

Hoofdstuk 6 **Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg**

Johan Conijn^{*}

6.1 **Inleiding**

In Nederland is er als gevolg van overheidsbeleid een omvangrijke subsidiëring van de consumptie van woondiensten, zowel bij huur- als bij koopwoningen. Daarnaast is er regelgeving en zijn er ook institutionele arrangementen die eveneens, een overwegend neerwaartse invloed hebben op de prijs van de woonconsumptie. Deze beïnvloeding van de prijs van de woonconsumptie staat de laatste jaren nadrukkelijk ter discussie. Verschillende vragen komen hierbij aan de orde. Welk doel wordt beoogd met de subsidiëring van de woonconsumptie? Hoe kan de subsidiëring van de woonconsumptie bepaald worden en wat is vervolgens de omvang van de subsidiëring? Hoe is het voordeel van de subsidiëring verdeeld over de verschillende bevolkingsgroepen? Heeft de subsidiëring van de woonconsumptie invloed op het aanbod van woondiensten? Als die invloed op aanbod er amper of niet is, wat is dan de invloed van de subsidiëring van de woonconsumptie op de werking van de markt voor woondiensten? Welke invloed heeft de subsidiëring van de woonconsumptie op de verhouding tussen de koop- en de huursector? Is het zinvol om de huidige subsidiëring van de woonconsumptie te continueren? Als dat niet of slechts ten dele het geval is, hoe zou het afbouwscenario eruit kunnen zien? Deze vragen spelen een belangrijke rol in het debat over het (dis)functioneren van de Nederlandse woningmarkt. Het slechte functioneren van de woningmarkt wordt namelijk mede geweten aan de omvangrijke subsidiering van de consumptie van woondiensten.

Er is in deze bijdrage gekozen voor de invalshoek waarbij de markt van woondiensten centraal staat. Nu bestaat de 'woningmarkt' uit een complex van verschillende deelmarkten. Zo valt de markt voor woondiensten uiteen in twee afzonderlijke deelmarkten: de huur- en de koopsector. Nauw verbonden met de markt voor woondiensten is de markt voor woningen, al dan niet in verhuurde staat. Als kapitaalgoed levert de woning immers de woondiensten. In de koopsector is die relatie zelfs onlosmakelijk omdat de eigenaar van de woning tevens de consument van de woondiensten is. In de huursector is wel sprake van twee afzonderlijke markten. Daarnaast is er een woningbouwmarkt, ook weer te onderscheiden in koop- en huurwoningen. Verder zijn er verschillende andere

^{*} Buitengewoon hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate. Daarnaast directeur van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

markten zoals de grondmarkt en de kapitaalmarkt die een grote invloed hebben op het functioneren van de 'woningmarkt'. In veel analyses gaat het over de 'woningmarkt', waarbij de afzonderlijke (deel)markten niet duidelijk worden onderscheiden. De conclusies hebben dan betrekking op de 'woningmarkt' zonder dat een differentiatie wordt aangebracht naar de afzonderlijke (deel)markten. Deze analyse concentreert zich op de markt voor woondiensten, al zal daarbij de relatie met de andere (deel)markten waar nodig ook worden gelegd.

In deze bijdrage zullen de genoemde vragen niet allemaal even uitputtend worden beantwoord. In de volgende paragraaf staat het 'publieke belang' dat aan het wonen zou kunnen worden toegekend, centraal. Is er een publieke belang bij het wonen, en zo ja wat is dat publieke belang? Op welke wijze zou dit een reden voor subsidiëring, andere regelgeving of institutionele arrangementen kunnen zijn met als doel de prijs van de woonconsumptie te verlagen? Zijn er vanuit het publieke belang andere redenen om de werking van de markt voor woondiensten te corrigeren? Om de omvang van de subsidiëring te kunnen vaststellen is een 'subsidieeloos' ijkpunt nodig. Dit ijkpunt komt in paragraaf drie aan de orde. Vervolgens zal in twee afzonderlijke paragrafen mede op basis van dit ijkpunt een beeld worden geschetst van de omvang van de subsidiëring in de koop-, resp. de huursector. Aansluitend hierop zal ook afzonderlijk aandacht worden besteed aan de interactie tussen de koop- en de huursector; de wederzijdse beïnvloeding van de subsidiëring op het functioneren van elke sector afzonderlijk. Omdat in de huursector de verlaging van de prijs van de woonconsumptie vooral via het beleid van woningcorporaties tot stand komt, zal in paragraaf zeven de rol van de woningcorporaties worden belicht. Uit het vervolg zal blijken dat het publieke belang dat zou kunnen leiden tot een verlaging van de prijs van woonconsumptie, en het feitelijke beleid en de daaruit voortvloeiende verlagingen van de prijs van woonconsumptie niet op elkaar aansluiten. Aangezien het huidige overheidsbeleid maar deels wordt gelegitimeerd door het aanwezige publieke belang, zullen vervolgens in paragraaf acht de mogelijkheden en richtingen van een afbouwscenario worden verkend. De bijdrage wordt afgerond met een slotbeschouwing.

6.2 Het publieke belang van het wonen

Er bestaan verschillende omschrijvingen voor het begrip 'publiek belang'. Hier zal worden aangesloten bij de definitie die de WRR (2000, p. 9) daarvan heeft gegeven: "Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt." Deze definitie bevat op zich geen normatieve invalshoek. Het feit dat de overheid een eindverantwoordelijkheid voor het realiseren van een maatschappelijk belang op zich neemt, maakt dat belang tot een publiek belang. De meer normatieve beoordeling of het zinvol is of de overheid die verantwoordelijkheid op zich neemt, staat daar op zich los van. Bij de verdere uitwerking maakt de WRR een onderscheid tussen de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag'. De 'wat-vraag' heeft betrekking op de vraag welke de

publieke belangen zijn die de overheid wil borgen. De 'hoe-vraag' gaat over de wijze waarop de belangen geborgd kunnen worden. De beantwoording van de 'wat-vraag' is in laatste instantie een politieke aangelegenheid. Op basis van politieke besluitvorming bepaalt de overheid welke maatschappelijke belangen tot publieke belangen gerekend worden. Ten aanzien van de 'hoe-vraag' onderscheidt de WRR verschillende mogelijkheden om de publieke belangen te borgen. De operationele verantwoordelijkheid voor het borgen van de publieke belangen behoeft niet bij de overheid te berusten.

Wonen is voor de overheid een onderwerp van zorg. Het belang dat de overheid toekent aan het wonen is onder meer tot uitdrukking gebracht in de Grondwet. Artikel 22 lid 2 van de Grondwet stelt: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid". Hiermee kan worden vastgesteld dat wonen voor de overheid als een publiek belang wordt gezien. Van oudsher gaat het hierbij om het realiseren van de volgende drie doelstellingen (Ministerie van VROM, 2006):

- Er dienen voldoende woongelegenheden te zijn.
- De woongelegenheden dienen aan minimale kwaliteitseisen te voldoen.
- Voor de lagere inkomensgroepen dient de betaalbaarheid van het wonen gewaarborgd te zijn.

De laatste jaren is de tweede doelstelling verruimd. Niet alleen de kwaliteit van de woongelegenheden zelf, maar ook de kwaliteit van de woon- en leefomgeving dient aan minimale eisen te voldoen. De doelstellingen zijn echter zo algemeen geformuleerd dat ze geen houvast bieden om te beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Wanneer zijn er voldoende woongelegenheden? Welke woonkwaliteit kan als een minimum worden beschouwd? Wanneer zijn woongelegenheden betaalbaar? Maatschappelijke en politieke opvattingen zijn van invloed op de steeds wisselende uitwerking die deze doelstellingen in de praktijk krijgen. De concrete invulling van de drie doelstellingen verschilt mede daardoor in de loop der tijd. Echter, ook de wisselende, concrete invulling van de doelstellingen is niet zo specifiek geformuleerd dat de effectiviteit van het beleid op basis daarvan kan worden beoordeeld.

Wat betreft het wonen is er sprake van een markt van woondiensten met concurrentie door verschillende aanbieders. Dit heeft in dit verband twee consequenties. In de eerste plaats is het, zoals de WRR ook aangeeft, zinvol om dan te bezien of de publieke belangen geborgd kunnen worden via marktwerking door met elkaar concurrerende partijen. Dit laat onverlet dat de eindverantwoordelijkheid voor het borgen van de publieke belangen bij de overheid blijft berusten. Dat vloeit voort uit het feit dat de betreffende belangen als publieke belangen zijn gekarakteriseerd. In de tweede plaats vormt in het verlengde daarvan de goede werking van de markt voor woondiensten ook een publiek belang voor de overheid. De rol van de overheid kan dan bestaan uit die van de marktmeester die de goede werking van de markt bewaakt en eventuele marktfalens corrigeert. Daar waar het publieke belang niet de allocatie betreft, maar betrekking heeft op herverdeling van inkomens, zal de markt uiteraard niet 'vanzelf' de gewenste herverde-

ling tot stand brengen en zal rechtstreeks ingrijpen van de overheid noodzakelijk zijn.

De afgelopen jaren zijn drie studies verschenen waarin bezien is of, gelet op het publieke belang van het wonen, ingrijpen van de overheid in het functioneren van de woningmarkt noodzakelijk is. In deze studies wordt het onderscheid tussen de afzonderlijke (deel)markten op de woningmarkt overigens niet duidelijk uitgewerkt. Om een beeld te vormen van de werking van de woningmarkt is het zinvol in eerste instantie te abstraheren van allerlei subsidies, regelgeving en institutionele arrangementen die de werking van de markt momenteel sterk beïnvloeden en veelal belemmeren. Via een zogenaamde ‘greenfield study’ is het mogelijk een markt zonder overheid in kaart te brengen. Op basis van een dergelijke analyse kan bezien worden of, en zo ja hoe, in een ‘vrije’ markt de publieke belangen in het geding komen en welke rol de overheid dient te vervullen om de publieke belangen te borgen. De uitkomsten van deze studies zullen worden weergegeven en van kanttekeningen voorzien.

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005)

De eerste van de drie ‘greenfield studies’ is uitgevoerd door het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. In deze studie worden drie scenario’s onderscheiden die afhankelijk zijn van de wijze waarop vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden: evenwichtsmarkt, aanbodmarkt en vraagmarkt. Hiermee komt naar voren dat het functioneren van de markt voor woondiensten sterk afhankelijk is van de woningbouwmarkt, in casu de reactiesnelheid van het aanbod, met name via nieuwbouw van woningen, bij veranderingen van de vraag. Afhankelijk van de snelheid waarmee het aanbod reageert kan de markt voor woondiensten langdurig uit evenwicht zijn. Rekening houdend met de werking van de markt in de onderscheiden scenario’s, zijn de belangrijkste redenen voor een rol van de overheid op de woningmarkt (p. 20):

- “Het inperken van de machtige positie van verhuurders ten opzichte van huurders;
- het voorkomen van externe effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid;
- het voorkomen van gettovorming;
- het afvlakken van de conjunctuurgevoeligheid van de markt en
- herverdeling van inkomen van arm naar rijk.”

Hof, Koopmans en Teulings (2006)

De tweede studie van Hof e.a. (2006) geeft een uitgebreide analyse van de werking van de woningmarkt. Ook hierbij is weer aan de orde welke rol de overheid zou moeten vervullen. Er wordt wel een andere definitie van publiek belang als uitgangspunt genomen. Aansluitend bij een eerdere studie van Teulings e.a. (2003) is er sprake van een publiek belang als er bij een ‘vrije’ marktwerking complexe externe effecten optreden. Als dat het geval is, kan er reden voor overheidsingrijpen zijn. Hiermee staat in deze studie het borgen van een goede

marktwerking centraal als uitwerking van het publieke belang. Er worden drie hoofdsorten van complexe externe effecten onderscheiden (p. 18):

- “schaalvoordelen en marktmacht;
- externe effecten in engere zin (zoals effecten op het milieu); en
- asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit: averechtse selectie.”

Wanneer de woningmarkt wordt gezien zijn er volgens Hof e.a. acht complexe externe effecten, die ertoe leiden dat een woningmarkt vanuit allocatief oogpunt niet ‘vanzelf’ efficiënt functioneert. Deze complexe externe effecten worden in de analyse van Hof e.a. als publieke belangen geïdentificeerd. Deze publieke belangen zijn (p. 87):

1. “Schaalvoordelen bij renovatie
2. Moeilijk waarneembare woningkwaliteit
3. ‘Crowding externalities’ (te dicht op elkaar wonen waardoor negatieve externe effecten ontstaan)
4. Segregatie
5. Externe effecten van woningkwaliteit (invloed op de omgeving)
6. Agglomeratievoordelen
7. Externe effecten van woningbouw op het milieu en het beslag op open ruimte
8. Het ‘hold up-probleem’ op de huurmarkt (marktmacht van verhuurder ten opzichte van de huurder).”

Verder wordt het tegengaan van ongewenste risicoselectie van huurders door verhuurders als verdelingsvraagstuk genoemd waar mogelijk ook een rol voor de overheid aan de orde is.

Elsinga, Haffner en Van der Heijden (2008)

Terwijl de eerste twee studies op basis van de economische welvaarthorie zijn opgesteld, vormt voor de derde ‘greenfield study’ een volkshuisvestelijke invalshoek het vertrekpunt (Elsinga e.a., 2008). In deze studie wordt bovendien uitgebreid ingegaan op de twee eerdere studies. Als het gaat om de rol van de overheid op de woningmarkt onderscheiden Elsinga e.a. “drie kwesties van publiek belang”. Deze zijn (p. 10 -11):

- Betaalbaarheid, waarbij onderscheid wordt gemaakt in herverdeling en marktmacht van de verhuurder ten opzichte van de huurder.
- Toegankelijkheid, waarbij het gaat om selectie van groepen door verhuurders en hypotheeknemers; onderscheid wordt gemaakt tussen het afwijzen van groepen en het toepassen van een risico-opslag.
- Buurteffecten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het voorkomen van negatieve effecten van woningen op de buurt en het doorbreken van de negatieve spiraal in slechte buurten.

Verder gaan Elsinga e.a. uitgebreid in op sturingsmechanismen. Zij onderscheiden ‘markt’, ‘non profit’ en ‘overheid’ als sturingsmechanismen. Van elk van de sturingsmechanismen bezien zij hoe de onderscheiden publieke belangen worden geborgd. Dit sluit aan bij de benadering van de WRR (2000) dat de door de

overheid onderkende publieke belangen op verschillende manieren behartigd kunnen worden.

Kopen of huren?

Een thema dat in de drie weergegeven studies ook, soms zijdelings, aan bod komt is de vraag of er een publiek belang is bij de eigendomskeuze. Zijn de consequenties van kopen, resp. huren zodanig dat de overheid die keuze vanuit een publiek belang zou willen beïnvloeden? Bij Elsinga e.a. (2008) wordt als uitgangspunt geformuleerd dat de overheid geen voorkeur heeft voor kopen of huren (p. 10). In de twee andere studies wordt gewezen op de mogelijke positieve externe effecten van onderhoud door de eigenaar-bewoner op de waarde van andere woningen. Door Hof e.a. (2006) wordt hiervoor verwezen naar onderzoek in de Verenigde Staten van Glaeser en Shapiro (2002), waaruit blijkt dat eigenaar-bewoners meer aan huis- en tuinonderhoud doen, al is dit effect beperkt van omvang. Voor het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005) is daarin nog geen reden aanwezig voor een rol van de overheid: "Het publieke en het private belang liggen echter voldoende in lijn om niet te hoeven ingrijpen." (p. 18). Bij Hof e.a. (2006) is de conclusie anders. Zij zien hierin wel een reden voor de overheid om het onderhoud van eigenaar-bewoners te subsidiëren. (p. 31). Door Hof e.a. zijn daarnaast ook de externe effecten van eigenwoningbezit in relatie tot de arbeidsmarkt in de beschouwing betrokken. Een mogelijk negatief effect van eigenwoningbezit zou kunnen zijn dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt erdoor wordt verminderd. Mede op basis van eerder uitgevoerd onderzoek zien Hof e.a. geen reden om bezien vanuit de arbeidsmarkt op de woningmarkt een beleid te voeren dat de keuze tussen kopen of huren beïnvloedt. (p. 30)

In de achtergrondstudie (Elsinga en Hoekstra, 2004) die ten behoeve van een advies van de VromRaad (2004) is opgesteld, staat ook de vraag centraal wat de voor- en nadelen zijn van het eigenwoningbezit en of er redenen zijn voor de overheid het eigenwoningbezit te bevorderen. In deze studie zijn diverse voor- en nadelen van eigenwoningbezit geïnventariseerd. De conclusie is dat er geen doorslaggevende overwegingen zijn om kopen ten opzichte van huren te bevorderen. Het faciliteren van een voorkeur voor het eigenwoningbezit, als die er is, volstaat. De VromRaad heeft mede op basis van de achtergrondstudie geconcludeerd: "Er zijn geen indicaties dat de voordelen van eigenwoningbezit door de burger worden onderschat. Er is geen reden om eigenwoningbezit te zien als een 'merit good' dat door de overheid bevorderd moet worden." (VromRaad, 2004, p. 89). Ook in Van Ewijk e.a. (2006), waarin de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit centraal staat, wordt geconcludeerd dat er geen doorslaggevende argumenten aanwezig zijn om kopen ten opzichte van huren te bevorderen.

Samenvattend

Het bovenstaande overzicht over publieke belangen bij het wonen laat diverse invalshoeken zien en de resultaten van de onderzoeken liggen niet geheel op één lijn. Publiek belang wordt enerzijds gezien vanuit de verantwoordelijkheid die de overheid op zich neemt, anderzijds ook vanuit het mogelijk (dis)functioneren van de markt. Voorts is bij het benoemen van de publieke belangen geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende (deel)markten op de woningmarkt. Publieke belangen vloeien mede voort uit het (dis)functioneren van de woningbouwmarkt. In deze bijdrage staat de markt voor woondiensten centraal. Is er reden om de prijs van de woondiensten te verlagen en zijn er verder marktfa­lens die tot ingrijpen van de overheid op de markt voor woondiensten aanleiding geven?

Het publieke belang dat er voldoende woonegelegenheden zijn en dat de kwaliteit van die woonegelegenheden, inclusief de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, voldoende is, richt zich in hoofdzaak op de woningbouwmarkt. Er is uiteraard wel een relatie met de markt voor woondiensten. De nadere uitwerking van het publieke belang ten aanzien van voldoende woonegelegenheden en de gewenste, minimale kwaliteit daarvan, leidt tot een beoogd aanbod van woondiensten. Hiertegenover dient dan ook een effectieve vraag te staan. Naarmate de kwaliteit van het wonen, op grond van het publieke belang dat daaraan wordt toegekend, op een hoger niveau ligt, zal het publieke belang van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen ook een groter gewicht dienen te krijgen. De betaalbaarheid van het wonen vormt op de markt voor woondiensten dan ook het centrale thema.

In elk van de drie studies is met verschillende bewoordingen aangegeven dat op een ‘vrije’ woningmarkt de kwaliteit van met name de woon- en leefomgeving niet is gewaarborgd (voorkomen externe effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid, gettovorming, ‘crowding externalities’, segregatie, negatieve buurteffecten). Er is een publiek belang om dit marktfa­len te voorkomen. Dit raakt ook het functioneren van de markt voor woondiensten. Er is vooral sprake van een coördinatieprobleem aan de aanbodzijde (bijv. schaalvoordelen van renovatie) waar de woningmarkt onvoldoende in voorziet en waar de overheid in kan sturen en ondersteunen. In geen van de drie studies is echter betoogd dat verlaging van de prijs van de woonconsumptie een middel zou zijn om dit belang te borgen.

Ook andere marktfa­lens raken de markt voor woondiensten. In elke van de drie studies wordt gewezen op de marktmacht van de verhuurder ten opzichte van de huurder. Bij een aanpassing van een huurovereenkomst verkeert de zittende huurder in een kwetsbare en afhankelijk positie. Verhuizen kost ‘bedstro’ en in een ‘vrije’ markt heeft de verhuurder de mogelijkheid om de huur extra te verhogen. Dit marktfa­len staat bekend als het ‘hold up’ probleem en vereist een vorm van huurdersbescherming. Daarnaast kunnen verhuurders en hypotheeknemers een vorm van risicoselectie toepassen. Dit kan de vorm aannemen van uitsluiting en/of het toepassen van een risico-opslag. Daar waar er daadwerkelijk risico’s

zijn, behoeft er niet sprake te zijn van marktfalen. Niettemin kan er een publiek belang toegekend worden aan het achterwege blijven van risicoselectie omdat het veelal kwetsbare huishoudens betreft waar de risico's zich voordoen. Afhankelijk van de wijze waarop dit publieke belang wordt uitgewerkt kan de financiële last van de risico's over anderen worden gespreid.

Wat betreft de keuze tussen kopen of huren is het overwegende beeld dat er geen publiek belang aanwezig is om die keuze te beïnvloeden. Er is enige aanwijzing dat een eigenaar-bewoner meer onderhoud uitvoert, maar het gaat hierbij om een effect van beperkte omvang. Per saldo is er geen reden voor de overheid om ten aanzien van de keuze tussen kopen of huren te interveniëren.

6.3 Het 'subsidie-loze' ijkpunt

Om de omvang van de subsidiëring van de woonconsumptie te kunnen bepalen is een 'subsidie-loos' ijkpunt nodig. Door de diverse subsidies, andere regelingen en institutionele arrangementen is de omvang van de subsidiëring in de koop- en in de huursector niet eenvoudig meer te bepalen. Er is een ijkpunt nodig dat de prijs van de woondienst zonder subsidie weergeeft in een evenwichtige markt. Dit ijkpunt zou zowel voor de koop- als de huursector bruikbaar dienen te zijn. Hiermee kan dan vervolgens de omvang van de subsidiëring worden bepaald die in principe ook een vergelijking tussen beide sectoren mogelijk maakt. Al enige decennia worden in de (internationale) literatuur de gebruikskosten ('user costs') hiervoor gebruikt.

Gebruikskosten

Woningen leveren gedurende een lange periode woondiensten. In de huursector is er een markt voor deze woondiensten en komt er een prijs tot stand: de huurprijs van de woning. In de koopsector is er feitelijk sprake van een 'interne' levering van woondiensten van de eigenaar aan de gebruiker. Als gevolg hiervan wordt de huurprijs in de koopsector niet waargenomen. In de koopsector kan aan deze woondiensten wel een prijs worden toegerekend: de toegerekende huurprijs. Aan de basis van de toegerekende huurprijs ligt de veronderstelling ten grondslag dat in een evenwichtige markt zonder overheidsbeïnvloeding de prijs van de woning gelijk is aan de huidige waarde van alle toekomstige woondiensten die de woning levert. Dit is in principe niet anders dan bij andere kapitaalgoederen. Op grond van deze relatie tussen de prijs van de woning en de prijs van de woondiensten, kan de hoogte van de prijs van de woondiensten worden afgeleid. Deze afleiding blijft hier verder buiten beschouwing (zie hiervoor bijv. Conijn, 1995 en Koning e.a., 2006). De langs deze weg afgeleide evenwichtsprijs voor de woondiensten wordt aangeduid met het woord 'gebruikskosten'. In de operationalisatie van de gebruikskosten bestaan verschillende varianten. In de kern zijn de gebruikskosten als volgt opgebouwd:

$$GK_t = (i - p) * WON_{t-1} + OND_t + OZB_t + BK_t + AFS_t$$

waarbij:

GK_t	: de gebruikskosten van de woning in jaar t
WON_t	: de prijs van de woning in jaar t
OND_t	: de onderhoudskosten van de woning in jaar t
OZB_t	: de onroerende-zaakbelasting en andere zakelijke lasten van de woning in jaar t
BK_t	: de beheerkosten van de woning in jaar t
AFS_t	: de afschrijvingen van de woning in jaar t
i	: de discontoet, resp. het gewenste nominale rendement op de woningexploitatie
p	: de 'zuivere' prijsstijging van de woning

Deze formule brengt tot uitdrukking dat in een evenwichtsituatie de prijs van de woondiensten die een woning levert, in feite uit twee componenten bestaat. In de eerste plaats betreft dit het gewenste reële rendement (nominale rente minus 'zuivere' prijsstijging van de woning) over de prijs van de woning, in casu het geïnvesteerde vermogen. Omdat de 'zuivere' prijsstijging van de woning aan de eigenaar van de woning ten goede valt, kan deze prijsstijging in mindering worden gebracht op het gewenste nominale rendement ($i - p$). Daarnaast zijn er de diverse kostenposten die de levering van de woondiensten met zich brengen. De afschrijvingen vormen daarbij nog een bijzondere post. Aangenomen wordt dat de voorraad woondiensten die een woning levert eindig is, in ieder geval in de loop der tijd als gevolg van een verouderingsproces vermindert. Dit verschijnsel heeft op zichzelf een dalende invloed op de prijs van de woning, hetgeen via de afschrijvingen tot uitdrukking wordt gebracht. Het feit dat afschrijvingen in de formule zijn gespecificeerd, impliceert dat de bij de in aanmerking te nemen prijsstijging, het effect van de afschrijvingen buiten beschouwing dient te blijven. Het gaat om de 'zuivere' prijsstijging.

Dynamische kostprijsuur

In de lange traditie die Nederland kent om het wonen te subsidiëren, is in de huursector het vraagstuk van het 'subsidieeloze' ijkpunt ook voortdurend aan de orde geweest. Floor (1971) heeft dit vraagstuk in Nederland voor het eerst in het theoretisch kader van de neoklassieke prijstheorie geplaatst: "Wat is in een tijd van inflatie de kostprijs van de woondienst? Welke prijs komt voor die woondiensten te voorschijn uit de markt bij volledige mededinging?" (p.52). Op basis van zijn analyse ontwikkelde Floor de dynamische kostprijsuur als zijnde de huurprijs op een evenwichtige woningmarkt. Vanaf 1975 tot 1992 is op basis van deze dynamische kostprijsuur de omvang van de objectsubsidie van nieuwe huurwoningen bepaald. De objectsubsidie was het verschil tussen de dynamische kostprijsuur en de door de overheid beleidsmatig gewenste vraaghuur. Zo ontving de verhuurder de vraaghuur plus de objectsubsidie, die tezamen gelijk zijn aan de dynamische kostprijsuur, waarmee een marktconforme exploitatie voor de verhuurder mogelijk werd gemaakt.

Aangetoond kan worden dat de dynamische kostprijsuur een specifieke toepassing van de gebruikskosten is. Onder gelijke veronderstellingen zijn beide begrippen identiek (Elsinga en Conijn, 2001, p. 35). Dit kan worden beschouwd als een additioneel argument voor de bruikbaarheid van de gebruikskosten om de hoogte van de subsidiëring te bepalen.

Overige punten

In het vervolg van deze bijdrage zal blijken dat met de gebruikskosten de omvang van de subsidiëring kan worden bepaald. Nu is het zeer goed mogelijk dat de gebruikskosten in de koopsector verschillen van die in de huursector. Dit kan het gevolg zijn van overheidsbeleid, bijvoorbeeld doordat de zakelijke lasten voor beide eigendoms categorieën verschillend zijn. De oorzaken kunnen ook in de woningexploitatie zelf gelegen zijn. De onderhoudskosten, als rekening wordt gehouden met enerzijds mogelijke schaalvoordelen bij de verhuurder, en anderzijds met eventuele zelfwerkzaamheid van de eigenaar-bewoner, behoeven in beide sectoren niet gelijk te zijn. Dit geldt ook voor de economische levensduur van de woningen, waardoor de hoogte van de afschrijvingen uiteen kan lopen. De vraag is of er consequenties aan deze mogelijke verschillen in de gebruikskosten verbonden zouden moeten worden.

In het voorafgaande is geconcludeerd dat er voor de overheid vanuit het publiek belang bezien geen reden is om de keuze tussen kopen of huren te beïnvloeden. De overheid is hierin neutraal. Deze conclusie impliceert vervolgens ook dat er geen reden is om daadwerkelijke verschillen in kosten te compenseren. Als de ene eigendomsvorm structureel hogere kosten kent en daardoor duurder is, kan dat ertoe leiden dat consumenten de voorkeur geven aan de andere eigendomsvorm. Bezien vanuit de neutraliteit van de overheid is er geen reden om dit mogelijke gevolg ongedaan te willen maken. In tegendeel, het komt de welvaart ten goede als consumenten de goedkopere eigendomsvorm kiezen.

6.4 De subsidiëring in de koopsector

Wanneer bij de subsidiëring in de koopsector alleen de subsidiëring zou worden betrokken die via de begroting van het ministerie voor WWI zou lopen, zou de omvang beperkt, in feite verwaarloosbaar zijn. De enige subsidiëring is de Bevordering eigen woningbezit. Enkele honderden starters maken gebruik van deze regeling, al neemt het gebruik van de regeling na een recente verbetering toe. Daarnaast zijn er goedkope leningen voor starters. Ook hiervan maken relatief weinig starters gebruik van. De subsidiëring in de koopsector vindt hoofdzakelijk plaats via de fiscale behandeling van het eigen woningbezit. Uitgaande van het huidige fiscale stelsel gaat om het de volgende onderdelen van het fiscale stelsel:

- de verschuldigde rente over schuld die ten behoeve van de financiering van de eigen woning is aangegaan, is aftrekbaar voor de inkomstenbelasting;
- over het eigen vermogen in de eigen woning, dat gelijk is aan de waarde van de woning minus de eigenwoningschuld, is geen vermogensrendementsheffing verschuldigd;
- het eigenwoningforfait is als inkomensbestanddeel belast voor de inkomstenbelasting;
- bij aankoop van een woning is overdrachtsbelasting verschuldigd.

De onroerende zaakbelasting en andere lokale heffingen blijven in dit verband buiten beschouwing. De (waarde van de) woning vormt weliswaar de grondslag voor de belasting, resp. de heffing, maar met de opbrengst worden door de lokale overheden andere diensten geleverd. Het is daarmee een last die niet toegerekend behoort te worden aan de prijs van de woondiensten.

Of het fiscale regime leidt tot een bevoordeling van de eigenaar-bewoner en dat er op grond daarvan sprake is van een subsidiëring, is in het laatste kwart van de vorige eeuw onderwerp van uitvoerig debat geweest. De vermogensrendementsheffing bestond toen nog niet. Het debat concentreerde zich op de vraag of de hoogte van het eigenwoningforfait als belastbaar inkomensbestanddeel hoog genoeg was vastgesteld. De aftrekbaarheid van de rente past bij de visie dat de woning een investeringsgoed is waarvoor geldt dat kosten aftrekbaar zijn, maar dan dient het eigenwoningforfait op een juiste wijze de inkomsten, in casu de toegerekende huurwaarde, weer te geven. Er zijn twee benadering te onderscheiden om de huurwaarde van een eigen woning te bepalen:

- de huurwaarde van de eigen woning kan worden ontleend aan het huurniveau van de huursector;
- de huurwaarde van de eigen woning kan afgeleid worden van de gebruikskosten zoals die in het voorafgaande zijn weergegeven.

De eerste benadering heeft ten grondslag gelegen aan publicaties van het ministerie van Financiën over de hoogte van de belastbare huurwaarde, waarin steeds werd betoogd dat het fiscale stelsel geen element van subsidiëring bevatte (bijv. Ministerie van Financiën, 1981). Deze analyses zijn onder meer bekritiseerd door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP kwam in zijn analyses tot een hogere belastbare huurwaarde dan fiscaal feitelijk werd toegerekend. Op basis hiervan concludeerde het SCP dat er wel sprake was van subsidiering in de koopsector (bijv. Sociaal en Cultureel Planbureau, 1981). Bezwaarlijk aan deze eerste benadering is dat het huurniveau in de huursector neerwaarts beïnvloed is door subsidiëring en regelgeving. Door dit huurniveau als referentiepunt te nemen leidt de subsidiëring en de regelgeving in de huursector tot een lagere belastbare huurwaarde. Deze interferentie is ongewenst als beoogd wordt, los van de huurmarkt, te bepalen of de belastbare huurwaarde gebaseerd is op de toegerekende inkomsten die de eigen woning oplevert.

De tweede benadering, waarbij de hoogte van de huurwaarde afgeleid wordt van de gebruikskosten, is uitgewerkt in Conijn (1995, p. 114 e.v.). Op basis van deze

benadering is indertijd geconcludeerd dat de belastbare huurwaarde globaal de helft is van de huurwaarde die voor belastingheffing in aanmerking komt.

In de loop der tijd is steeds minder ter discussie komen te staan dat het fiscale regime voor de eigen woning tot een bevoordeling van de eigenaar-bewoner leidt. De discussie heeft zich verlegd naar de nadelen voor de woningmarkt als de bevoordeling al dan niet geleidelijk zou worden afgeschaft. De mogelijke nadelen betreffen niet alleen de financiële gevolgen voor de eigenaar-bewoner, maar ook de gevolgen voor de omvang van de woningbouw (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 2007)

De meest recente studie naar de omvang van de fiscale bevoordeling is die van Koning e.a. (2006). Daarop aansluitend zijn de economische gevolgen van een aanpassing van het fiscale regime uitgewerkt in Van Ewijk e.a. (2006). De analyse van Koning e.a. neemt de gebruikskosten als startpunt. Mede op grond van een nominaal rendement van 7%, een stijging van de waarde van de woning van 3% en rekening houdend met transactiekosten en overige kosten, becijferen zij dat de gebruikskosten in 2006 uitkomen op 5,7% van de waarde van de woning. Wanneer er geen fiscale bevoordeling zou zijn, zou voor de eigenaar-bewoner de (toegerekende) prijs voor de woonconsumptie 5,7% van de waarde van zijn woning bedragen. Bij een gemiddelde prijs van de koopwoning van € 285.500 in 2006 komt dit neer op € 1.356 per maand. De fiscale bevoordeling verlaagt deze prijs echter. Koning e.a. nemen bij de bepaling van de fiscale bevoordeling Box 3 als referentiepunt. Bij een neutraal belastingregime zou het vermogen in de eigen woning, gelijk aan de waarde van de woning minus de schuld op de woning, onderworpen zijn een vermogensrendementsheffing. Verder zou de verschuldigde rente over de woningschuld bij een neutraal regime niet aftrekbaar zijn, zou er geen belastbare huurwaarde zijn en ook de overdrachtsbelasting zou afwezig zijn.¹ Het financiële effect van deze afwijkingen ten opzichte van een neutraal regime bedraagt 21% van de gebruikskosten. De subsidie op de prijs van de woondiensten in de koopsector is dus gemiddeld 21%. In Tabel 6.1 is het totaal aan de subsidiëring in de koopsector weergegeven, uitgesplitst naar de afzonderlijke fiscale faciliteiten. In totaal ontvangen de eigenaar-bewoners € 14 ¼ miljard subsidie op jaarbasis.

De fiscale subsidiëring heeft een belangrijke invloed op het prijsniveau van de koopwoningen. Uit verschillende studies blijkt dat in Nederland het aanbod van nieuwe woningen op de koopwoningmarkt amper wordt beïnvloed door het prijsniveau. De prijselasticiteit van het aanbod is zeer laag tot nihil (Swank e.a., 2002, Koning e.a., 2006 en Vermeulen en Rouwendal, 2007). Het gevolg hiervan is dat de fiscale bevoordeling leidt tot een hoger prijsniveau in de koopsector.

Over de mate waarin het prijsniveau is verhoogd door de fiscale subsidiëring verschillen de onderzoeksresultaten. De schattingen lopen uiteen van 30% (Briene e.a., 2005), 20 tot 24% (Boelhouwer e.a., 2001), resp. 9 tot 17% (Koning e.a., 2006), mede afhankelijk van de veronderstellingen die in het betreffende model zijn gemaakt. Het feit dat de fiscale subsidiëring een prijsverhogende invloed

¹ Koning e.a. houden ook rekening met lokale heffingen. Deze zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 6.1 Impliciete netto subsidie op de eigen woning, in mrd. euro's, 2006

Aftrek hypotheekrente ^a	11¼
Gederfde vermogensrendementsheffing	7½
Opbrengst eigenwoningforfait	-2
Overdrachtsbelasting	-3
Netto subsidie op de eigen woning (Rijk)	14¼
OZB & ander locale heffingen	-2¼
^a Inclusief vrijstelling kapitaalverzekeringen	

Bron: Koning e.a., 2006, p. 10

heeft, heeft ook weer een opwaartse invloed op de omvang van de fiscale subsidiëring. Dat de fiscale subsidiëring het prijsniveau in de koopsector verhoogt, heeft ook belangrijke implicaties voor de werking van de woningmarkt. Aan de ene kant verlaagt de fiscale subsidiëring de prijs van de woondienst; aan de andere kant wordt de prijs van de woondienst verhoogd door het hogere prijsniveau van de woning. Doordat het fiscale voordeel grotendeels is 'weggelekt' in een hoger prijsniveau, heeft de fiscale subsidiëring amper tot geen invloed meer op de vraag naar woondiensten. Dit geldt voor starters, maar ook voor doorstromers op de koopwoningmarkt. Verder zal bij een vermindering van de fiscale subsidiëring en een daardoor veroorzaakt lager prijsniveau, het eigen vermogen dat de eigenaar-bewoner in de woning heeft, meer dan evenredig afnemen. De woning-schuld zal bij een prijsdaling immers gelijk blijven. Naarmate de woning meer met een lening is gefinancierd, zal het eigen vermogen derhalve relatief sterker dalen. Dit negatieve vermogenseffect zal bij een vermindering van de fiscale subsidiëring een negatief effect hebben op de vraag naar woondiensten. Tot slot heeft het door de fiscale subsidiëring verhoogde prijsniveau in de koopsector een grote invloed op de werking van de huurwoningmarkt. Dit interactie-effect zal in het vervolg van deze bijdrage verder worden uitgewerkt.

6.5 De subsidiëring in de huursector

De meeste huurders betalen voor de woondiensten niet de markthuur. Het verschil tussen de markthuur en de netto huur ontstaat deels door de huurprijsregulering, inclusief het gedrag van woningcorporaties, en deels door de huurtoeslagregeling. Het prijsverlagende effect van de huurprijsregulering komt aan (nagenoeg) alle huurders ten goede, ongeacht de hoogte van het inkomen en komt ten laste van de verhuurders. Het is daarmee geen subsidie van de overheid. In het vervolg zal deze verlaging wel als subsidie aangeduid worden. Het is van belang

te onderkennen dat een vermindering van deze subsidie niet (rechtsreeks) ten goede komt van de overheid. De huurtoeslagregeling is een 'echte' subsidie ten behoeve van een specifieke groep huurders, op basis van inkomen en huurniveau. Momenteel gaat het al om circa $\frac{1}{3}$ van alle huurders. Deze subsidie komt wel ten laste van de overheid. Het feit dat in de huursector voor de woondiensten de markthuur niet wordt gevraagd, heeft belangrijke gevolgen voor vraag en aanbod (zie Hof e.a., 2006). Aan de ene kant heeft de lagere prijs een grotere vraag van huurders tot gevolg, aan de andere kant zal het tot minder aanbod van verhuurders kunnen leiden al mag verwacht worden dat ook op de huurwoningmarkt de prijselasticiteit van het aanbod zeer laag is. In ieder geval ontstaat er tussen vraag en aanbod op de huurwoningmarkt geen evenwicht. De vraag is groter dan het aanbod en het verschil komt naar voren in het 'woningtekort'. Doordat het prijsmechanisme niet wordt gebruikt om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen, ontstaat vervolgens de noodzaak om de verdeling van de woonruimte in de huursector via andere mechanismen tot stand te brengen.

In een markt waar de prijsregulering zo'n overheersende invloed heeft en er geen evenwicht is tussen vraag en aanbod, is de markthuur uit het zicht verdwenen. In het verleden zijn diverse benaderingen gevolgd om de markthuur onder deze omstandigheden te bepalen. Soms wordt de markthuur gekoppeld aan het maximale huurniveau dat op grond van het woningwaarderingstelsel is toegestaan. Deze benadering levert evenwel geen bruikbare resultaten op omdat dit maximaal toegestane huurniveau niet door de markt, maar via het overheidsbeleid is vastgesteld. Een uitwerking waarbij de hoogte van de markthuur gekoppeld is aan een marktconform netto rendement dat de verhuurder nodig heeft, ligt meer voor de hand. Hiermee wordt in feite de gebruikskostenbenadering gevolgd. Het verschil tussen de markthuur op basis van de gebruikskosten en het huidige huurniveau is dan gelijk aan de subsidie die de huurder ontvangt. In het voorafgaande is al aangegeven dat de dynamische kostprijsuur in feite een nadere uitwerking is van de gebruikskosten. In de periode dat op basis van de dynamische kostprijsuur de subsidie voor de verhuurder werd bepaald, ontving hij in feite de markthuur, deels via de vraaghuur, deels via de objectsubsidie. De objectsubsidies zijn inmiddels afgeschaft, terwijl het verschil tussen de markthuur en de vraaghuur de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Het onderzoek van Romijn en Besseling (2008) geeft de meest recente analyse van de omvang van de subsidiëring in de huursector. Het verschil tussen de markthuur en de netto huur bestaat in het onderzoek van Romijn en Besseling uit de volgende drie componenten:

- de huurtoeslag;
- het prijsverlagende effect van huurprijsregulering;
- het huurprijsverlagende effect van het huurbeleid van woningcorporaties.

Zoals eerder aangegeven wordt alleen de eerste subsidiecomponent rechtstreeks door de overheid bekostigd. De twee andere componenten komen voor rekening van de verhuurders. De huurprijsregulering is daarbij in principe van toepassing

op alle verhuurders. Daarbovenop komt het huurbeleid van corporaties die circa 80% van alle huurwoningen in eigendom hebben. Zij vragen een lager huurniveau dan mogelijk is op grond van de huurprijsregulering.

In het onderzoek van Romijn en Besseling is de markthuur van de huurwoningen gelijk aan de gebruikskosten vermenigvuldigd met de marktwaarde bij vrije verkoop. De hoogte van de gebruikskosten is 5,4% en sluit aan bij de gebruikskosten die door Koning e.a. (2006) zijn toegepast bij het vaststellen van de subsidiëring in de koopsector.² De gemiddelde marktwaarde bij vrije verkoop, op basis van de WOZ-waardering, is in de huursector € 168.600. De gemiddelde markthuur komt zo uit op € 9.107 per jaar (peiljaar 2006). De netto huur bedraagt gemiddeld € 4.285 per jaar. Hieruit kan worden afgeleid dat de subsidiëring van de woondiensten in de huursector gemiddeld € 4.822 per jaar bedraagt (Romijn en Besseling, 2008, p. 30). De onderstaande figuur laat zien hoe de verschillende huurbegrippen en de componenten waaruit de subsidiëring is opgebouwd, zich tot elkaar verhouden.

Figuur 6.1 **Huurbegrippen en subsidies in de huursector, 2006**



Bron: Romijn en Besseling, 2008, p. 10

² Bij Koning e.a. bedragen de gebruikskosten 5,7% van de waarde van de woning. Het verschil hangt samen met makelaars- en andere verhuiskosten zoals overdrachtsbelasting, die in de huursector buiten beschouwing blijven.

De totale subsidiëring bedraagt in de huursector € 14,5 miljard. Dit is nagenoeg gelijk aan de totale subsidiëring in de koopsector. De omvang van de woonconsumptie in de koopsector, zowel als gevolg van een groter aantal woningen als ook door een gemiddeld hogere kwaliteit, is aanmerkelijk hoger is. Hieruit kan worden afgeleid dat de het prijsverlagende effect van de subsidiëring in de huursector veel groter is dan in de koopsector. Bedraagt het prijsverlagende effect in de koopsector 21%, in de huursector is dit 53%. Hierbij speelt uiteraard een belangrijke rol dat het inkomensniveau van de huurders gemiddeld veel lager is dan dat van de eigenaar-bewoners. Daar waar de subsidiëring voortvloeit uit de doelstelling de betaalbaarheid van het wonen te waarborgen voor lagere inkomensgroepen, is een omvangrijkere subsidiëring in de huursector een te verwachten resultaat.

Bij het onderzoek van Romijn en Besseling is wel een belangrijke kanttekening te plaatsen. De berekening van de markthuur is mede gebaseerd op marktwaarde van de woning bij vrije verkoop. Deze waarde is via de WOZ-waardering ontleend aan het feitelijke prijsniveau in de koopsector. In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen dat als gevolg van de fiscale subsidiëring in de koopsector het prijsniveau aanmerkelijk hoger ligt. De schattingen lopen uiteen. Uitgaande van een prijsverhogend effect van 20%, zijn in het onderzoek van Romijn en Besseling de gebruikskosten en daarmee de markthuur ook 20% hoger. Anders geformuleerd: door voor de marktwaarde niet het evenwichtsniveau van een 'vrije' markt te nemen maar van een markt die door de fiscale subsidiëring is verstoord, ligt het subsidieloze 'ijkpunt' te hoog. Als gevolg hiervan ontstaat een overschatting van de subsidiëring in de huursector. Deze overschatting kan globaal worden becijferd op 38% van het totale bedrag van de door Romijn en Besseling berekende subsidie.³ De overschatting kan binnen de door hen gevolgde systematiek volledig in mindering worden gebracht op het prijsverlagende effect van de huurprijsregulering. Er resteert dan 'slechts' 33% van de subsidie die aan de huurprijsregulering is toegeschreven.⁴

6.6 De interactie tussen de koop- en de huursector

In het voorafgaande is naar voren gekomen dat er zowel in de koop- als in de huursector sprake is van omvangrijke subsidiëring. Bij de in recente publicaties berekende omvang van de subsidiëring zijn enkele kanttekeningen geplaatst. Dit laat onverlet dat in beide sectoren de gebruikskosten fors worden verlaagd. Een verlaging van de gebruikskosten heeft echter in elke van de sectoren een geheel

³ Wanneer de procentuele gebruikskosten worden vermenigvuldigd met een 20% lagere marktwaarde van de woningen, daalt ook de markthuur met 20%. De gemiddelde markthuur wordt dan €7.286 in plaats van €9.107 per jaar. Het verschil tussen de markthuur en de gemiddelde netto huur neemt hierdoor met €1.821 af. Dit is globaal 38% van het door Romijn en Besseling berekende verschil tussen markthuur en netto huur.

⁴ De gemiddelde reguleringshuur bedraagt €6.397. Bij een verlaging van de markthuur met van €9.107 naar €7.286, resteert van het verschil tussen markthuur en reguleringshuur 'slechts' 33%.

verschillende uitwerking. Ten aanzien van de uitwerking die de verlaging van de gebruikskosten heeft, zullen twee invalshoeken worden onderscheiden:

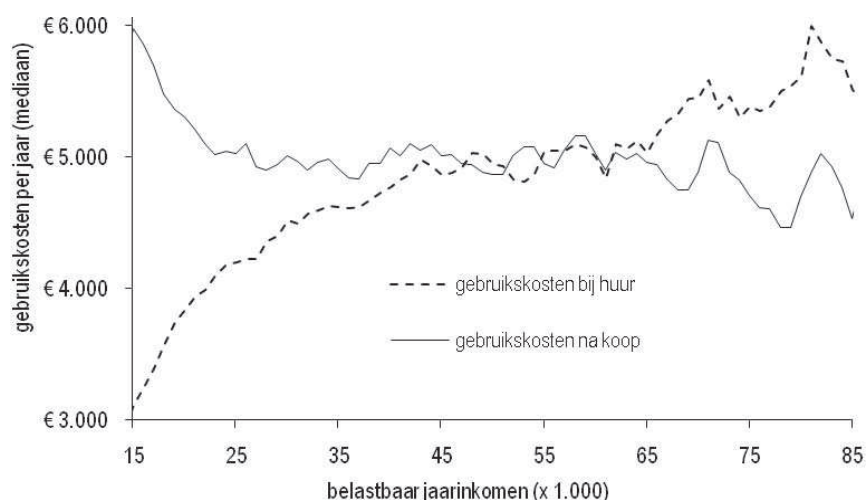
- vanuit het consumptieperspectief zal worden bezien in welke mate de netto prijs van de woonconsumptie in beide sectoren van elkaar verschilt;
- vanuit het investeringsperspectief zal worden bezien welke invloed de subsidiëring heeft op de prijs van de woning.

De uiteenlopende uitwerking beïnvloedt vervolgens ook de interactie tussen de koop- en de huursector. In deze paragraaf zullen deze gevolgen van de verlaging van de gebruikskosten centraal staan, in het bijzonder op de interactie tussen de koop- en de huursector.

Consumptieperspectief

Voor de vraag naar woondiensten is van belang of de netto prijs van de woondiensten in beide eigendomssectoren als gevolg van de uiteenlopende subsidiëring van elkaar verschilt. Er is bezien vanuit het consumptieperspectief een 'kloof' tussen kopen of huren? Deze vraag heeft al vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw centraal gestaan bij zogenaamde woonlastenvergelijkingen. Vanaf het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw, worden deze vergelijkingen uitgevoerd op basis van de gebruikskosten (Conijn en Elsinga, 1998). Nadien zijn nog enkele vergelijkbare onderzoeken verschenen (Elsinga en Conijn, 2001; Ter Rele en Van Steen, 2001; Conijn e.a. 2004). De uitkomsten zijn wisselend. Elsinga en Conijn (2001) concluderen dat de netto gebruikskosten, gecorrigeerd voor kwaliteit, in de koopsector lager zijn dan in de huursector. Het voordeel in de koopsector is groter naarmate het inkomen hoger is; voor lagere inkomens is huren voordeliger. Daarentegen komt uit de studie van Ter Rele en Van Steen (2001) naar voren dat voor de meeste huishoudens huren goedkoper is dan kopen. De hoogte van de netto gebruikskosten wordt sterk beïnvloed door veronderstellingen over de rente en de prijsstijging van woningen. De verschillen in de onderzoeksresultaten vloeien mede voort uit uiteenlopende veronderstellingen die in de genoemde studies zijn gemaakt.

Aan de meest recente vergelijking tussen kopen en huren op basis van gebruikskosten is Figuur 6.2 ontleent. De netto gebruikskosten bij koop zijn bepaald door te veronderstellen dat de huurder de woning die hij huurt tegen de marktwaarde bij vrije verkoop zou verwerven. Vervolgens zijn in die gefingeerde situatie de netto gebruikskosten berekend. Deze netto gebruikskosten worden vergeleken met de netto gebruikskosten in de feitelijke huursituatie.

Figuur 6.2 De netto gebruikskosten in euro's bij koop en huur, naar het belastbaar inkomen van het huishouden, 2002

Bron: Conijn e.a., 2004, p. 202

De figuur laat zien dat voor de lagere inkomensgroepen huren voordeliger is. De oorzaak hiervoor is gelegen in de huurtoeslageregeling. De hogere inkomensgroepen zijn beter af zijn wanneer ze de huurwoning, die ze nu bewonen, zouden kopen. Hierin komt naar voren dat de fiscale bevoordeling toeneemt naarmate het inkomen hoger is. Voor de middengroepen zijn de netto gebruikskosten bij huren en kopen globaal aan elkaar gelijk. Er zijn overigens wel grote regionale verschillen in de vergelijking tussen de netto gebruikskosten. De oorzaak voor deze regionale verschillen is dat de voor kwaliteit gecorrigeerde koopprijzen van woningen binnen Nederland erg uiteen lopen. Amsterdam, waar als gevolg van een tekortschietend aanbod de koopprijzen relatief hoog zijn, is huren duidelijk goedkoper dan kopen. In het noorden en het zuidwesten van Nederland zijn de koopprijzen relatief laag, waardoor kopen goedkoper is dan huren. De eventuele overstap van huur naar koop wordt overigens niet alleen bepaald door de relatieve prijsverhouding van de woondiensten. Uit Conijn e.a. (2004) blijkt dat de overstap van huur naar koop voor veel huurders niet goed mogelijk is vanwege een tekortschietend leenvermogen.⁵

Investeringsperspectief

De uiteenlopende uitwerking van de subsidiëring in de koop- en in de huursector heeft vergaande consequenties voor de prijs van de koop-, resp. de huurwoning-

⁵ Veel huurders hebben weinig tot geen eigen vermogen, in tegenstelling tot eigenaar-bewoners, die eigen vermogen als overwaarde in de woning hebben. Dit bemoeilijkt voor huurders de toetreding tot de koopsector.

gen. Omdat er, zoals in het voorafgaande is uiteengezet, sprake is van een zeer inelastisch aanbod van woningen op de Nederlandse koopwoningmarkt, leidt subsidiëring van de woonconsumptie in de koopsector tot verhoging van de prijzen van koopwoningen. Aangenomen is dat het prijsverhogende effect circa 20% bedraagt. In de huursector verloopt het merendeel van de subsidiëring via de huurprijsregulering, resp. het huurbeleid van de woningcorporaties. Hiermee gaat de subsidiëring ten koste van de inkomsten van de verhuurder. Als gevolg hiervan heeft de subsidiëring juist een tegengestelde invloed op de prijs van de huurwoning. Een lager huurniveau leidt tot een lagere waarde van de woning. De mate waarin dat gebeurt, wordt veelal onderschat. Wanneer de marktwaarde van een woning in verhuurde staat wordt bepaald, wordt bij de waardering over het algemeen een verkoopscenario via uitponden gehanteerd. Op basis van de kans dat de woning door verhuizing leeg komt, wordt rekening gehouden met verkoopopbrengsten. Daarnaast is er een exitwaarde aan het einde van een 15-jarige exploitatieperiode op basis van de verkoopwaarde in lege staat. Door deze waarderingmethodiek heeft de verkoopwaarde leeg een grote invloed op de marktwaarde van de huurwoning. De verschillen tussen de verkoopwaarde in lege staat en de marktwaarde van de woning in verhuurde staat zijn dan nog betrekkelijk gering. Het effect van de huurprijsregulering op de waarde van de woning in verhuurde staat komt beter tot uiting als een voortgezette verhuur verondersteld wordt. Onder de veronderstelling van een voortgezette verhuur is het verschil tussen de waarde van een koopwoning en die van een huurwoning aanmerkelijk groter. Ter illustratie laat Figuur 6.3 beide waarden voor de huurwoningen van woningcorporaties zien. De gemiddelde WOZ-waarde met waardepeldatum 1 januari 2007, als benadering voor de verkoopwaarde in lege staat, bedraagt gemiddeld € 151.000. De exploitatiewaarde van de corporatiewoningen bij voortgezette verhuur tot het einde van de verwachte levensduur is gemiddeld 'slechts' € 33.000.⁶ In een evenwichtige woningmarkt zonder de versturende invloed van de subsidiëring, zouden beide waarden globaal aan elkaar gelijk dienen te zijn. Het verschil tussen beide waarden is de kloof die tussen beide sectoren is ontstaan, als gevolg van de tegengestelde uitwerking van de subsidiëring op de waarde van de woning in de koop- en de huursector. In de koopsector heeft de subsidiëring een prijsopdrijvend effect; in de huursector heeft de subsidiëring een prijsverlagend effect.

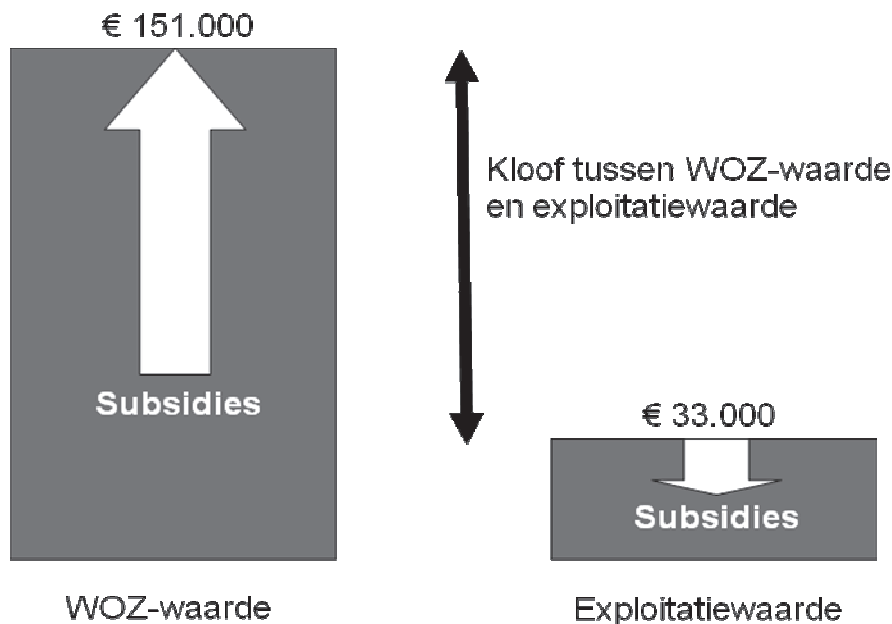
Interactie-effecten

De kloof tussen kopen en huren op de Nederlandse woningmarkt, die vooral tot uitdrukking komt in een verschil in waarde van de woning, heeft consequenties voor het gedrag van de verhuurder. In een volledig vrije markt zal de verhuurder het verschil in waarde willen incasseren. Hij zal tussen beide deelmarkten gaan arbitreren (Conijn, 2006, p. 22). Dit arbitragegedrag kan op twee manieren plaats vinden. De verhuurder kan de woningen bij beëindiging van de lopende huurovereenkomst als koopwoning verkopen. Een andere mogelijkheid is het

⁶ De exploitatiewaarde is gelijk aan de contante waarde van de toekomstige huurinkomsten minus de contante waarde van de exploitatiekosten. Er is gerekend met een relatief laag gewenst rendement van 6%. Een hoger rendement zou tot een lagere waarde hebben geleid.

huurniveau te verhogen, zodanig dat de waarde van de huurwoning gelijk wordt aan de waarde van de koopwoning. In feite is dit het huurniveau dat gelijk is aan de markthuurlaars zoals die in het onderzoek van Romijn en Besseling (2008) is bepaald. Bij dat markthuurniveau is de waarde van de woning in verhuurde staat in principe gelijk aan de verkoopwaarde leeg. De fiscale subsidiëring heeft de verkoopwaarde leeg met circa 20% verhoogd. Dit impliceert dat de markthuurlaars ook 20% hoger is, zonder dat de huurder het voordeel van het fiscale regime geniet. In het eerste geval gaat het arbitragegedrag van de verhuurder ten koste van de omvang van de huursector; in het tweede geval gaat het ten koste van de huurder. Dit is een inherent probleem verbonden aan het feit dat de fiscale bevoordeling gekapitaliseerd wordt in de waarde van de woning. Bezien vanuit de werking van de markt is de huurwoning voor de verhuurder een 'inferieur' goed dat omgezet zal worden in het gesubsidieerde substituaat van de koopwoning. Zolang er sprake is van een fiscale subsidiëring in de koopsector, heeft een marktconform huurbeleid in de huursector als consequentie dat het fiscale voordeel voor de eigenaar-bewoner zich op de huurwoningmarkt vertaalt in een nadeel voor de huurder.

Figuur 6.3 Effect van de subsidiëring op de waarde van de koop-, resp. de huurwoning bij corporatiewoningen, 2006



Bron: Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

De werking van een woningmarkt met in de huursector geen subsidiëring en evenmin ander marktversturend gedrag en met in de koopsector wel fiscale bevoordeling, staat centraal in White en White (1977). In hun analyse veronderstellen zij dat zoals te verwachten valt de fiscale bevoordeling tot meer vraag naar woondiensten leidt. Het aanbod is echter niet volledig elastisch, waardoor de prijs van woondiensten stijgt. Verder maken ze de plausibele veronderstelling dat aan de aanbodzijde van de markt kopen in hoge mate substitueerbaar is voor huren. De consequentie is dat de hogere prijs ook gaat gelden voor de huursector. Het resultaat is dat “renters suffer a substantial loss as a consequence of the tax subsidy to owner-occupiers” (p. 116). De omvang van het nadeel dat huurders ondervinden is mede afhankelijk van de hoogte van de prijselasticiteit omdat die bepaalt in welke mate de fiscale bevoordeling tot een hoger prijsniveau leidt. Naarmate de prijselasticiteit van het aanbod lager is, en in Nederland is die bijzonder laag, is het nadeel van de fiscale bevoordeling voor de huurder groter. Daarnaast wijzen White en White erop dat er ook een indirect nadeel voor huurders is omdat de budgettaire last van de fiscale bevoordeling mede door de huurders gedragen moet worden. Hier voegen zij dan nog de opmerking toe dat net als in Nederland “renters tend to be appreciably poorer than owner-occupiers” (p. 126).

In de praktijk zijn er twee belangrijke mechanismen waardoor de doorwerking van het arbitragegedrag tussen huur en koop in Nederland beperkt is. In de eerste plaats belemmert de huurprijsregulering dat de verhuurder de huren verhoogt tot het niveau van de markthuur om hem te compenseren voor het niet incasseren van de verkoopwinst. In de voorafgaande paragraaf is al gebleken dat de door Romijn en Besseling (2008) aan de huurprijsregulering toegerekende subsidie voor 68% verdwijnt als bij het bepalen van de markthuren gecorrigeerd wordt het feit dat de koopprijzen door de fiscale bevoordeling zijn verhoogd. Zo gezien is een belangrijke functie van de huurprijsregulering dat daarmee wordt voorkomen dat een voor de huurder nadelige doorwerking van de fiscale bevoordeling in de koopsector plaats vindt. Het arbitragegedrag wordt daarnaast sterk gematigd door het feit dat 80% van de huurwoningen eigendom is van woningcorporaties. Woningcorporaties verkopen relatief weinig woningen, slechts 0,7% van de woningportefeuille per jaar. (CFV, 2007, p. 30). Omdat woningcorporaties niet winstgedreven zijn, wordt de omvang van de verkoop sterk bepaald door de mate waarin de woningcorporatie middelen nodig heeft om te investeren. Tot op heden kunnen de woningcorporaties met weinig relatief verkopen volstaan. Het non-profit gedrag van woningcorporaties biedt zo ook een bescherming voor de huurder tegen de doorwerking van de invloed van de koopsector.

6.7 De rol van de woningcorporaties

De bijzondere positie van de woningcorporaties op de Nederlandse woningmarkt rechtvaardigt het dat aan de woningcorporaties in een afzonderlijke paragraaf aandacht wordt besteed. Woningcorporaties behartigen publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting. Deze taken liggen onder meer op de markt voor

woondiensten en op de woningbouwmarkt. Op deze laatste markt zijn corporaties actief via de bouw van huur- en koopwoningen. Ook de herstructureringsactiviteiten vinden plaats op de woningbouwmarkt. Met name daar waar de bouwmarkt onvoldoende aanbod genereert ligt de publieke taak van de woningcorporaties om daarin te voorzien. In deze bijdrage staat de markt voor woondiensten centraal. Ook op deze markt vervullen woningcorporaties een publieke taak door in de huursector de betaalbaarheid van de woondiensten voor de doelgroepen te waarborgen.

Woningcorporaties hebben een aandeel van 32% in de totale woningvoorraad en vervullen daarmee een belangrijke rol bij het aanbod van woondiensten. De publieke taak om de betaalbaarheid te waarborgen wordt met name vervuld door de huurprijs relatief laag vast te stellen. Uit de al eerder aangehaalde analyse van Romijn en Besseling (2008, p. 26) komt naar voren dat het bedrag waarmee de markthuur gemiddeld wordt verlaagd, voor 31% voort vloeit uit het gedrag van woningcorporaties. Deze toerekening vormt in feite nog een forse onderschatting van het effect van woningcorporaties. In de analyse van Romijn en Besseling heeft de huurprijsregulering, die voor alle verhuurders geldt, het grootste prijsverlagende effect. Als er geen huurprijsregulering zou zijn, zou de mogelijkheid om markthuren te vragen, door woningcorporaties in veel gevallen niet worden benut. In dat geval zou het huurbeleid van woningcorporaties wellicht slechts in beperkte mate veranderen. Het prijsverlagende effect dat dan aan het huurbeleid van woningcorporaties zou worden toegerekend, zou dan groter zijn.

In het voorafgaande is beargumenteerd dat de onevenwichtigheden tussen de koop- en de huurmarkt kunnen leiden tot arbitrerend gedrag van de verhuurder. De huurprijsregulering die voor alle verhuurders van toepassing is, belemmert een arbitrage door middel van het vragen van marktconforme huren. Bij de andere mogelijkheid van arbitrage via de omzetting van huur naar koop is een groot verschil te zien tussen het gedrag van commerciële verhuurders en dat van woningcorporaties. Commerciële verhuurders verkopen circa 8% van de woningportefeuille per jaar.⁷ Woningcorporaties daarentegen ‘slechts’ 0,7% van de woningportefeuille. Woningcorporaties kunnen dan ook worden beschouwd als een institutioneel arrangement waarmee het arbitrerend gedrag op de woningmarkt sterk aan banden is gelegd. Zo bezien vormen de woningcorporaties een buffer om de nadelige invloed van de koopsector op de huursector, in het bijzonder op de huurders, te voorkomen dan wel te verminderen. Zolang de huidige fiscale subsidiëring in de koopsector wordt gecontinueerd, vervullen woningcorporaties zo een functie om een zekere balans te houden tussen beide sectoren.

Een cruciale vraag is wat de implicaties zijn voor de positie van woningcorporaties als er geen generieke subsidiëring meer zou zijn, niet in de huursector en evenmin in de koopsector. In de eerste plaats leidt het beëindigen van de prijsverlagende subsidiëring in de huursector tot een zeer forse toename van de ver-

⁷ Informatie verkregen van de IVBN, de brancheorganisatie van de institutionele beleggers.

mogenspositie van de woningcorporaties. In het vervolg komt nog aan de orde dat het beëindigen van de prijsverlagende subsidies feitelijk alleen goed mogelijk is als de extra middelen ook weer (nagenoeg) volledig beschikbaar komen voor het borgen van de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere inkomensgroepen. Dit impliceert dat de extra inkomsten die het gevolg zijn het optrekken van het huidige huurniveau naar de markthuurlij, geormerkt zijn. Aangezien deze bestemming van de extra middelen niet verzekerd is, ligt het in de rede dat aanvullende regelgeving nodig is om deze bestemming te waarborgen.

Daarnaast vervalt een belangrijke bestaansreden voor de woningcorporaties als de generieke subsidiëring in beide sectoren verdwijnt. De bufferfunctie die de woningcorporaties nu vervullen is dan immers niet meer nodig. Nu zijn er, zoals in het voorafgaande naar voren is gekomen, ook publieke belangen op de woningbouwmarkt, waar woningcorporaties een rol bij kunnen vervullen. De vraag is wel of voor het borgen van deze publieke belangen het nodig is dat woningcorporaties de huidige positie op de woningmarkt blijven behouden. Het voert te ver voor deze bijdrage over de subsidiëring van de woonconsumptie om hier verder op in te gaan. Dat het beëindigen van de generieke subsidiëring vergaande consequenties heeft voor de positie van woningcorporaties, is in ieder geval evident.

6.8 Kader en richting voor een afbouw- en opbouwscenario

In het voorafgaande is naar voren gekomen dat er een publiek belang is om de betaalbaarheid van de woonconsumptie voor lagere inkomensgroepen te borgen. In de praktijk komt de subsidiëring van de woonconsumptie ten goede aan alle inkomensgroepen. Dit is zowel in de koop- als in de huursector het geval. Bovendien heeft de subsidiëring een sterk versturende invloed op de werking van de woningmarkt. Er is dus alle reden om te bezien op welke wijze enerzijds de generieke subsidiëring van de woonconsumptie afgebouwd zou kunnen worden en anderzijds de specifieke op de betaalbaarheid gerichte woonbijdrage opgebouwd zou kunnen worden. Deze bijdrage bevat geen kwantitatieve uitwerking van de wijze waarop een afbouw- en opbouwscenario vorm gegeven zou kunnen worden. Geschetst zullen worden het kader en de richting voor deze scenario's. Nu zijn de afgelopen jaren al eerder oplossingsrichtingen voor de vastgelopen woningmarkt gepresenteerd. Enkele van deze voorstellen zullen eerst aan de orde komen.

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005)

In de al eerder aangehaalde 'green field' studie van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken zijn ook aanbevelingen geformuleerd voor een beter beleid. Deze aanbevelingen zijn, voor zover in dit kader van belang (p. 25 e.v.):

- een geleidelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek;⁸
- de afschaffing overdrachtsbelasting;
- de afschaffing koopondersteuning voor lagere inkomens;
- een aanpassing van het huurbeleid waarbij met name het tegengaan van het 'hold-up' probleem centraal staat;
- de vervanging van de huidige huurtoeslag door een belastingverlaging voor lage inkomens;
- een beperking van de reikwijdte van de nationale hypotheek garantie (NHG);
- de flexibilisering van de eigendoms- en gebruiksrechten van woningen voor huurders en eigenaar-bewoners;
- een omvorming van woningcorporaties tot commerciële marktpartijen met het laten vervallen van de sociale doelstelling.

Op onderdelen zijn dit ingrijpende voorstellen. Het is echter onduidelijk of het publieke belang van de betaalbaarheid van het wonen hiermee goed wordt geborgd. De afschaffing van de koopondersteuning en de huurtoeslag wijst op het tegendeel. De voorkeur om de huurtoeslag om te zetten in een belastingverlaging vloeit voort uit het welvaarttheoretisch inzicht dat ongebonden steun welvaartsverhogend werkt ten opzichte van gebonden steun. De relatie met het naar plaats en omstandigheden gedifferentieerde betaalbaarheidsprobleem is daarmee echter wel verloren gegaan.

Hof, Koopmans en Teulings (2006)

Ook in de 'greenfield' studie van Hof e.a. (2006) zijn voorstellen geformuleerd om het overheidsingrijpen meer in overeenstemming te brengen met de door hen geïdentificeerde publieke belangen. Deze voorstellen zijn (p. 88):

- de hypotheekrenteaftrek dient te worden vervangen door een kleine subsidie op koopwoningen die de positieve externe effecten van eigen woningbezit internaliseert;
- de huurprijsregulering wordt afgeschaft, waarbij vanwege het 'hold up' probleem de jaarlijkse huurstijging van bestaande huurcontracten gemaximeerd blijft;
- de huurtoeslag wordt vervangen door lastenverlichting voor lage inkomens;
- de reserves van woningcorporaties worden afgeroomd.

Bij Hof e.a. is het borgen van de betaalbaarheid van de woonconsumptie niet beschouwd als een publiek belang. Het feit dat bij hen geen aanbevelingen op dat punt worden gedaan, sluit daar bij aan. De aanbevelingen van Hof e.a. komen verder in grote lijnen overeen met die van het Kenniscentrum. In beide gevallen is het uitgangspunt dat de subsidiëring van de woonconsumptie volledig wordt beëindigd, waarbij Hof e.a. nog een 'kleine subsidie' in de koopsector zinvol achten.

⁸ De afschaffing van de belastbare huurwaarde wordt niet genoemd. Verondersteld kan worden dat die afschaffing in samenhang met de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek plaats vindt.

REA-advies

De Raad van Economische Adviseurs (REA) heeft in 2006 een analyse gemaakt van de op slot zittende woningmarkt en voorstellen geformuleerd voor herstel van de woningmarkt (Raad van Economische Adviseurs, 2006). In de analyse neemt de REA ook het publieke belang op het terrein van de woningmarkt als startpunt en concludeert dat de grootschalige interventie in de woningmarkt door de overheid niet gerechtvaardigd is op basis de door de raad onderkende publieke belangen. In de verdere analyse beperkt de REA zich in feite tot de sociale huursector en geeft een uitgebreide beschouwing over het marktversturende gedrag van woningcorporaties. Daarmee blijven de koopsector en de daar aanwezige verstoringen van de woningmarkt, als mede de interactie tussen koop- en huursector in dit advies buiten de beschouwing.⁹ De aanbevelingen van REA zijn:

- verdere versoepeling regelgeving rond bouw en ruimtelijke ordening;
- huurliberalisering met een ruim overgangsregime voor bestaande gevallen;
- een gelijkspelveld voor woningcorporaties en andere marktpartijen.

In de aanbevelingen komt de wijze waarop de betaalbaarheid van de woonconsumptie kan worden geborgd niet aan de orde. Verder ontbreekt een samenhangende analyse met de koopsector.

VromRaad-advies

De VromRaad heeft recent een advies uitgebracht over de woningmarkt en ook aanbevelingen gedaan voor een beter woningmarktbeleid (VromRaad, 2007). Het advies bevat een uitgebreide analyse van het disfunctioneren van de woningmarkt. De raad gaat daarbij ook in op de belemmeringen aan de aanbodzijde van de woningmarkt. Opmerkelijk is dat in tegenstelling tot de andere adviezen, de rol van de woningcorporaties op de woningmarkt in het advies onderbelicht is. Verder staat de noodzaak en de uitwerking van vraagondersteuning voor de lage inkomensgroepen juist wel centraal. De raad houdt in dat verband een pleidooi voor een eigendomsneutrale woontoeslag, die voor beide eigendomssectoren van toepassing zou moeten zijn. In samenhang hiermee formuleert de raad onder meer de volgende aanbevelingen:

- de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting zouden geleidelijk afgebouwd moeten worden;
- het woningwaarderingstelsel zou verbeterd moeten worden en de maximaal toegestane huurprijs zou regionaal gedifferentieerd moeten worden;
- het niet-gereguleerde deel van de huurwoningmarkt zou geleidelijk uitgebreid moeten worden;
- de jaarlijkse huurverhoging zou gekoppeld moeten worden aan de ontwikkeling van de lonen;

⁹ In een eerder advies dat betrekking heeft op de grondslagverbreding van het belastingstelsel is de REA wel ingegaan op de koopsector en heeft de REA bepleit de woning fiscaal onder te brengen in box 3 en de hypotheekrenteaftrek te beëindigen. (Raad van Economische Adviseurs, 2005).

- de eigendomsneutrale woontoeslag, die in de huursector de huidige huurtoeslag vervangt en in de koopsector de fiscale tegemoetkomingen, zou gedifferentieerd moeten worden naar inkomen, huishoudensgrootte, regio en woonuitgaven.

In het advies van de VromRaad staat in tegenstelling tot de voorafgaande publicaties de borging van de betaalbaarheid wel voorop. Bij de uitwerking van de woontoeslag schetst de raad enkele hoofdlijnen en geeft aan dat nader onderzoek nodig is voor een verdere uitwerking. De aanbevelingen ten aanzien van het huurbeleid bevatten geen principiële breuk met de bestaande impliciete subsidiëring die, zoals in Romijn en Besseling (2008) is uitgewerkt, een gevolg is van het verschil tussen markthuurl en vraaghuur. Bovendien zoekt de raad het ijkpunt voor de bepaling van de hoogte van de woontoeslag in de feitelijke woonuitgaven, en niet in de gebruikskosten van de woning. In het voorafgaande is echter betoogd dat voor de bepaling van de omvang van de subsidiëring de gebruikskosten wel het ijkpunt dient te zijn, om te voorkomen dat er impliciete subsidiëring plaats vindt die niet effectief is.

Het kader

Bij de uitwerking van een beter functionerende markt voor woondiensten is het zinvol onderscheid te maken tussen:

- de imperfecties van de markt voor woondiensten;
- de borging van de betaalbaarheid.

Wat betreft het eerste punt gaat het met name om mogelijke ongewenste vormen van risicoselectie en het 'hold up' probleem. Risicoselectie kan zich voordoen bij de hypotheekverstrekking aan eigenaar-bewoners en door verhuurders ten aanzien van huurders. Deels kan risicoselectie voortvloeien uit daadwerkelijk bestaande risico's, deels uit vermeende risico's en ongefundeerde discriminatie. Het laatste zou in ieder geval zo veel mogelijk voorkomen moeten worden. Omdat in de praktijk de ene categorie risico's niet goed te onderscheiden is van de andere, is er veel voor te zeggen om iedere vorm van risicoselectie, mede op grond van een publiek belang, als ongewenst te bestempelen. Dit vraagt om een rol van de overheid als marktmeester die via verbodsbepalingen en sancties risicoselectie zo veel mogelijk voorkomt. Hiervoor is op zich geen subsidie noch een institutioneel arrangement als een woningcorporatie vereist.

De andere imperfectie, het 'hold up' probleem, is een belangrijke reden om een vorm van huurdersbescherming te laten voortbestaan (zie ook Arnott, 2003). Volledige liberalisatie van de huurwoningmarkt zonder enige regulering van de prijsvorming is op grond van het 'hold up' probleem dus ongewenst. Deze vorm van huurdersbescherming impliceert echter niet dat het huurniveau structureel lager is dan het marktconforme huurniveau. Uit de noodzaak van huurdersbescherming vloeit niet de noodzaak van subsidiëring voort. Met huurdersbescherming dient te worden voorkomen dat de verhuurder misbruik maakt van de afhankelijke positie van de huurder vanwege de hoge materiële en immateriële kosten die een (gedwongen) verhuizing met zich brengt. Ook hiervoor is alleen een marktmeester nodig die prijsregulerende maatregelen treft, die op alle verhuurders van toepassing is.

De borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen is in feite de enige grondslag vanuit het publieke belang om de woonconsumptie te subsidiëren. Als startpunt voor een beter functionerende woningmarkt, wordt daarom het uitgangspunt genomen geen subsidie 'tenzij'. En dat 'tenzij' heeft dan in principe alleen betrekking op het borgen van de betaalbaarheid voor de lage inkomensgroepen. Een belangrijke complicatie bij de realisatie van dit uitgangspunt is dat het, al dan niet geleidelijk, afbouwen van de bestaande, generieke subsidiëring asymmetrisch uitwerkt in beide eigendomssector. Bij een afbouw van de generieke subsidiëring doen zich de volgende asymmetrieën voor:

- in de koopsector daalt de prijs van de woning; in de huursector stijgt de prijs van de woning;
- de nieuwbouw van huurwoningen wordt aantrekkelijker; de nieuwbouw van koopwoningen juist niet;
- in de koopsector komt vermindering van de subsidiëring in eerste instantie ten goede aan de overheid; in de huursector via een hoger huur-niveau in eerste instantie ten goede aan de verhuurders.

Deze asymmetrieën bemoeilijken de uitvoering van een afbouwscenario.

Het feit dat in de koopsector de prijs van de woning daalt bij een afbouwscenario heeft onder meer consequenties voor de vermogenspositie van de eigenaar. De invloed op de vermogenspositie is relatief het grootst bij eigenaar-bewoners met een relatief hoge schuld. De schuld zal immers niet verminderen met de prijsdaling van de koopwoning. De prijsdaling komt daarmee volledig ten laste van het eigen vermogen in de eigen woning. Eigenaar-bewoners met een 'loan to value' ratio van meer dan 80% zullen in een afbouwscenario het risico lopen dat het eigen vermogen in de eigen woning zelfs negatief wordt. De recente koopstarters zijn in deze categorie sterk vertegenwoordigd. Dit behoeft op zich nog geen betaalbaarheidsproblemen op te leveren, de 'loan to income' ratio wordt er immers niet door beïnvloed, maar zal wel de verhuismogelijkheden sterk belemmeren. Deze consequenties van een afbouwscenario in de koopsector nopen tot een zeer geleidelijke afbouw van de subsidiëring, waardoor de inflatie een verdampende werking kan hebben op (een deel van) de problematiek.

Wat betreft het effect op de nieuwbouw van woningen zijn er tegengestelde effecten en het saldo is niet duidelijk. Momenteel bestaat circa $\frac{2}{3}$ van de nieuwbouw uit koopwoningen en $\frac{1}{3}$ uit huurwoningen. Dat in absolute aantallen (in eerste instantie) de nieuwbouw van koopwoningen bij een afbouwscenario van de subsidiëring meer afneemt dan de nieuwbouw van huurwoningen toeneemt, waardoor het saldo negatief wordt, is bij die verhouding niet uit te sluiten. Het valt te overwegen om flankerend aan de afbouw van de generieke subsidiëring van de woonconsumptie, de bouw van koopwoningen in een overgangsfase te subsidiëren om de nadelige consequenties voor de woningbouwmarkt te verminderen. Deze tijdelijke subsidie is vooral bedoeld om het aanpassingsproces op de grondmarkt te faciliteren. Doordat bij een afbouwscenario de prijs van huurwoningen op basis van een voortgezette exploitatie juist stijgt, is de noodzaak om de bouw van huurwoningen te stimuleren naar verwachting niet aanwezig.

Dat de voordelen van een opheffing van de subsidiëring in de huursector in eerste instantie ten goede komen aan de verhuurders, belemmert een afbouwscenario omdat de middelen niet beschikbaar komen voor een 'terugsluis' door de overheid. Met 'terugsluis' wordt bedoeld dat de lastenverhoging, die het gevolg is van de afbouw van de subsidiëring, weer in een of andere vorm aan de consumenten wordt teruggegeven, waarmee de totale koopkracht van de huishoudens niet verandert. In de koopsector kan de lastenstijging, die het gevolg is van de afbouw van de subsidiëring, volledig aan de eigenaar-bewoners worden 'teruggegeven'; deels in de vorm van een specifieke subsidie ten behoeve van de betaalbaarheid, deels via belastingverlaging. Hiermee is de mogelijkheid van een 'terugsluis' aanwezig. Zonder een 'terugsluis' van (het merendeel van) de opbrengsten van een hoger huurniveau aan de huurders, is de uitvoering van een afbouwscenario zeer lastig, zo niet onmogelijk. Een marktconform huurniveau komt vooral ten goede aan de woningcorporaties. Uitgaande van de exploitatiewaarde van het woningbezit zal de vermogenspositie van de woningcorporaties sterk toenemen. Nu is de woningcorporatie er ten behoeve van de publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting. In de huidige situatie komt de taakvervulling mede tot uiting in een lager huurniveau. Als dat bij een afbouwscenario steeds minder het geval is, ligt het in de rede om de extra middelen die bij de woningcorporaties beschikbaar komen door de afbouw van de subsidiëring, (nagenoeg) volledig aan te wenden voor de (extra) subsidiëring die nodig is voor het borgen van de betaalbaarheid.

In een experiment van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), *Huur op Maat*, is deze beleidslijn uitgewerkt (Vos, 2008). De aan het experiment deelnemende corporaties vragen marktgeoriënteerde huren en de extra inkomsten die hiermee worden gegenereerd, worden ingezet om de betaalbaarheid voor de lagere en midden inkomensgroepen te verbeteren. Een belangrijk nadeel van dit experiment is dat het wordt uitgevoerd in de situatie dat de subsidiëring in de koopsector niet afgebouwd wordt. In het voorafgaande is uiteengezet dat de subsidiëring in de koopsector een fors verhogend effect heeft op de markthuren. Door het experiment op dit moment uit te voeren en marktgeoriënteerde huren te vragen, dreigt de ongesubsidieerde huurder met deze hogere huren benadeeld te worden. De in het experiment gerealiseerde 'terugsluis' van de middelen die beschikbaar komen door in de huursector de subsidiëring af te bouwen, is voor de gehele corporatiesector echter niet vanzelfsprekend. Wellicht dat, aansluitend op het SEV-experiment, de oplossing gevonden kan worden in een onlosmakelijke koppeling tussen enerzijds het verhogen van het huurniveau naar de markthuur en anderzijds de verplichte 'terugsluis' van de extra huurinkomsten die daarvan het resultaat zijn.

Richting

Het gaat enerzijds om de vormgeving van een afbouwscenario voor de huidige generieke subsidiëring van de woonconsumptie en anderzijds om een opbouwscenario voor een op de betaalbaarheid gerichte woonbijdrage.

Wat betreft het afbouwscenario komen de volgende uitgangspunten in aanmerking. De gebruikskosten vormen de prijs die de bewoner in principe voor zijn woonconsumptie betaald, zowel in de koop- als in de huursector. Als dat het geval is, is er geen subsidiëring meer. In de koopsector impliceert een prijs gelijk aan de gebruikskosten dat de hypotheekrenteaf trek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting worden afgeschaft. In de huursector impliceert een prijs gelijk aan de gebruikskosten dat de prijsverlagende invloed van de huurregulering en die van het verhuurdersgedrag verdwijnen. De huidige huurtoeslag maakt ook onderdeel uit van de subsidiëring in de huursector, maar neemt een aparte positie in omdat deze subsidie juist wel gericht is op de betaalbaarheid van het wonen voor lagere inkomensgroepen. Er is daarom geen reden om deze subsidie af te schaffen. Verderop komt nog aan de orde dat aanpassing wel nodig is. Een apart punt vormt de wijze waarop de vermogensrendementsheffing (box 3) wordt toegepast op het vermogen dat de eigenaar-bewoner in zijn woning heeft. Op dit moment wordt dit vermogen niet belast in box 3. Een neutraal belastingregime brengt met zich dat ook dat vermogen in box 3 zou dienen te vallen. Een pleidooi voor een specifieke basisvrijstelling voor het vermogen in de eigen woning van bijvoorbeeld € 300.000 (Stevens, 2008), past niet bij een overheidsbeleid dat de keuze tussen kopen of huren niet wenst te beïnvloeden. Als overgangsmaatregel kan deze specifieke vrijstelling een zinvolle rol vervullen. In een eindsituatie is er geen reden om aan de eigenaar-bewoner een hogere vrijstelling te geven dan aan de huurder. Dit afbouwscenario komt overeen met hetgeen in eerdere genoemde publicaties ook is bepleit.

Het opbouwscenario heeft betrekking op het borgen van de betaalbaarheid van het wonen. De vormgeving hiervan is in potentie complexer. Bovendien spelen politieke keuzes een grote rol. Het gaat hier immers om de uitwerking van het publieke belang dat aan de betaalbaarheid van het wonen wordt toegekend. In de huursector bestaat er al een huurtoeslagregeling, waarop kan worden voortgebouwd. In de koopsector is er geen equivalente regeling voor lagere inkomensgroepen. Er is alleen een beperkte subsidiëring voor koopstarters. Wanneer de prijs van de woonconsumptie in principe gelijk is aan de gebruikskosten, is de noodzaak van een woonbijdrage nog sterker aanwezig dan nu het geval is. De bestaande huurtoeslagregeling die afgestemd is op het huidige huurniveau, volstaat dan niet. Ook het bereik zal groter worden.

Wanneer met allerlei factoren rekening wordt gehouden ontstaat snel een complexe vaststelling van de woonbijdrage, zoals ook blijkt uit de aanbevelingen van de VromRaad (2007). Om de eenvoud te behouden zouden de volgende uitgangspunten gehanteerd kunnen worden:

- de hoogte van de woonbijdrage is onafhankelijk van de keuze voor koop of huur; hierin komt tot uiting dat er geen publiek belang is wat betreft die keuze;
- bij de bepaling van de hoogte van de woonbijdrage kan worden aangesloten bij de huidige huurtoeslagregeling;

- de stijging van het gemiddelde huurniveau naar de markthuur in het afbouwscenario dient gepaard te gaan met 'neutrale' aanpassing van de huurtoeslag; dit is mogelijk door de huurtoeslag te laten stijgen met hetzelfde nominale bedrag als de stijging van het gemiddelde huurniveau;
- als gevolg van de stijging van het gemiddelde huurniveau zal ook het bereik van de bijdrageregeling dienen toe te nemen; hiervoor kan de 'quotelijn'¹⁰ van de huidige huurtoeslageregeling worden doorgetrokken waardoor meer inkomens in aanmerking komen voor een woonbijdrage;
- uitgaande van een markthuur, die gelijk is aan de gebruikskosten, en van de vaste relatie tussen gebruikskosten en de prijs van een woning, kan de woonbijdrage die de eigenaar-bewoner ontvangt, afgeleid worden van de woonbijdrage die de huurder ontvangt;
- via een vermogenstoets dient de hoogte van de woonbijdrage te worden verlaagd naarmate het huishouden over meer eigen vermogen beschikt.

Bij deze benadering wordt de hoogte van de woonbijdrage geënt op de gebruikskosten van de woning, zowel in de koop- als in de huursector. De hoogte van de woonbijdrage wordt weliswaar in eerste instantie ontleend aan de bestaande huurtoeslageregeling van de huursector, maar is ook toepasbaar in de koopsector, omdat de gebruikskosten in beide sectoren het 'subsidieeloze' ijkpunt vormen. Mogelijke verschillen tussen de hoogte van de gebruikskosten in de koop- ten opzichte van de huursector blijven hierbij, zoals in het voorafgaande is uiteengezet, verder buiten beschouwing. De vermogenstoets dient te voorkomen dat er een woonbijdrage wordt vertrekt als het huishouden, al dan niet in de eigen woning, een vermogen heeft. Hiermee wordt bereikt dat koopstarters zonder eigen vermogen een woonbijdrage kunnen ontvangen, die niet gekort is maar wel geleidelijk afgebouwd wordt naarmate het eigen vermogen toeneemt. Voor huurders met een eigen vermogen is hetzelfde van toepassing. Bij een gelijk inkomen, een gelijke prijs van de woning en een gelijk vermogen, ontvangt een eigenaar-bewoner en een huurder eenzelfde woonbijdrage. Op deze wijze is er sprake van eigendomsneutraliteit in de wijze waarop de overheid de betaalbaarheid van het wonen vorm geeft.

6.9 Slotbeschouwing

Het afbouwen van de huidige zeer omvangrijke subsidiëring van de woonconsumptie is een zeer ingrijpend en langdurig proces. De marktverstoring die onder meer tot uiting komt in het consumptiepatroon en in het prijsniveau van de woningen, laat zich niet gemakkelijk herstellen. Een geleidelijk aanpassingsproces is nodig om te grote schokken die een zichzelf versterkende werking kunnen hebben, te voorkomen. Via het geschetste afbouwscenario voor de huidige sub-

¹⁰ De 'quotelijn' legt een relatie tussen de hoogte van het inkomen en het percentage van het inkomen dat het huishouden aan wonen dient te besteden. Bij een gelijkblijvende 'quotelijn' en hogere omvang van de woonbijdrage, is het nodig de 'quotelijn' te verlengen om een goede aansluiting te behouden tussen huishoudens met en zonder een woonbijdrage.

sidiëring komen middelen beschikbaar. Deze middelen zijn deels nodig voor het verstrekken van de woonbijdragen voor eigenaar-bewoners en huurders, waarmee het publieke belang van de betaalbaarheid van het wonen kan worden geborgd. Aangezien naar verwachting de subsidiëring via de woonbijdragen minder middelen vergt dan de huidige subsidiëring, zijn er ook middelen beschikbaar voor een belastingverlaging. Op deze wijze kan worden bereikt dat ondanks de afbouw van de bestaande subsidiëring, het besteedbaar inkomen inclusief subsidiëring, gelijk blijft. Enige herverdeling zal echter niet uit te sluiten zijn. Het is plausibel dat er een herverdeling plaats vindt van hoge inkomens naar lage inkomens en een herverdeling van bewoners met een relatief hoge woonconsumptie, naar huishoudens met een relatief lage woonconsumptie. Hier staat tegenover dat met de hier geschetste scenario's de grootschalige subsidiëring, voor zover die onnodig is, wordt beëindigd en een beter werkende markt voor woondiensten het te verwachten eindresultaat zal kunnen zijn.

Referenties

- Arnott, R. (2003) Tenancy rent control, *Swedish Economic Policy Review* 10, pp. 89-121.
- Boelhouwer, P., M.E.A. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries (2001) *Koop-prijsonwikkeling en de fiscale behandeling van de eigen woning*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Briene, M., B. de Graaf, A. Meijer en A. Zweedijk (2005) *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*, Rotterdam: Ecorys.
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2007) *Sectorbeeld woningcorporaties: verslagjaar 2006*, Naarden: CFV.
- Conijn, J.B.S. (1995) *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Conijn, J.B.S. (2006) *Dansen op de vulkaan*, Oratie, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Conijn, J.B.S., K.C.M. Leidelmeijer en J. Neele (2004) Voornemen tot verhoging huurstijging mist grond, *Economisch Statistische Berichten*, 30 april 2004, pp. 201 – 203.
- Conijn, J.B.S. en M.G. Elsinga (1998) *Kopen of huren, hoe financieel te vergelijken?*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Conijn, J.B.S. en G. Marsman (2004) *Betaalbaarheid van het wonen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (2007) *Beperking hypotheekrenteaftrek. Gevolgen voor de bouwproductie en de woningmarkt*, Amsterdam: EIB.
- Elsinga, M.G. en J.B.S. Conijn (2001) *Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens*, Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt 31, Delft: OTB.
- Elsinga, M.G., M. Haffner en H. van der Heijden (2008) *Idealen van woonbeleid. Legitimatie en financiering*, Rotterdam: SEV / De Vernieuwde Stad
- Elsinga, M.G. en J. Hoekstra (2004) *De betekenis van eigenwoningbezit*. Den Haag: VromRaad.
- Ewijk, C. van, M.A. Koning, M.H.C. Lever en R.A. De Mooij (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Bijzondere publicatie 62, Den Haag: CPB.
- Floor, J.W.G. (1971) *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings (2006) *Een nieuw fundament. Borging publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO.
- Glaeser, E.L. en J.M. Shapiro (2002) *The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction*, NBER Working Paper 9284, Cambridge: NBER.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005) *Wonen in het groene veld*, Den Haag.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebregt (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB-Document 128, Den Haag: CPB.

- Ministerie van Financiën (1981) *Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16.668, nrs. 2-3.
- Ministerie van VROM (2006) *Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*, Den Haag: VROM.
- Raad van Economische Adviseurs (2005) *De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.300, nr. 33.
- Raad van Economische Adviseurs (2006) *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30.507, nr. 2.
- Romijn, G. en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, CPB-Document 168, Den Haag: CPB.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1981) *Profijt van de overheid in 1977*, Sociale en Culturele Studies 1, Den Haag: SCP.
- Stevens, L.G.M. (2008) *Naar een solidaire participatiemaatschappij*, Willem Drees Lezing 2008, Deventer: Kluwer.
- Swank, J., J. Kakes en A. Tieman (2002) *The housing ladder, taxation, and borrowing constraints*, DNB Working Paper No. 2002/9, Amsterdam: DNB
- Teulings, C. , A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Vermeulen, W, en J. Rouwendal (2007) *Housing supply in the Netherlands*, CPB Discussion Paper No. 87, Den Haag: CPB.
- Vos, M. (2008) *Huur op Maat: opmaat naar een nieuwe woontoeslag*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2008/4, pp. 17-21.
- VromRaad (2004) *Op eigen kracht. Woningbezit in Nederland*. Advies 044, Den Haag: VromRaad.
- VromRaad (2007) *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064, Den Haag: VromRaad.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: SDU Uitgevers.
- White, M.J. en L.J. White (1977) *The tax subsidy to owner-occupied housing: who benefits?*, *Journal of Public Economics* 3, pp. 111 – 126.