtransacties bijzonder weinig, maar het aantal gedwongen verkopen vertoont de laatste jaren wel een stijgende tendens.¹⁰⁹ Als huizenprijzen dalen, neemt het restschuldrisico bij gedwongen verkopen toe. In ongeveer tweederde van de gevallen biedt de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) een (vrijwillige) verzekering voor het restschuldrisico bij gedwongen verkoop. Het is denkbaar dat de NHG garantie wordt uitgebreid met een faciliteit om de tijdelijke toename van restschuldrisico bij hervorming van het woonbeleid te verzekeren. Wanneer nominale huizenprijzen als gevolg van de inflatie blijven stijgen, verdwijnt op termijn het restschuldrisico en wordt de faciliteit overbodig.

¹⁰⁸ Recent onderzoek van de Vereniging Eigen Huis laat zien dat het werkelijke aantal gedwongen verkopen een veelvoud bedraagt van het aantal executieverkopen op openbare veilingen, zoals dat door het Kadaster wordt geregistreerd.

¹⁰⁹ Rabobank, 2011: *Kwartaalbericht woningmarkt*, mei 2011, p. 8.

3.3.4 Welvaartseffecten

Consumptievoorkeur

De fiscale tegemoetkoming voor eigenaarsbewoners en het huurbeleid leiden er toe dat wonen goedkoper wordt. Op de koopmarkt vertaalt dit zich in extra consumptie van woningdiensten (duurdere woningen op betere locaties) of huizenprijsstijgingen als het aanbod van woningen inelastisch is. De woonsubsidie impliceert dat huishoudens niet volledig vrij zijn om te kiezen hoe zij hun beschikbare inkomen willen besteden (aan wonen of andere consumptie). Dit gaat gepaard met een welvaartsverlies (*deadweight loss*), dat kan worden becijferd op 3,5% van het bedrag dat met de koopsubsidies gemoeid is.¹¹⁰ Dit komt neer op € 0,5 miljard.

Op de huurmarkt maken de lage prijzen het voor commerciële verhuurders onaantrekkelijk om woningen te verhuren. Er is te weinig aanbod, waardoor huurders niet kunnen wonen zoals zij zouden willen wonen. De maatschappelijke kosten van deze rantsoenering overtreffen de baten van het goedkoper wonen met circa duizend euro per huurwoning.¹¹¹ Bij 2,4 miljoen corporatiewoningen komt dit overeen met een welvaartsverlies van € 2,4 miljard.

Verhuismobiliteit

Zoals in par. 1.2.12 beschreven, verhoogt de overdrachtsbelasting de kosten van verhuizen. Ook daardoor kunnen huishoudens hun woonwensen niet volledig realiseren. Van Ewijk et al. berekenen dat dit gepaard gaat met een welvaartsverlies van € 0,7 miljard per jaar.¹¹² Ook het huurbeleid werkt als een impliciete verhuisbelasting. Dit geldt met name voor huurders die goedkoop wonen, maar hun huurvoordeel bij verhuizing kwijt dreigen te raken omdat zij dan niet meer in aanmerking komen voor een woning met verlaagde huur. Zij zitten als het ware gevangen in hun woning. Het welvaartsverlies waarmee dit gepaard gaat is door Besseling et al. becijferd op € 1,4 tot € 3,1 miljard.¹¹³

¹¹⁰ Van Ewijk et al., 2006: *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, p. 38.

¹¹¹ Romijn en Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, p. 55.

¹¹² Van Ewijk et al., 2006: *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, p. 42.

¹¹³ Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', p. 63.

Betere werking arbeidsmarkt

Er ontstaan ook welvaartseffecten door een betere werking van de arbeidsmarkt. In de eerste plaats daalt de marginale wig door het wegvallen van de fiscale tegemoetkomingen en woonsubsidies, waardoor het arbeidsaanbod toeneemt. In de tweede plaats leidt het verdwijnen van de verhuisbelastingen tot een betere aansluiting tussen banen en werknemers, waardoor de arbeidsproductiviteit toeneemt. In de derde plaats wordt het inkomen meer waard als de bestedingsvrijheid toeneemt, wat ook gunstig uitwerkt op arbeidsaanbod en arbeidsproductiviteit. De welvaartswinst van deze effecten kan voor huurders op € 0,9 miljard en voor eigenaarsbewoners op € 0,3 miljard worden becijferd.¹¹⁴

Afschaffing van de fiscale tegemoetkomingen en woonsubsidies voor kopers en huurders leidt ook tot zuiverder afwegingen met betrekking tot de keuze tussen huren of kopen en de omvang en samenstelling van de vermogenportefeuille. De omvang van deze effecten is echter niet duidelijk; in tabel 3.9 zijn zij ‘pro memorie’ opgenomen.

Tabel 3.9 Welvaartseffecten van integrale hervorming van het woonbeleid (lange termijn), in miljarden euro's

	Huurders	Eigenaar- bewoners	Alle huishoudens
Realisatie consumptievoorkeur	2,4	0,5	2,9
Realisatie verhuisvoorkeur	1,4	0,7	2,1
Effecten arbeidsmarkt	0,9	0,3	1,2
Huur-koopbeslissing	p.m	p.m	p.m
Vermogenssamenstelling	p.m	p.m	p.m
Totaal	4,7+pm	1,5+pm	6,2+pm

Bron: Besseling et al. (2008)

3.3.5 Budgettaire effecten

Hervorming van het woonbeleid is niet bedoeld als bezuinigingsmaatregel. De besparingen die de overheid realiseert door het afschaffen van de fiscale tegemoetkomingen en woonsubsidies worden aan de burger teruggegeven in de vorm van belastingverlagingen (inkomstenbelasting en

¹¹⁴ Idem, p. 64.

overdrachtsbelasting) en woontoeslag. Tabel 3.10 brengt de budgettaire gevolgen van hervorming van het woonbeleid in beeld. In de tabel zijn niet de te verwachten welvaartswinsten van hervorming van het woonbeleid meegenomen.

Tabel 3.10 Budgettaire effecten van integrale hervorming van het woonbeleid (lange termijn), in miljarden euro's

	Ink.belasting/ overdrachtsbel.	Woontoeslag
Afschaffing fiscale tegemoetkomingen koopsector	9,7	
Afschaffing huurtoeslag	2,3	
Extra belastinginkomsten box 3	7,5	
Afschaffing overdrachtsbelasting	-3,0	
Tariefsverlaging inkomstenbelasting	-16,2	
Woontoeslag		-4,5
Heffingen verhuurders		
- vpb extra huurinkomsten		1,5
- boekwinst verkoop huurwoningen		3,0
Saldo	0,3	0

Het afschaffen van de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente (minus het eigenwoningforfait) in box 1 van de inkomstenbelasting verhoogt de belastinginkomsten met € 9,7 miljard. Het belasten van de overwaarde van de eigen woning in box 3 levert € 7,5 miljard aan extra belastinginkomsten op. Het verdwijnen van de huurtoeslag betekent een besparing van € 2,3 miljard. Deze besparingen worden aan de burger teruggegeven in de vorm van belastingverlagingen in de inkomstenbelasting (€ 16,2 miljard) en afschaffing van de overdrachtsbelasting (€ 3 miljard).

Met de nieuw in te voeren woontoeslag zijn extra overheidsuitgaven van € 4,5 miljard gemoeid. De woontoeslag kan ten dele worden gefinancierd uit extra belastinginkomsten van corporaties en andere verhuurders, die hun inkomsten sterk zien stijgen doordat zij hogere huren in rekening kunnen brengen. Daar staat tegenover dat de rol van woningcorporaties in een geliberaliseerde woningmarkt kleiner wordt, waardoor huurinkomsten

minder sterk toenemen. Bij een vpb-tarief van 25% zouden de extra belastinginkomsten circa € 1,5 miljard zijn.

Wanneer corporaties een derde van hun woningvoorraad tegen marktprijzen afstoten, realiseren zij een boekwinst van € 86 miljard (zie hoofdstuk 5). De opbrengst van deze vermogensstijging kan in overleg met de corporaties worden aangewend voor de financiering van de woontoeslag.

3.4 Variant: gedeeltelijke afschaffing van woonsubsidies

In de hiervoor besproken basisvariant worden woonsubsidies op termijn volledig afgeschaft, met uitzondering van de woontoeslag voor huishoudens met een laag inkomen. Er zijn echter ook minder vergaande hervormingen mogelijk, waarbij de eigen woning tot een bepaald maximumbedrag wordt vrijgesteld van belastingheffing in box 3 van de inkomstenbelasting en huurders een vergelijkbare tegemoetkoming (huurbijdrage) in hun woonlasten ontvangen. Dit laatste om eigendomsneutraliteit tussen kopen en huren te waarborgen. Een dergelijke variant heeft de voorkeur van de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen van de SER, omdat dit meer waarborgen biedt dat lage inkomensgroepen ten minste op een behoorlijk kwaliteitsniveau kunnen wonen en omdat huizenprijzen in deze variant minder sterk dalen.¹¹⁵ Op termijn zou volgens de CSED wel moeten worden toegewerkt naar volledige beëindiging van de subsidiëring van het wonen, bijvoorbeeld door de vrijstelling c.q. huurbijdrage niet te indexeren.

Hieronder worden de effecten gepresenteerd van een gedeeltelijke afschaffing van de woonsubsidies. Omdat subsidies slechts gedeeltelijk worden afgeschaft, vindt navenant minder inkomenscompensatie plaats via de inkomstenbelasting. Deze variant omvat de volgende maatregelen.

Fiscale behandeling van de eigen woning

- De eigen woning verhuist van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting, zoals in de basisvariant. Daarbij geldt een vrijstelling voor de eigen woning van maximaal € 200.000 per huishouden. Eigenaren met een overwaarde van meer dan € 200.000 betalen hierover de vermogensrendementheffing van 1,2%. Indien een negatief bedrag voor de box 3-heffing resulteert, wordt dit bedrag in

¹¹⁵ CSED, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*.

mindering gebracht op het totale belastbare inkomen voor de inkomstenbelasting. Voor de transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken.

Liberalisatie van de huurmarkt

- De huurregulering wordt geleidelijk afgeschaft, waardoor huren zich naar marktconform niveau ontwikkelen. Voor de transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende deze periode worden de huren jaarlijks met gemiddeld 2,5% boven inflatie verhoogd. Deze maatregel is identiek aan die in de basisvariant.

Huurbijdrage voor huurders

- Huurders ontvangen een tegemoetkoming in hun woonlasten die overeenkomt met de tegemoetkoming aan kopers. Voor huurwoningen met een WOZ-waarde tot maximaal € 200.000 bedraagt de tegemoetkoming (huurbijdrage) 1,2% van de WOZ-waarde.

Compensatie voor koopkrachtverlies

- Kopers en huurders worden via lastenverlichting gecompenseerd voor het wegvallen van de woonsubsidies. De lastenverlichting krijgt gestalte door tariefsverlagingen in de inkomstenbelasting:
 - de eerste en tweede schijf van de inkomstenbelasting worden met 1% verlaagd.
 - de algemene heffingskorting gaat met € 250 omhoog.
- De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft.

Woontoeslag

- De huurtoeslag verdwijnt en wordt vervangen door een woontoeslag die afhankelijk is van het inkomen en vermogen en niet van de woonlasten.
- Voor huishoudens met een inkomen tot € 11.500 bedraagt de woontoeslag € 3000 per jaar. Voor huishoudens met een inkomen tussen € 11.500 en € 24.500 neemt de woontoeslag lineair af tot nul. Deze maatregel is identiek met die in de basisvariant.

3.4.1 Woningmarkteffecten

De vrijstelling van € 200.000 voor de eigen woning in box 3 betekent dat de fiscale ondersteuning van het eigenwoningbezit voor een deel intact blijft: tegemoetkomingen dalen van gemiddeld 25% in de huidige situatie naar

16% in het nieuwe lange termijn evenwicht. Omdat huurders in deze variant een huurbijdrage ontvangen die vergelijkbaar is met de bijdrage voor kopers (eigendomsneutraliteit), neemt voor hen het gemiddelde subsidiepercentage toe van 13% in de huidige situatie naar 20% in het nieuwe lange termijn evenwicht. Dat het subsidiepercentage voor huurders hoger uitvalt dan voor kopers, hangt samen met de aftopping van de woonbijdrage. Eigenwoningbezitters bewonen vaker een woning met een WOZ-waarde boven € 200.000. Het gemiddelde subsidiepercentage over de waarde van de woning valt voor hen daarom lager uit dan voor huurders.

Omdat subsidies voor zowel kopers als huurders minder sterk afnemen dan in de basisvariant, dalen op lange termijn de huizenprijzen minder: -3,2% in plaats van -12% in de basisvariant. De blijvende subsidiëring van de woonlasten zorgt ervoor dat de woonconsumptie (woonkwaliteit) op een hoger peil blijft dan wanneer alle woonsubsidies worden afgeschaft, zoals in de basisvariant het geval is. Op lange termijn daalt de woonconsumptie in deze variant niet, terwijl er in de basisvariant 4% minder 'woondiensten' worden geconsumeerd.

De gedeeltelijke instandhouding van woonsubsidies betekent dat er minder geld beschikbaar is voor inkomenscompenserende maatregelen. Per saldo gaat het gemiddelde huishouden er in deze variant zo'n € 100 in koopkracht op achteruit. Tabel 3.11 geeft de lange termijn woningmarkteffecten van gedeeltelijke afschaffing van woonsubsidies weer.

Tabel 3.11 Woningmarkteffecten van gedeeltelijke hervorming van het woonbeleid (lange termijn)

	Niveau na hervorming (in €)	Mutatie tov uitgangssituatie (in %)
Prijs standaardkoopwoning	284.200	- 3,2
Woonlasten eigenwoningbezitter	13.600	9
Gemiddelde huur	7.200	67
Besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten ^a	25.900	- 0,5
Woonconsumptie (in swe)	0,83	0

a. Na aanpassing van de woonconsumptie aan gewijzigde prijzen van woondiensten.

3.4.2 Koopkrachteffecten

Zoals opgemerkt, is er in deze variant minder geld beschikbaar voor inkomenscompenserende maatregelen. Per saldo gaat het gemiddelde huishouden er zo'n € 300 in koopkracht op achteruit bij ongewijzigde woonconsumptie. Alleen huishoudens in de drie laagste inkomensdecielen lijden geen koopkrachtverlies. Door hun woonconsumptie aan de nieuwe prijzen aan te passen, weten huishoudens (gemiddeld) hun koopkrachtverlies iets te beperken (van -0,75 naar -0,5%), maar niet volledig te neutraliseren. Lagere inkomensdecielen gaan echter beduidend minder woondiensten consumeren, waardoor hun besteedbaar inkomen na woonlasten sterk toeneemt. Tabel 3.12 toont de koopkrachteffecten van gedeeltelijke afschaffing van de woonsubsidies voor verschillende huishoudentypen en inkomenscategorieën.

Tabel 3.12 Koopkrachteffecten van gedeeltelijke hervorming van het woonbeleid (lange termijn), zonder en met aanpassing van de woonconsumptie, in duizenden euro's resp. %

	hh. inkomen excl. woonlasten vóór hervorming (€ 1000)	Koopkrachteffecten hervorming				Mutatie woon- consumptie swe	Mutatie inkomen incl aanpassing consumptie %
		afschaffing woon- subsidies (€ 1000)	compen- satie ink.bel. (€ 1000)	woon- toeslag (€1000)	totaal (€1000)		
Alle gezinnen	26,0	-1,8	0,8	0,7	-0,3	-0,01	-0,6
Alleenstaanden	13,5	-1,9	0,5	1,6	0,3	-0,12	12,2
Paren zonder kinderen	27,7	-1,4	1,1	0,3	0,0	-0,07	3,5
Paren met kinderen	39,4	-2,1	1,1	0,1	-0,9	0,14	-6,7
Eenoudergezinnen	22,2	-2,8	0,6	0,8	-1,4	0,05	-10,2
Overig	25,1	-1,5	0,8	0,6	-0,2	0,20	-11,4
Jonger dan 65	28,8	-2,0	0,9	0,6	-0,5	0,03	-3,7
65+	17,1	-1,3	0,8	1,1	0,6	-0,17	16,3
Inkomensdeciel 1	5,2	-3,0	0,4	3,0	0,4	-0,16	45,4
Inkomensdeciel 2	10,1	-2,2	0,6	2,3	0,7	-0,08	14,2
Inkomensdeciel 3	12,7	-1,7	0,7	1,4	0,3	-0,06	7,1
Inkomensdeciel 4	15,4	-1,3	0,8	0,4	-0,2	-0,07	3,5
Inkomensdeciel 5	19,2	-1,2	0,8	0,0	-0,3	-0,03	-0,2
Inkomensdeciel 6	23,5	-1,1	1,0	0,0	-0,2	0,00	-1,0
Inkomensdeciel 7	28,3	-1,3	1,1	0,0	-0,2	0,03	-2,6
Inkomensdeciel 8	33,7	-1,6	1,1	0,0	-0,5	0,04	-2,8
Inkomensdeciel 9	41,6	-2,0	1,2	0,0	-0,8	0,05	-2,6
Inkomensdeciel 10	70,8	-3,7	1,2	0,0	-2,4	0,04	-2,7

Bron: NYFER

3.4.3 Welvaartseffecten

Ook bij gedeeltelijke afschaffing van de woonsubsidies zijn positieve welvaartseffecten te verwachten, al zijn deze effecten minder groot dan wanneer woonsubsidies volledig verdwijnen. De versturende invloed van de subsidies op de samenstelling van de consumptie neemt slechts in beperkte

mate af. De afschaffing van de overdrachtsbelasting en de marktconforme huren maken echter ook in deze variant een einde aan de impliciete en expliciete belastingen op verhuizen, waardoor net als in de basisvariant gunstige effecten op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit zijn te verwachten.

3.4.4 Budgettaire effecten

Vanwege de vrijstelling van € 200.000 voor de eigen woning ontvangt de overheid in box 3 minder inkomstenbelasting dan in de basisvariant (€ 1,8 miljard in plaats van € 7,5 miljard). Bovendien ontvangen huurders een tegemoetkoming in hun woonlasten van 1,2% van de WOZ-waarde van hun huurwoning). Deze huurbijdrage belooft gemiddeld € 1900 per huishouden; de kosten hiervan voor de overheid bedragen € 5,5 miljard. De gedeerde inkomsten en extra uitgaven leiden ertoe dat er in deze variant veel minder ruimte voor compenserende maatregelen is. De tariefsverlaging in box 1 blijft beperkt tot 1% in de eerste en tweede schijf en de algemene heffingskorting wordt verhoogd met € 250 (in plaats van € 1000 in de basisvariant). Tabel 3.13 toont de gevolgen van deze maatregelen voor de overheidsfinanciën.

Tabel 3.13 Budgettaire effecten van gedeeltelijke hervorming van het woonbeleid (lange termijn), in miljarden euro's

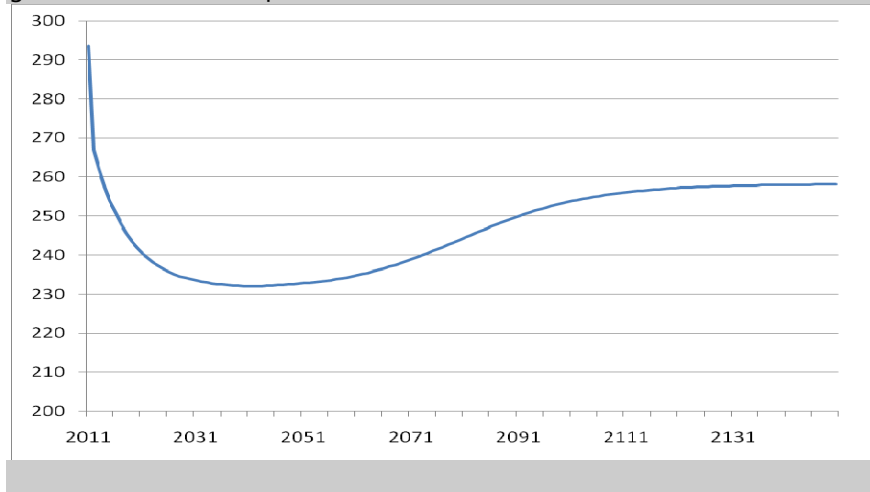
	Ink.belasting/ overdrachtsbel./ huurbijdrage	Woontoeslag
Afschaffing koopsubsidies	9,7	
Afschaffing huurtoeslag	2,3	
Extra belastinginkomsten box 3	1,8	
Afschaffing overdrachtsbelasting	-3,0	
Tariefsverlaging inkomstenbelasting	-5,3	
Huurbijdrage	-5,5	
Woontoeslag		-4,5
Heffingen verhuurders		
- vpb extra huurinkomsten		1,5
- boekwinst verkoop huurwoningen		3,0
Saldo	0	0

3.5 Effecten tijdens de transitieperiode

In de voorgaande paragrafen is geschetst welke effecten een integrale hervorming van het woonbeleid op lange termijn heeft voor de woningmarkt en de koopkracht van huishoudens. Hier gaan wij dieper in op de effecten tijdens de transitieperiode, dat wil zeggen vanaf het moment waarop de hervormingen worden aangekondigd tot aan het tijdstip waarop zij zijn doorgevoerd en de effecten volledig zichtbaar zijn geworden. Daarbij gaan wij ervan uit dat de hervormingen gedurende de huidige kabinetsperiode worden aangekondigd en in de periode 2015-2040 hun beslag krijgen. De effecten worden alleen getoond voor de basisvariant.

Figuur 3.2 laat zien hoe de prijs van een standaard koopwoning zich ontwikkelt, nadat de hervorming van het woonbeleid in 2012 is aangekondigd en in 2015 wordt ingezet. Onmiddellijk bij de aankondiging in 2012 dalen de huizenprijzen met 9%, omdat kopers beseffen dat woonlasten in de toekomst hoger zullen uitvallen, ook al blijft hun koopkracht op peil. De daling van de woningprijzen leidt er toe dat ook de investeringen in (nieuwbouw)woningen afnemen. Hierdoor krimpt de woningvoorraad en daarmee het aanbod van woningdiensten vanaf 2012 geleidelijk (steeds ten opzichte van ongewijzigd beleid). Omstreeks 2040 zet een herstel van de huizenprijzen in. Het woningaanbod blijft nog steeds achter bij wat het zou zijn bij ongewijzigd beleid, maar de vraag naar woningdiensten daalt niet verder. Op lange termijn, als de woningvoorraad zich volledig heeft aangepast aan de vraag die hoort bij de nieuwe evenwichtsprijs, stabiliseert de prijs van een standaardwoning zich op € 258.100: 12% onder het huidige niveau. Door de hervorming van het woonbeleid verdwijnt het prijsverschil tussen koopwoningdiensten en huurwoningdiensten. Daardoor is er op lange termijn ook geen onderscheid meer tussen de prijs van een koopwoning en een huurwoning van gelijke kwaliteit.

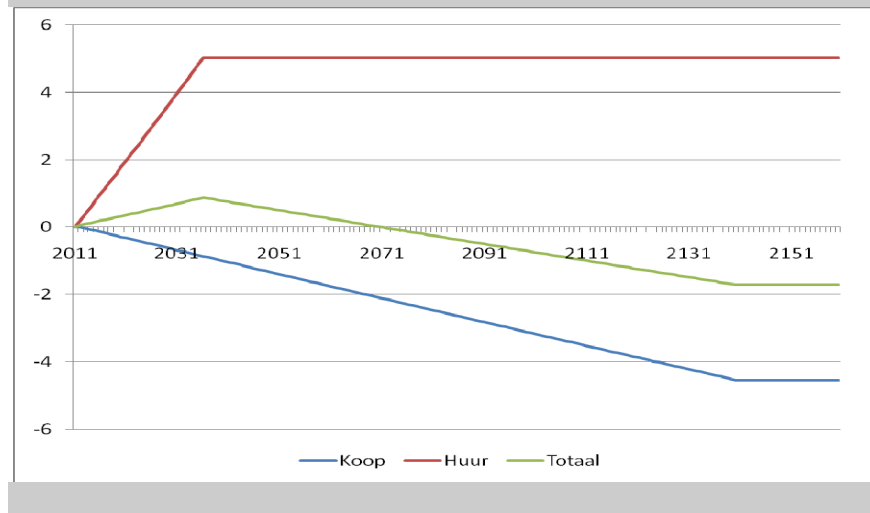
Figuur 3.2 Prijs van een standaardkoopwoning (in duizenden euro's) gedurende de transitieperiode



De consumptie van woondiensten ondervindt in het jaar waarin de hervormingen worden aangekondigd, nog geen wijziging. De woningvoorraad is immers nog onveranderd. Na aankondiging van de hervormingen gaan de investeringen in koopwoningen echter dalen, omdat huizenprijzen zijn gezakt. Daardoor neemt de voorraad koopwoningen geleidelijk af (c.q. minder toe dan bij ongewijzigd beleid). Verhuurders van woningen daarentegen kunnen als gevolg van de hervormingen hogere huuropbrengsten tegemoet zien. Het wordt voor hen aantrekkelijker om woningen te exploiteren. Verhuurders voeren daarom al vanaf 2012 hun investeringen op. De toename van het aanbod van huurwoningen maakt vanaf 2012 een stijging van de consumptie van huurwoningdiensten mogelijk. Na 22 jaar is het vraagoverschot op de huurmarkt waarvan op dit moment sprake is, verdwenen en stabiliseert de consumptie van huurwoningdiensten zich.

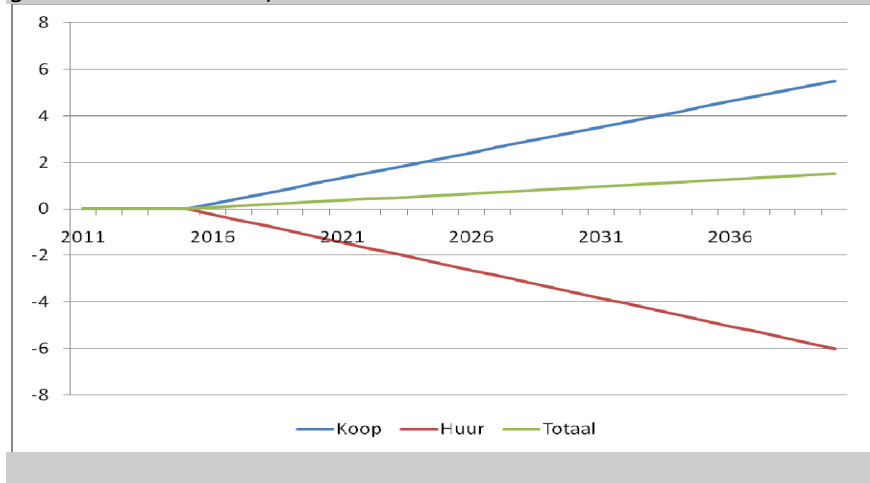
De verhoogde investeringsactiviteit in huurwoningen overtreft de daling van de investeringen in de koopmarkt. Dat is goed nieuws voor de bouwsector. Pas na circa zestig jaar daalt de consumptie onder het niveau bij ongewijzigd beleid. Op lange termijn resulteert een nieuw evenwicht, waarin de consumptie van huurwoningdiensten met 5% is toegenomen en de consumptie van koopwoningdiensten met 4,5% is gedaald. Op de woningmarkt als geheel daalt de consumptie van woondiensten met 1,7% ten opzichte van de uitgangssituatie.

Figuur 3.3 Consumptie van woningdiensten gedurende de transitieperiode



De koopkracht van huishoudens neemt op lange termijn met 2% toe. Tabel 3.7 bood inzicht in de koopkrachteffecten voor verschillende typen huishoudens en inkomensgroepen, nadat die huishoudens hun woonconsumptie hadden aangepast aan de nieuwe prijzen. Figuur 3.4 laat zien dat de koopkracht van huurders daalt na aftrek van woonlasten. Voor een deel weerspiegelt dat de hogere woonlasten voor 'scheefwoners'. Daarnaast kiezen huurders voor kwalitatief betere woningen die door de hervorming van het woonbeleid beschikbaar komen, en houden daardoor minder over voor overige consumptie. Eigenwoningbezitters gaan minder woondiensten consumeren (minder luxe woningen), omdat wonen duurder is geworden. Zij houden daardoor meer over voor overige consumptie.

Figuur 3.4 Koopkracht na aftrek van woonlasten voor kopers en huurders gedurende de transitieperiode



3.6 Conclusie

Uit bovenstaande berekeningen blijkt dat integrale hervorming van het woonbeleid mogelijk is zonder nadelige gevolgen voor de koopkracht van huishoudens. Ook de overheid lijdt geen budgettaire schade door de hervormingen.

Voor de samenleving als geheel leiden de hervormingen tot aanzienlijke welvaartswinst. Huishoudens slagen er beter in hun woonwensen te vervullen, wachtlijsten in de huursector verdwijnen en er zijn minder kosten verbonden aan verhuizen. Op de arbeidsmarkt nemen het arbeidsaanbod en de productiviteit toe. De keuze tussen huren en kopen wordt eenvoudiger en prikkels om de eigen woning met schuld te financieren worden minder, waardoor risico's van overkreditering afnemen. De totale voordelen hiervan kunnen worden becijferd op minimaal € 6 miljard per jaar. Daar staan nadelen tegenover voor huizenbezitters die een deel van hun overwaarde zien verdwijnen. Huishoudens die hun woning gedwongen moeten verkopen, lopen een hoger restschuldrisico.

Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de bovengenoemde welvaartswinsten is dat het woningaanbod reageert op veranderingen in de vraag en verruiming van de keuzevrijheid op de woningmarkt. Wanneer de

huidige rigiditeiten aan de aanbodzijde van de woningmarkt blijven bestaan, verdampt een deel van de welvaartswinsten.¹¹⁶ De hoofdstukken 5 en 6 gaan dieper in op de rol van corporaties en gemeenten (grondbeleid) in dit verband.

¹¹⁶ Besseling et. al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

Wonen naar keuze

4 Politieke aspecten van hervorming van het woonbeleid

Volkshuisvestingsbeleid is een politiek gevoelig onderwerp. Dat is niet verwonderlijk gezien de grote maatschappelijke belangen die ermee gemoeid zijn. Om hervormingen in het woonbeleid tot stand te brengen, moet aan diverse politieke en maatschappelijke randvoorwaarden voldaan zijn. Dit hoofdstuk bespreekt een aantal succes- en faalfactoren voor integrale hervorming van het woonbeleid.

4.1 Woonbeleid: een heikel onderwerp

Ingrijpende beleidshervormingen komen doorgaans niet tot stand op grond van nuchtere economische calculaties, waarna politici de knoop kunnen doorhakken. Terwijl op andere beleidsterreinen, zoals het belastingstelsel, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt, in de afgelopen tien jaar majeure hervormingen zijn doorgevoerd, is het woonbeleid in hoge mate buiten schot gebleven. Meerdere kabinetten hebben dringende adviezen om het woonbeleid te hervormen naast zich neergelegd en hervormingen voor zich uit geschoven. Oud-CPB-directeur Don betitelde het woonbeleid als het ‘vergeten hervormingsdossier’¹¹⁷

Hoewel de effectiviteit van het woonbeleid in de afgelopen tien jaar voortdurend ter discussie is gesteld en de lasten voor de overheid steeds hoger opliepen, zijn slechts beperkte wijzigingen doorgevoerd. Bij de belastinghervorming van 2001 is de duur van de hypotheekrenteaftrek beperkt tot maximaal 30 jaar en is de mogelijkheid om hypotheekrenteaftrek te krijgen voor een tweede woning afgeschaft. Omdat ook de renteaftrek voor consumptieve leningen werd afgeschaft, werd het aantrekkelijker eigen geld buiten de woning te houden. Het tweede kabinet-Balkenende (2004) heeft de bijleenregeling ingevoerd, waardoor bij aankoop van een nieuwe woning geen hypotheekrenteaftrek meer mogelijk is over de gerealiseerde overwaarde bij verkoop van de oude woning. Hierdoor werd het nog aantrekkelijker eigen geld buiten de eigen woning te houden. Het kabinet gaf tevens aan dat niet verder aan de hypotheekrenteaftrek zou worden ‘gemorrelt’. Wel werden door hetzelfde kabinet de huurprijsregulering iets versoepeld en het woningwaarderingstelsel aangepast.

¹¹⁷ Don, 2005: ‘De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier’.

In de aanloop naar de verkiezingen van 2006 beloofden CDA en VVD de kiezers dat de hypotheekrenteaftrek niet verder zou worden aangetast. De PvdA beloofde dat de huursubsidie voor mensen met een laag inkomen zou stijgen. Toen CDA en PvdA elkaar vonden in het kabinet-Balkenende IV werden hervormingen in het woningdossier taboe verklaard: er zou geen wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning en geen liberalisatie van de huren komen. Er zouden zelfs geen wijzigingen worden voorbereid of onderzocht voor de periode daarna.

Vóór de verkiezingen van 2010 beloofden CDA, VVD en PVV de kiezer opnieuw dat de hypotheekrenteaftrek veilig zou zijn. De PVV keerde zich tevens tegen huurverhogingen boven de inflatie. In het Regeer- en gedoogakkoord erkennen VVD, CDA en PVV wel het belang van een vrije woningmarkt, maar zien zij af van maatregelen om de markt te liberaliseren.¹¹⁸ Alleen voor huishoudens met een inkomen boven de € 43.000 kunnen huren sterker worden verhoogd dan de inflatie (maximaal 5% daarboven).

Het bovenstaande bevestigt dat er een groot verschil is tussen de economische leer en de politieke praktijk. Effectief beleid draait niet alleen om de vraag wat het meest doelmatig en/of rechtvaardig is, maar ook hoe het doel kan worden bereikt. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor het woonbeleid. Onder de noemer *Making reform happen* is er de laatste jaren binnen de OESO steeds meer aandacht ontstaan voor omstandigheden die hervormingen kansrijk of minder kansrijk maken c.q. noodzakelijke voorwaarden om hervormingsoperaties tot een goed einde te brengen.¹¹⁹ De OESO kan daarbij terugrijpen op ervaringen met talrijke hervormingsprogramma's in de lidstaten, variërend van hervormingen in de arbeidsmarkt, het onderwijs en de gezondheidszorg tot het overheidsapparaat, het belastingstelsel en de pensioenvoorziening.

De OESO waarschuwt dat er geen universele gereedschapskist voor hervormingsoperaties bestaat; wel zijn er gemeenschappelijke elementen die in veel hervormingsprocessen terugkeren. Die hebben bijvoorbeeld te maken met effectieve communicatie, politiek leiderschap, goede onderbouwing van beleidsvoorstellen, timing, compensatiemaatregelen en het betrekken van belanghebbenden bij de vormgeving en uitvoering van

¹¹⁸ VVD-CDA-PVV, 2010: *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord en gedoogakkoord.*

¹¹⁹ OECD, 2010; *Making reform happen. Lessons from OECD countries.*

beleidshervormingen. Volgens de OESO komen succesvolle hervormingen vaak niet in één keer tot stand, maar zijn meerdere pogingen noodzakelijk om uiteindelijk het doel te bereiken.

Deze lessen zijn ook van belang voor het Nederlandse woonbeleid. Om het woningmarktdossier vlot te trekken, is het zinvol te onderzoeken welke factoren de kansen op succesvolle hervorming zo groot mogelijk maken.

4.2 Electoraal mandaat

Voor ingrijpende hervormingen moet de regering een mandaat van de kiezers hebben. Dit is een van de belangrijkste conclusies die de OESO trekt uit haar studie naar hervormingsoperaties. Heimelijke hervormingen door schijnbaar technische aanpassingen in wetsvoorstellen kunnen soms werken¹²⁰, maar de reikwijdte daarvan is in het algemeen toch beperkt.

Hoe ingrijpender de hervorming, hoe belangrijker een duidelijk mandaat van de kiezers is. Dit geldt zeker voor een integrale hervorming van het woonbeleid, die immers vrijwel elke burger/kiezer raakt. Hervorming van het woonbeleid moet dus inzet worden gemaakt van verkiezingen. Politieke partijen moeten zich in hun verkiezingsprogramma's uitspreken of zij de hervormingen steunen en zo kiezers in de gelegenheid stellen daar vóór of tegen te stemmen.

In de Nederlandse politieke verhoudingen betekent dit dat integrale hervorming van het woonbeleid pas mogelijk is na het aantreden van een nieuw kabinet dat hiervoor steun heeft van de kiezers. De huidige coalitiepartners VVD en CDA en ook gedoogpartner PVV hadden expliciet in hun verkiezingsprogramma's staan dat de hypotheekrenteaftrek ongemoeid zou blijven. Het Regeerakkoord bevat dan ook geen hervormingen op dit terrein.¹²¹ Wel wordt aangekondigd dat de toewijzing van sociale huurwoningen stapsgewijs zal worden beperkt tot lagere inkomensgroepen en dat voor huurders van een gereguleerde woning met een huishoudinkomen boven de € 43.000 een maximale huurstijging van het

¹²⁰ Een voorbeeld is de bijleenregeling in de hypotheekrenteaftrek door het tweede kabinet-Balkenende. Hoewel het om een technische aanpassing leek te gaan, gaat hiervan toch een substantieel langetermijneffect uit op de aftrekmogelijkheden.

¹²¹ VVD-CDA-PVV, 2010: *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord en gedoogakkoord.*

inflatiepercentage plus 5% wordt toegestaan. Dit zijn kleine stapjes naar een vrijere woningmarkt, maar geen integrale hervormingen van het woonbeleid. De noodzaak om integrale hervorming van het woonbeleid tot inzet van verkiezingen te maken, betekent uiteraard niet dat tot verkiezingstijd moet worden gewacht om dergelijke hervormingen voor te bereiden. Succesvolle hervormingen worden volgens de OESO doorgaans voorafgegaan door consistente en gecoördineerde pogingen om kiezers en belanghebbenden te overtuigen van de noodzaak tot hervorming c.q. de maatschappelijke kosten als hervormingen uitblijven. Om hervormingen in het woonbeleid in een volgende kabinetsperiode mogelijk te maken, zal de tussenliggende periode dan ook ten volle moeten worden benut om het maatschappelijke belang daarvan en de gevolgen voor individuele huishoudens zo duidelijk mogelijk te maken.

4.3 Effectieve communicatie

Hervormingen stranden vaak omdat groepen kiezers of belanghebbenden direct de financiële nadelen voelen, terwijl de baten in een verre toekomst liggen en veel minder concreet zijn. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, brengt het huidige woonbeleid hoge maatschappelijke kosten met zich. De perceptie is echter dat iedereen profiteert van de hypotheekrenteaftrek en de lage huren. Dat de vraagstimulering in combinatie met beperkingen aan de aanbodzijde de huizenprijzen opdrijven en huurders in hun keuze beperken is veel minder zichtbaar en weegt daardoor minder zwaar mee in de overwegingen van kiezers. Eén van de belangrijkste uitdagingen voor een hervorming van het woonbeleid is dan ook om aan betrokkenen duidelijk te maken dat zij met een hervorming beter af zijn. Dit vereist heldere communicatie over de effecten van een hervorming: niet in abstracte termen over maatschappelijke baten op lange termijn, maar in concrete gevolgen voor de woonlasten en het huishoudinkomen, liefst zo precies mogelijk uitgewerkt voor verschillende huishoudtypen en inkomensklassen.

De OESO benadrukt dat effectieve communicatie iets anders is dan het 'verkopen' van beleidsvoorstellen. In het contact met kiezers en belanghebbenden moet serieus naar hun zorgen worden geluisterd. Als de bezwaren hout snijden, moeten aanpassingen mogelijk zijn. Dit kan zowel de kwaliteit van de voorstellen verbeteren als de kans op acceptatie vergroten.

In de communicatie met kiezers en belanghebbenden is solide, onafhankelijk onderzoek van groot belang. Als hervormingsvoorstellen kunnen rekenen op consensus onder experts, is het gemakkelijker ook tegenstanders te overtuigen van de noodzaak van veranderingen. Dit is vooral van belang als hervormingen moeten worden uitonderhandeld met tegenstanders die wantrouwend tegenover verandering staan.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, zijn er de afgelopen jaren talrijke rapporten verschenen waarin de bezwaren van het woonbeleid breed worden uitgemeten en hervormingen worden bepleit. Aan overeenstemming onder deskundigen lijkt het dan ook niet te ontbreken. Ook buitenlandse experts van de OESO en het IMF hebben voortdurend gewezen op de bezwaren en risico's van het Nederlandse woningmarktbeleid.¹²² Tegenstanders zijn echter niet overtuigd, zolang zij vrezen er in woonlasten en huishoudinkomen op achteruit te gaan en/of vermogensverlies te lijden. Die zorg wordt door de tot nu toe uitgebrachte adviezen onvoldoende geadresseerd. Om een hervorming van het woonbeleid kans van slagen te geven, moet aan direct belanghebbenden duidelijk worden gemaakt dat de voorgestelde maatregelen geen inkomen en woongenot kosten maar juist opleveren. Of en in hoeverre dat resultaat wordt bereikt, hangt af van de precieze vormgeving van de hervormingen en eventuele compensatiemaatregelen. In hoofdstuk 3 is daar uitvoerig aandacht aan besteed.

4.4 Politiek leiderschap

De OESO benadrukt ook het grote belang van politiek leiderschap. Vastberadenheid en eensgezindheid zijn cruciaal. Als de regering verdeeld is over een hervorming en tweeslachtige signalen uitzendt, zullen tegenstanders die aangrijpen om verdeeldheid te zaaien. Mislukking is doorgaans het gevolg. Een eensgezinde opstelling van regeringspartijen lijkt van groter belang dan de kracht van de oppositie of de omvang van de parlementaire meerderheid.

Krachtig leiderschap houdt niet in dat hervormingen eenzijdig, zonder veel overleg en tegenspraak, worden opgelegd. Hoewel vastberadenheid en politiek vakmanschap van belang zijn, leert de ervaring dat succesvol

¹²² In het recente landenrapport over Nederland wijst de OESO opnieuw op de risico's en welvaartsverliezen die met het Nederlandse woonbeleid gepaard gaan.

leiderschap vaak meer gaat over het bereiken van consensus dan het forceren van doorbraken. Zo is een hervorming van de huursector waarschijnlijk kansrijker als het vertrouwen van corporaties wordt gewonnen en zij meewerken aan de vormgeving en uitvoering van het beleid dan dat zij gedwongen worden zich te conformeren aan hervormingsplannen die geheel buiten hen om zijn ontwikkeld.

4.5 Hervormingen kosten tijd

Structurele hervormingen kosten tijd. Het kost vaak jaren om succesvolle hervormingen voor te bereiden en er politiek en maatschappelijk draagvlak voor te vinden. Nog langer duurt het om hervormingen te implementeren. Niet zelden blijkt méér haast tot minder voortgang te leiden. Dit geldt niet alleen voor hervormingen in de pensioenen, de gezondheidszorg of het onderwijs, maar ook voor een integrale herziening van het woonbeleid. Niet voor niets wordt in vrijwel alle adviezen gepleit voor langdurige overgangperiodes. Ook dit rapport pleit voor een invoeringstraject van vijftientig jaar. Dit betekent dat de hervormingen zich over een reeks van kabinetten/regeerperiodes uitstrekken. Om te voorkomen dat het beleid iedere keer van koers verandert, is consensus tussen ‘links’ en ‘rechts’ en tussen huur- en koopsector een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvol hervormingstraject.

Het blijkt dat succesvolle hervormingen vaak meerdere pogingen vereisen. Mislukte pogingen kunnen achteraf soms toch tussenstappen blijken, die bijdragen tot beter begrip onder beleidsmakers voor de implicaties van de hervormingen.

4.6 Tegenstanders bij de hervorming betrekken

In de meeste gevallen loont het om degenen die het meest door de hervorming geraakt worden, bij de plannen te betrekken. Dit is zeker geen garantie tegen conflict, maar betaalt zich op termijn vaak wel uit, omdat het kan bijdragen aan vertrouwen tussen partijen. Het verzet tegen veranderingen neemt af als verliezers erop kunnen vertrouwen dat toezeggingen om aan hun bezwaren tegemoet te komen, daadwerkelijk worden nagekomen.

De concessies die aan tegenstanders worden gedaan, moeten de essentie van de hervorming natuurlijk niet aantasten. De uiteindelijke doelstellingen moeten centraal blijven staan. De vraag of en hoe er compensatie moet worden geboden, keert terug in vrijwel elke hervormingsdiscussie. Niet compenseren kan de oppositie tegen hervormingen aanwakkeren, maar te veel compenseren is kostbaar en haalt de voordelen van de hervorming onderuit.

Tot de meest gebruikelijke compensatiestrategieën behoren overgangsbepalingen voor bestaande gevallen en lange overgangperiodes zodat mensen tijd krijgen zich op de nieuwe situatie in te stellen. Soms kan het behulpzaam zijn op ander terreinen compensatie te bieden (*side payments*). In dit rapport wordt voorgesteld de nadelen die samenhangen met verlies van hypotheekrenteaftrek en hogere huren te compenseren met maatregelen in de inkomstenbelasting.

4.7 Aard en omvang van de compensatie

Een moeilijke kwestie is in hoeverre compensatie al dan niet gerechtvaardigd is. Wanneer 'rents' ontstaan zijn door misbruik van marktmacht, is compensatie wellicht niet nodig. Maar als er een sterk gevoel is dat de benadeelden een zeker 'recht' op de rents hadden, kan compensatie nodig zijn. Hervormingen die 'verworven rechten' aantasten vereisen vrijwel altijd een zekere vorm van compensatie, maar het is niet altijd duidelijk wat verworven rechten zijn. Als rents gekapitaliseerd zijn in de waarde van activa, is het argument voor compensatie vaak sterker.¹²³ Dat geldt bijvoorbeeld wanneer mensen investeringen hebben gedaan in het vertrouwen dat regels niet zouden veranderen en daar door de politiek soms zelfs in zijn bevestigd. Denk aan mensen die in de huizenmarkt hebben geïnvesteerd in het vertrouwen dat zij de hypotheekrente tot in lengte van jaren konden aftrekken. Daarnaast is er een grote groep huizenbezitters die overwaarde in hun woning hebben opgebouwd voordat de hervormingen werden aangekondigd. De mate waarin verliezers moeten worden gecompenseerd, hangt ook af van de mogelijkheden die zij hebben om eventuele verliezen goed te maken. Als dergelijke mogelijkheden beperkt zijn, zijn lange overgangperiodes nodig.

¹²³ Koromzay, 2004: 'Why change is so difficult. Some reflections on the political economy of reform'.

4.8 Conclusie

Voor een hervorming van het woonbeleid is een breed politiek en maatschappelijk draagvlak essentieel. Draagvlak kan alleen ontstaan als de effecten van de hervorming zowel op korte als op lange termijn duidelijk zijn. Het moet duidelijk zijn dat de samenleving (zowel kopers als huurders) beter af is met een hervorming van het woonbeleid.

Mensen kijken niet alleen naar de voordelen voor de samenleving als geheel, maar vooral ook naar hun eigen portemonnee. In hoofdstuk 3 is uitgewerkt hoe negatieve inkomenseffecten voor zowel huurders als kopers worden gecompenseerd. Daarnaast is een speciale voorziening bepleit voor huizenbezitters die door de waardedaling van hun bezit, met een negatieve restschuld zouden kunnen worden geconfronteerd.

5 De positie van corporaties

Woningcorporaties zijn de belangrijkste aanbieders van huurwoningen. Hervorming van het woonbeleid heeft dan ook verstrekkende gevolgen voor de corporatiesector. Dit hoofdstuk bevat enkele bespiegelingen over de rol van corporaties in een geliberaliseerde woonmarkt.

5.1 Discussie over de rol van corporaties

Woningcorporaties nemen een bijzondere positie in op de Nederlandse woningmarkt. Met hun grote bezit aan kwalitatief goede sociale huurwoningen bieden zij huisvesting aan mensen met lage inkomens en doelgroepen die anders moeilijk onder dak komen. De maatschappelijke inzet van corporaties beperkt zich niet tot het aanbieden van huisvesting alleen. Met name in de grote steden zijn zij ook actief op het gebied van de leefbaarheid en het bestrijden van maatschappelijke achterstanden. Door hun vastgoedbelangen en kennis van wijken en bewoners zijn zij de natuurlijke bondgenoot van gemeenten om achterstandsituaties op wijk- en buurtniveau tegen te gaan.

De laatste jaren is er veel discussie over het functioneren van corporaties ontstaan. De kritiek spitst zich toe op de volgende punten:¹²⁴

1. *Vermogensovermaat en inefficiënte besteding van middelen.* Corporaties beschikken over een groot vermogen dat overigens voor een belangrijk deel vastzit in hun woningbezit.¹²⁵ Dit vermogen is maatschappelijk gebonden vermogen dat dient te worden ingezet voor de volkshuisvesting. Door onvoldoende helderheid over de positie van corporaties tussen markt en overheid is er een risico dat het vermogen niet of niet voldoende voor de maatschappelijke doelstellingen wordt ingezet, maar weglekt of ondoelmatig wordt besteed. Aanwijzingen hiervoor zijn vastgoedprojecten buiten het taakveld, managementsalarissen ver boven de Balkenendenorm, ruime arbeidsvoorwaarden, luxueuze kantoren e.d. Dit leidt tot voortdurende discussies in hoeverre het vermogen efficiënt en effectief wordt ingezet.

¹²⁴ CSED, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 61.

¹²⁵ De WOZ-waarde van het woningbestand van corporaties bedroeg op peildatum 1 januari 2008 € 379 miljard. CFV, 2009: *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties*.

2. *Vage taakafbakening en het ontbreken van prikkels om te investeren.* Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), waarin het takenpakket van corporaties is vastgelegd, bevat geen heldere, ondubbelzinnige criteria voor het beoordelen van de geleverde prestaties. Zo ontbreken investeringstaken nagenoeg in het BBSH. Een voordeel hiervan is dat het corporaties ruimte laat om maatwerk op lokaal niveau te bieden. De keerzijde is dat woningcorporaties onvoldoende druk ondervinden om te investeren.
3. *Gebrekkig intern en extern toezicht.* Er is veel kritiek op het interne en externe toezicht op de corporaties; de *governance* (monitoring, toezicht en verantwoording) is onvoldoende en de prestaties van de corporaties zijn te weinig transparant en meetbaar.
4. *Ontbreken van een level playing field met commerciële verhuurders.* In het afgelopen decennium zijn woningcorporaties in toenemende mate op de koopmarkt en de geliberaliseerde huurmarkt actief geworden. Deze activiteiten hebben geen relatie met de doelgroep van sociaal achtergestelde huishoudens; bovendien treden de corporaties hiermee in directe concurrentie met commerciële aanbieders. Door de inzet van het maatschappelijke gebonden vermogen van woningcorporaties voor commerciële activiteiten ontstaat een ongelijk speelveld met commerciële verhuurders en zou er sprake zijn van staatssteun aan corporaties die in strijd is met Europese regelgeving.¹²⁶
5. *Diepe kloof tussen de sociale huursector en de koopsector.* Mede door de omvangrijke directe en indirecte subsidiëring van de sociale huursector is er een verre van gelijk speelveld ontstaan tussen huur en koop en tussen sociale verhuur en commerciële verhuur.

Het maatschappelijke debat over het takenpakket en het functioneren van de corporaties heeft zich nog niet uitgekristalliseerd in een breed gedragen visie over de toekomst van de corporaties. Sommigen zien een toekomst waarin corporaties zich (nog) breder gaan inzetten om in nauwe samenwerking met lokale partijen urgente maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.¹²⁷ Anderen zijn van mening dat de corporatiesector moet inkrimpen.¹²⁸ Wanneer de sector zich zou beperken tot huisvesting van de

¹²⁶ Na een jarenlange discussie is eind 2009 overeenstemming bereikt tussen het kabinet en de Europese Commissie over de staatssteunregeling voor corporaties en de bijzondere projectsteun voor de aandachtswijken. In de komende jaren zal moeten blijken of hiermee een gelijk speelveld wordt bereikt.

¹²⁷ Bertram en Helderman, 2008: 'Wat gaan we doen met de corporaties?'

¹²⁸ 'Noodkreet illustert trio moet corporatiesector voor verder afglijden behoeden', in: *Het financieele dagblad*, 3 september 2010.

primaire doelgroep (huishoudens met een inkomen tot maximaal € 33.000 per jaar), kan naar schatting een derde van de 2,4 miljoen woningen worden afgestoten.¹²⁹

5.2 Toekomstperspectieven voor corporaties

Wat ook de omvang van de sector zal zijn en het bestuurlijk kader waarbinnen corporaties opereren, ook in een geliberaliseerde woningmarkt blijft er behoefte aan professionele organisaties die publieke taken op het gebied van de volkshuisvesting uitvoeren. Het gaat hier met name om:¹³⁰

1. betaalbare huisvesting voor lagere inkomensgroepen;
2. voorkomen van risicoselectie (huisvesting kwetsbare groepen);
3. de leefbaarheid van wijken en dorpen.

In een vorig jaar verschenen rapport worden enkele ontwikkelingsrichtingen voor een hervormde corporatiesector uitgewerkt, die hier kort worden samengevat.¹³¹

Versmalling

De eerste ontwikkelingsrichting is dat corporaties zich beperken tot de huisvesting van groepen die via de markt geen passende woonruimte kunnen vinden. De doelgroep is kleiner dan de huidige doelgroep en de corporatiesector krimpt naar een omvang die meer overeenkomt met wat in andere Europese landen gebruikelijk is. De overmaat aan sociale huurwoningen wordt verkocht aan bewoners, particuliere verhuurders of individuele eigenaarsbewoners of wordt ondergebracht in een aparte dochter die de woningen exploiteert onder marktconforme voorwaarden. De opbrengsten worden ingezet voor volkshuisvestingsdoelen.

‘Versmalling’ hoeft niet te betekenen dat corporaties zich uitsluitend beperken tot verhuuractiviteiten ten behoeve van groepen die niet op eigen kracht in huisvesting kunnen voorzien. Corporaties kunnen een breder takenpakket hebben op het gebied van de stedelijke vernieuwing, maar opereren daarbij wel binnen de lokale context. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat gemeenten de rol vervullen die zij traditioneel in de

¹²⁹ Verkoop van de overtollige woningen tegen marktwaarde (circa € 150.000 per woning) levert de corporaties op lange termijn circa € 120 miljard op.

¹³⁰ CSED, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 61.

¹³¹ Fleurke, Van der Schaar en Van Wijk, 2009: *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*.

volkshuisvesting hebben gespeeld en dat corporaties uitvoerders van het lokale huisvestingsbeleid zijn.

Consolidatie

Consolidatie houdt in dat het huidige bestel in hoofdlijnen intact blijft. Corporaties blijven private instellingen met sociale doelstellingen die door een stelsel van toelating en toezicht worden geborgd. De betrekkelijk lage huren en grote investeringsactiviteit zijn de belangrijkste redenen om voor consolidatie te kiezen.

In de huidige beleidsvisie is het huisvestingsbeleid een verantwoordelijkheid die lokaal wordt vormgegeven.¹³² Gemeenten worden geacht een 'woonvisie' op te stellen, waarin staat welke doelen met het woonbeleid worden nagestreefd en welke inzet daarbij van de partners (c.q. de corporaties) wordt verwacht. Corporaties reageren met een 'investeringsbod' dat past binnen hun financiële en organisatorische mogelijkheden. Woonvisie en investeringsbod vormen de basis voor prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Hoewel het maken van prestatieafspraken en het monitoren daarvan nog voor verbetering vatbaar zijn, zijn de meeste gemeenten tevreden over de samenwerking met corporaties.¹³³ Ook in de toekomst zullen gemeenten en corporaties nauw met elkaar moeten blijven samenwerken om doelgroepen te huisvesten en in leefbaarheid van wijken te investeren.

In het consolidatieperspectief worden slechts geleidelijk veranderingen doorgevoerd wanneer de markt of beleidsomgeving daarom vragen. Een noodzakelijke verandering is dat het publieke belang scherper wordt gedefinieerd. Een volgende stap naar evenwichtiger verhoudingen tussen politiek en corporatiesector kan zijn om het sectorbeheer onder te brengen in een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dat verantwoording aflegt op basis van de scherper gedefinieerde doelstellingen. Op deze wijze kunnen de risico's van politiek opportunisme worden beperkt.

Afscheid

In dit perspectief neemt de corporatiesector afscheid van de overheid (en vice versa). Het afzonderlijke wettelijke regiem (BBSH) verdwijnt en corporaties ontwikkelen zich (verder) als commerciële

¹³² Ministerie van WWI, 2009: *Voorstellen woningcorporatiestelsel*.

¹³³ Severijn, 2010: *Onderzoek prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties*.

vastgoedontwikkelaars of -beheerders dan wel maatschappelijke ondernemingen. Er bestaat in dit perspectief op termijn geen speciale organisatievorm meer voor de sociale verhuur; de overheid vult haar grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting op een andere wijze in, bijvoorbeeld door volkshuisvestingstaken aan te besteden

Een belangrijk vraagstuk in een dergelijke transitie is de bestemming van het maatschappelijk gebonden vermogen. In een marktperspectief kan men denken aan een soort Treuhand, die na liberalisatie van de markt aandelen van corporaties verkoopt.¹³⁴ De opbrengst kan dan worden ingezet voor de volkshuisvesting in overeenstemming met het bestemmingsprincipe. Wanneer corporaties zich ontwikkelen als maatschappelijke ondernemingen kan de bestemmingsplicht en de *governance* van de instellingen statutair worden geregeld.

Verbreding

In dit perspectief ontwikkelen corporaties zich tot brede woonbedrijven, waarbinnen ruimte bestaat voor zowel for-profit- als non-profit- en vrijwilligersactiviteiten. De overheid ziet toe op de interne scheiding tussen de drie soorten activiteiten. Corporaties zijn ondernemende organisaties die specialistische kennis ontwikkelen waarmee zij meerwaarde creëren. Het vermogen van corporaties wordt inzetbaar op een breder terrein van sociale activiteiten dan alleen de sociale verhuur. Ouderenzorg, gezondheidszorg, welzijn e.d. kunnen evenzeer tot de kernactiviteiten behoren. De samenwerking met gemeenten, jeugdzorg, welzijn, politie e.d. wordt geïntensiveerd en er wordt geïnvesteerd in ‘maatschappelijk vastgoed’, zoals scholen, wijkcentra, zorgvoorzieningen en sportfaciliteiten.

5.3 Corporaties in een geliberaliseerde woonmarkt

De controverse over het functioneren van de corporaties spitst zich toe op de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen.¹³⁵ Terwijl de huidige bedrijfswaarde volgens het Centraal Fonds Volkshuisvesting € 86 miljard bedraagt¹³⁶, kan de marktwaarde van het woningbezit in verhuurde staat op € 265 miljard worden geraamd (70% van de eerder genoemde WOZ-waarde van € 379 miljard (peildatum 1 januari 2008)). Zo bezien is er een verborgen

¹³⁴ Fleurke, Van der Schaar en Van Wijk, 2009: *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, p. 97.

¹³⁵ Priemus, 2009: ‘Naar een evenwichtig arrangement tussen Staat en woningcorporaties’.

¹³⁶ CFV, 2009: *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties*.

reserve van € 179 miljard, die voortdurend begerige blikken aantrekt. Het vermogen zit echter vast in stenen en er rust een maatschappelijke bestemmingsplicht op ten behoeve van de volkshuisvesting.

Volgens de sector is het vermogen noodzakelijk om verliesgevend te kunnen investeren in de sociale verhuur. Deze investeringen zijn verliesgevend, omdat aan de doelgroep slechts lage huren in rekening kunnen/mogen worden gebracht. Investeren in projecten die slechts verlies opleveren is vanzelfsprekend niet aantrekkelijk, of men nu vermogend is of niet. Toezicht kan dit probleem maar beperkt oplossen, want toezicht is een pover activeringsmiddel. Ook het weglekken van vermogen in inefficiënte activiteiten is moeilijk te bestrijden. Een stelsel dat berust op interne subsidiëring van verliesgevende activiteiten geeft verkeerde prikkels en is inherent instabiel. Zo'n stelsel is op den duur onhoudbaar.¹³⁷

Ook de verborgen subsidiëring van corporatiewoningen door lage grondkosten en afwenteling van bouwkosten op de koopsector verstoort een zuivere afweging van de kosten en baten van kopen versus huren.

Door de introductie van een marktgericht huurbeleid zullen de huurinkomsten van corporaties en andere verhuurders bij gelijkblijvend woningbezit op lange termijn met circa € 9,4 miljard toenemen.¹³⁸ Het woningbezit van de corporatiesector is echter groter dan past bij de doelgroep waarop de corporaties zich richten (huishoudens met een inkomen tot maximaal modaal). Wij gaan ervan uit dat de corporatiesector in een geliberaliseerde huurmarkt niet méér woningen bezit dan passen bij deze doelgroep. Dit betekent dat corporaties op termijn ongeveer een derde van hun woningbezit tegen marktwaarde afstoten. In die situatie zullen de huurinkomsten van het resterende bezit met ruim € 6 miljard toenemen. Bij een vpb-tarief van 25% vloeit hiervan € 1,5 miljard toe aan de overheid.

De woningen die corporaties tegen marktwaarde afstoten, leveren een aanzienlijke boekwinst op. Terwijl de WOZ-waarde van het corporatiebezit € 379 miljard is, bedraagt de boekwaarde € 86 miljard. Wanneer corporaties een derde van hun bezit verkopen (tegen marktprijzen die met 12% dalen) en de opbrengsten in een speciaal daarvoor op te richten volkshuisvestingsfonds storten, ontstaat een fonds van € 86 miljard.

¹³⁷ Fleurke, Van der Schaar en Van Wijk, 2009: *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*.

¹³⁸ Hierbij is rekening gehouden met de daling van de woningprijs na hervorming van het woonbeleid.

Teruggerekend tegen een rentevoet van 4% over een looptijd van 25 jaar, genereert dit fonds een jaarlijkse opbrengst in de orde van € 3 miljard, die voor de volkhuusvesting dient te worden aangewend. Een mogelijke bestemming hiervoor is de woontoeslag.

5.4 Conclusie

Ook in een geliberaliseerde woonmarkt blijft een belangrijke rol voor woningcorporaties of vergelijkbare organisaties weggelegd om te voorzien in betaalbare huisvesting voor lagere inkomensgroepen, het voorkomen van risicoselectie op de woningmarkt en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Er zijn verschillende varianten mogelijk van een toekomstbestendige corporatiesector. In dit hoofdstuk wordt daaruit geen keuze gemaakt. Wel wordt er op gewezen dat de huidige praktijk van financiering van verliesgevende activiteiten via interne subsidiëring niet doelmatig en op den duur niet houdbaar is. Dit impliceert dat onrendabele activiteiten van corporaties moeten worden beëindigd of dat daarvoor nieuwe financieringsbronnen moeten worden gevonden.

Door liberalisatie van het huurbeleid stijgen de huurinkomsten van corporaties. Tevens ontstaan omvangrijke boekwinsten, wanneer corporatiewoningen die niet nodig zijn voor het huisvesten van de doelgroep, worden afgestoten. De extra inkomsten die hieruit voortvloeien, kunnen in overleg met de corporaties worden ingezet om wonen voor de doelgroepen betaalbaar te houden en hervormingen van het woonbeleid te bekostigen.

Wonen naar keuze

6 Hervorming van de grondmarkt

Om de woningmarkt doelmatiger te laten functioneren moet ook de aanbodzijde beter inspelen op de vraag. Daarvoor zijn hervormingen in het ruimtelijkeordeningsbeleid en de grondmarkt nodig. Dit hoofdstuk analyseert de werking van het ruimtelijke beleid en het lokale grondbeleid op de woningmarkt en doet voorstellen om dit beleid beter af te stemmen op de vraag vanuit de woningmarkt.

6.1 Ruimtelijke ordening, grondmarkt en woningaanbod

In hoofdstuk 1 is beschreven dat het aanbod van woningen in Nederland niet of nauwelijks reageert op veranderingen in de vraag en dat dit in combinatie met de sterk toegenomen vraag de oorzaak is van de huizenprijsstijging in de afgelopen vijftien tot twintig jaar. Een van de oorzaken van de geringe aanbodelasticiteit is het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid. In het Groene Hart en de bufferzones rond grote steden bijvoorbeeld, gelden strikte beperkingen aan de mogelijkheden om woningbouw te plegen. In regio's waar veel vraag naar woningen is, drijft dit de grondprijzen en de huizenprijzen op. Daar staan baten in de vorm van natuurbehoud en behoud van open ruimte tegenover.

De invloed van het ruimtelijkeordeningsbeleid op grondprijzen is af te lezen aan de prijsverschillen tussen grond met een woningbouwbestemming en nabijgelegen grond met een agrarische bestemming. Uit cijfers van de Dienst Landelijk Gebied blijkt dat transactiepreizen van gronden waarvan de bestemming gewijzigd is van agrarische bestemming naar stadsuitbreiding (of waarvoor een procedure voor zo'n bestemmingswijziging loopt), acht keer zo hoog liggen als die van gronden die hun agrarische bestemming hebben behouden (€ 378.000 per hectare tegenover € 47.000 per hectare).¹³⁹ Dit prijsverschil weerspiegelt hoezeer het aanbod van grond voor woningbouw wordt beperkt door het ruimtelijke beleid. Het verschil kan worden opgevat als een 'reguleringsbelasting' (*regulatory tax*) die door het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt opgelegd aan het gebruik van grond voor woningbouw.¹⁴⁰

¹³⁹ Dienst Landelijk Gebied, 2010: *Grondprijsmonitor 2009. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt*.

¹⁴⁰ Glaeser, Gyourko en Saks, 2005: 'Why is Manhattan so Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices'.

De vraag is hoe de kosten van deze regulering zich verhouden tot de baten. Wanneer huishoudens als gevolg van het ruimtelijke beleid niet kunnen wonen waar ze willen of genoeg moeten nemen met kleinere, duurder en minder aantrekkelijk gelegen woningen, veroorzaakt dat welvaartsverliezen. Deze moeten worden afgewogen tegen de welvaartswinst van natuurbehoud of behoud van open ruimte.¹⁴¹ Daarnaast zijn er ook bredere maatschappelijke effecten. Glaeser et al. hebben laten zien dat steden met een soepel ruimtelijk beleid meer werkgelegenheid genereren, terwijl in steden waar de overheid sterk in de grondmarkt ingrijpt, vooral de lonen en huizenprijzen stijgen.¹⁴² In steden die niet kunnen uitbreiden, blijft ook de arbeidsproductiviteit achter. Vermeulen en Van Ommeren betogen dat een soepeler ruimtelijk beleid ook in Nederland tot meer banen in de Randstad zou hebben geleid.¹⁴³ De hogere concentratie van productie in deze regio zou als gevolg van agglomeratievoordelen vermoedelijk ook tot een hogere productiviteit hebben geleid.¹⁴⁴ Gezien de steeds hogere kennisintensiteit van de Nederlandse economie zullen agglomeratievoordelen in de toekomst waarschijnlijk steeds belangrijker worden.¹⁴⁵

Het ruimtelijkeordeningsbeleid is niet de enige factor die ervoor zorgt dat het aanbod van woningen gebrekkig aansluit bij de vraag. Ook de lokale grondpolitiek speelt hierbij een belangrijke rol. Via het gemeentelijke grondbeleid kunnen eisen worden gesteld aan het type woning dat op een nieuwbouwlocatie gebouwd wordt of aan de dichtheid van de bebouwing. Verder kunnen gemeenten via de prijs van bouwrijpe grond impliciete belastingen opleggen aan koopwoningen om op die manier lokale publieke voorzieningen te financieren of bijvoorbeeld sociale woningbouw te subsidiëren. Al deze restricties op het aanbod maken wonen duurder.

6.2 Veranderingen in de grondmarkt

Van oudsher spelen gemeenten een belangrijke rol in het verwerven en bouwrijp maken van grond voor woningbouwlocaties. Lange tijd was de

¹⁴¹ Besseling et al., 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies'.

¹⁴² Glaeser, Gyourko en Saks, 2006: 'Urban growth and housing supply'.

¹⁴³ Vermeulen en Van Ommeren, 2008: *Does land use planning shape regional economies? A simultaneous analysis of housing supply*.

¹⁴⁴ In de wetenschappelijke literatuur is een gangbare aanname dat een verdubbeling van de bevolkingsomvang gepaard gaat met een 5% hogere productiviteit. Glaeser en Gottlieb, 2009: *The wealth of cities. Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States*.

¹⁴⁵ Zie ook Ter Weel, Van der Horst en Gelauff, 2010: *The Netherlands of 2040*.

gebruikelijke gang van zaken dat de gemeente de grond aankocht van boeren in vrije onderhandeling. Als agrariërs niet mee wilden werken, kon de gemeente de grond onteigenen op grond van de Onteigeningswet. Na aankoop zorgde de gemeente ervoor dat de grond bouwrijp werd gemaakt door ophoging, aanleg van toegangswegen, waterwegen, riolering, elektriciteit e.d. Vervolgens werd de grond, al dan niet met een winstmarge, uitgegeven aan projectontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties, beleggers of particulieren, die woningen op de grond bouwden.

De laatste twintig jaar hebben zich belangrijke veranderingen op de grondmarkt voltrokken.¹⁴⁶ Projectontwikkelaars en andere marktpartijen ontdekten dat er veel geld op de grondmarkt te verdienen viel en gingen er op grote schaal toe over ruwe bouwgrond op toekomstige woningbouwlocaties aan te kopen. De risico's waren beperkt, omdat in ruimtelijke plannen (met name de concept Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) gedetailleerd was aangegeven waar toekomstige woningbouwlocaties zouden moeten komen. Een tweede reden om grond aan te kopen was dat marktpartijen zich daarmee verzekerden van het recht om op die grond te bouwen. Wanneer eigenaren in staat waren zelf woningen op de grond te realiseren, was het juridisch niet mogelijk de grond te onteigenen (zelfrealisatiebeginsel). Grondposities waren dus belangrijk om bouwopdrachten veilig te stellen. Ten derde zochten gemeenten ook zelf de samenwerking met projectontwikkelaars, omdat zij onvoldoende geld hadden om alle grond te verwerven op door het Rijk aangewezen uitbreidingslocaties.

Doordat projectontwikkelaars en andere marktpartijen in toenemende mate de grond voor woningbouwlocaties in handen hadden, kregen ze een veel sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van gemeenten. Waar ze voorheen vaak afhankelijk waren van de *goodwill* van gemeenten, konden ze nu bedingen dat zij bouwopdrachten kregen. Ook konden ze voorwaarden stellen waaronder ze aan woningbouwprojecten wilden meewerken. Verder konden ze activiteiten die noodzakelijk waren voor het bouwrijp maken van grond naar zich toe trekken om een deel van de daarmee te behalen winsten te incasseren. De scheiding tussen woningbouwmarkt en grondmarkt werd daarmee opgeheven en de hele productiekolom van ruwe bouwgrond tot opgeleverde nieuwbouwwoning werd onderdeel van het onderhandelingspel tussen gemeenten en marktpartijen.

¹⁴⁶ Segeren, 2007: *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*.

Box 6.1 Grondprijzen op basis van residuele waarde

Voor een goed begrip van de werking van de grondmarkt is inzicht in de prijsvorming van belang. Traditioneel berekenden gemeenten een prijs per vierkante meter uitgifbare grond. Deze bevatte naast de kosten voor het verwerven en bouwrijp maken van de grond een opslag voor groenvoorzieningen, aanleg van infrastructuur e.d. Na de eeuwwisseling zijn veel gemeenten overgestapt op een meer marktconforme waardebeoordeling van bouwgrond: de residuelewaardemethode. Volgens deze methode wordt de hoogte van de grondprijs bepaald door de verkoopprijs van de woningen die op die grond gebouwd worden na aftrek van gemaakte kosten. Als huizenprijzen stijgen zonder dat bouw- en ontwikkelingskosten toenemen, slaat het surplus (residu) neer in een waardeverhoging van de grond.¹⁴⁷ Bij de sterke huizenprijsstijgingen van de afgelopen twee decennia zijn grondprijzen dan ook sterk toegenomen.

6.3 Positie van marktpartijen

Agrariërs, grondeigenaren

Grondbezit op toekomstige woningbouwlocaties is een lucratieve zaak geworden. Door een bestemmingswijziging van landbouwgrond naar grond voor woningbouw neemt de vierkante meterprijs met een veelvoud toe.¹⁴⁸ Marktpartijen die van deze 'waardesprong' willen profiteren, proberen in een zo vroeg mogelijk stadium grond aan te kopen op locaties waarvan zij vermoeden dat er in de toekomst woningbouw zal plaatsvinden. In het verleden gingen projectontwikkelaars met kennis van de markt nogal eens met de winst strijken, maar in toenemende mate zijn ook boeren zich bewust geworden van de (speculatieve) waarde van hun grond en weten zij een groter deel van de waardesprong naar zich toe te trekken.

Gemeenten

Door de veranderingen op de grondmarkt is de gemeente haar traditionele dominante positie op deze markt kwijtgeraakt. Grond is steeds moeilijker en slechts tegen hoge kosten te verwerven. Toch blijven veel gemeenten grond aan- en verkopen om hun doelstellingen op het gebied van woningbouw, vestiging van bedrijvigheid, recreatie e.d. te realiseren. Zonder grondbezit is het nog moeilijker deze doelstellingen te verwezenlijken. Om grond in bezit te krijgen kopen gemeenten vaker van projectontwikkelaars, bouwers en/of

¹⁴⁷ Conijn, 2006: *Dansen op de vulkaan*.

¹⁴⁸ Segeren, 2007: *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, p. 47.

speculanten die de grond verkopen in ruil voor bijvoorbeeld bouwclaims die recht geven om een aantal woningen in een plangebied te bouwen.¹⁴⁹

Gemeenten staan niet machteloos in het onderhandelingspel met projectontwikkelaars en bouwers. Door middel van het bestemmingsplan kunnen zij bepalen welke ontwikkelingen op een bepaalde locatie worden toegestaan. Daarmee kunnen zij tegenwicht bieden tegen eisen van marktpartijen. In een bestemmingsplan kunnen echter niet alle gemeentelijke wensen worden vastgelegd. Zaken als het type woningen, de verdeling tussen sociale woningen en vrijesectorwoningen e.d., zijn moeilijk in het bestemmingsplan te regelen. Als gemeenten zelf de grond bezitten waarop gebouwd gaat worden, kunnen zij uiteraard wel gedetailleerde afspraken met ontwikkelaars maken over de exploitatie. Ook sluiten gemeenten steeds vaker publiek-private samenwerkingsovereenkomsten met ontwikkelaars om gezamenlijk projecten te ontwikkelen.

Bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties is het voor gemeenten ook moeilijker geworden de kosten van infrastructurele voorzieningen te dekken. Enerzijds omdat grondopbrengsten niet meer automatisch aan gemeenten toevallen, anderzijds omdat grondeigenaren niet altijd willen meebetalen aan de kosten van deze voorzieningen. Ook hierover moet dus onderhandeld worden. In dit verband is de nieuwe Grondexploitatiewet (2008) van belang. Op basis van deze wet kunnen gemeenten eisen stellen aan de kwaliteit van een gebied, de woningbouwprogrammering en de inrichting van de openbare ruimte. De wet geeft gemeenten ook een handvat om gemaakte kosten op marktpartijen te verhalen.

Door alle ontwikkelingen zijn de risico's die gemeenten met grondexploitatie lopen, aanzienlijk toegenomen. Door de toenemende complexiteit is het vooraf vaak onzeker of projecten winstgevend zullen zijn of niet. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren, moeten strategische grondaankopen doen om andere partijen voor te zijn. Om de onderhandelingspositie niet te verzwakken, kan dit niet altijd in alle openheid plaatsvinden. Daardoor neemt de transparantie af en wordt democratische controle bemoeilijkt. Om risico's te spreiden worden kosten en opbrengsten over verschillende projecten uitgesmeerd (kostenverevening). De daaruit voortvloeiende kruissubsidiëring bemoeilijkt de transparantie nog verder.

¹⁴⁹ Segeren, 2007: *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, p. 60 e.v.

Woningcorporaties

In het verleden konden woningcorporaties vaak grond van gemeenten kopen tegen een gereduceerde prijs om sociale woningbouw te plegen. Door de veranderingen op de grondmarkt zijn die mogelijkheden echter beperkt. In toenemende mate zijn corporaties ook zelf grondposities gaan innemen of participeren ze in gezamenlijke grondaankopen met andere marktpartijen. Het bezit van grond versterkt voor corporaties de onderhandelingspositie met de gemeente. In een aantal gevallen kopen woningcorporaties ook samen met gemeenten grond aan.¹⁵⁰

Projectontwikkelaars en bouwers

Door de veranderingen in de grondmarkt en het grondbeleid werd het voor projectontwikkelaars en bouwers interessant om op zoek te gaan naar nieuwe mogelijkheden om zich (een deel van de) grondwinsten toe te eigenen (*'rentseeking'*). Het verschil tussen de prijs van ruwe bouwgrond en de uitgifteprijs van grond werd immers steeds groter. Zoals eerder beschreven, zijn projectontwikkelaars in een steeds vroeger stadium grond met een potentiële bouwbestemming gaan kopen.

Wanneer projectontwikkelaars de grond in een later stadium verwerven, moeten ook zij er een hoge prijs voor betalen en moet de hoge aankoopprijs worden goedgemaakt in de exploitatie. Bijvoorbeeld door het vergroten van het aantal woningen per hectare, zodat de ontwikkelingskosten over meer woningen gespreid kunnen worden. Uiteraard zijn er grenzen aan deze mogelijkheden: wanneer de kwaliteit van het project te veel achteruitgaat, zullen potentiële kopers afhaken en uitwijken naar andere projecten. Maar zolang schaarste de markt dicteert, zijn concessies aan de kwaliteit mogelijk.

Projectontwikkelaars kunnen ook kiezen voor aanpassingen in het type woningen. Bijvoorbeeld door het aandeel sociale huurwoningen te verlagen of het aandeel dure koopwoningen te verhogen. Een andere optie is te besparen op ruimtelijke voorzieningen, zoals groen en openbare ruimte, maar ook dit gaat al snel ten koste van de kwaliteit van het project.

Institutionele beleggers

Institutionele beleggers investeren vermogen van hun klanten in projecten die een zo hoog mogelijk rendement opleveren. Op de woningmarkt

¹⁵⁰ Segeren, 2007: *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, p. 90 e.v.

investeren institutionele beleggers vooral in duurdere huurwoningen. Op bescheiden schaal zijn institutionele beleggers ook op de grondmarkt actief.

6.4 Gevolgen voor de woningmarkt

Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat de woningmarkt en de grondmarkt steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt. Stijgende huizenprijzen hebben zich vertaald in oplopende grondprijzen. Vooral bij bestemmingswijzigingen van landbouwgrond in grond voor woningbouw treden sterke prijsstijgingen op.¹⁵¹ Boeren, projectontwikkelaars, gemeenten, bouwondernemingen, institutionele beleggers en woningcorporaties – kortom alle partijen in de productiekolom van ruwe bouwgrond tot nieuwbouwwoning – hebben geprobeerd zich een deel van deze ‘Ricardiaanse rent’ toe te eigenen.¹⁵² Het resultaat is een ondoorzichtig spel waarin verschillende partijen strijden om een deel van de koek. De uitkomst wordt bepaald door zeer uiteenlopende factoren, zoals wet- en regelgeving, grondposities, onderhandelingen tussen partijen, lokale afspraken over bijvoorbeeld sociale woningbouw, type woningen, infrastructurele voorzieningen, toerekening van kosten, verevening over projecten e.d.

Voor de woningmarkt heeft dit uiteenlopende gevolgen. Ten eerste zijn de prijzen van grond voor woningbouw sterk gestegen. Tabel 6.1 toont de prijsontwikkeling in de periode 1990-2008 in resp. de Randstad, midden Nederland en perifere regio's.¹⁵³ Uit de tabel blijkt dat grondprijzen per m² in de Randstad ruim verdrievoudigd zijn, in midden Nederland is de grondprijs ongeveer 2,5 keer zo hoog als elf jaar geleden, terwijl in de periferie een verdubbeling van de grondprijs heeft plaatsgevonden. De inflatie bedroeg in die zelfde periode ongeveer 25%. Inmiddels zijn de grondkosten voor een gemiddelde eengezinswoning in de Randstad opgelopen tot € 90.000, meer dan een derde van de totale kostprijs.¹⁵⁴

¹⁵¹ De Regt, 2003: *De grondmarkt in gebruik*, p. 18.

¹⁵² Volgens David Ricardo (1817) wordt de waarde van grond bepaald door wat er op wordt voortgebracht: "Corn is not high because a rent is paid, but rent is paid because corn is high". Naar analogie wordt de prijs van bouwgrond bepaald door de waarde van wat er op wordt gebouwd. Zie ook DiPasquale en Wheaton, 1996: *Urban Economics and Real Estate Markets*.

¹⁵³ RIGO, 2009: *Gemeentelijk grondprijsbeleid en woningproductie in recessietijd*.

¹⁵⁴ NVB, 2010: *Thermometer koopwoningen 2010*.

Tabel 6.1 Prijsontwikkeling particuliere kavels per m² in drie regio's, 1998-2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Randstad	€ 190	€ 198	€ 252	€ 302	€ 475	€ 500	€ 497	€ 511	€ 549	€ 573	€ 614
midden	€ 133	€ 143	€ 169	€ 215	€ 289	€ 278	€ 282	€ 294	€ 314	€ 327	€ 330
periferie	€ 107	€ 125	€ 136	€ 170	€ 176	€ 193	€ 205	€ 205	€ 203	€ 214	€ 216

Bron: RIGO, 2009

De sterke prijsverhogingen zijn niet gepaard gegaan met een verbetering van de woningkwaliteit. Integendeel, kavels van nieuwbouwwoningen zijn eerder kleiner dan groter geworden om de kosten per woning nog enigszins te beperken.¹⁵⁵ In sommige gevallen bezuinigen gemeenten ook op infrastructurele voorzieningen om de exploitatie sluitend te maken.¹⁵⁶

Sterke grondprijsstijgingen treffen ook de sociale woningbouw. Gegeven de maxima aan de sociale huur kunnen de hoge grondkosten niet worden goedgemaakt door de huren die deze woningen moeten opbrengen. De z.g. 'onrendabele top' bij de bouw van nieuwe sociale huurwoningen wordt groter. Om de sociale woningbouw niet in gevaar te brengen, brengen veel gemeenten een deel van de grondkosten van sociale woningen ten laste van de duurdere particuliere woningen of andere bestemmingen, zoals kantoren en bedrijven (kostenverevening). Gemeenten subsidiëren dus de sociale woningbouw via de gemeentelijke grondexploitatie.¹⁵⁷ De omvang van deze verevening is doorgaans niet in de exploitatierekeningen terug te vinden.

6.5 Wie profiteert?

De vraag wie er uiteindelijk profiteert van de sterke prijsstijgingen op de grondmarkt is niet eenvoudig te beantwoorden. Zoals beschreven, zijn de grond- en de woningmarkt steeds nauwer met elkaar verweven geraakt. Door de vele schakels in de waardeketen van ruwe bouwgrond tot opgeleverde nieuwbouwwoning kan het residu op verschillende plekken neerslaan. Tabel 6.1 geeft hiervan een schematische weergave.

¹⁵⁵ Ministerie van VROM, diverse jaren: *Monitor nieuwe woningen*.

¹⁵⁶ VROM-Raad, 2007: *Tijd voor keuzes*, p. 97.

¹⁵⁷ RIGO, 2011: *Onrendabele nieuwbouw. Investerings in de sociale huursector*, p. 14

Tabel 6.1 Waardeketen van ruwe bouwgrond tot opgeleverde woning en ontvangers van een (eventueel) surplus

	Fase in de waardeketen	Surplus
A	Marktwaaarde van de verkochte woning	Koper (A-B)
B	Door eerste koper betaald bedrag voor aankoop woning	
B	Door ontwikkelaar ontvangen bedrag voor verkoop woning	Projectontwikkelaar/ bouwer $B - (C + D + E + F)$
C	Kosten ontwikkelaar voor bouw woningen en inrichting plangebied	
D	Kosten ontwikkelaar voor kapitaal en verkoop (b.v. courtage)	
E	Normale winst bij een dergelijk project	
F	Door ontwikkelaar betaald bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
F	Door grondexploitant ontvangen bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
G	Kosten bouwrijp maken	
H	Kosten grondexploitant voor kapitaal en verkoop	
I	Normale winst bij het bouwrijp maken	
J	Door grondexploitant betaald bedrag voor ruwe bouwgrond	
J	Door eerste grondeigenaar ontvangen bedrag voor ruwe bouwgrond	Oorspronkelijke grondeigenaar $J - (K + L + M)$
K	Kosten eerste grondeigenaar voor kapitaal en verkoop	
L	Normale winst die rechtvaardig zou kunnen worden geacht	
M	Waarde van de grond bij oorspronkelijke bestemming en gebruik	

Bron: VROM-raad (2009), bewerking NYFER

Niet alleen de oorspronkelijke grondeigenaar, maar ook de grondexploitant (veelal de gemeente), de projectontwikkelaar/bouwer en de uiteindelijke koper van de nieuwbouwwoning kan een deel van het surplus opstrijken. Eenduidige informatie hierover is niet beschikbaar. Onderzoeksbureau OTB concludeerde in een onderzoek voor het ministerie van VROM dat de

ontwikkeling van gemeentelijke gronduitgifteprijsen naar woningtype en in relatie tot de omvang van de kavel (vierkante meterprijsen) niet is te monitoren.¹⁵⁸ Enerzijds is het niet meer vanzelfsprekend dat de gemeente de gronden uitgeeft, anderzijds maken complexe afspraken tussen gemeenten en marktpartijen over de wijze van prijsstelling, indexering, afroomregelingen, voor- en nacalculaties e.d., het vaak onmogelijk om één prijs als ‘de’ gronduitgifteprijs aan te wijzen. Daar komt nog bij dat afspraken tussen gemeenten en projectontwikkelaars vaak niet meer betrekking hebben op afzonderlijke woningen, maar op de totale opbrengsten van een (deel van een) locatie. Hierdoor is het zelfs voor gemeenten en marktpartijen vaak onmogelijk om achteraf aan te geven wat nu precies de betaalde prijs is voor grond per individuele woning. Nog moeilijker is het om zicht te krijgen op de samenstellende delen van de ‘grondprijs’.

‘Rents’ op de grondmarkt

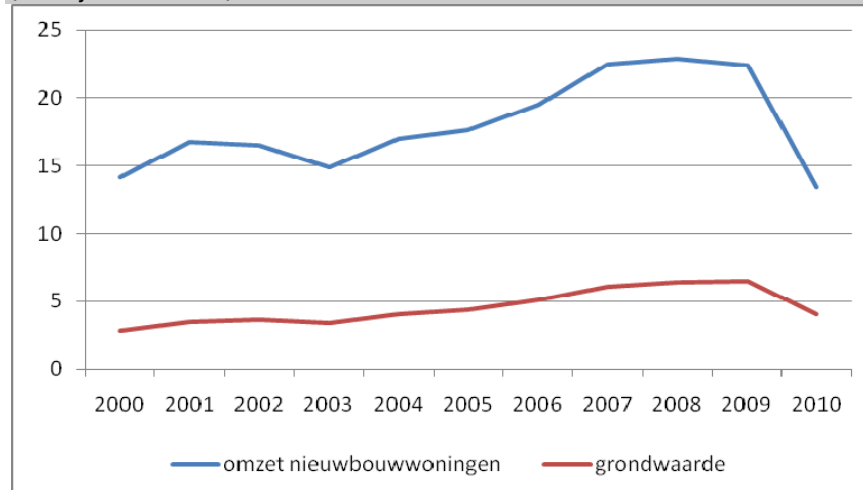
Bij gebrek aan eenduidige informatie kan er slechts een slag worden geslagen naar de omvang en verdeling van de ‘rents’ in de grondmarkt. In de periode 2000-2010 zijn er gemiddeld ruim 70.000 nieuwbouwwoningen per jaar gereedgekomen (in 2010 is de productie sterk teruggevallen tot 56.000). De gemiddelde verkoopprijs liep op van € 200.000 in 2000 tot een hoogtepunt van € 290.000 in 2008 en daalde daarna tot € 240.000 in 2010.¹⁵⁹ Ervan uitgaande dat de grondquote in de periode 2000-2010 toenam van 20% tot 30% van de totale kosten¹⁶⁰, kunnen de grondopbrengsten worden becijferd op € 2,8 miljard in 2000, oplopend tot € 6,5 miljard in 2009, waarna zij terugvielen tot € 4 miljard in 2010.

¹⁵⁸ Van der Heijden, Groetelaers en De Vries, 2006: *Wegwijs in de grondprijs. (On)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen voor woningbouw te monitoren*.

¹⁵⁹ ABF Valuation, 2011: *The WOX Quarterly*, eerste kwartaal 2011.

¹⁶⁰ NVB, 2010: *Thermometer koopwoningen*.

Figuur 6.1 Omzet nieuwbouwwoningen en grondopbrengsten, 2000-2010
(in miljarden euro's)



Bron: NYFER, o.b.v. cijfers NVB, OTB, ABF

Oorspronkelijke grondeigenaren

Tussen 1996 en 2006 is het bebouwde oppervlak voor wonen met 140 km² toegenomen, gemiddeld 1400 ha. per jaar.¹⁶¹ De omzetting van landbouwgrond in woningbouwgrond gaat gepaard met een 'waardesprong'. Uit de Grondprijzmonitor 2006 blijkt dat de waardesprong in 'roze' gebieden, d.w.z. gebieden binnen een stedelijke invloedssfeer, gemiddeld voor Nederland als geheel € 16,50 per m² bedraagt (van € 6,50 naar € 23 per m²).¹⁶² In Noord- en Zuid-Holland en Utrecht, de provincies waar het meest wordt gebouwd, is de waardesprong groter: € 23 in Noord- en Zuid-Holland resp. € 26 per m² in Utrecht. Als wij uitgaan van een gemiddelde waardesprong van € 20 per m² en er 1400 ha. per jaar worden omgezet in grond voor woningbouw, bedraagt de rent voor grondeigenaren € 280 miljoen per jaar. Deze grondeigenaren zijn niet altijd agrariërs, maar kunnen ook beleggers, projectontwikkelaars of speculanten zijn die de grond in een vroegtijdig stadium hebben aangekocht. Uit onderzoek naar het grondbezit bij VINEX-locaties werd geconcludeerd dat 15-25% van de stadsuitbreidingsgrond in handen was van projectontwikkelaars en beleggers.¹⁶³

¹⁶¹ CBS Bodemstatistiek. Statline.cbs.nl

¹⁶² Dienst Landelijk Gebied, 2007: *Grondprijzmonitor 2006. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt.*

¹⁶³ De Regt, 2003: *De grondmarkt in gebruik*, p. 16.

De Rijksoverheid stelt zich ten doel om meer nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied te realiseren (inbreiding/verdichting). Het streven is dat 40% van de nieuwbouwproductie in bestaand bebouwd gebied plaatsvindt.¹⁶⁴ De verwervingskosten van grond zijn in stedelijk gebied doorgaans hoger dan in landelijk gebied. Bovendien moeten er vaak extra kosten worden gemaakt voor sloop, bodemsanering e.d.

Grondexploitanten

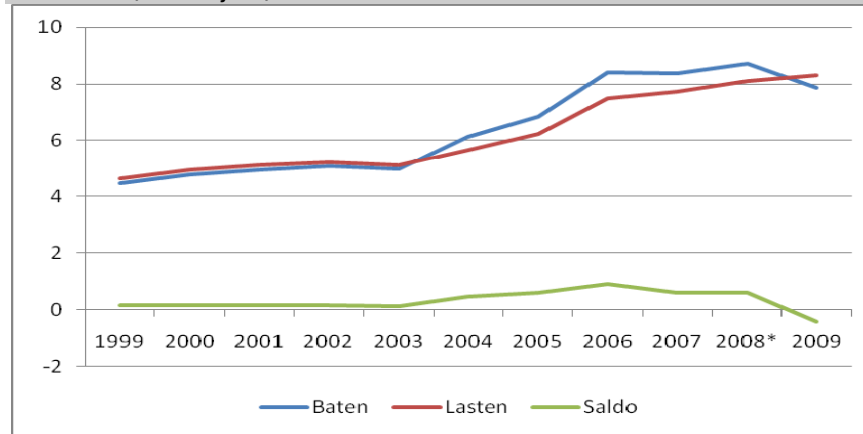
Voordat daadwerkelijk met de bouw van woningen kan worden begonnen, moet de inrichting van het gebied worden bepaald en moeten de te verwachten opbrengsten en kosten over de betrokken partijen worden verdeeld. Als de gemeente de grond zelf in bezit heeft is dit vooral een interne aangelegenheid, maar als andere partijen grondposities hebben, zullen onderhandelingen moeten plaatsvinden over de inbreng van partijen en de verrekening van opbrengsten en kosten. Dit onderhandelingsproces mondt uiteindelijk uit in een grondexploitatie van een woningbouwlocatie.¹⁶⁵

Figuur 6.2 laat zien dat de opbrengsten van gemeenten uit bouwgrondexploitatie in de periode 1999-2008 zeer sterk zijn toegenomen van € 4,6 naar € 8,7 miljard. Dit impliceert niet dat gemeenten veel meer zijn gaan verdienen aan bouwgrondexploitatie, want ook de kosten zijn sterk toegenomen van € 4,5 naar € 8,1 miljard. Wel is in die jaren het positieve exploitatiesaldo gegroeid van € 175 miljoen in 1999 naar € 600 miljoen in 2008. In 2009 is het beeld echter radicaal veranderd. De crisis op de huizenmarkt heeft roet in het eten gegooid. Door de crisis zijn de prijzen van nieuwbouwwoningen gedaald en volgens de residuelewaardemethode vertalen prijsverlagingen zich in lagere grondprijzen c.q. opbrengsten van de grondexploitatie. Zoals figuur 6.2 laat zien, zijn de exploitatiewinsten omgeslagen in een verlies van ruim € 400 miljoen.

¹⁶⁴ Buitelaar, Segeren en Kronberger, 2008: *Stedelijke transformatie en grondeigendom*.

¹⁶⁵ Van Hoek, Koning en Mulder, 2008: *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen Regionale ontwikkeling en beleid na 2009*.

Figuur 6.2 Baten, lasten en saldo van gemeentelijke bouwgrondexploitatie, 1999-2009 (in € miljard)



Bron: CBS

Box 6.2 Gevolgen van de crisis op de huizenmarkt voor de gemeentelijke grondexploitatie

Volgens een recent onderzoek (eind 2010) beloopt het geïnvesteerde vermogen in grondposities bij Nederlandse gemeenten in 2010 circa € 12 miljard.¹⁶⁶ Dit moet worden terugverdiend met opbrengsten uit toekomstige grondverkoop. Door de crisis op de huizenmarkt zijn sinds 2009 de exploitatieoverschotten omgeslagen in tekorten.

In het onderzoek wordt de inkomstenderving door lagere opbrengsten uit grondverkoop en vertragingen in bouwprojecten op minimaal € 2,4 miljard voor de Nederlandse gemeenten als geheel geraamd. Een deel hiervan (€ 1,4 miljard) betreft verdamping van toekomstige (nog niet 'ingeboekte') winsten. De overige € 1 miljard betreft directe verliezen, waarvoor voorzieningen dienen te worden getroffen. Deze voorzieningen gaan ten laste van de algemene reserves. In een somberder scenario lopen de verliezen op tot € 3,0 miljard, waarvan € 1,5 miljard directe financiële tegenvallers.

De meeste gemeenten kunnen de verslechtering van de resultaten opvangen uit hun algemene reserves, maar er zijn ook gemeenten die in (acute) financiële problemen kunnen raken. In het algemeen zullen de teruglopende inkomsten ten koste gaan van andere zaken, zoals infrastructurele investeringen die werden gedekt uit winsten/afdrachten uit het grondbedrijf. Ook kunnen de dalende grondopbrengsten gevolgen hebben voor de kwaliteit van plannen, openbare ruimte, duurzaamheidsambities, dichtheden en kwaliteit van woningen. Tenslotte kunnen ze leiden tot het stilvallen van binnenstedelijke herstructurering met gevolgen voor de veiligheid en leefbaarheid in wijken.

¹⁶⁶ Deloitte, 2010: *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*.

Box 6.3 Grote verschillen in gemeentelijke grondexploitaties

Uit onderzoek van het EIB naar 130 grondexploitaties blijkt dat er grote verschillen in uitkomsten zijn.¹⁶⁷ Grondexploitaties in uitleggebieden leveren gemiddeld een positief saldo van € 5100 per woning op. Grondexploitaties in steden buiten de Randstad leveren een positief saldo van € 4000 op en op grondexploitaties in steden binnen de Randstad wordt gemiddeld een verlies van € 1300 geleden (tabel 6.2)

Tabel 6.2 Grondexploitatie naar type gebied (kosten en opbrengsten per woning)*

	Uitleggebied	Binnenstedelijk niet-Randstad	Binnenstedelijk Randstad
Totaal opbrengsten	58.600	42.300	51.200
- opbrengsten woningbouw	53.100	32.800	35.300
- bijdragen van derden	500	2.100	500
- overige opbrengsten	700	800	6.500
- binnenplanse verevening	4.200	6.600	8.900
Totaal kosten	50.400	48.300	61.900
- verwervingskosten	11.900	18.300	20.600
- bouw- en woonrijp maken	25.700	19.200	26.500
- overige kosten	12.800	10.800	14.800
wv plankosten	6.800	6.500	7.600
Exploitatiesaldo	8.400	-6.000	-10.500
Subsidies/afdrachten	-3.300	10.000	9.200
wv Rijk en provincie	2.100	4.800	5.600
wv gemeente	-5.400	5.100	3.700
Exploitatiesaldo incl. subsidies/afdrachten	5.100	4.000	-1.300

* Bedragen in netto contante waarde, prijspeil 1 januari 2007. Afwijkingen in optellingen in de tabel zijn het gevolg van afrondingsverschillen.
Bron: Van Hoek et al. (2008)

¹⁶⁷ Van Hoek, Koning en Mulder, 2008: *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkelingen en beleid.*

Binnenstedelijke locaties zijn duurder vanwege de hogere verwervingskosten en 'overige kosten', waaronder plankosten. In uitleggebieden zijn de kosten voor het bouw- en woonrijp maken juist hoger. De verwervingskosten voor bouwgrond lopen sterk uiteen tussen locaties. In perifere gebieden met een grote afstand tot verstedelijkt gebied en een zwakke woningmarkt worden prijzen van € 10 per m² betaald. Dit is nog altijd ongeveer het vijfvoudige van de agrarische opbrengstwaarde. In sterk verstedelijkt gebied in de Randstad kunnen de verwervingskosten oplopen tot € 150 per m².¹⁶⁸ In de overloopgebieden liggen de verwervingskosten ergens tussen deze twee uiterste waarden in.

Aan de opbrengstenkant wordt het grootste verschil veroorzaakt door baten uit woningbouw. Op binnenstedelijke locaties buiten en binnen de Randstad liggen deze op € 32.800 resp. € 35.300 per woning. Op uitleggebieden gaat het om € 53.100 per woning. Deze verschillen zijn grotendeels terug te voeren op een ander type woningen in binnenstedelijke gebieden: meer appartementen en kleinere kavels. Een tweede verschil zit bij de 'overige opbrengsten' en binnenplanse verevening. Deze posten zijn bij binnenstedelijke locaties in de Randstad hoger dan in de andere gebieden (opgeteld meer dan € 8.000 hoger). Dit komt vooral omdat kantoren en andere commerciële voorzieningen in de Randstad meer opleveren. Waar de verschillen in 'overige opbrengsten' en 'bijdragen van derden' door worden veroorzaakt, is niet duidelijk.

Naast deze opbrengsten die direct uit het project voortvloeien, zijn er opbrengsten uit subsidies en andere bijdragen van overheden. Binnen de Randstad worden binnenstedelijke locaties voor gemiddeld € 5.600 per woning gesubsidieerd door het Rijk en buiten de Randstad voor € 4.800. Op uitleglocaties worden woningen gemiddeld voor € 2.100 gesubsidieerd door het Rijk. Dit laatste is opvallend, omdat uitleglocaties doorgaans al een positief exploitatiesaldo kennen. Bovendien onttrekken gemeenten zelf juist gelden aan de grondexploitatie van uitleglocaties: gemiddeld gaat er van de winst op uitleglocaties € 5.400 naar andere beleidsdoelen van gemeenten.

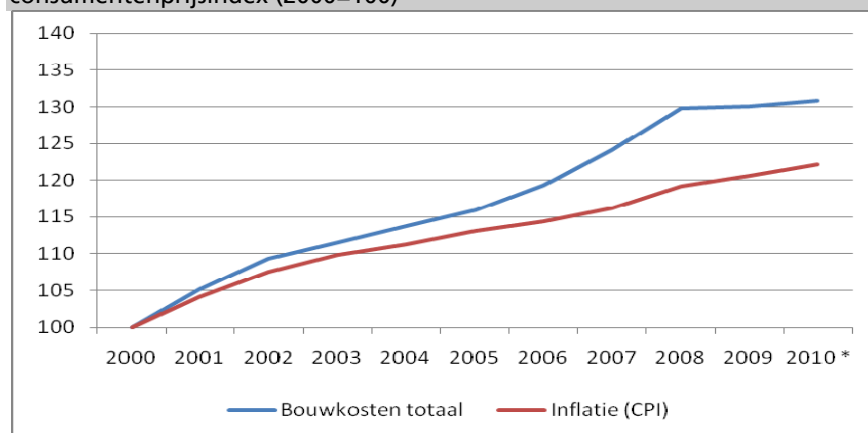
In de exploitatiesaldi zitten ook enkele posten die gezien kunnen worden als impliciete subsidies. Het gaat dan vooral om sociale woningbouw en binnenplanse verevening. Voor sociale woningbouw wordt over het algemeen een lagere grondprijs gerekend dan voor woningen in het marktsegment. Het gaat hier dus om een subsidie voor een specifiek beleidsdoel, namelijk de betaalbaarheid van het wonen. Tegelijkertijd vormt de binnenplanse verevening bij sommige plannen een financieringsbron: kantoren leveren op binnenstedelijke locaties in de Randstad meer op dan woningbouw en de opbrengsten daarvan worden gebruikt om de exploitatie sluitend te krijgen. Dit vertroebelt het zicht op de daadwerkelijke kosten en opbrengsten van woningbouw. Soms kan binnenplanse verevening ook een kostenpost vormen, als het bijvoorbeeld gaat om de financiering van een buurthuis of wijkvoorzieningen. Als voor deze impliciete subsidies wordt gecorrigeerd, verbetert het exploitatiesaldo op alle typen locaties.

¹⁶⁸ Van Rij en Korthals Altes, 2007: 'Grondinstrument voor de onzekere toekomst van het metropolitane landschap'. in: *Property Research Quarterly*, jaargang 6, nr.3.

Projectontwikkelaars/bouwers

Bouwers en projectontwikkelaars hebben slechts in beperkte mate geprofiteerd van de prijsstijgingen van nieuwbouwwoningen tussen 2000 en 2008. Figuur 6.3 laat zien dat de bouwkosten voor nieuwbouwwoningen wel zijn gestegen maar niet veel sneller dan de inflatie (consumentenprijsindex).

Figuur 6.3 Ontwikkeling bouwkosten voor nieuwbouwwoningen en consumentenprijsindex (2000=100)



Bron: CBS

De stijging van de bouwkosten wordt voor een deel veroorzaakt door strengere eisen die door de overheid (Bouwbesluit) aan nieuwbouwwoningen worden gesteld. Volgens de NVB zijn nieuwbouwwoningen sinds 1997 zo'n € 20.000 duurder geworden door strengere kwaliteitseisen en bouwvoorschriften. Het gaat hier niet alleen om eisen in het Bouwbesluit, maar ook om aanvullende eisen van gemeenten op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, architectuur en stedenbouwkundige kwaliteit.¹⁶⁹

Kopers

Kopers van nieuwbouwwoningen hebben niet geprofiteerd van de sterke stijging van de huizenprijzen. Vóór 2000 kwam het wel voor dat nieuwbouwwoningen direct bij aanschaf al méér waard waren dan de aankoopprijs, maar dat is nadien veranderd. Volgens de NVB overtreffen de

¹⁶⁹ NVB, 2010: *Thermometer koopwoningen 2010*.

stichtingskosten voor woningen sinds 2003 de marktprijs, vooral door het oplopen van de grondkosten.¹⁷⁰

Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat de forse prijsstijgingen van nieuwbouwwoningen in de afgelopen tien jaar zich niet laten verklaren door de stijging van de bouwkosten of de stijging van de grondprijzen die particuliere eigenaren ontvangen bij de verkoop van onbebouwde grond.¹⁷¹ De sterke prijsstijgingen vinden voor een belangrijk deel hun oorsprong in de gemeentelijke grondexploitaties. Grondexploitaties zijn allereerst duurder geworden door verschuiving naar binnenstedelijke locaties waar de ontwikkelingskosten doorgaans veel hoger zijn. Daarnaast zijn grondexploitaties gebruikt om uiteenlopende beleidswensen te realiseren. Hierbij gaat het niet alleen om verevening ten behoeve van sociale huurwoningen, scholen of andere gemeentelijke voorzieningen, maar ook om extra kosten als gevolg van door gemeenten gestelde eisen aan woningbouwprojecten. Deze extra eisen kunnen weliswaar tot een hogere kwaliteit leiden, maar als de consument niet bereid is de kosten hiervan volledig te dragen, stijgen de kosten van de woning sneller dan de verkoopprijs. Op langere termijn leidt dit ertoe dat de kwaliteit van nieuwbouwwoningen minder goed aansluit bij de gewenste vraag. Een groter verschil tussen de gevraagde en aangeboden woningkwaliteit zorgt ook voor een verslechtering van de betaalbaarheid van wonen.¹⁷²

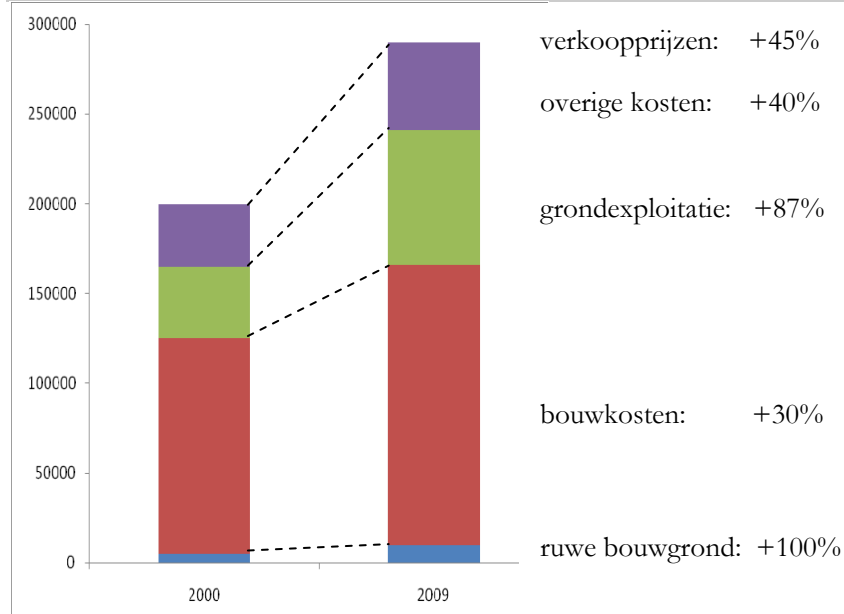
Figuur 6.4 geeft een gestileerd beeld van de ontwikkeling van de stichtingskosten van nieuwbouwwoningen tussen 2000 en 2009. De verwervingskosten van ruwe bouwgrond zijn verdubbeld, maar maken slechts een klein deel van de kostprijs uit. De bouwkosten zijn met ruwweg 30% toegenomen, niet veel meer dan de inflatie. Overige kosten zijn globaal meegestegen met de totale stichtingskosten. De sterkste kostenstijging is opgetreden bij de gemeentelijke grondexploitatie: hier vond bijna een verdubbeling van de kosten plaats.

¹⁷⁰ NVB, 2010: *Thermometer koopwoningen 2010*.

¹⁷¹ Overigens zijn de gemiddelde stichtingskosten van nieuwbouwwoningen na het hoogtepunt in 2009 met meer dan 20% gedaald als gevolg van de problemen in de huizenmarkt.

¹⁷² Van Hoek, Koning en Mulder, 2008: *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009*.

Figuur 6.4 Verkooprijzen en stichtingskosten* van nieuwbouwwoningen, 2000 en 2009



* Het gaat hier om ruwe schattingen van de stichtingskosten van een doorsnee koopwoning.

De kostenstijgingen worden afgewenteld op de kopers van een nieuwbouwwoning. Zij betalen niet alleen voor de grond waarop hun woning wordt gebouwd, maar ook voor allerlei andere voorzieningen die uit de grondopbrengsten worden gefinancierd, zoals sociale woningbouw, ruimtelijke inrichting, wijkvoorzieningen, extra bouwkundige eisen enz. Zelfs gemeentelijke begrotingstekorten worden met grondopbrengsten gedicht.

Omdat de extra prijs die kopers betalen niet strookt met hun voorkeuren, verslechtert de prijs/kwaliteitsverhouding van nieuwbouwwoningen en krijgt de koper te maken met hogere financierings- en woonlasten. De prijsstijgingen bij nieuwbouwwoningen werken ook door in de prijzen van bestaande woningen, waardoor de kosten van het wonen over de hele linie worden opgedreven.

6.6 Hervorming van het ruimtelijkeorderingsbeleid en gemeentelijke grondbeleid

Het restrictieve ruimtelijkeorderingsbeleid en de wijze waarop het gemeentelijke grondbeleid functioneert, leiden niet alleen tot kostenstijgingen, maar zorgen er ook voor dat het woningaanbod zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin gebrekkig reageert op veranderingen in de vraag.

Terwijl de vraag naar wonen in de afgelopen decennia door demografische ontwikkelingen, stijgende inkomens, ruimere financieringsnormen (o.a. voor tweeverdieners), nieuwe hypotheekproducten en dalende hypotheekrente sterk is toegenomen, zijn de mogelijkheden om te bouwen in bijvoorbeeld het Groene Hart of in groene zones rond steden in diezelfde periode niet toegenomen. Daardoor is het beleid om ruimte open te houden in feite steeds kostbaarder geworden. Een doorsnee huishouden betaalt bij de aanschaf van een nieuwe woning tienduizenden euro's extra, omdat er maar weinig bouwlocaties beschikbaar zijn. Het is de vraag of deze prijs nog in verhouding staat tot het nut dat huishoudens ontlene aan het behoud van open ruimte. Evenzo kan men zich afvragen of allerlei extra kwaliteitseisen die gemeenten aan lokale bouwprojecten stellen, overeenkomen met de wensen van toekomstige bewoners. Zouden bewoners bij voldoende keus bereid zijn het extra geld op tafel te leggen dat met die kwaliteitseisen gemoeid is? Op dit moment ontbreken dergelijke kostenbatenafwegingen en zijn kopers van nieuwbouwwoningen gedwongen genoeg te nemen met suboptimale kwaliteit.

Eén manier om kosten en baten van ruimtelijk beleid zo zuiver mogelijk tegen elkaar af te wegen, is dit beleid zoveel mogelijk te decentraliseren. Omdat de kosten en baten van ruimtelijk beleid vooral op lokaal niveau worden gevoeld, is het efficiënt als beslissingen hierover ook op dat niveau plaatsvinden. Onder het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet”, is dit uitgangspunt al in de Nota Ruimte (2004) onderschreven, maar dat is niet gepaard gegaan met een overheveling van middelen en bevoegdheden naar gemeenten. In een recent advies aan de minister van Infrastructuur en Milieu stellen de Raden voor de Leefomgeving dat decentralisatie niet werkt als provincies en gemeenten niet meer armslag krijgen om het ruimtelijke beleid vorm te geven.¹⁷³ Het gaat hierbij niet zozeer om extra middelen van

¹⁷³ Raad Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-Raad, 2011: *Toekomst van het ruimtelijk beleid*.

het Rijk, maar om een structurele versterking van de lokale bestuurlijke en financiële autonomie. Een ander belangrijk punt is de ontvankelijkheid van overheden voor lokale initiatieven. Ruimtelijke ontwikkeling is geen zaak van planologen alleen, maar ook het resultaat van maatschappelijke initiatieven van burgers, ondernemers, belangenorganisaties en coalities van deze groeperingen. Het is essentieel om in de ruimtelijke ordening niet alleen de interactie tussen overheden te verbeteren, maar ook de ontvankelijkheid voor maatschappelijke initiatieven te vergroten.¹⁷⁴

Een interessante gedachte om het ruimtelijke beleid doelmatiger te maken, is prijssignalen een belangrijker rol te laten spelen.¹⁷⁵ Als grondprijzen van stukken land die vlakbij elkaar liggen omhoogschieten door wijziging van de bestemming, is dat een aanwijzing dat die grond niet optimaal wordt gebruikt. In die gevallen zou het uitgangspunt moeten zijn dat de grond beschikbaar komt voor ontwikkeling, tenzij kan worden aangetoond dat het in het publieke belang is om de huidige bestemming ongewijzigd te laten. De bewijslast verschuift daardoor van ontwikkeling naar behoud. Een dergelijk mechanisme zou ongetwijfeld zorgen voor een elastischer aanbod van woningbouwlocaties en meer transparantie in het ruimtelijke-orderingsbeleid.

Ook in het gemeentelijke grondbeleid is er behoefte aan meer transparantie en marktconformiteit. In tien jaar tijd zijn de kosten van gemeentelijke grondexploitatie bijna verdubbeld, terwijl de productie van nieuwbouwwoningen is afgenomen. Een belangrijke reden zijn de hoge verwervingskosten. Wanneer het ruimtelijkeorderingsbeleid, zoals hierboven beschreven, meer ruimte laat voor alternatieve woningbouwlocaties, kunnen verwervingskosten dalen. In het regeerakkoord wordt aangekondigd dat het kabinet met voorstellen komt om woningbouw op basis van kleinschalige, natuurlijke groei te vergemakkelijken, ook in het Groene Hart. Regelgeving die maatwerk in de volkshuisvesting belemmert, zal worden versoepeld. Dit kan helpen om kosten te verlagen en beter in te spelen op de vraag in de markt.

Ook bij gemeenten ligt een grote verantwoordelijkheid. Gemeenten zullen zich moeten bedwingen om eisen aan bouwprojecten te stellen die kosten opdrijven zonder evenredige kwaliteitswinst voor toekomstige bewoners.

¹⁷⁴ Idem, p. 13.

¹⁷⁵ Cheshire en Sheppard, 2005: 'The introduction of price signals into land use planning decision-making: a proposal'.

Ook zal er een eind moeten worden gemaakt aan allerlei vormen van kruissubsidiëring in woningbouwprojecten die een juiste kostentoerekening in de weg staan. Verkeerde prijssignalen leiden ertoe dat woningen tot stand komen die niet aansluiten bij de vraag in de markt.

Een belangrijk punt is grotere flexibiliteit. De toenemende economische, demografische en sociaal-culturele diversiteit (zie hoofdstuk 2) vraagt om veel meer variatie in het woonaanbod: woningen die van functie kunnen veranderen en een woningvoorraad die meebeweegt met ontwikkelingen in de samenleving.

6.7 Conclusie

In de hoofdstukken 2 en 3 is beschreven dat hervorming van het woonbeleid de samenleving veel voordelen kan opleveren. Dit veronderstelt wel dat het aanbod van woningen reageert op de vraag. Bij een rigide aanbod zijn de voordelen aanmerkelijk kleiner, omdat verschuivingen in de vraag naar woondiensten dan niet geaccommodeerd worden door veranderingen in het aanbod.

Een belangrijke reden waarom het aanbod van woningen in Nederland gebrekkig reageert op de vraag, is het ruimtelijkeordeningsbeleid. Vergaande restricties op de beschikbaarheid van locaties voor woningbouw drijven grond- en huizenprijzen op en leiden ertoe dat huizenbezitters tienduizenden euro's duurder uit zijn bij de aanschaf van een nieuwe woning. Ook woningcorporaties hebben last van de hoge grondprijzen: kostendekkend investeren in huurwoningen voor de doelgroep is in veel gemeenten niet meer mogelijk.

Met name in gebieden waar de bevolking is gegroeid, zijn ruimtelijke beperkingen steeds knellender geworden. Het ontbreekt aan een afweging van de kosten en baten van restrictief ruimtelijk beleid. Afwegingen kunnen verbeteren door decentralisatie van de besluitvorming en gebruik van prijssignalen bij het opstellen van bestemmingsplannen. Wel zal een zekere landelijke coördinatie noodzakelijk blijven om lokale plannen op elkaar af te stemmen en rekening te houden met eisen ten aanzien van bijvoorbeeld infrastructuur en arbeidsmarkt.

Wonen naar keuze

In het gemeentelijke grondbeleid is er behoefte aan meer transparantie en marktconformiteit. De kosten van gemeentelijke grondexploitaties zijn in de afgelopen tien jaar bijna verdubbeld. Verwervingskosten kunnen aanzienlijk omlaag als er meer locaties worden aangewezen als potentiële woningbouwlocaties. Dit versterkt de positie van gemeenten in de onderhandelingen met marktpartijen over woningbouwprojecten.

Gemeenten zullen terughoudender moeten worden in het stellen van eisen aan bouwprojecten die niet stroken met de voorkeuren van bewoners. Kruissubsidiëring moet worden uitgebannen. In zijn algemeenheid is er veel meer flexibiliteit in bouwen en wonen nodig om aan veranderende voorkeuren van bewoners en de samenleving als geheel te voldoen.

7 Hervomingsagenda

In de voorgaande hoofdstukken zijn voorstellen gedaan voor een integrale hervorming van het woonbeleid. Hier worden de voorstellen samengevat in een tienpuntenplan voor de woningmarkt.

1. Nationale en lokale regelgeving die ten koste gaat van de kwantiteit of kwaliteit van het woonaanbod, wordt herzien. Overbodige regels worden afgeschaft, planningprocedures worden versneld. Flexibiliteit in de vergunningprocedures en bouwprocessen wordt vergroot, waardoor de woningmarkt zich sneller kan aanpassen aan veranderende eisen van de samenleving.
2. Het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt verder gedecentraliseerd. Er komt meer ruimte voor kleinschalige bouwlocaties, ook in en rond de grote steden en in het Groene Hart. Belangrijke beslissingen over ruimtelijke ontwikkeling worden voorafgegaan door een maatschappelijke kostenbatenanalyse.
3. Gemeentelijke grondexploitaties worden openbaar. Kostentoerekening dient plaats te vinden op basis van werkelijk gemaakte kosten. Dit geldt zowel voor de verwervingskosten van grond als voor bouw- en projectkosten. Kruissubsidiëring binnen en tussen projecten verdwijnt.
4. Alle fiscale stimulansen voor het bevorderen van het eigenwoningbezit worden afgeschaft. Dit betreft de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente in box 1 van de inkomstenbelasting, de vrijstelling kapitaalsverzekering eigen woning en de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (wet-Hillen). De bijtelling eigenwoningforfait vervalt. De eigen woning wordt ondergebracht in box 3 van de inkomstenbelasting en is daar onderworpen aan vermogensrendementheffing. Voor deze maatregelen wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende de overgangperiode wordt de (negatieve) heffing in box 1 stapsgewijs met 4% per jaar afgebouwd en wordt de heffing in box 3 met 4% per jaar opgebouwd. De transformatie gaat van start in 2016 en is voltooid in 2040.
5. De huurmarkt wordt geliberaliseerd en de huurregulering wordt afgeschaft, waardoor huren zich naar marktconform niveau kunnen ontwikkelen. Voor de transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken. Gedurende deze periode worden de huren jaarlijks met gemiddeld 2,5% boven inflatie verhoogd.
6. Tarieven in de inkomstenbelasting worden verlaagd met 3%, 1% resp. 1% in de eerste, tweede en derde schijf. De algemene heffingskorting

Wonen naar keuze

gaat met € 1000 omhoog. Tariefsverlagingen lopen in de pas met de geleidelijke afschaffing van de woonsubsidies en de liberalisatie van de huurmarkt.

7. Voor huishoudens die door de daling van de woningprijzen met een toename van hun restschuldrisico worden geconfronteerd, wordt een tijdelijke voorziening in het leven geroepen om dit risico op te vangen.
8. De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft.
9. De huurtoeslag verdwijnt en wordt vervangen door een eigendomsneutrale woontoeslag. Voor huishoudens met een inkomen tot € 11.500 bedraagt de woontoeslag € 3000 per jaar. Voor huishoudens met een inkomen tussen € 11.500 en € 24.500 neemt de woontoeslag lineair af tot nul. Voor de transformatie wordt een periode van 25 jaar uitgetrokken.
10. Woningcorporaties stoten een derde van hun woningvoorraad af. De opbrengsten hiervan worden gestort in een speciaal fonds voor de volkshuisvesting. Middelen uit dit fonds worden bestemd voor de hervorming van het woonbeleid, in het bijzonder de financiering van de woontoeslag.

Literatuur

- Bervaes, J.C.A.M. en J. Vreke, 2004: *De invloed van groen en water op de transactiepreizen van woningen*, Alterra, Wageningen
- Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen, 2008: 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', in: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008, Amsterdam
- Briene, M., B. de Graaf, A. Meijer en A. Zweedijk, 2005: *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*, Ecorys, Rotterdam
- Brosens, T., 2009: 'Hypotheekcrisis' van huizenbezitters', in: *ESB*, jg. 94, nr. 4570, pp. 614-617
- Buitelaar, E., A. Segeren en P. Kronberger, 2008: *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, NAI Uitgevers, Rotterdam en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- Buys, A. en S. Kromhout, 2007: *Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*, RIGO, Amsterdam
- CBS, *Bodemstatistiek*
- CBS, *Statline*
- CBS, 2010: 'Helpt belastingvoordeel hypotheekrenteaftrek naar rijkste huishoudens', in: *Webmagazine*, 12 mei 2010
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2009: *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties*, CFV, Naarden
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2010: *De corporatiesector in cijfers*, CFV, Naarden
- Cheshire, P. en S. Sheppard, 2005: 'The introduction of price signals into land use planning decision-making: a proposal', in: *Urban Studies*, vol. 42(4), pp. 647-663

Wonen naar keuze

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

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 2010: *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, SER, Den Haag

Conijn, J., 2006: *Dansen op de vulkaan*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Cox, R., D. Brounen en P. Neuteboom, 2010: *Homeownership externalities. Evidence from Rotterdam*, Working Paper, RSM, Erasmus University Rotterdam

Deloitte, 2010: *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, Deloitte Financial Advisory Services, Utrecht

Dienst Landelijk Gebied, 2010: *Grondprijzemonitor 2009. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt*, DLG, Utrecht

DiPasquale, D. en E.L. Glaeser, 1999: 'Incentives and Social Capital: Are Homeowners better Citizens?', in: *Journal of Urban Economics*, vol. 45, no 2, pp. 354–384

Don, H., 2005: 'De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier', in: *CPB Nieuwsbrief*, december 2005, p. 1

Donders, J., G. Romijn en M. van Dijk, 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, CPB, Den Haag

Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever en R. de Mooij, 2006: *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB, Den Haag

Experian, 2007: *Woonfraude kost woningcorporaties jaarlijks minimaal 11 miljoen euro*, Experian, Den Haag

Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk, 2009: *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, RIGO, Amsterdam

Gastel, L.E.M. van, 2011: *Succesvolle verhuisketens? Onderzoek naar verhuispatronen in verschillende landsdelen*, Master thesis, Universiteit Utrecht

- Gijsberts, M. en J. Dagevos, 2007: *Interventies voor integratie; het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, SCP, Den Haag
- Glaeser, E.L. en A. Saiz, 2003: *The rise of the skilled city*, NBER Working Papers, no 10191
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en R. Saks, 2005: 'Why is Manhattan so Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices', in: *Journal of Law and Economics*, vol. 48, pp. 331-369
- Glaeser, E.L., J. Gyourko en R. Saks, 2006: 'Urban growth and housing supply', in: *Journal of Economic Geography*, vol. 6, pp.71-89
- Glaeser, E.L. en J.D. Gottlieb, 2009: 'The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States', in: *Journal of Economic Literature*, vol. 47, no. 4, pp. 983-1028
- Glaeser, E.L., H.D. Kallal, J.A. Scheinkman en A. Shleifer, 1992: 'Growth in cities', in: *Journal of Political Economy*, vol. 100, pp. 1126–1152
- Heijden, H. van der, D. Groetelaers en P. de Vries, 2006: *Wegwijs in de grondprijs. (On)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen voor woningbouw te monitoren*, OTB, Delft
- Hoek, T.H. van, M.A. Koning en M. Mulder, 2008: *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen*, EIB, Amsterdam
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele, 2010: *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB, Den Haag
- Jókövi, M., C. Boon en F. Filius, 2006: *Nieuwbouwproductie ten tijde van Vinex: een verkenning*, NAI Uitgevers, Rotterdam en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- Koning, M., R. Saitua Nistal en J. Ebregt, 2006: *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB, Den Haag
- Koning, P. en M. van Leuvestein, 2010: *De corporaties uit de verdwijndrieboek*, CPB, Den Haag

Marlet, G., 2009: *De aantrekkelijke stad*, VOC Uitgevers, Nijmegen

Meijer, F. en A. Thomsen, 2006: *Kwaliteit van de particuliere woningvoorraad*, Habiforum, Gouda

Ministerie van BZK, 2011: *Toelichting Woonvisie*, Ministerie van BZK, Den Haag

Ministerie van VROM, diverse jaren: *Monitor nieuwe woningen*, Ministerie van VROM, Den Haag

Ministerie van VROM en CBS, 2010: *Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*, Ministerie van VROM en CBS, Den Haag

Ministerie van WWI, 2009: *Huurbeleid*, Tweede Kamer 2009-2010, 27926, nr. 145

Ministerie van WWI, 2009: *Voorstellen woningcorporatiestelsel*, Tweede Kamer, 2008–2009, 29453

Ministerie van WWI en CBS, 2010: *WoonOnderzoek Nederland 2009 (WoON)*

NVB, 2009: 'Extra kwaliteitseisen van gemeenten beperken keuzevrijheid consument', NVB, Voorburg

NVB, 2010: 'Thermometer koopwoningen 2010', NVB, Voorburg

NYFER, 1999: *Grip op de grond*, NYFER, Breukelen

OECD, 2010: *Economic Surveys: Netherlands*, OECD, Paris

OECD, 2010: *Making reform happen. Lessons from OECD countries*, OECD, Paris

Oosterhaven, J. en L. Broersma, 2005: 'Clusters, agglomeratie en productiviteit', in: *ESB*, jg. 90, pp. 488-490

OTB, 2010: *Housing statistics in the European Union 2010*, OTB, Delft

Otter, H.J. den, G.M.J. van Leeuwen en P.C. Vrolijk, 2010: *Primos Prognose 2009. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, ABF Research, Delft

Priemus, H., 2009: 'Naar een evenwichtig arrangement tussen Staat en woningcorporaties', in: *B&G*, jg. 36, nr. 7/8, pp. 14-23

Raad Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-Raad, 2011: *Toekomst van het ruimtelijk beleid*. Advies aan de minister van Infrastructuur en Milieu, Advies 2011/2, Den Haag

Rabobank, 2011: *Kwartaalbericht woningmarkt*, februari 2011/mei 2011

Rapport Brede heroverwegingen, 2010: Hoofdstuk 4. Wonen, Ministerie van Financiën, Den Haag

REA, 2006: *De woningmarkt uit het slot*. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, Tweede Kamer, 30507, nrs. 1 en 2)

Regt, W.J. de, 2003: *De grondmarkt in gebruik*, RIVM, Bilthoven

Rice, P. en A.J. Venables, 2004: *Spatial determinants of productivity: analysis for the regions of Great Britain*, CEP Discussion Paper No 642, Londen

RIGO, 2009: *Gemeentelijk grondprijnsbeleid en woningproductie in recessietijd*, RIGO, Amsterdam

RIGO, 2011: *Onrendabele nieuwbouw. Investerings in de sociale huursector*, RIGO, Amsterdam

Rij, H.E. van en W.K. Korthals Altes, 2007: 'Grondinstrument voor de onzekere toekomst van het metropolitane landschap', in: *Property Research Quarterly*, jg. 6, nr. 3, pp. 23-28

Romijn, G. en P. Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB, Den Haag

Rouwendal, J. en J.W. Weijschede-Van der Straaten, 2011: 'De waarde van natuur afgemeten aan woningprijzen', in: *ESB*, jg. 96, nr. 4612S, pp. 40-44

SCP, 2004: *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, SCP, Dan Haag

Segeren, A., 2007: *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, NAI Uitgevers, Rotterdam en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag

Severijn, C.R.M., 2010: *Onderzoek prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties*, Severijn, Denekamp

Swank, J., J. Kakes en A.F. Tieman 2002: *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*, DNB Report no 9, DNB, Amsterdam

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003: *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag

Vermeulen, W. en J. Rouwendal, 2007: *Housing supply in the Netherlands*, CPB, Den Haag

Vermeulen, W. en J.N. van Ommeren, 2008: *Does land use planning shape regional economies? A simultaneous analysis of housing supply*, Tinbergen Institute Discussion Paper

Visser, P. en F. van Dam, 2006: *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, NAI Uitgevers, Rotterdam en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag

Vries, P. de, 2010: *Measuring and explaining house price developments*, TU Delft, Delft

VROM-raad, 2007: *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Advies 064, VROM-raad, Den Haag

VVD-CDA-PVV, 2010: *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord en gedoogakkoord*.

Weel, B. ter, A. van der Horst en G.M.M. Gelauff, 2010: *The Netherlands of 2040*, CPB, Den Haag

Bijlage B1. Model voor de woningmarkt

Om de effecten van een hervorming van het woonbeleid door te rekenen is gebruik gemaakt van een woningmarktmodel dat door het Centraal Planbureau is ontwikkeld.¹⁷⁶ Het model omvat zowel de koopmarkt als de huurmarkt alsmede de wisselwerking tussen beide. Met het model kunnen niet alleen de langetermijneffecten van beleidsmaatregelen in kaart worden gebracht, maar ook de gevolgen die optreden zodra de maatregelen worden aangekondigd (de zogenaamde ‘aankondigingseffecten’) en de gevolgen in de periode dat de beleidsaanpassingen hun beslag krijgen. Hier volgt een beknopte beschrijving van de werking van het model.¹⁷⁷ Voor meer details zij verwezen naar de genoemde publicaties van het CPB.

B1.1 Het model in vogelvlucht

De woning als kapitaalgoed

In het model wordt de woning opgevat als een kapitaalgoed dat ‘woningdiensten’ levert. Woningen verschillen uiteraard in kwaliteit door hun grootte, ligging, indeling, staat van onderhoud, energiezuinigheid, locatie enz. Al deze kwaliteitsaspecten bepalen de vrije verkoopwaarde van de woning. In 2009 had de gemiddelde koopwoning een WOZ-waarde van € 293.600. In het model fungeert deze gemiddelde koopwoning als vergelijkingseenheid (‘standaardwoning’). De standaardwoning levert haar bewoner(s) één woningdienst. Een woning die tweemaal zo duur is, levert in deze benadering dus twee woningdiensten. Op deze wijze kan de kwaliteit van elke woning worden vergeleken aan de hand van de WOZ-waarde.

Vraag naar woondiensten

Huishoudens oefenen vraag uit naar woondiensten. Deze vraag bestaat uit twee componenten: (i) een minimale woonconsumptie die uitsluitend afhangt van de grootte en samenstelling van het huishouden, en (ii) een bovenminimale consumptie die afhangt van het besteedbare inkomen en de prijs van een woningdienst. Huishoudens consumeren woondiensten en

¹⁷⁶ Donders et al., 2010: *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, alsmede de voorafgaande studies: Koning et al., 2006: *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* en Romijn en Besseling, 2008: *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*.

¹⁷⁷ Het model is op enkele ondergeschikte punten aangepast om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij actuele data van de Nederlandse woningmarkt. De aanpassingen worden in de bijlage toegelicht.

overige goederen en diensten en proberen hun nut te maximaliseren gegeven hun besteedbare inkomen en de prijzen van woondiensten en overige diensten. Uitgaande van een nutsfunctie van het Cobb-Douglas type met constante substitutie-elasticiteiten kan uit de nutsmaximalisatie de bovenminimale vraag naar woondiensten worden afgeleid. Bij een bepaalde samenstelling van het huishouden, een besteedbaar inkomen en relatieve prijzen van woondiensten en overige diensten, kan dan de totale vraag naar woondiensten worden bepaald.

In het dagelijkse leven wonen huishoudens in een koopwoning of een huurwoning. In het model wordt uitgegaan van een representatief huishouden dat vraag uitoefent naar zowel koopwoningdiensten als huurwoningdiensten. Dit huishouden besteedt dus een deel van zijn inkomen aan koopwoningen en een deel aan huurwoningen. Deze veronderstelling maakt het mogelijk om voor verschillende typen huishoudens (bijvoorbeeld éénoudergezinnen, paren met kinderen of ouderen) de vraag naar zowel koopwoningdiensten als huurwoningdiensten af te leiden.

De prijs van een woningdienst

De bovenminimale consumptie van woondiensten hangt af van het besteedbare inkomen en de prijs van woondiensten. De prijs van een woningdienst is gelijk aan de kosten die aan het gebruik van een (standaard)woning zijn verbonden. Voor eigenwoningbezitters bestaan deze kosten uit financieringskosten (hypotheeklasten inclusief overdrachtsbelasting), instandhoudingskosten (onderhoud e.d.) en transactiekosten (makelaar, notaris, kadaster). Als bij verkoop van de woning een waardestijging wordt gerealiseerd, vermindert dit de gebruikerskosten. Gemiddeld bedragen de gebruikerskosten 5,7% van de WOZ-waarde van een woning. Voor huurders zijn de kosten gelijk aan de netto huur (de kale huur verminderd met de huurtoeslag).

Bruto en netto prijs van een woningdienst

In het model wordt onderscheid gemaakt tussen de bruto prijs van een woningdienst en de netto prijs. Het verschil tussen bruto en netto zit in de fiscale tegemoetkomingen en subsidies waarvoor woningbezitters en huurders in aanmerking komen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, belopen de fiscale tegemoetkomingen voor kopers gemiddeld 25% van de bruto prijs van een woningdienst, terwijl huurders gemiddeld een tegemoetkoming van 13% op de prijs van een woningdienst ontvangen in de

vorm van huurtoeslag. Het verschil tussen bruto en netto prijzen is van belang om vast te stellen in hoeverre de vraag naar woningen wordt beïnvloed door fiscale tegemoetkomingen en subsidies.

Aanbod van woondiensten

Het aanbod van woningdiensten bestaat uit het aantal woningdiensten dat op een bepaald tijdstip wordt voortgebracht door de aanwezige woningvoorraad. Deze voorraad is op korte termijn gegeven. Aanpassingen in de woningvoorraad zijn wel mogelijk, maar vergen de nodige tijd. Als de vraag naar woningdiensten om wat voor reden dan ook toeneemt, kan het geruime tijd duren voordat het aanbod zich aan de nieuwe situatie heeft aangepast. De investeringen in nieuw aanbod van woningen hangen af van de prijzen van bestaande woningen ten opzichte van nieuwbouwprijzen. Als prijzen van bestaande woningen de kosten van nieuwbouw overtreffen, zullen de investeringen in nieuwe woningen worden opgevoerd. In het omgekeerde geval dalen de investeringen in nieuwe woningen.

Marktevenwicht via huizenprijzen

De markt is in evenwicht als vraag en aanbod van woningen aan elkaar gelijk zijn. Dit evenwicht wordt bereikt via aanpassingen in woningprijzen. Als de vraag stijgt en het aanbod achterblijft, stijgen de prijzen. Bij een daling van de vraag dalen de prijzen. Het aanpassingsproces gaat door totdat de markt ruimt en er een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaat. In werkelijkheid zal zo'n stabiele situatie zich zelden voordoen: de markt is als gevolg van exogene schokken voortdurend op zoek naar evenwicht. Voor het model is dit echter geen bezwaar, omdat het model uitsluitend het verschil beschrijft tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie die ontstaat als alle beleidsaanpassingen zijn doorgevoerd en uitgewerkt. Het model vergelijkt twee evenwichtspaden: het huidige groeipad en het nieuwe lange termijn groeipad, waar de markt als gevolg van de beleidsaanpassingen uiteindelijk op terechtkomt.

Rantsoenering

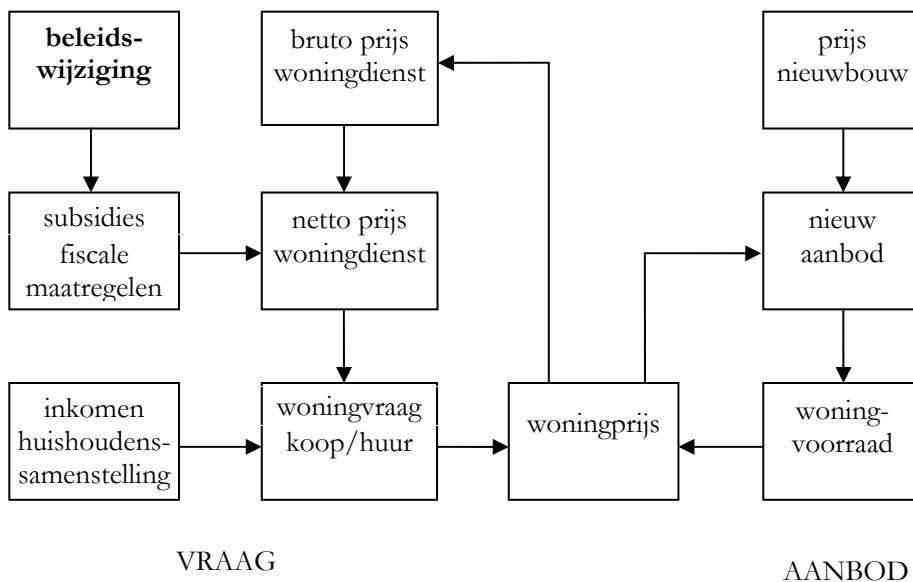
In hoofdstuk 1 is beschreven dat vraag en aanbod op de huurmarkt niet matchen vanwege de huurregulering. Bij de vastgestelde huurprijzen schiet het aanbod tekort om aan de vraag naar huurwoningdiensten te voldoen. De markt ruimt niet doordat huren omhoog gaan, maar doordat huurders minder woondiensten consumeren dan zij zouden willen of noodgedwongen naar de koopmarkt uitwijken. Ook deze rantsoenering kan met het model worden beschreven.

Transitie

Het woningmarktmodel beschrijft de huidige situatie en het nieuwe lange termijn evenwicht dat op de woningmarkt ontstaat als gevolg van veranderingen in het woonbeleid. Maar ook de transitie van de ene situatie naar de andere is van belang. Direct na de aankondiging van beleidshervormingen zullen zich al veranderingen op de woningmarkt voordoen, omdat huishoudens beseffen dat woonlasten (netto prijzen van woningdiensten) gaan veranderen. Om deze effecten te analyseren is ook het aanpassingsproces gemodelleerd. Terwijl de vraag naar woondiensten direct reageert op veranderingen in de prijzen van woondiensten, kan het aanbod zich maar langzaam aanpassen vanwege het voorraadkarakter van de woningmarkt. De snelheid waarmee een nieuw lange termijn evenwicht wordt bereikt, hangt dus af van de mate waarin het aanbod reageert op veranderingen in huizenprijzen (aanbodelasticiteit), totdat uiteindelijk de voorraad weer in overeenstemming is met de gewijzigde vraag.

Figuur B1.1 brengt schematisch in beeld hoe beleidswijzigingen doorwerken in de woningmarkt.

Figuur B1. Werking van het woningmarktmodel



B1.2 Parameters van het woningmarktmodel

Om het hierboven beschreven woningmarktmodel te gebruiken voor analyses van de Nederlandse woningmarkt, moeten numerieke waarden worden ingevuld voor de diverse parameters in de vraag- en aanbodvergelijkingen. Deze numerieke waarden zijn via kalibratie van het model verkregen, d.w.z. via *trial and error* worden zodanige waarden gekozen dat het model in staat is ontwikkelingen op de woningmarkt zo adequaat mogelijk te beschrijven. Om tot realistische schattingen voor de waarden van parameters te komen is tevens gebruik gemaakt van empirische woningmarktstudies in binnen- en buitenland.¹⁷⁸

Tabel B1.1 geeft een overzicht van de belangrijkste parameterwaarden in het model.

Tabel B1.1 Parameters van het woningmarktmodel

Prijselasticiteit van het woningaanbod op lange termijn	0,3
Schaalparameter koopwoningmarkt	0,967
Schaalparameter huurwoningmarkt	0,647
Geëist reëel rendement woningen (%)	5,0
Rendementsoffer verhuurders (%)	1,7
Trendmatige reële prijsstijging woningen (%)	1,0
Transactiekosten (in % van vrije verkoopwaarde)	0,2
Instandhoudingskosten (in % van vrije verkoopwaarde)	1,5
Woonvoorkeurparameter in nutsfunctie	0,145
Koopvoorkeurparameter in nutsfunctie	0,655

Bron: NYFER o.b.v. Donders et al. (2010)

Langetermijnaanbodelasticiteit

De aanbodelasticiteit van woningen is in het model op 0,3 gesteld. Dit betekent dat bij een 1% reële stijging van de huizenprijzen het aanbod van nieuwe woningen met 0,3% toeneemt. Deze elasticiteit komt overeen met waarden die in de literatuur zijn gevonden.¹⁷⁹ Het CPB hanteert in zijn studie een hogere elasticiteit van 0,65. Het verschil kan deels worden verklaard doordat het CPB ook investeringen in woningverbetering (verbouwingen,

¹⁷⁸ Idem, p. 119-120.

¹⁷⁹ Zie paragraaf 1.2.1.

dakkapellen e.d.) meetelt in de aanbodvergelijking. Deze investeringen leiden weliswaar tot kwaliteitsverbetering van woningen, maar niet tot extra woningaanbod. Een elasticiteit van 0,3 sluit beter aan bij waarden die in empirisch onderzoek worden gevonden en leidt ook tot een betere *fit* van het model bij de actuele situatie (2009) op de woningmarkt.

Schaalparameters koopwoningmarkt en huurwoningmarkt

Deze schaalparameters zijn nodig om de verhouding tussen het aantal koopwoningen en huurwoningen in de woningvoorraad te beschrijven. Zij beschrijven tevens in welke verhouding nieuwe woningen aan de voorraad worden toegevoegd.

Geëist rendement op woningen

Zoals hiervoor uiteengezet, wordt de woning beschouwd als een kapitaalgoed dat rendement opbrengt in de vorm van woondiensten die een zekere waarde vertegenwoordigen. Verondersteld wordt dat investeerders een reëel rendement van 5% op woningen eisen. Hiervan wordt 1% gerealiseerd door de verwachte (trendmatige) reële prijsstijging van woningen.

Rendementsoffer verhuurders

Woningcorporaties beschikken over maatschappelijk vermogen dat dient te worden ingezet voor de volkshuisvesting. Hun bijzondere positie brengt met zich dat zij lagere rendementseisen stellen dan commerciële verhuurders die een marktconform rendement (5%) eisen. Het rendementsoffer bedraagt 1,7%. Dit rendementsoffer heeft een gunstig effect op de investeringen in huurwoningen. Het rendementsoffer is zo gekozen, dat het aanbod van huurwoningen in de uitgangssituatie overeenkomt met de consumptie van huurwoningdiensten.

Instandhoudingskosten en transactiekosten

Aan het bezit en gebruik van een woning zijn kosten verbonden: financieringskosten, instandhoudingskosten en transactiekosten. De financieringskosten zijn gelijk aan het geëiste reële rendement. De instandhoudingskosten (onderhoud e.d.) bedragen gemiddeld 1,5% van de vrije verkoopwaarde van een woning. De transactiekosten (makelaar, notaris, kadaster e.d.) bedragen gemiddeld 0,2% van de vrije verkoopwaarde. Transactiekosten worden uitsluitend gemaakt wanneer de woning van eigenaar wisselt, maar zijn verdeeld over de periode dat een woning gemiddeld in handen van één eigenaar blijft.

Woonvoorkeur

De nutsfunctie bevat een elasticiteit die de voorkeur van huishoudens voor woonconsumptie ten opzichte van de consumptie van overige goederen en diensten weergeeft.

Koopvoorkeur

De nutsfunctie bevat tevens een elasticiteit die de voorkeur van huishoudens voor kopen ten opzichte van huren weergeeft.

B1.3 Uitkomsten van het woningmarktmodel

Met de gekozen waarden voor de parameters kan het woningmarktmodel ontwikkelingen op de Nederlandse woningmarkt in de afgelopen decennia goed verklaren, met uitzondering van de tweede helft van de jaren zeventig, toen er een *bubble* op de huizenmarkt ontstond die in de jaren daarna weer leegliep.¹⁸⁰ Rente en inflatie daalden in die periode sterk en het duurde enige tijd voordat consumenten zich realiseerden dat van een structureel lagere inflatie moest worden uitgegaan, waardoor het reële rendement lager was, c.q. de gebruikerskosten van de woning hoger waren dan waar de markt aanvankelijk van uitging.

De historische analyse en de analyse van de actuele situatie op de woningmarkt wekken vertrouwen dat het model in staat is ook toekomstige ontwikkelingen en met name de gevolgen van beleidsveranderingen op adequate wijze te analyseren. Toch blijft voorzichtigheid geboden, met name als het gaat om kwantitatieve uitkomsten. Economische, demografische en andere ontwikkelingen die niet in het model voorkomen, zullen eveneens hun invloed op de woningmarkt doen gelden.

De uitkomsten van het model worden in belangrijke mate bepaald door de gekozen parameterwaarden. Als extra toets op de gevoeligheid van de uitkomsten voor gekozen parameterwaarden zijn enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Een eerste analyse onderzoekt het effect van een hogere aanbodelasticiteit, zoals opgenomen in de modelversie van het CPB. Een tweede analyse onderzoekt het effect van een verandering in de koopvoorkeurparameter. Uit de analyses blijkt dat variaties in deze parameterwaarden slechts tot kleine verschillen in de lange termijn

¹⁸⁰ Koning et al., 2006: *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*.

evenwichtsprijs op de woningmarkt leiden vergeleken met het basismodel. De uitkomsten van deze analyses worden in tabel B1.2 weergegeven.

Tabel B1.2 Gevoeligheid van de modeluitkomsten voor andere waarden van de aanbodelasticiteit en de woonvoorkeurparameter

	Basis-model	Varianten aanbodelasticiteit		Varianten koopvoorkeurparameter	
Aanbodelasticiteit	0,3	0,5	0,65	0,3	0,3
Koopvoorkeur	0,655	0,655	0,655	0,63	0,68
Woningprijs (€ 1000)	258,2	265,1	268,8	263,3	253,3
Verandering woningprijs (%)	-12,1	-9,7	-8,5	-10,3	-13,7

Er zijn nog enkele andere analyses uitgevoerd met veranderingen in parameterwaarden, maar omdat deze niet tot belangrijke verschillen in uitkomsten leiden, zijn de resultaten hier niet weergegeven.