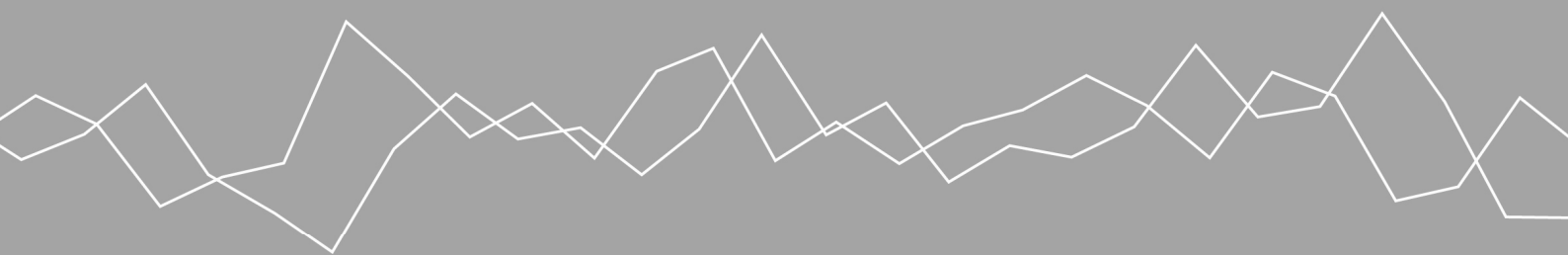


Een nieuw fundament. Borging van publieke  
belangen op de woningmarkt



seo economisch onderzoek



Amsterdam, mei 2006  
In opdracht van het ministerie van Economische Zaken

## Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt

drs. Bert Hof  
prof. dr Carl Koopmans  
prof. dr Coen Teulings



seo economisch onderzoek

*“De wetenschap dat het goed is”*

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 899

ISBN 10 90-6733-342-5

ISBN 13 978-90-6733-342-9

Copyright © 2006 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	i
Summary .....	vii
1 Inleiding.....	13
1.1 Achtergrond.....	13
1.2 Afbakening.....	13
1.3 Leeswijzer.....	14
2 Motieven voor overheidsingrijpen.....	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Complexe externe effecten op de woningmarkt .....	18
2.3 Schaaffecten en marktmacht.....	19
2.3.1 Agglomeratie-effecten.....	20
2.3.2 Schaalvoordelen (buurt)onderhoud, renovatie .....	25
2.3.3 Marktmacht.....	25
2.3.4 Schaalvoordelen en marktmacht: samenvatting .....	25
2.4 Externe effecten in engere zin: woningkwaliteit, segregatie, milieu, arbeidsmarkt.....	26
2.4.1 Externe effecten van verbetering kwaliteit panden.....	26
2.4.2 Externe effecten van ruimtelijke segregatie.....	27
2.4.3 Externe effecten: open ruimte en natuur.....	29
2.4.4 Externe effecten op de arbeidsmarkt .....	29
2.4.5 Samenvatting: externe effecten in engere zin en motieven voor overheidsingrijpen .....	30
2.5 Heterogene kwaliteit: averechtse selectie en risicoselectie.....	31
2.6 Conclusies .....	32
3 Effecten van overheidsingrijpen .....	35

3.1	Hypotheekrenteaftrek .....	35
3.2	Ruimtelijke beperkingen .....	41
3.3	Huurprijsregulering .....	42
3.4	Huurtoeslag.....	45
3.5	Corporaties .....	47
3.5.1	Doelen van corporaties.....	47
3.5.2	Effecten van corporaties .....	49
3.5.3	Toezicht op corporaties.....	52
3.5.4	Corporaties: conclusies .....	53
3.6	Totaalbeeld.....	53
4	Woningmarktbeleid voor de toekomst .....	57
4.1	Inleiding.....	57
4.2	Huurwoningen .....	57
4.3	Koopwoningen .....	62
4.4	Grond .....	66
4.5	Een nieuwe woningmarkt: samenvatting en effecten.....	67
5	Transitie.....	73
5.1	Inleiding.....	73
5.2	Een actoranalyse van beleidswijzigingen .....	74
5.2.1	Huidige woningbezitters en zittende huurders .....	74
5.2.2	Toekomstige woningbezitters en huurders .....	76
5.3	Huurtoeslag en huurprijsregulering .....	78
5.4	Corporaties .....	79
5.4.1	Hoofdrichtingen voor hervorming.....	79
5.4.2	Tijdpad.....	80
5.4.3	Gevolgen voor huurders.....	80
5.5	Beperking van de hypotheekrenteaftrek .....	80
5.5.1	Buitenlandse ervaringen.....	80

5.5.2	Bestaande gevallen ontzien .....	81
5.5.3	Mogelijke varianten .....	82
5.5.4	Spreading in de tijd.....	84
5.5.5	Timing .....	84
5.5.6	Hypotheekrenteaftrek: conclusies.....	84
5.6	Overdrachtsbelasting .....	85
5.7	Grondbeleid.....	85
6	Conclusies .....	87
6.1	Inleiding.....	87
6.2	Publieke belangen .....	87
6.3	Huidig ingrijpen en hervormingsvoorstellen .....	88
6.4	Gevolgen van een ander beleid .....	88
6.5	Transitie.....	89
	Literatuurlijst.....	91





## Samenvatting

De overheid stuurt de woningmarkt intensief bij. Dit beleid raakt vrijwel alle Nederlanders en er zijn tientallen miljarden euro's mee gemoeid. Huurders, woningbezitters, belastingbetalers, gebruikers van open ruimte en andere betrokkenen hebben vaak tegengestelde belangen. Het is dan ook niet verbazend dat over dit beleid een permanente maatschappelijke discussie plaatsvindt. SEO Economisch Onderzoek heeft in opdracht van het ministerie van Economische Zaken een analyse uitgevoerd van de woningmarkt op langere termijn, waarin de gewenste rol van de overheid centraal staat.

## Publieke belangen

Het optreden van de overheid is gericht op het borgen van publieke belangen: zaken die niet automatisch door een vrije markt worden bereikt. Conform de “Calculus van het publieke belang” van Teulings, Bovenberg en Van Dalen gaan we in eerste instantie - als gedachtenexperiment - uit van een woningmarkt zonder overheidsingrijpen. Dit is geen normatief uitgangspunt, maar een analysetechniek die helder maakt welke ongewenste uitkomsten in een vrije markt zouden optreden. Vervolgens gaan we na of en hoe overheidsingrijpen deze ongewenste effecten zou kunnen verkleinen.

Volgens de ‘Calculus’ zijn er publieke belangen als er complexe externe effecten optreden. Externe effecten treden op als geen rekening wordt gehouden met de nadelen of voordelen van eigen gedrag op anderen. Complexe externe effecten kenmerken zich bovendien door een groot aantal betrokkenen. In dergelijke situaties is er sprake van marktfalen. Overigens is overheidsingrijpen in deze situaties niet altijd welvaartshogend. Het is van belang dat de baten van het ingrijpen de kosten overtreffen. Zo niet, dan is het overheidsfalen groter dan het marktfalen.

Andere motieven voor overheidsingrijpen zijn herverdeling van inkomen en paternalisme. De gewenste mate van herverdeling is primair een politieke kwestie; wel zijn sommige vormen van herverdeling efficiënter dan andere. Paternalisme veronderstelt dat de betrokkenen (bijvoorbeeld huurders, kopers) hun eigen belangen niet goed kunnen behartigen; dit blijkt in de praktijk moeilijk aan te tonen. Daarom gaat dit rapport vooral over complexe externe effecten.

Er zijn drie hoofdsorten complexe externe effecten: schaaffecten en marktmacht; externe effecten in engere zin; en asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit.

### *Schaaffecten en marktmacht*

Op de woningmarkt zijn schaaffecten verbonden aan de omvang van steden en aan de dichtheid van bebouwing. Als veel mensen dicht bij elkaar wonen, worden economische voordelen geboekt in de productie (veel potentiële werknemers dichtbij) en door een groter aanbod van voorzieningen (bijvoorbeeld winkels, restaurants). Bij een grote concentratie kunnen daarentegen ook congestie en crowding externalities (bijvoorbeeld geluidhinder) optreden. Helaas is nog nauwelijks bekend hoe deze tegengestelde effecten zich tot elkaar verhouden. Daarom is er (nog) geen goede basis voor beleidsaanbevelingen rond schaaffecten op stedelijk niveau. Bij onderhoud en renovatie van panden is er op straat- en buurtniveau wel een duidelijk schaalvoordeel. Deze effecten kunnen deels door

marktpartijen zelf worden gerealiseerd. In situaties met veel partijen kan gemeentelijke coördinatie gewenst zijn.

Op de huurmarkt kan marktmacht ontstaan door het hold up probleem: huurders kunnen huurverhogingen niet zomaar weigeren vanwege de kosten verbonden aan verhuizen (onder andere zoekkosten en verhuiskosten). Ook zouden huurders onvoldoende in hun huis kunnen gaan investeren uit angst dat verhuurders de vruchten van die investeringen middels huurverhoging zullen afromen. Wel optimaal is het opstellen van huurcontracten voor de volledige huurperiode in constante reële prijzen (een soort van huurbescherming). Dit betekent dat een nieuw contract voor een zittende huurder slechts verhoogd mag worden met de inflatie. Deze huurbescherming kan door de overheid worden afgedwongen, al is het niet helemaal duidelijk of de externe effecten complex genoeg zijn: in een vrije markt zouden huurders hierover mogelijkterwijs zelf kunnen onderhandelen met verhuurders.

### ***Externe effecten in engere zin***

Onderhoud en verbetering van panden kan een positief effect hebben op de rest van de buurt of stad. Bovendien geldt dat als alle panden in een buurt verbeteren, het effect groter kan zijn. Empirische bewijzen van significante effecten zijn echter mager. Voor zover er positieve externe effecten zijn, kan er reden zijn om (groot) onderhoud en verbetering van panden te subsidiëren of voor (bescheiden) coördinatie vanuit de overheid. Ook eigen woningbezit kan positieve externe effecten hebben op de omgeving. Dit kan een reden zijn voor een (beperkte) subsidie. Daarnaast zouden er minimale eisen aan bijvoorbeeld veiligheid en geluidsisolatie kunnen zijn.

Het tegengaan van sterke segregatie lijkt een publiek belang te zijn, maar er zijn aanwijzingen dat kenmerken van individuen een belangrijkere rol spelen bij sociaal-economische uitkomsten dan de plaats waar zij wonen.

Open ruimte en natuur vormen een publiek belang, omdat ze door marktpartijen niet optimaal kunnen worden aangeboden. Het bouwen van een huis in een natuurlijke of open omgeving heeft bijvoorbeeld invloed op de belevingswaarde van anderen. Dit externe effect rechtvaardigt overheidsingrijpen, met bijvoorbeeld heffingen of rantsoenering van ruimte (ruimtelijke ordening).

Een mogelijk negatief effect van huizenbezit is minder mobiliteit op de arbeidsmarkt (lock-in effect). Daar tegenover staat meer ‘job commitment’. Het is echter de vraag of dit externe effecten zijn, omdat kopers en huurders deze effecten zelf kunnen meewegen in hun keuzes. Er lijken daarom vanuit de arbeidsmarkt weinig redenen te bestaan om qua beleid voor woningbezit dan wel huur te kiezen.

### ***Asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit***

De kwaliteit van woningen verschilt (heterogene kwaliteit) en is voor kopers en huurders niet altijd makkelijk waarneembaar (asymmetrische informatie). Grote problemen samenhangend met averechtse selectie op de woningmarkt (leidend tot een lagere woningkwaliteit) lijken evenwel niet snel op te treden. Wel kunnen transactiekosten worden verlaagd door duidelijke rechten en plichten bij koop en huur vast te stellen, en bijvoorbeeld door minimumeisen aan moeilijk observeerbare woningkwaliteit op te leggen.

Op de huurwoningmarkt kan daarnaast risicoselectie een probleem vormen: verhuurders kunnen ‘slechte risico’s’ – bijvoorbeeld mensen met een laag en/of onzeker inkomen – uitsluiten van huur. De overheid zou regels met betrekking tot woonruimteverdeling kunnen opstellen om de toegankelijkheid te

bevorderden. Dit is geen complex extern effect maar een verdelingsvraagstuk, waarbij risicosolidariteit leidt tot herverdeling (richting ‘slechte risico’s’).

## Het huidige overheidsingrijpen

Het stimuleren van eigen woningbezit door wordt tot op zekere hoogte ondersteund doordat er (beperkte) publieke belangen in het spel zijn. De omvang van de hypotheekrenteaftrek is echter veel groter dan de omvang van de publieke belangen. Uit een analyse blijkt dat de hypotheekrenteaftrek geen effectief middel vormt om woningbezit te stimuleren, omdat de aftrek de prijs van koopwoningen sterk verhoogt als het aanbod van woningen slechts in beperkte mate reageert op prijsprikkels. Hierdoor is het uiteindelijke effect op de netto woonlasten van kopers per saldo beperkt. Ook herverdeling naar lagere inkomens lijkt niet door de hypotheekrenteaftrek te worden bewerkstelligd: vooral de omvang en kwaliteit van duurdere koopwoningen wordt er door vergroot. Het belangrijkste effect van de hypotheekrenteaftrek treedt op in de arbeidsmarkt: de aftrek leidt tot hogere belastingtarieven, die zowel de werkgelegenheid als de neiging tot werken verkleinen. Dit leidt tot een aanzienlijk welvaartsverlies van naar schatting zo'n 2 miljard euro per jaar.

De ruimtelijke ordening is erop gericht om woningbouw te concentreren op een beperkt aantal locaties. Ruimtelijke concentratie sluit aan bij positieve externe effecten van agglomeratie en van open ruimte en natuurgebieden. Daar staat tegenover dat de ruimtelijke beperkingen de arbeidsmarkt minder flexibel maken, met name in de Randstad. Ook zijn de ruimtelijke beperkingen zodanig restrictief dat er hoge maatschappelijke kosten door ontstaan; tentatieve cijfers geven aan dat de woningprijzen in Amsterdam daardoor met gemiddeld 73.000,- euro worden verhoogd.

De huurprijsregulering verbetert de betaalbaarheid van woningen; het doel is het bereiken van een verdelingseffect (en mogelijk ook paternalisme). Door de regulering ontstaat echter een woningtekort, dat in een vrije markt niet zou optreden. Ook wordt een groot deel van de betaalbare woningen bezet door mensen met een hoger inkomen. Dit leidt tot wachtlijsten, bouw van te veel goedkope woningen en een minder flexibele arbeidsmarkt. Ook de huurtoeslag (voorheen: huursubsidie) heeft betaalbaar wonen als doel. Deze subsidie leidt echter ook tot meer vraag naar woningen, waardoor het woningtekort wordt vergroot. Bovendien kan de welvaart sterker worden verhoogd door een inkomensverhoging dan door een prijs subsidie, omdat inkomensverhoging mensen meer keuzemogelijkheden biedt. Tot slot wordt huurtoeslag gefinancierd uit belastingopbrengsten; de hoge belastingtarieven hebben een ongunstige invloed op met name de arbeidsmarkt.

Woningcorporaties zijn ontstaan als zelfstandige verenigingen die beter wonen bevorderen, met name voor lagere inkomens. Het gaat dus met name om verdelingseffecten, positieve externe effecten van woningverbetering en het voorkomen van crowding externalities. Ook kunnen corporaties risicoselectie voorkomen. In de loop van de vorige eeuw werden de corporaties steeds sterker ondersteund door de overheid. In de jaren negentig zijn de corporaties deels zelfstandiger gemaakt door toekomstige subsidies in één keer uit te keren (brutering). Corporaties profiteren daarnaast van belastingvrijstellingen, garanties en specifieke subsidies. Hierdoor wordt de concurrentie met private aanbieders beperkt. De overheidsdoelstellingen zijn weinig geoperationaliseerd en er is weinig toezicht op de efficiëntie waarmee corporaties hun activiteiten uitvoeren. Hierdoor zijn de corporaties hybride organisaties, in een vacuüm tussen overheid en markt. Dit kan leiden tot een inefficiënte aanwending van reserves en tot hoge kosten. De woningtoewijzing leidt in de praktijk slechts in beperkte mate tot de beoogde resultaten: een groot

deel van de goedkope (corporatie)woningen wordt bewoond door mensen die niet tot 'kwetsbare groepen' behoren (scheef wonen).

Hieruit kan worden geconcludeerd dat het huidige beleid verre van optimaal is vanuit een (welvaarts)economisch oogpunt. Het beleid is soms niet of weinig effectief (hypotheekrenteaftrek); de effectiviteit is soms onduidelijk (corporaties); en er is sprake van ongewenste (neven)effecten op de woningmarkt (ruimtelijke beperkingen) en op de arbeidsmarkt (hypotheekrenteaftrek, huurprijsregulering, huurtoeslag). De woningmarkt en de grondmarkt worden sterk vervormd door intensieve regulering en omvangrijke (belasting)subsidies. Met name op de huurmarkt is sprake van een stapeling van beleid: corporaties, huurprijsregulering, woonruimteverdeling en huurtoeslag. De officiële doelen van dit ingrijpen sporen maar zeer ten dele met de publieke belangen. De prijs van het ingrijpen is echter zeer hoog: er treden aanzienlijke welvaartsverliezen op, met name op de arbeidsmarkt, maar ook op de woningmarkt en de grondmarkt zelf. Tegen deze achtergrond dient het huidige ingrijpen als disproportioneel en contraproductief te worden aangemerkt.

## Woningmarktbeleid voor de toekomst

### *Huurwoningen*

Een woningmarktbeleid voor de lange termijn dat wél aansluit bij publieke belangen bestaat voor huurwoningen uit:

- minimeisen aan de kwaliteit van nieuwbouwwoningen en aan bestaande woningen, maar uitsluitend voor kwaliteitskenmerken die zich moeilijk laten observeren;
- een bescheiden subsidie op groot onderhoud en woningverbetering en een beperkte lokale coördinatie daarvan, bijvoorbeeld door het geven van informatie;
- minimale eisen aan ondermeer veiligheid en geluidsisolatie van woningen;
- lastenverlichting voor lage inkomens;
- regelgeving over de criteria die door verhuurders (niet) mogen worden toegepast bij het toewijzen van woningen;
- monitoring van eventuele (verdere) segregatie;
- afkomen en benutten van de reserves van corporaties;
- afschaffing van huurprijsregulering en huurtoeslag;
- maximering van huurstijgingen voor bestaande contracten (zittende huurders).

### *Koopwoningen*

Voor koopwoningen heeft beleid dat aansluit bij publieke belangen de volgende kenmerken:

- definiëren van de rechten en plichten bij verkoop van een woning, vooral wat betreft informatievoorziening over de kwaliteit en de aansprakelijkheid voor gebreken;
- een bescheiden subsidie voor woningverbetering;
- minimale eisen aan ondermeer veiligheid en geluidsisolatie van de woning;

- afschaffing van de hypotheekrenteaftrek; deze wordt vervangen door een beperkte subsidie op koopwoningen. Een dergelijke subsidie is overigens alleen effectief in combinatie met een minder restrictief grondbeleid (zie hieronder);
- afschaffing van de overdrachtsbelasting.

### **Grond**

Grondbeleid dat aansluit bij publieke belangen betreft:

- versoepeling van beperkingen op het bouwen in open gebieden buiten de steden;
- regels die een al te grote woondichtheid in steden voorkomen;
- ruimtelijk beleid gericht op behoud van open ruimte, natuur e.d.

### **Effecten**

Belangrijk is dat dit een totaalpakket aan maatregelen betreft. Onder een restrictief grondbeleid, bijvoorbeeld, zal een (beperkte) subsidie op koopwoningen voornamelijk de prijs van die woningen opdrijven, zodat de netto woonlasten niet of slechts in zeer beperkte mate afnemen. Een subsidie op koopwoningen heeft derhalve alleen zin onder een niet al te restrictief grondbeleid. Bovendien wordt afschaffing van beleid dat een verdelingsfunctie heeft, gecompenseerd door lastenverlichting aan de onderkant.

Als gevolg van het hier voorgestelde beleid zullen er minder relatief grote en luxe koopwoningen worden gebouwd. De huurmarkt wordt transparant en kent (vrijwel) geen wachtlijsten meer. Bovendien heeft de huurder keuze uit een groot aantal woningen, met verschillende prijzen en kwaliteiten. Wel worden de woonlasten voor huurders hoger, maar dit wordt gecompenseerd door lastenverlichting ‘aan de onderkant’. Op termijn leidt dit tot wonen in minder grote en mooie woningen. Gezien de trend naar betere woningen en kleinere huishoudens gaat het dan niet om een absolute afname, maar om ‘minder meer’. Ook wordt de prijs van nieuwbouwwoningen (koop en huur) beperkt door lagere grondprijzen (door versoepeling van beperkingen op de grondmarkt). Dit kan tevens leiden tot ruimer bouwen (grotere kavels).

Door lagere belastingtarieven en afschaffing van de huurtoeslag wordt de prikkel om te werken en geld te verdienen versterkt. Hierdoor nemen productie en werkgelegenheid met enkele procenten toe. Bovendien wordt de arbeidsmarkt flexibeler door een grotere verhuismobiliteit, zowel bij kopers als bij huurders.

## **Transitie**

Uit een actoranalyse van de effecten van de geschetste beleidswijzigingen blijkt dat de positieve effecten via belastingverlaging aan grote delen van de bevolking ten goede komen. De negatieve effecten treden echter bij specifieke groepen op: de versoering van de hypotheekrenteaftrek treft de huidige woningbezitters (vooral hogere inkomens); de afschaffing van huurprijsregulering en huurtoeslag en de afslanking van corporaties raken vooral huurders met een laag inkomen. Wel is het zo dat afschaffing van huurtoeslag en afslanking van corporaties belastingverlaging ‘aan de onderkant’ mogelijk maakt. Dit zal echter met name grote subsidieontvangers niet volledig compenseren. Daarom is een transitiepad geschetst dat deze ongunstige effecten deels wegneemt.

### ***Huurwoningen en corporaties***

Wat betreft afschaffing van huurprijsregulering is veel te zeggen voor een overgangperiode. De negatieve effecten van de afschaffing worden immers pas op termijn gecompenseerd door een groter aanbod van (eenvoudigere) huurwoningen. Daarbij verdient het aanbeveling om de jaarlijkse huurstijging bij bestaande huurcontracten te blijven maximeren (zij het op een hoger niveau dan nu), gezien genoemde 'hold up'-problemen.

Geleidelijke afschaffing van de huurtoeslag voorkomt scherpe koopkrachteffecten. Het biedt echter pas later ruimte voor belastingverlaging, tenzij de staatsschuld mag oplopen. Gedacht kan worden aan het ontzien van 'bestaande gevallen'. Er zou een overgangperiode van 15 jaar kunnen worden aangehouden, waarin de subsidie geleidelijk wordt afgebouwd.

De wijze waarop de reserves van corporaties kunnen worden 'teruggehaald', hangt af van juridische aspecten die buiten de reikwijdte van dit rapport vallen. Een optie is afroming van het kapitaal van corporaties, waarna zij zonder (hoge) reserves weer de markt op gaan. Een minder ingrijpende variant is 'opting-out'; corporaties kunnen dan zelf kiezen om het stelsel van toegelaten instellingen te verlaten, waarbij zij een 'afkoopsom' betalen. Ook heffingen op reserves of huuropbrengsten zijn denkbaar. Indien deze opties niet mogelijk zouden blijken, kan worden gedacht aan verplichte opsplitsing van corporaties in een woningbedrijf en een beleggingsfonds. Voor de afslankvariant, 'opting out' en opsplitsing lijkt een eenmalige operatie op relatief korte termijn wenselijk omdat de voordelen dan eerder worden behaald.

### ***Hypotheekrenteaf trek***

Buitenlandse ervaringen met beperking van de hypotheekrenteaf trek geven aan dat ingrepen beter niet kunnen plaatsvinden bij een hoge reële rente of tijdens een recessie. Het lijkt zinvol om bestaande woningbezitters in enige mate te ontzien, omdat zij anders grote negatieve effecten ondervinden. Te overwegen valt om wél meteen de belastingtarieven te verlagen, waardoor de staatsschuld (tijdelijk) zal oplopen. Concreet gaat het om verplaatsing van de eigen woning naar box 3, gepaard met een korting op de vermogensrendementsheffing die equivalent is met een subsidie van maximaal 10 procent op de woonlasten. Deze korting geldt ongeacht de financieringsvorm van de eigen woning. Ook voor nieuwe woningen/hypotheek/hypotheekverhogingen is een zekere fasering gewenst, om een plotselinge prijsdaling van woningen te voorkomen.

### ***Grond en ruimtelijke ordening***

Het versoepelen van de grondmarkt werkt faciliterend voor de andere wijzigingen die in dit rapport worden geschetst. De negatieve effecten van bijvoorbeeld het liberaliseren van huren worden door meer bouwgrond verkleind. Versoepeling zal - onder gelijkblijvende andere omstandigheden - leiden tot lagere grondprijzen, lagere woningprijzen, meer huurwoningen en grotere kavels. Daar waar de beperkingen het meest knellen (met name de Randstad) lijkt versoepeling het meest gewenst. Het verdient aanbeveling om per locatie een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren. Daarin worden de voordelen van meer bouwgrond (meer woningen) op één noemer gebracht met de nadelen (bijvoorbeeld het verlies aan open ruimte).

## Summary

The government takes an active role in steering the housing market, a policy that affects almost all Dutch citizens and involves tens of billions of euros. Renters, homeowners, taxpayers, individuals who make use of public spaces and others often have opposing interests. It is no surprise, consequently, that this policy is a source of continual discussion in society. On request of the Ministry of Economic Affairs SEO Economic Research has made an analysis of the long-term housing market, focusing on the desired role of government.

## Public interests

Steps taken by the government are aimed at guaranteeing public interests, matters that are not automatically achieved by a free market. Following the “Calculus of public interest” of Teulings, Bovenberg and Van Dalen we assumed - as a mental exercise – a housing market without any government intervention. This is not a normative starting point, rather an analysis technique that reveals what undesired results would occur in a free market. After that we examined whether and how government measures can reduce such undesired effects.

According to the ‘Calculus’, public interests occur when there are complex external effects, which arise when no account is taken of the advantages or disadvantages that an individual’s behaviour has for others. Complex external effects are characterized by large numbers of people; in such situations market failures are present. Government interventions in such situations do not always work for the good of society. It is important that the benefits of the intervention be greater than the costs, and if that is not the case, government failures are greater than those of the market.

Other reasons for government interventions have to do with the redistribution of wealth and paternalism. The desired level of redistribution is primarily a political question, although some forms of redistribution are more efficient than others. Paternalism assumes that the parties involved (e.g. renters, buyers) cannot see to their own interests, but this is difficult to prove in actual practice, which is why this report concerns primarily complex external effects.

There are three main types of complex external effects: scale effects and market power, external effects in the more narrow sense of the term, and asymmetrical information about heterogeneous quality.

### *Scale effects and market power*

Scale effects in the housing market are related to city size and population density. If many people live closely together, there are economic advantages in production (many potential employees live nearby) and more facilities (shops and restaurants for example); on the other hand, a greater concentration can also result in congestion and crowding externalities (noise hindrance for example). Little is known at the moment, unfortunately, about the relationship of these opposing effects, which is why to this date there is no sound basis for policy recommendations concerning scale effects on the urban level. There is a clear scale advantage in the case of building maintenance and renovation on the street and neighbourhood

level. These effects can be partially realized by market parties themselves; in situations involving many parties municipal coordination may be desirable.

Market power may come into being in the rental market as a result of the hold-up problem: renters cannot simply refuse rental increases due to the cost of moving (e.g. looking for a new house and removal costs). Renters may also under-invest in their homes out of the fear that the landlords will skim off the benefits of their improvements through higher rental prices. The best method is rental contracts for the whole rental period at constant real prices (a sort of rental protection) in which a new contract for an existing renter can only raise the rent in keeping with inflation. The question is whether the government should enforce this (that is to say whether the external effects are complex enough) because in a free market renters can negotiate this themselves with landlords.

### ***External effects in the more narrow sense***

The maintenance and improvement of buildings can have a positive effect on the rest of the neighbourhood or city; moreover, if all of the buildings in a neighbourhood are improved, the effect can be even greater. Empirical proof of significant effects is not great however; insofar as external effects do exist, it may be worthwhile to subsidize (substantial) maintenance and improvements of buildings or to undertake (modest) government coordination. Private ownership can also have positive external effects for the neighbourhood which may be a reason for (limited) subsidy. There should perhaps also be minimum requirements for such things as safety and noise insulation.

One of the perceived public interests is combating strong segregation, but there are indications that individual characteristics play a greater role in socio-economic outcomes than the place where people live.

Public space and nature are a public interest because they cannot be offered optimally by market parties. The construction of a house in a natural or open setting affects the experience of others. This external effect justifies government actions, for example taxes or the allotment of space (land use planning).

A possible negative effect of homeownership is reduced mobility in the labour market (lock-in effect), although on the other hand it contributes to increased job commitment. The question is, however, whether these are really external effects because buyers and renters can weigh these effects themselves when they make their choices. There would seem to be little reason from the point of view of the labour market to choose a policy for homeownership or rental.

### ***Asymmetric information about heterogeneous quality***

The quality of houses varies (heterogeneous quality) and it is not always easy for buyers and renters to distinguish this (asymmetric information). Great problems related to adverse selection in the housing market (leading to lower living quality) do not seem to occur however. It is possible, nonetheless, to lower transaction costs by establishing clear rights and responsibilities for purchase and rental and by imposing such things as minimum requirements for housing quality aspects that are difficult to perceive.

In the rental market, there can also be a problem of risk selection: landlords can exclude 'bad risks' from rental, for example people with a low and/or uncertain income. The government could establish rules related to the distribution of housing to promote access. This is not a complex external effect, rather a distribution issue in which risk solidarity leads to redistribution (to 'bad risks').



## Current government interventions

The stimulation of homeownership is supported to a certain extent because there are (limited) public interests involved. The scope of the mortgage interest deduction is much greater, however, than the scope of public interest. An analysis has indicated that mortgage interest deduction is not an effective means to stimulate homeownership because it increases the price of homes drastically (currently, the supply of houses only responds to a limited degree to price incentives). As a result, the ultimate effect on the net housing burden for buyers is limited on balance. Redistribution for lower income groups does not seem to be affected by the mortgage interest deduction; it is primarily the number and quality of more expensive houses that is increased. The most important effect of the mortgage interest deduction occurs in the labour market: the deduction leads to higher tax rates that decrease both employment and the inclination to work, leading to considerable welfare loss, which is estimated at about 2 billion euros a year.

Land use planning concentrates on home construction in a limited number of locations. Spatial concentration is related to positive external effects of agglomeration and open spaces and nature areas. On the other hand, spatial limitations make the labour market less flexible, in particular in the four largest cities of the Netherlands. The spatial limitations are so restrictive, moreover, that high social costs have come into being as a result; tentative figures indicate that limited space has increased housing prices in Amsterdam by an average of 73,000 euros.

Rent control improves the affordability of housing; the goal is a distribution effect (and possibly also paternalism); regulation does cause a housing shortage, however, which would not exist in a free market. A share of the affordable housing is occupied by people with higher incomes. This leads to waiting lists, the construction of too much inexpensive housing and a less flexible labour market. The rental premiums (formerly: rental subsidies) are intended to provide affordable housing; this subsidy also leads to greater demand for housing, however, which increases the housing shortage. Welfare is raised more by increased income than by a price subsidy because increased income offers people more choices. Finally, rental subsidy is financed by taxes and high tax rates have a negative effect on the labour market in particular.

Housing corporations came into being as independent societies promoting better housing, in particular for lower income groups, which results in distribution effects, positive external effects of improved housing and the prevention of crowding externalities. Corporations can also prevent risk selection. Over the course of the last century, the corporations received more and more support from the government; in the nineties, the corporations were made more independent through the one-time payout of future subsidies. Corporations also profit from tax advantages, guarantees and specific subsidies, which limit the competition of private parties. The government objectives have been insufficiently realized and there is too little supervision of the efficiency with which corporations carry out their activities. This has turned the corporations into hybrid organizations in a vacuum between the government and the market, a situation which can lead to an inefficient application of reserves and overly high costs. In actual practice, the assignment of housing only partially achieves the desired effects: a large share of the inexpensive (corporation) housing is occupied by people who do not belong to the 'vulnerable groups' (skewed distribution).

We can conclude from this that the current policy is far from optimal from a (welfare) economic point of view. Some policies have little or no effectiveness (mortgage interest deduction); in some cases their effectiveness is unclear (corporations); and there are sometimes undesirable (side) effects in the housing

market (limited space) and the labour market (mortgage interest deduction, rent control, rental premium). The housing market and the land market are seriously distorted by intensive regulation and extensive (tax) subsidies. There is an accumulation of policies in the rental market: corporations, rent control, housing distribution and rental premiums. The official objectives of these interventions coincide only to a very limited extent with public interests, whereas the price of the interventions is very high: it results in considerable welfare loss, in particular in the labour market, but also in the housing and land market itself. Given these facts, current interventions must be seen as disproportionate and counter-productive.

## Housing market policy in the future

### *Rental housing*

For rental housing a long-term housing market policy that responds to public interests consists of:

- minimum quality conditions for new and existing housing, but only for quality characteristics that are difficult to perceive;
- a modest subsidy for major maintenance and renovations and a limited local coordination of this, for example the provision of information;
- minimum safety and noise insulation requirements;
- low-income relief;
- regulations on the criteria that landlords may and may not apply in the allocation of housing;
- monitoring of possible (increased) segregation;
- skim off and make use of the reserves of corporations;
- do away with rent control and rental premiums;
- a maximum amount for the annual rental price increase for *existing* rental contracts (albeit at a higher level than now).

### *Homeownership*

Policy for homeownership that responds to public interests should have the following characteristics:

- definition of the rights and obligations in the sale of a house, in particular as regards information on quality and responsibility for defects;
- a modest subsidy for home improvement;
- minimum requirements for the safety and sound insulation of a house;
- do away with the mortgage interest deduction; this is replaced by a limited subsidy for homeownership. Such a subsidy is only effective in combination with a less restrictive land policy (see below);
- replace the sales tax, for example with an annual tax based on the value of the home.

### ***Land***

Land policy that responds to public interests consists of:

- relaxing the limitations for construction in open areas outside the cities;
- rules to prevent excessive population density in cities;
- land use planning policy that focuses on the preservation of open spaces, nature, etc.

### ***Effects***

What is important is that this is a total package of policy measures. Under a restrictive land policy, for example, a (limited) subsidy for homeownership will drive up the price of homes, so that the net housing costs will not be reduced or only slightly so. A subsidy for homeownership is only worthwhile, consequently, in a land policy that is not too restrictive. Moreover, doing away with policies that have a distribution function (e.g. rental premiums) is compensated by relief at the bottom.

A result of the policy proposed here will be that smaller and less luxurious houses will be built. The rental market will become transparent and will have (almost) no waiting lists anymore. Renters will have a choice of a large number of houses with varying prices and quality. Rental prices will be higher for renters, but this will be compensated by relief 'at the bottom'. In the long run this will lead to smaller and less sumptuous houses. Given the trend of better housing and smaller households, this will not mean an absolute decline, rather 'less more'. The price of new housing (purchase and rental) will be limited by lower land prices. This will also lead to more spacious construction (larger lots).

Lower tax rates and doing away with the rental premium will strengthen the incentive to work and earn money. This will increase production and employment by a few percent. The labour market will be more flexible due to increased moving mobility, for buyers as well as renters.

## **Transition**

An actor analysis of the effects of the sketched policy changes indicates that the positive effects of lower taxes will benefit large segments of the population. The negative effects will affect specific groups: removal of the mortgage interest deduction will affect current homeowners (in particular those with higher incomes); doing away with rent control and the rental premium as well as trimming down the housing corporations will affect renters with low incomes primarily; however, removing the rental premium and trimming down the corporations will make it possible to lower taxes 'at the bottom'. This will not fully compensate those who receive considerable subsidies however, which is why a transitional phase is sketched out to partially eliminate such unfavourable effects.

### ***Rental housing and housing corporations***

As far as removal of rent control is concerned, a transitional period has many positive facets. The negative effects of the removal will only be compensated in the long run by a greater supply of (simpler) rental accommodation. It is recommended that there be a continued maximum amount for the annual rental price increase for existing rental contracts (albeit at a higher level than now) given 'hold up'-problems.

Gradual removal of the rental premium will prevent abrupt purchasing power effects; however, it will only allow for later tax cuts, unless it is decided to allow the budget deficit to increase. Sparing 'existing cases' may be an option to be considered; a transitional period of 15 years could be observed in which the subsidy is gradually removed.

The way in which the reserves of the housing corporations could be 'recovered' depends upon legal aspects which are outside the scope of this report. One possibility is skimming off the capital of corporations, after which they could enter the market again without their (high) reserves. A less intrusive variant is 'opting-out': corporations could be allowed to choose themselves to leave the current system of social housing, for which they would pay a 'buy-out' price. Taxes on reserves or rental income are also a possibility. If none of these options appears to be feasible, splitting up the corporations into a housing company and an investment fund could be considered. In the case of the trimming down variant, 'opting out' and splitting up should probably be done as a one-time operation in the relatively near future so as to reap the benefits more quickly.

### ***Mortgage interest deduction***

Foreign experience with limiting mortgage interest deductions indicates that it is better not to introduce such an action during a period of high interest rates or during a recession. It seems wise not to take this construct away completely from existing homeowners because of the considerable negative effects it could have on them. Lowering tax rates immediately should perhaps be considered, which would result in a (temporary) increase in the budget deficit. What this means in concrete terms is moving the deduction for one's private home to box 3 of the tax system, along with a reduction of the tax on capital that is equivalent to a subsidy of a maximum of 10 percent of the housing costs. This deduction would be valid regardless of the financing form of the house. A certain phasing is desirable for new homes/mortgages/mortgage increases as well to prevent a sudden drop in housing prices.

### ***Land and land use planning***

Relaxation of the land market will facilitate the other changes outlined in this report. The negative effects of the liberalization of rents will be decreased if more land is available for construction. Relaxation will – all other factors remaining equal – lead to lower land prices, lower housing prices and larger plots. Relaxation seems the most desirable in places where the limitations are the most pressing (in the four largest cities of the Netherlands primarily). It is to be recommended that a social cost-benefit analysis be carried out per location. This would weigh the advantages of more land for construction (more housing) against any disadvantages (loss of open space for example).

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Zestig jaar na de Tweede Wereldoorlog wordt er nog steeds gesproken over ‘woningnood’, terwijl er geen tekorten bestaan aan bijvoorbeeld auto’s, computers of voedingsmiddelen. De overheid stuurt de woningmarkt op verschillende manieren bij. Subsidies, prijsregulering en ruimtelijke ordening staan daarbij centraal. Dit beleid is ingrijpend: het raakt vrijwel alle Nederlanders, er zijn tientallen miljarden euro’s mee gemoeid en het reguleert een groot aantal marktomstandigheden.

In deze situatie is het niet verbazend dat het overheidsbeleid op de woningmarkt het onderwerp is van veel maatschappelijke discussie. De hypotheekrenteaftrek, de huurstijging, het ruimtelijk beleid en de aantallen gebouwde woningen roepen vragen op en worden als gewenst of juist als ongewenst beschouwd. De achtergrond hiervan zijn tegenstrijdige belangen van huurders, woningbezitters, belastingbetalers, gebruikers van open ruimte enzovoorts.

De debatten over de woningmarkt leiden regelmatig tot aanpassingen van beleid. Zo zijn in de jaren negentig de subsidies op woningen (objectsubsidies) afgeschaft en is de uniforme landelijke huurstijging losgelaten. Meer recent zijn de voorwaarden voor de hypotheekrenteaftrek aangescherpt en is in landelijke gebieden meer ruimte voor woningbouw gecreëerd. Momenteel zijn de gedeeltelijke liberalisering van de huurmarkt en (nog steeds) de hypotheekrenteaftrek sterk in discussie.

Tegen deze achtergrond bestaat bij het Ministerie van Economische Zaken en andere departementen behoefte aan een meer integrale analyse van de woningmarkt op langere termijn. Deze analyse leidt tot een beeld van de ideaaltypisch gewenste rol van de overheid op deze markt. Het toekomstbeeld kan als richtsnoer fungeren bij het overwegen van toekomstige beleidswijzigingen. Bovendien wordt een lange termijn transitiepad naar het toekomstbeeld geschetst. Dit biedt aanknopingspunten voor het formuleren van successievelijke stappen ‘in de goede richting’.

## 1.2 Afbakening

De analyses en beleidsaanbevelingen in dit onderzoek richten zich specifiek op de woningmarkt (de markt voor huur- en koopwoningen) en de grondmarkt. Onder woningmarktbeleid verstaan we beleid dat ingrijpt op de woningmarkt door middel van regulering (bijvoorbeeld in de vorm van bestemmingsplannen of woningtoewijzing bij huur en bij nieuwbouw) en door middel van heffingen en subsidies (zoals de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek). Ruimtelijk orderingsbeleid (grondbeleid) valt hier ook onder.

Deze studie richt zich *niet* in de eerste plaats op andere markten dan de woningmarkt en ander beleid dan woningmarktbeleid, zoals de arbeidsmarkt, kapitaalmarkt en de bouwmarkt. Voor zover gedrag of beleid op de woningmarkt belangrijke uitstralingseffecten heeft naar andere markten noemen wij die wél. Indien overheidsdoelen op een effectievere en/of efficiëntere manier kunnen worden bereikt dan via huidig

woningmarktbeleid, zullen wij ook deze beleidsmaatregelen – die dus buiten de woningmarkt liggen – benoemen. Voor het overige richten we ons niet specifiek op beleid op andere markten dan de woningmarkt.

### 1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 gaan wij uit van een fictieve situatie op de woningmarkt: een woningmarkt zonder overheidsingrijpen. In zo'n situatie kan een aantal vormen van marktfalen optreden die een motief voor overheidsingrijpen vormt. We beschrijven deze verschillende vormen van marktfalen. In Hoofdstuk 3 richten wij ons op de belangrijkste beleidsinstrumenten die op de woningmarkt worden ingezet en kijken we naar de effecten van die beleidsinstrumenten. Worden de doelen die de overheid in gedachten heeft bereikt? Hoe verhoudt het beleid zich tot de in Hoofdstuk 2 genoemde motieven voor overheidsingrijpen? Hoofdstuk 4 schetst op basis van de beschreven vormen van marktfalen het ideaaltypische woningmarktbeleid voor de langere termijn. Hoofdstuk 5 brengt de overgangsproblematiek van het huidige naar het ideaaltypische woningmarktbeleid in kaart en doet suggesties voor een transitiefase. Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste conclusies van ons onderzoek.

## 2 Motieven voor overheidsingrijpen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we vanuit economisch perspectief welke motieven overheden kunnen hebben om in te grijpen op de woningmarkt. Daarbij vormt de “Calculus van het publieke belang” van Teulings, Bovenberg en Van Dalen het analytisch uitgangspunt<sup>1</sup>. In Hoofdstuk 3 van dit onderzoek zal bestaand overheidsbeleid op de woningmarkt met deze motieven worden geconfronteerd.

Bij het toepassen van de theorie van de Calculus op de woningmarkt gaan we in eerste instantie - als gedachtenexperiment - uit van een woningmarkt zonder overheidsingrijpen. Dit is geen normatief uitgangspunt: wij bepleiten geen woningmarkt zonder ingrijpen. Het uitgangspunt van een woningmarkt zonder overheidsingrijpen is een analysetechniek die helder maakt welke ongewenste uitkomsten in die situatie zouden kunnen optreden (marktfalen). Vervolgens gaan we na of en hoe overheidsingrijpen deze ongewenste effecten zou kunnen verkleinen.

In het vervolg van deze inleiding bespreken we de motieven die de overheid kan hebben om in te grijpen op de woningmarkt: complexe externe effecten, herverdeling en paternalisme. In de rest van het hoofdstuk richten we ons voornamelijk op de complexe externe effecten. In Paragraaf 2.2 delen wij deze in zoals in het eerste hoofdstuk van de Calculus en schetsen wij in het kort en in algemene termen wat er kan gebeuren als de overheid niet ingrijpt. In Paragrafen 2.3 t/m 2.5 gaan we dieper in op de verschillende soorten complexe externe effecten en hoe die kunnen leiden tot publieke belangen op de woningmarkt. We proberen daarbij zoveel mogelijk aan te geven of de effecten optreden op de huurmarkt, de koopmarkt of de grondmarkt. Tenslotte geven we in Paragraaf 2.6 een overzicht van de publieke belangen die naar ons oordeel het belangrijkste zijn.

#### ***Motieven voor ingrijpen: “complexe externe effecten”***

In welke situaties is er sprake van een publiek belang dat aanleiding kan zijn voor overheidsingrijpen? Volgens de Calculus zijn er publieke belangen als er *complexe externe effecten* optreden. Effecten zijn *extern* indien geen rekening wordt gehouden met de nadelen of voordelen van eigen gedrag op anderen. Een klassiek voorbeeld is een fabriek aan een rivier die de rivier vervuult en daarmee geen rekening houdt met mensen die stroomafwaarts aan de rivier wonen. Externe effecten houden een risico in op “*free rider*” gedrag. Indien niemand van de baten van een goed of dienst kan worden uitgesloten (“*niet-uitsluitbaarheid*”) zouden belanghebbenden kunnen weigeren om een bijdrage te leveren aan een goed of dienst, terwijl ze wel de vruchten van het goed of dienst zouden willen plukken. Van schoon rivierwater is het onmogelijk iemand uit te sluiten, of op zijn minst zou uitsluiting - indien niet is meebetaald - gepaard gaan met hoge (transactie)kosten. Tegenover het negatieve externe effect van vervuiling door de fabriek staan positieve externe effecten van de betalingsbereidheid om de vervuiling te voorkomen of op te ruimen: hoe meer mensen betalen, des te lager de gemiddelde bijdrage.

---

<sup>1</sup> C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, De Calculus van het publieke belang, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken, 2003. In het vervolg duiden we deze publicatie aan als “de Calculus”.

Als het om externe effecten tussen een beperkt aantal betrokkenen gaat, kunnen onderlinge transacties tot een optimum leiden – dit is het Coase-theorema. Bij *complexe* externe effecten, met een groot aantal betrokkenen, levert een vrije markt geen efficiënte uitkomsten op (*marktfalen*). Hier ligt het publieke belang dat een motief voor overheidsingrijpen vormt. De Calculus beschrijft het als volgt: “De overkoepelende eigenschap van het publieke belang is [...] een complex extern effect waarbij de overheid via dwang free-rider problemen kan bestrijden. Iedere keer wanneer van een bepaalde zaak geclaimd wordt dat het een publiek belang is, moet de vraag derhalve zijn: wat zijn de relevante complexe externe effecten en het bijbehorende free-rider gedrag?”

### ***Afweging baten voorkomen marktfalen tegen kosten overheidsfalen***

Indien complexe externe effecten optreden, is overheidsingrijpen niet altijd welvaartshogend. Het is van belang dat de baten van het ingrijpen de kosten overtreffen. Zo niet, dan is het *overheidsfalen* groter dan het marktfalen. Dit kan binnen de economische theorie vertaald worden in het Kaldor-Hicks criterium<sup>2</sup>. Dat houdt in dat uitvoering van een maatregel wenselijk is als geldt dat degenen die er voordeel van ondervinden degenen die nadeel ondervinden financieel zouden kunnen compenseren voor de ervaren achteruitgang in “nut” (welvaart in brede zin).

### ***Subsidiariteit: wat is het optimale bestuursniveau van ingrijpen?***

De kosten van overheidsfalen kunnen worden beperkt door het overheidsingrijpen op het laagste bestuurlijke niveau te organiseren waarop het grootste deel van de complexe externe effecten kan worden geïnternaliseerd. Dat wil zeggen: het niveau waarop zoveel mogelijk free-rider gedrag door toepassing van overheidsdwang kan worden ondervangen. Op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau zijn de belangen homogener, zodat minder kostbare onderhandelingen nodig zijn. Zo heeft het geen zin om tal van gemeentelijke infrastructuurprojecten op landelijk niveau te financieren. Dat roept slechts het ontstaan van een onderhandelingscircuit op, met alle problemen die daaruit voortvloeien.

### ***Herverdeling van welvaart: via de woningmarkt?***

Als er sprake is van complexe externe effecten zijn beslissingen niet maatschappelijk optimaal en zou een herverdelingsinstrument dat gedrag beïnvloedt efficiëntie kunnen bevorderen. In de praktijk zijn sommige vormen van herverdeling daarom efficiënt, zoals een verplichte collectieve verzekering die averechtse selectie voorkomt. Indien géén sprake is van complexe externe effecten kan herverdeling van welvaart nog steeds een motief voor overheidshandelen zijn. Dergelijke herverdeling gaat vaak ten koste van de totale in geld gemeten ‘welvaart’ (het nationale inkomen): de herverdeling kan met uitvoeringskosten gepaard gaan en verstoringen introduceren die leiden tot inefficiënte beslissingen. Als welvaart gemeten wordt als het nut dat wordt ontleend aan de consumptie van goederen en diensten, zou per saldo toch een hoger nut kunnen resulteren. Dit kan als sprake is van afnemend grensnut van consumptie naarmate het inkomen hoger ligt<sup>3</sup>. Daarbij geldt echter dat het niet goed mogelijk is om het nut van verschillende personen te vergelijken. Daardoor biedt dit argument mogelijk ondersteuning voor herverdeling, maar zeker geen richtsnoer voor de omvang ervan. Dat is een politieke kwestie.

Dit wil niet zeggen dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de *vorm* waarin herverdeling zou kunnen plaatsvinden. Volgens economische theorie dient inkomensherverdeling economische agenten zo

<sup>2</sup> Kaldor, Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility, *Economic Journal*, 549-52, 1939.

<sup>3</sup> Iemand met een laag inkomen zal een gegeven verhoging van het inkomen meer waarderen dan iemand met een hoog inkomen.



weinig mogelijk te verstoren in hun beslissingen, die individueel en maatschappelijk optimaal zijn als *geen* sprake is van marktfalen. Dit betekent ‘lump *sum*’ belastingheffing en subsidieverstrekking: belastingheffing en subsidieverstrekking onafhankelijk van beslissingen van economische agenten. Andere vormen gaan gepaard met inefficiënties, zoals de meeste subsidies in natura. Neem als voorbeeld een subsidie die alleen gebruikt mag worden voor openbaar vervoer. Degene die van subsidies wil profiteren wordt dan “gedwongen” om van het openbaar vervoer gebruik te maken, terwijl hij of zij misschien liever een avond naar de film was gegaan. Meestal zijn inkomenstransfers daarom een efficiënter herverdelingsinstrument dan subsidies in natura.

In de praktijk bestaat geen pure vorm van ‘lump sum’ belastingheffing en subsidieverstrekking. Indien herverdeling geen marktfalen corrigeert zou als richtlijn kunnen worden gehanteerd dat de extra bestedingsruimte zoveel mogelijk vrij moet kunnen worden besteed. Als herverdeling wenselijk wordt geacht, ligt het daarom niet voor de hand dit specifiek via de woningmarkt te bewerkstelligen. In Hoofdstuk 3 besteden we aandacht aan het herverdelingseffect van bestaand beleid op de woningmarkt.

Herverdeling impliceert niet altijd belastingheffing en subsidieverstrekking. Zo leidt risicosolidariteit óók tot herverdeling – richting zogenaamde ‘slechte risico’s’. Dit speelt mogelijk op de huurmarkt en zal worden besproken in Paragraaf 2.5.

### **Paternalisme?**

Naast complexe externe effecten en herverdeling wordt *paternalisme* vaak genoemd als motief voor overheidsingrijpen. Wat de woningmarkt betreft zou volgens deze benadering (goed) wonen een ‘*merit good*’ zijn: iets waar mensen “beter” van worden. Het motief voor paternalisme betreft niet de effecten van keuzes van burgers voor anderen: deze maken deel uit van markttransacties of van de hierboven beschreven externe effecten<sup>4</sup>. Paternalisme veronderstelt dat burgers het belang van huisvesting *voor henzelf* onderschatten. De overheid zou dan beslissingen kunnen sturen in de richting die zij het beste voor de burgers acht.

Dit roept de vraag op welke oorzaken ertoe kunnen leiden dat burgers hun eigen belangen verkeerd inschatten. New<sup>5</sup> geeft de volgende mogelijke redenen:

1. ‘Wilszwakte’ (*weakness of will*). Dit betreft situaties waarbij individuen in de verleiding zijn om keuzes te maken die hen op korte termijn voordelen opleveren, maar die niet in hun lange termijnbelang zijn. Een voorbeeld betreft pensioenbesparingen, waarin iemand weet dat hij ooit voor zijn pensioen moet gaan sparen, maar dat steeds uitstelt tot morgen. In zekere zin gaat het hier om irrationeel gedrag (tijdsinconsistentie), waarbij de overheid een rol heeft ons als burgers voor de gevolgen van deze irrationaliteit te behoeden. Op de woningmarkt lijken dergelijke korte termijnverleidingen en -keuzes geen grote rol te spelen.

2. Onbekende of complexe keuzesituaties. Hierbij gaat het om beslissingen waarbij mensen kennis ontberen. Een voorbeeld is het omdoen van een autogordel: mogelijk laten mensen dit vaak na omdat zij de kans op een ongeval onderschatten. In andere gevallen is veel specialistische kennis nodig om een goede keuze te kunnen maken. Hoewel New dit onder paternalisme rangschikt, is het de vraag of daar

<sup>4</sup> T.C. Leonard, R.S. Goldfarb en S.M. Suranovic, New on paternalism and public policy, *Economics and Philosophy*, 16 (2000) 323-331.

<sup>5</sup> New, B., 1999. Paternalism and public policy, *Economics and Philosophy*, 15, 63-83.

voldoende legitimatie voor is. De overheid zou kunnen volstaan met voorlichting, en in veel gevallen voorziet de markt in instituties die informatie verschaffen. Op de woningmarkt is bijvoorbeeld het kiezen van een hypotheekvorm en –aanbieder een ingewikkeld vraagstuk. Dat is echter nog geen voldoende voorwaarde voor overheidsingrijpen. Mensen kunnen technische kennis ‘inhuren’, bijvoorbeeld van een hypotheekbemiddelaar of – bij de aankoop van een woning – door een bouwtechnische keuring te laten uitvoeren.

Het lijkt in de praktijk moeilijk om aan te tonen dat handelingen van mensen op de woningmarkt (bijvoorbeeld het huren van een huis) niet in hun eigen belang zijn. Onderzoekers van het CPB wijzen er op dat uit de literatuur geen indicaties komen dat mensen het belang van goed wonen voor henzelf onderschatten<sup>6</sup>. Verder wijzen Leonard et al. er op dat aan overheidsingrijpen kosten verbonden zijn. Beleid is volgens hen alleen gerechtvaardigd als de baten aantoonbaar groter zijn dan deze kosten.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat niet overtuigend kan worden aangetoond dat overheidsingrijpen op de woningmarkt vanuit paternalistische overwegingen leidt tot substantiële voordelen. In de navolgende paragrafen zullen wij ons richten op de verschillende complexe externe effecten die op de woningmarkt zouden kunnen optreden.

## 2.2 Complexe externe effecten op de woningmarkt

De motieven voor overheidsingrijpen delen wij in aan de hand van het soort complexe externe effecten. In de Calculus (blz. 24) worden drie hoofdsorten onderscheiden:

- schaalvoordelen en marktmacht;
- externe effecten in engere zin (zoals effecten op het milieu); en
- asymmetrische informatie over heterogene kwaliteit: averechtse selectie<sup>7</sup>.

Deze complexe externe effecten zullen Paragraafsgewijs (2.3 t/m 2.5) worden toegelicht. Dit bestaat uit een beschrijving van mogelijke effecten op woningmarkt en een inschatting – op basis van theorie en empirie – of deze effecten daadwerkelijk optreden. Hierbij voegen wij risicoselectie toe aan de paragraaf over averechtse selectie; we noemen deze paragraaf daarom “heterogene kwaliteit” (namelijk van woningen in het geval van averechtse selectie, en van ‘huurders’ in het geval van risicoselectie). Indien sprake is van complexe externe effecten, en dus marktfalen, is er een motief voor overheidsingrijpen. Dit overheidsingrijpen zal worden genoemd, maar een overzicht van beleidsaanbevelingen op de lange termijn – tegen het licht van huidig overheidsbeleid – wordt uitgesteld tot Hoofdstuk 4. Alvorens de complexe externe effecten afzonderlijk te bespreken, geven we in deze paragraaf een algemene indruk van wat er kan gebeuren als de overheid niet optreedt. Vooral de eerste twee categorieën lijken daarbij voor de woningmarkt van belang te zijn.

<sup>6</sup> Harry ter Rele and Guido van Steen, Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects, CPB Discussion Paper 2, 2001, blz. 9.

<sup>7</sup> Merk op dat *moreel gevaar* – asymmetrische informatie over verborgen acties - geen reden tot overheidsingrijpen is, omdat dit probleem niet met dwang kan worden opgelost. Wel kan de rechterlijke macht privaatrechterlijke oplossingen mogelijk maken, en kan wet- en regelgeving transactiekosten verminderen.

De kern van externe effecten is dat de persoon die een beslissing neemt niet de gevolgen van zijn of haar beslissingen voor anderen hoeft mee te nemen – dat kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen zijn. Bij *complexe* externe effecten zal de markt internalisering van deze positieve of negatieve externe effecten niet kunnen bewerkstelligen: er zal geen transactie plaatsvinden waarbij de positieve of negatieve effecten van beslissingen op anderen wél worden meegenomen. Overheidsingrijpen zou dan kunnen leiden tot een welvaartsverbetering door te zorgen dat mensen de positieve of negatieve effecten op anderen wél meenemen in hun beslissingen.

Een woningmarkt zonder overheidsingrijpen is moeilijk voor te stellen, maar een aantal voorbeelden is illustratief voor de processen die dan zouden kunnen plaatsvinden. Neem als voorbeeld van *schaalvoordelen* agglomeratievoordelen: voordelen van het bij elkaar wonen van een grote groep mensen. Als een hele bedrijfstak voordeel ondervindt van de nabijheid van een grote markt, en dat voordeel doorgeeft aan de consumenten, kan het volgende gebeuren. Iemand die voor de keuze staat zich te vestigen in een stad of in een minder dichtbevolkt gebied maakt voor zichzelf de afweging van voor- en nadelen. Stel dat vestiging in een stad een voordeel voor de bedrijfstak oplevert en daarmee voor alle inwoners van de stad, maar dat eenzelfde effect in een minder dichtbevolkt gebied niet of in mindere mate optreedt. Omdat het voordeel voor anderen niet wordt meegewogen in de beslissing, zullen ten opzichte van het ‘maatschappelijk optimum’ te weinig mensen besluiten zich in de stad te vestigen. Dit is een voorbeeld van een *agglomeratievoordeel*; evenzeer kan sprake zijn van *agglomeratienadelen* wanneer mensen te dicht op elkaar gaan wonen (bijvoorbeeld geluidsoverlast).

Een voorbeeld van *externe effecten in enge zin* (externe effecten die niet samenhangen met schaalvoordelen) betreft het onderhoud en de verbetering van een pand. Dit gaat gepaard met externe effecten omdat ook anderen daarvan kunnen genieten, terwijl de beslissing van een individu niet is gebaseerd op het effect van onderhoud of verbetering op anderen. ‘De markt’ zal dan leiden tot te weinig onderhoud en verbetering ten opzichte van wat maatschappelijk optimaal is. Een ander voorbeeld. Stel dat iedereen zou mogen bouwen waar hij of zij maar wil. Persoon A wil graag vrij uitzicht en in de buurt van stedelijke voorzieningen wonen en bouwt zijn huis iets buiten de huidige bebouwing. Dit verkleint evenwel het vrije uitzicht en andere voordelen van open ruimte voor anderen. Dit wordt – wederom – niet meegewogen in de beslissing. Het resultaat is dat teveel mensen gaan wonen in open gebieden. Ook dit is een extern effect in enge zin.

## 2.3 Schaaleardeffecten en marktmacht

Schaalvoordelen in productie houden in dat de gemiddelde en marginale productiekosten van een goed of dienst dalen als de productieschaal van het goed of dienst toeneemt. Schaalvoordelen treden bijvoorbeeld op als de productie gepaard gaat met hoge vaste kosten (investeringskosten) en lage variabele kosten (gebruikskosten). Dit speelt sterk bij natuurlijke monopolies en netwerken (elektriciteit, aardgas, vaste telefonie). Hierbij treden in zekere zin externe effecten op: een transactie met één klant verlaagt de productiekosten voor een transactie met een volgende klant, waardoor het draagvlak voor het dekken van de kosten toeneemt. Indien deze externe effecten free rider gedrag uitlokken kunnen schaalvoordelen een reden zijn voor overheidsingrijpen. Zonder overheidsingrijpen zouden de ‘free riders’ namelijk een aangeboden goed of dienst willen gebruiken zonder dat ze aan de financiering bijdragen. Het aanbod van goederen of diensten zou dan suboptimaal laag zijn. Dit speelt bij *publieke goederen*, die niet-rivaliserend zijn (marginale kosten zijn nihil), en waarbij het moeilijk of onmogelijk is iemand van de baten uit te sluiten.

Ondermeer schaalvoordelen kunnen resulteren in marktmacht; denk aan het hierboven genoemde natuurlijke monopolie. Marktmacht kan leiden tot een lager dan maatschappelijk optimaal aanbod van goederen en diensten. Dit is het geval als marktmacht leidt tot afwijking van het maatschappelijke optimum dat wordt bereikt als de marginale kosten van productie gelijk zijn aan de (bij volledige mededinging gegeven) prijs. Om reden van marktmacht kan derhalve overheidsingrijpen wenselijk zijn.

Samengevat, zowel problemen van marktmacht als van externe effecten bij schaalvoordelen kunnen motieven vormen voor overheidsingrijpen. Wat betekent dit nu voor de woningmarkt? Op de woningmarkt zijn schaalvoordelen en –nadelen ondermeer gekoppeld aan de omvang van steden en aan de dichtheid van bebouwing. In Paragraaf 2.3.1 toetsen we in hoeverre verschillende vormen van agglomeratie-effecten leiden tot complexe externe effecten op de woningmarkt, en daarmee tot een publiek belang dat aanleiding kan geven voor overheidsingrijpen. Deze effecten hangen samen met zowel de grondmarkt als met de huur- en koopmarkt voor woningen. In Paragrafen 2.3.2 en 2.3.3 gaan we kort in op resp. schaalvoordelen bij onderhoud en renovatie en marktmacht op de woningmarkt, dat wil zeggen: de huurmarkt. Paragraaf 2.3.4 vat de gevonden motieven voor overheidsingrijpen vanwege schaaleardeffecten en marktmacht samen.

### 2.3.1 Agglomeratie-effecten

Onder de noemer “agglomeratie-effecten” bespreken we de voor- en nadelen van concentraties van menselijke activiteiten, voor zover deze voor- en nadelen samenhangen met de grond- en woningmarkt (zowel huur als koop). Dit betreft schaalvoordelen in termen van de grootte van een stad of buurt en schaalnadelen die optreden als een stad of buurt te dicht wordt bebouwd. De optimale omvang van een stad wordt bepaald door een evenwicht van deze voor- en nadelen. Agglomeratievoordelen houden in dat er een voordeel uitgaat van het bijelkaar wonen van een grote groep mensen. Neem als voorbeeld een bedrijf dat voordeel ondervindt van de nabijheid van een grote markt. Als zo’n bedrijf concurrentie ondervindt zal het een deel van dit voordeel doorgeven aan de consumenten.

Als schaaleardeffecten gepaard gaan met (complexe) externe effecten zal de markt niet leiden tot een maatschappelijk optimum. In dat geval is de omvang van een stad of de bevolkingsdichtheid gebaseerd op individuele beslissingen die geen rekening houden met positieve of negatieve effecten op anderen. Hierdoor kan een motief voor overheidsingrijpen ontstaan. In het navolgende bespreken we eerst de schaalvoordelen en de mogelijke positieve externe effecten van agglomeraties; vervolgens de schaalnadelen en negatieve externe effecten die hier tegenover staan. Deze twee zijden van dezelfde medaille vatten we op het eind van deze subparagraaf samen.

#### *Schaalvoordelen en positieve externe effecten*

De oorzaken van het ontstaan van agglomeraties hangen ten dele samen met schaalvoordelen (zie box verderop)<sup>8</sup>. Niet al deze schaalvoordelen gaan evenwel gepaard met (complexe) externe effecten. Vooral verstedelijkingsvoordelen, wellicht in samenhang met onvolledige mededinging op productmarkten, lijken voor overheidsbeleid op de woningmarkt van belang. Verstedelijkingsvoordelen betreffen schaalopbrengsten op het niveau van meerdere industrieën en zijn het resultaat van de schaal en diversiteit van de hele stedelijke economie. Hier is sprake van externe effecten die via de omvang en dichtheid van stedelijke gebieden samenhangen met de grond- en woningmarkt. Hoe werken deze externe effecten op

<sup>8</sup> Indeling in box gebaseerd op Anas et al. (1998), Urban Spatial Structure, Journal of Economic Literature, vol. 36 no. 3.

het niveau van individuele beslissingen? Neem als voorbeeld iemand die overweegt zich in de stad te vestigen. Deze persoon kan een positief effect op de productiviteit van anderen uitoefenen als hij hoogopgeleid is en kennis met zich meebrengt waar anderen hun voordeel mee kunnen doen (zonder dat die anderen daarvoor betalen). Concentratie van kennis kan bovendien leiden tot een gemakkelijkere aanpassing aan (negatieve) schokken; zie ondermeer Glaeser & Saiz<sup>9</sup>. De persoon houdt evenwel geen rekening met het effect van zijn aanwezigheid op de productiviteit van anderen. Dit leidt tot een minder dan maatschappelijk optimale concentratie van bevolking en werkgelegenheid. Dit is slechts één voorbeeld van een positief extern effect van agglomeratie, dat uitgaat van schaalvoordelen aan de productiezijde van de economie. Soortgelijke argumenten kunnen ook gevonden worden als de schaalvoordelen aan de consumptiekant liggen<sup>10</sup>.

### ***Agglomeraties: schaalvoordelen en externe effecten***

**Ruimtelijke verschillen ('spatial inhomogeneities').** Zelfs onder constante schaalopbrengsten kunnen concentraties van economische activiteit ontstaan, zoals een haven bij een rivier. Deze concentraties zijn het gevolg van Ricardiaanse comparatieve voordelen en vormen geen reden tot overheidsingrijpen. Immers, ook zonder overheidsingrijpen zullen deze ruimtelijke verschillen leiden tot het ontstaan van agglomeraties vanwege de voordelen die dat oplevert.

**'Interne' schaalopbrengsten (dat wil zeggen schaalopbrengsten op bedrijfsniveau).** Een bedrijf kan bijvoorbeeld schaalvoordelen ervaren vanwege de vaste kosten van een vestiging. Deze neiging tot concentratie (d.w.z. de neiging alle markten te bedienen vanuit één vestiging) kan een tegengewicht vinden in de resulterende toename van transportkosten naar de markten. Of er in deze gevallen reden is voor overheidsingrijpen is een complex vraagstuk, zie de Calculus (hoofdstuk 2) voor een uitgebreide beschouwing. Het probleem is dat een bedrijf met vaste kosten en constante variabele kosten niet in staat is louter de marginale kosten in rekening te brengen, omdat de marginale kosten in deze gevallen lager zijn dan de gemiddelde kosten waardoor verlies wordt gemaakt. Echter, dit speelt in bijna alle markten, en bijna altijd zijn de kosten van overheidsinterventie hoger dan de baten.

**'Externe' schaalopbrengsten, d.w.z. schaalopbrengsten op het niveau van industrieën.** Als het één industrie betreft worden dit "vestigingsvoordelen" genoemd (localization advantages), als het meerdere betreft "verstedelijkingsvoordelen" (urbanization advantages). Hoover (geciteerd in Vreeker et al.) omschrijft de "urbanization economies" als het resultaat van de schaal en diversiteit van de hele stedelijke economie. Een individueel bedrijf of een individuele consument houdt in zijn gedrag onvoldoende rekening met deze schaalopbrengsten; vanwege externaliteiten ligt hier ruimte voor beleid.

**Rol van imperfecte concurrentie.** Op verschillende manieren kan onvolledige mededinging samengaan met agglomeratievoordelen. Als bijvoorbeeld producten niet homogeen zijn en productvariëteit wordt gewaardeerd door consumenten, zal een vergroting van de markt kunnen leiden tot toetreding van een bedrijf dat een extra variëteit produceert (wat wordt gewaardeerd door de consumenten). Productvariëteit speelt een belangrijke rol in de zogenaamde "New Economic Geography". Vanwege externaliteiten kunnen hier wederom redenen voor overheidsingrijpen zijn.

Wat empirische studies naar agglomeratievoordelen betreft, in Vreeker et al. (blz. 302-303) wordt geconcludeerd dat ruimtelijke verschillen in lonen samenhangen met voordelen van nabijheid van opgeleide arbeiders, sterke concentraties van economische activiteit en een grote vraag naar

<sup>9</sup> Glaeser en Saiz (2003), The Rise of the Skilled City, HIER Discussion Paper Number 2025, Cambridge.

<sup>10</sup> Zie ondermeer Glaeser et al. (2000), Consumer City, HIER Discussion Paper Number 1901, Cambridge (de rol van stedelijke dichtheid in het vergemakkelijken van consumptie) en Glaeser en Kohlhase (2003), Cities, Regions and the Decline of Transport Costs, HIER Discussion Paper Number 2014, Cambridge (voordelen van de nabijheid van andere mensen).

eindproducten en intermediaire goederen. De schaalvoordelen van ruimtelijke concentratie komen tot uiting in de hogere lonen die worden betaald in grote steden, ook als rekening wordt gehouden met observeerbare verschillen tussen werknemers in ervaring en opleidingsniveau. Voor de Amerikaanse arbeidsmarkt is op basis van eerder onderzoek van Gautier en Teulings (2004) een elasticiteit van vijf procent gemeten: als de omvang van een stad met 1% toeneemt, neemt het loonniveau met 5% toe. Rossi-Hansberg bevestigt het bestaan van agglomeratievoordelen aan de productiezijde (“ruimtelijke productie-externaliteiten”) (blz. 73)<sup>11</sup>.

Duidelijk is dat het optreden van externaliteiten zonder ingrijpen zou kunnen leiden tot een minder dan maatschappelijk optimale benutting van verstedelijkingsvoordelen. Anas et al. (blz. 1454-1455) schrijven hierover:

“[A]gglomeration economies are the *raison d’être* of most cities, their exact nature is in flux and only partially understood [...] Government intervention can help in principle, but until the sources of market failure are better understood it risks making things worse instead of better.”

Met andere woorden, vanwege het complexe karakter van agglomeratie-effecten en het ontbreken van direct toepasbare kennis hierover bestaat het risico dat het voeren van beleid hierop kosten met zich meebrengt die groter zijn dan die van het marktfalen (overheidsfalen). Zie onderstaande box voor de instrumenten die de overheid in principe ter beschikking staan om de benutting van agglomeratievoordelen te bevorderen.

#### ***Beleidsinstrumenten in geval van agglomeratievoordelen***

**Subsidies op stedelijke werkgelegenheid of bevolking.** Om positieve externe effecten via de productiezijde te internaliseren is volgens Rossi-Hansberg een subsidie op arbeid (in de stad) nodig. In de praktijk komen deze subsidies niet voor; wel noemt Rossi-Hansberg het aanleggen of subsidiëren van parkeerplaatsen bij bedrijfslocaties als voorbeeld van een impliciete subsidie. Wat bevolkingsomvang betreft is bijvoorbeeld de huidige algemene uitkering uit het gemeentefonds in zekere zin een subsidie: hoe groter de bevolkingsomvang, des te hoger de uitkering per inwoner uit dit fonds. Deze vormen van beleid spelen evenwel niet *specifiek* op de woningmarkt of de grondmarkt; de twee navolgende vormen spelen specifiek op de grondmarkt.

**Ruimtelijke beperkingen.** Door beperkingen op te leggen aan bouwen in niet-stedelijke gebieden, of aan de ruimtelijke groei van de stad, bijvoorbeeld middels bestemmingsplannen, kan concentratie van menselijke activiteit worden bevorderd. Volgens Rossi-Hansberg is ‘zoning’ – het bepalen van woon- en werklocaties – ‘second best’ ten opzichte van subsidies op arbeid in de stad in het geval van positieve externe effecten via de productiezijde, maar nog steeds welvaartsverhogend.

**Belastingen op grond.** Door de belastingvoet te differentiëren tussen stad en platteland kunnen locatiebeslissingen (en keuze van grootte van kavels) worden beïnvloed.

Een complicatie bij het voeren van beleid betreft de vraag *in welke* steden/stedelijke gebieden beleid zou moeten worden gevoerd. Als de schaalvoordelen in bijvoorbeeld Amsterdam worden benut door stimulerend beleid te voeren, kan dit beleid ten koste gaan van (schaalvoordelen in) Rotterdam. Dit is een typisch voorbeeld van het *broodroof effect* (*business stealing effect*), waarbij de één de schaalvoordelen incasseert ten koste van de ander. Het is denkbaar dat concurrentie tussen steden om voordelen van een grotere

<sup>11</sup> Rossi-Hansberg (2004), Optimal urban land use and zoning, Review of Economic Dynamics, blz. 69-105.

schaal te behalen, hen ertoe aanzet om via gemeentelijk beleid de burger de voordelen te laten incasseren. Of dit in de praktijk optreedt, en wat de consequenties daarvan zijn, vergt nader onderzoek.

### ***Externe effecten van koopkracht***

Gegeven de dichtheid van een stad of buurt zou de koopkracht (de inkomens van de bewoners) externe effecten kunnen hebben. Voor een deel betreft dit effecten die vergelijkbaar zijn met de al genoemde agglomeratievoordelen: een markt met meer koopkracht betekent bijvoorbeeld een groter draagvlak voor bedrijven. Van belang is dat de vergroting van koopkracht in de ene buurt of stad, indien die wordt veroorzaakt door verhuizing uit een andere buurt of stad, geen netto welvaartsverbetering hoeft te betekenen. In dat geval is sprake van *herverdeling* van welvaart. Daarnaast kan inkomenssegregatie gepaard gaan met negatieve externe effecten; zie hiervoor Subparagraaf 2.4.2.

### ***Sociale netwerken: een complex extern effect?***

“Bouwen voor eigen bewoners” waarbij het alternatief een door een ‘outsider’ bewoond huis is kan worden gezien als een poging de instandhouding van sociale netwerken te stimuleren. Mensen zijn uit zichzelf gemotiveerd om hun sociale netwerken in stand te houden. In een vrije woningmarkt zou dit leiden tot een hogere betalingsbereidheid voor een woning in een buurt waar veel bekenden wonen. Er is sprake van een extern effect: als iemand naar een buurt verhuist waar bekenden wonen, profiteren die bekenden daarvan. Dit is evenwel geen *complex* extern effect. Bouwen voor eigen bewoners lijkt vooral gewenst omdat bestaande systemen van woningdistributie de vrije marktwerking beperken. Instandhouding van sociale netwerken vormt ons inziens geen zelfstandig publiek belang.

### ***Tegenkracht van schaalvoordelen: congestie***

De mogelijkheid om schaalvoordelen van steden te benutten wordt beperkt door schaalnadelen, bijvoorbeeld congestie van verkeersstromen. Dit is een voorbeeld van “uitstraling” van gedrag of beleid op de woningmarkt op een andere markt: de transportmarkt. In beginsel kunnen reis- en transportafstanden worden verkleind door “compact bouwen”. Echter, als alle maatschappelijke kosten (inclusief externe effecten van ruimtegebruik en op het milieu) zijn verwerkt in de prijs van transport, ontstaat er ‘vanzelf’ een prikkel om minder te reizen en om transportafstanden te verkleinen. Internalisering van congestie (een negatief extern effect) door middel van belastingen op reizen is daarom de “*first-best*” oplossing. Brueckner laat zien dat het gebruik van een “urban growth boundary” (ruimtelijke beperkingen op de groei van steden) als een “*second-best*” oplossing weliswaar welvaartsverhogend is, maar slechts een fractie van de welvaartsverhoging indien de first-best oplossing wordt gekozen<sup>12</sup>.

### ***Tegenkracht van schaalvoordelen: ‘crowding externalities’***

‘*Crowding externalities*’ op de woningmarkt houden in dat door grote bevolkingsdichtheid problemen als geluidsoverlast of criminaliteit kunnen ontstaan of worden verergerd<sup>13</sup>. Dit is wederom een agglomeratienadeel. Overlast die samenhangt met bevolkingsdichtheid kan een extern effect betekenen omdat degene die kiest voor een woning in een dichtbevolkte stad of wijk het effect hiervan op anderen niet meeneemt in zijn of haar beslissing. Hier ligt dan ruimte voor overheidsingrijpen, zowel op de koop- en huurmarkt als op de grondmarkt (op beide markten kan de bevolkingsdichtheid worden beïnvloed). Alhoewel vele theorieën over de relatie tussen omvang van steden en maatschappelijk ongewenst gedrag

<sup>12</sup> Brueckner (2005), Urban Growth Boundaries: An effective Second-Best Remedy for Unpriced Traffic Congestion?, University of California, Irvine.

<sup>13</sup> Congestie, zoals hierboven besproken, is een “crowding externality” op de transportmarkt die beïnvloed wordt door de bevolkingsdichtheid.

als criminaliteit bestaan, is er helaas weinig empirisch bewijs voorhanden. Het is niet duidelijk in hoeverre grotere criminaliteit in steden het gevolg is van bevolkingsdichtheid of omvang van de stad, of het aantrekken van criminaliteit die ook ergens anders wel had plaatsgevonden<sup>14</sup>. Met andere woorden, negatieve omgevingsvariabelen als criminaliteit hoeven niet alleen te worden veroorzaakt door de bevolkingsdichtheid. Voor de invloed van woningkwaliteit op dit soort problemen, zie Subparagraaf 2.4.1 (externe effecten kwaliteit woningen); voor de invloed via de kwantiteit en kwaliteit van de open ruimte, zie Subparagraaf 2.4.3 (externe effecten op de grondmarkt).

Behalve de overlast zelf wijst onderzoek uit dat een omgeving die *weinig* van zulke negatieve omstandigheden kent een positief effect heeft op latere leeftijd van kinderen. Hierbij dient wèl te worden aangetekend dat wijkgerelateerde effecten kleiner zijn dan de effecten van persoonlijke kenmerken van het gezin<sup>15</sup>. Ook Dietz concludeert dat buurteffecten (*‘neighborhood effects’*) een kleine rol spelen bij sociaal-economische verschijnselen (met wijk- of buurteffecten worden hier de effecten van het gedrag van anderen in de omgeving bedoeld)<sup>16</sup>. Voor de invloed van ruimtelijke segregatie in deze problematiek, zie Subparagraaf 2.4.2.

Samengevat kan een grote bevolkingsdichtheid gedrag dat gepaard gaat met negatieve externe effecten verergeren, zodat het tegengaan van ‘crowding externalities’ een publiek belang is. Onduidelijk is evenwel hoe groot de omvang van dit belang is; problemen zoals geluidsoverlast of criminaliteit worden niet alleen veroorzaakt door bevolkingsdichtheid maar ook door andere variabelen.

### ***Agglomeratievoor- en nadelen: samenvatting***

De vraag hoe om te gaan met de externe effecten van schaalvoor- en nadelen is niet eenvoudig. Het is duidelijk dat agglomeratievoordelen – zowel aan de productiezijde als aan de consumptiezijde – bestaan, en ook dat een steeds grotere bevolkingsdichtheid uiteindelijk zal leiden tot ‘crowding externalities’. De ene kracht leidt tot een minder dan maatschappelijk optimale neiging zich in de stad te vestigen, en daardoor tot een minder dan maatschappelijk optimale concentratie van mensen. De andere kracht leidt juist tot een méér dan maatschappelijk optimale neiging zich in de stad te vestigen, en een meer dan maatschappelijk optimale bevolkingsdichtheid in de stad. De vraag is hoe deze voor- en nadelen variëren met de grootte of dichtheid van een stad<sup>17</sup>. In de woorden van Fujita et al.:

“The spatial structure of an economy is [...] the result of a tug-of-war between external economies and diseconomies [...] Which externalities matter more? [...] Are cities too big or too small? The truth is that nobody knows, and nobody will know until there has been a lot of hard empirical work on the matter.” (blz. 349).<sup>18</sup>

Verder onderzoek naar de gevolgen van agglomeratie-effecten voor de ruimtelijke inrichting verdient dan ook aanbeveling.

<sup>14</sup> Speare en White (1990), Optimal City Size and Population Density for the 21st Century, NPG Forum Paper 11.

<sup>15</sup> Ellen en Turner (1997), Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence, Housing Policy Debate Vol. 8, Issue 4, blz. 833-866.

<sup>16</sup> Dietz (2001), Estimation of Neighborhood Effects in the Social Sciences: An Interdisciplinary Literature Review, URAI Working Paper No. 00-03.

<sup>17</sup> Papageorgiou en Pines (2000), Externalities, Indivisibility, Nonreplicability, and Agglomeration, Journal of Urban Economics, 48, blz. 509-535.

<sup>18</sup> Fujita et al. (1999), The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade, MIT Press, Cambridge & London.



### 2.3.2 Schaalvoordelen (buurt)onderhoud, renovatie

Op het terrein van bijvoorbeeld onderhoud of renovatie van panden is sprake van een coördinatieprobleem: het kan bijvoorbeeld per pand goedkoper zijn om in één keer onderhoud te plegen voor meerdere panden dan voor ieder pand afzonderlijk. Deze schaalvoordelen bij de kosten kunnen echter in beginsel door ‘de markt’ worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door een gezamenlijke actie van verschillende eigenaren of verhuurders in een straat. Daarnaast zou de overheid coördinatie kunnen stimuleren indien het aantal betrokken partijen groot wordt, bijvoorbeeld met stadsvernieuwingsprojecten (die meestal breder zijn dan de woningmarkt alleen). Hier geldt dat de externe effecten prima geïnternaliseerd kunnen worden op stedelijk niveau, en dat er dus geen aanleiding is voor overheidsingrijpen op rijksniveau.

### 2.3.3 Marktmacht

Het CPB noemt een aantal factoren waardoor het aanbod van woningen zich traag aanpast bij veranderingen in de vraag<sup>19</sup>. Het betreft ondermeer het duurzame karakter van woningen en de ‘verankering’ van woningen aan een bepaalde locatie. Hierdoor kunnen periodes van een ‘vragers-’ of ‘aanbiedersmarkt’ ontstaan. Voor huurwoningen geldt in een aanbiedersmarkt dat consumenten ‘*captive*’ zouden kunnen zijn: ze moeten genoegen nemen met een woning waarvan de karakteristieken afwijken van hun preferenties (en waar de prijs hoger is dan in een markt waar meer keuze is). Dit wordt als marktfalen gezien. Wij zijn van mening dat als marktprijzen schaarste weerspiegelen en er geen sprake is van complexe externe effecten, er geen reden is voor overheidsingrijpen.

Dit wil overigens niet zeggen dat marktmacht geen reden kan zijn voor overheidsingrijpen. Op de *huurmarkt* kan zich namelijk een probleem voordoen dat een resultaat is van marktimperfecties. Dit betreft het zogenaamde ‘*hold up*’-probleem: verhuurders kunnen na een eerste verhuurtermijn de neiging vertonen een huurverhoging voor te stellen die een huurder niet zomaar kan weigeren vanwege de kosten verbonden aan verhuizen (“switching costs”, onder andere zoekkosten en verhuiskosten). Ook zouden huurders onvoldoende in hun huis kunnen gaan investeren uit angst dat verhuurders de vruchten van die investeringen middels huurverhoging zullen afromen. Raess en Von Ungern-Sternberg bevestigen dat dit leidt tot uitkomsten die niet maatschappelijk optimaal zijn<sup>20</sup>. Wel optimaal is het opstellen van huurcontracten voor de volledige huurperiode in constante reële prijzen (een soort van huurbescherming). Dit betekent dat een nieuw contract voor een *zittende* huurder slechts verhoogd mag worden met de inflatie.

De overheid zou deze huurbescherming kunnen afdwingen, maar het is wél de vraag of de externe effecten *complex* genoeg zijn. In een vrije markt kunnen huurders hierover zelf onderhandelen met verhuurders bij de afsluiting van de huurovereenkomst. Daarbij zou zelfregulering een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld door organisaties van (ver-)huurders. In dat geval zou, als in de praktijk sprake blijkt van ongewenste marktmacht van verhuurders, de overheid alsnog kunnen overwegen om randvoorwaarden op te leggen.

### 2.3.4 Schaalvoordelen en marktmacht: samenvatting

Samenvattend concluderen wij het volgende.

<sup>19</sup> Hakfoort et al. (2002), Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, CPB, Den Haag.

<sup>20</sup> Raess, P. en T. Von Ungern-Sternberg (1999), A Model of Regulation in the Housing Market, Cahiers de recherches économiques du DEEP No. 9903, Université de Lausanne.

- Complexe positieve externe effecten met betrekking tot de omvang en dichtheid van bevolking bestaan, maar hieruit volgen geen cijfermatige beleidsaanbevelingen.
- Als tegenhanger van de positieve externe effecten bestaan er negatieve in de vorm van ‘crowding externalities’. Hoe groot de omvang van deze effecten is, is evenwel niet duidelijk.
- De overheid zou coördinatie van groot onderhoud of renovatie kunnen stimuleren vanwege de schaalvoordelen daarvan *indien* het aantal betrokken partijen groot wordt, bijvoorbeeld bij stadsvernieuwingsprojecten.
- Op de huurmarkt zou sprake kunnen zijn van misbruik van marktmacht door verhuurders, maar het is niet op voorhand duidelijk dat overheidsingrijpen noodzakelijk is om dit te voorkomen.

## 2.4 Externe effecten in engere zin: woningkwaliteit, segregatie, milieu, arbeidsmarkt

In deze paragraaf bespreken we mogelijke externe effecten die niet onder schaalvoordelen vallen. We bespreken achtereenvolgens externe effecten van verbetering van panden (2.4.1); externe effecten van segregatie (2.4.2); effecten op natuur en open ruimte (2.4.3); en externe effecten op de arbeidsmarkt (2.4.4). Subparagraaf 2.4.5 vat de motieven voor overheidsingrijpen op basis van externe effecten in engere zin samen.

### 2.4.1 Externe effecten van verbetering kwaliteit panden

Onderhoud en verbetering van panden en dergelijke heeft niet alleen effect op de bewoner of eigenaar die de kosten daarvan draagt, maar ook op de rest van de buurt of stad: de burens kunnen een mooier of veiliger pand óók waarderen. Het impliceert tevens een coördinatieprobleem: als alle panden in een buurt verbeteren, is het effect groter dan de verbetering van één pand maal het aantal panden. Glaeser en Shapiro vinden een positief verband tussen huizenprijzen en de gemiddelde kwaliteit van huizen in een buurt<sup>21</sup>. Dit zou kunnen betekenen dat er een positief extern effect is van de kwaliteit van huizen in de buurt op de waarde (waardering) van een huis. Wel zetten Glaeser en Shapiro (blz. 18-19) vraagtekens bij deze resultaten vanwege ‘*omitted variables problems*’ (het weglaten van niet-waargenomen verklarende variabelen). Rosen (1984) concludeert dat empirische bewijzen voor significante externe effecten van de kwaliteit van panden en onderhoud van de buurt mager zijn<sup>22</sup>.

Voor zover er positieve externe effecten zijn, kan er reden zijn om (groot) onderhoud en verbetering van panden te subsidiëren. Deze subsidie kan eventueel wat groter zijn als een huizenblok of straat volledig wordt opgeknapt. Daarnaast zou de overheid op een bescheiden manier coördinatie kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door het geven van informatie. Eerder noemden we coördinatie al vanwege het schaalvoordeel aan de kostenkant.

<sup>21</sup> Om een idee van een orde van grootte te geven: de subsidie die volgens Glaeser en Shapiro uit het door hun gevonden verband volgt, zou ongeveer 9 procent van de koopprijs van een woning bedragen. Zie Glaeser, E.L. en J.M. Shapiro (2002), *The benefits of the home interest deduction*, NBER Working Paper 9284, Cambridge, blz. 18, 54.

<sup>22</sup> Geciteerd in Ter Rele en Van Steen, *Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects*, CPB Discussion Paper 002, Centraal Planbureau, 2001, blz. 11.

Volgens Glaeser en Shapiro doen *eigenaren* (ten opzichte van huurders) meer aan huis- en tuinonderhoud en zijn ze politiek en maatschappelijk actiever. Dit blijkt uit eerdere literatuur en uit eigen schattingen van correlaties. Op basis van de bevinding dat mensen er meer voor lijken over te hebben om in de buurt van huiseigenaren te wonen, concluderen ze dat huizenbezit positieve externe effecten heeft. Het onderhoud aan de huizen lijkt hiervoor het belangrijkste element te zijn. Glaeser en Shapiro merken wel op dat correlaties geen *causale* verbanden hoeven te betekenen, en dat de gevonden relaties misschien veroorzaakt worden doordat niet-observeerbare variabelen zijn weggelaten. Positieve externe effecten van huizenbezit kunnen een argument vormen om een subsidie te geven op de koopprijs van een woning, en al concluderen Glaeser en Shapiro dat deze positieve externe effecten waarschijnlijk bestaan, ze beschouwen ze tevens als beperkt van omvang.<sup>23</sup>

Bovenstaande levert twee subsidiekanalen op: op groot onderhoud en verbetering van panden, of het nu koop- of huurwoningen betreft; en op huizenbezit, omdat huizenbezitters meer aan (klein) onderhoud van de woning en dergelijke doen. Daarnaast zouden er minimale eisen aan bijvoorbeeld veiligheid, geluidsisolatie en zaken betreffende de (volks)gezondheid (aansluiting op riolering) kunnen zijn. Veiligheid kent positieve externe effecten: een veilig huis is ook veilig voor burens en passanten. Een goede isolatie beperkt geluidsoverlast, iets dat belangrijker wordt naarmate de bevolkingsdichtheid toeneemt (zie Subparagraaf 2.3.1).

#### 2.4.2 Externe effecten van ruimtelijke segregatie

Ruimtelijke segregatie is het verschijnsel dat gezinnen met bepaalde kenmerken, zoals inkomensniveau of culturele achtergrond, bij elkaar gaan wonen zodat in een stad ‘gescheiden’ buurten ontstaan. De vraag is of dit gepaard gaat met (negatieve) externe effecten. Dietz deelt “buurteffecten” (*‘neighborhood effects’*) in in de volgende drie categorieën<sup>24</sup>:

1. Endogene effecten (of ‘peer-effects’): het gedrag van individuen in een buurt heeft een directe invloed op het gedrag van een individu in die buurt, bijvoorbeeld: als jongeren in een buurt drugs gebruiken, is de kans groter dat een individu in die buurt ook drugs gaat gebruiken. In dit geval is er sprake van een ‘social multiplier’: indien het drugsgebruik van één jongere wordt teruggedrongen, gaan andere jongeren ook minder drugs gebruiken.
2. Gecorreleerde effecten. Deze ontstaan doordat individuen in een buurt dezelfde kenmerken hebben. Bijvoorbeeld: jongeren gebruiken meer drugs dan ouderen; in een buurt met meer jongeren is dan meer drugsgebruik. Bij deze effecten bestaat er, in tegenstelling tot bij endogene effecten, geen ‘social multiplier’.
3. Exogene (of plaats-) effecten. Deze effecten treden op als gevolg van exogene kenmerken van buurten. Bijvoorbeeld: in een buurt met grote flats in plaats van laagbouw wordt meer drugs gebruikt. Wederom bestaat er bij deze effecten geen ‘social multiplier’.

In het geval van endogene effecten is sprake van *causaliteit* tussen het *gedrag* van individuen. Bij

<sup>23</sup> E.L. Glaeser en J.M. Shapiro (2002), The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction, NBER Working Paper 9284, blz. 3, 38. Een voorzichtige inschatting is dat een toename in het aandeel eigen woningbezit in een wijk van 10 procentpunten leidt tot een toename van de waarde van een huis van 0,8-1,8 procent (blz. 59). Overigens zijn de externe effecten hier *complex*, omdat buurtbewoners niet gemakkelijk invloed kunnen uitoefenen op de koopgeneigdheid in hun buurt.

<sup>24</sup> Dietz (2001), Estimation of Neighborhood Effects in the Social Sciences: An Interdisciplinary Literature Review, URAI Working Paper No. 00-03. Andere indelingen zijn mogelijk, zie Haurin, Dietz en Weinberg (2002), The Impact of Neighborhood Homeownership Rates: A Review of the Theoretical and Empirical Literature.

gecorrleerde en exogene effecten is daarvan geen sprake; wel is er sprake van *samenhang* van gedrag: bij gecorrleerde effecten vanwege gedeelde persoonlijke kenmerken, bij exogene effecten vanwege een gedeelde omgeving (buurt).

De gecorrleerde effecten betreffen kenmerken van individuen die gedrag beïnvloeden, maar die niet specifiek met de woningmarkt hebben te maken. De exogene of plaatseffecten horen – voor zover het complexe externe effecten betreft - thuis onder de noemers ‘*crowding externalities*’ (Subparagraaf 2.3.1), externe effecten van kwaliteit van panden (Subparagraaf 2.4.1) en externe effecten van open ruimte (Subparagraaf 2.4.3).

De endogene effecten zijn van belang omdat het mogelijk externe effecten op de woningmarkt (huur- en koopmarkt) betreft. Deze effecten zijn extern indien in het eigen gedrag geen rekening wordt gehouden met het effect op anderen. In het genoemde voorbeeld betreft dat drugsgebruik, dat van zichzelf een negatieve invloed heeft op anderen (extern effect), maar ook een *versterkte* negatieve invloed kan hebben indien sprake is van ruimtelijke concentratie van personen die dit gedrag vertonen. Het negatieve gedrag zelf is niet specifiek voor de woningmarkt; de neiging tot ruimtelijke concentratie wèl.

Dietz (blz. 34) concludeert evenwel dat buurteffecten (hiermee worden de *endogene* effecten bedoeld) een kleine rol spelen bij sociaal-economische verschijnselen als rekening wordt gehouden met individuele kenmerken. Dit geldt nog sterker als in empirische studies rekening wordt gehouden met “*omitted household characteristics*” (kenmerken van huishoudens die niet direct gemeten worden) en “*population sorting*” (dat leidt tot bovenstaande gecorrleerde effecten). Dietz concludeert: “Spatial clustering of socioeconomic phenomena exists, but the reasons for this concentration remains contested” (blz. 34).

Een mogelijk extern effect van segregatie treedt op in termen van de culturele samenstelling van een buurt (*racial externalities*). In het extreme hiervan is sprake van ghetto-vorming, waar ghetto betekent: gesegregeerd naar ras of ethniciteit. De bevindingen van Cutler & Glaeser<sup>25</sup> zijn dat zwarten die in steden wonen die meer op deze wijze gesegregeerd zijn een lager slagingspercentage hebben op de middelbare school, een grotere kans hebben zowel geen baan als niet op school te zijn, lagere inkomens verdienen en een grotere kans hebben alleenstaande moeder te worden<sup>26</sup>. Dit komt *gedeeltelijk* doordat raciale segregatie eigenlijk inkomenssegregatie is (en dat heeft een negatief effect); vanwege minder contact met ‘*positive role models*’, en vanwege een grotere afstand tot werk. De afstand tot werk is – in de terminologie van Dietz – een plaatseffect en behoort niet tot externe effecten van ruimtelijke segregatie. Het mindere contact met ‘goede voorbeelden’ is een duidelijk voorbeeld van een extern effect.

Samengevat lijkt het tegengaan van sterke segregatie een publiek belang te zijn, maar de omvang van dat belang is niet duidelijk, en er zijn aanwijzingen dat andere factoren – kenmerken van individuen – een belangrijkere rol spelen bij sociaal-economische uitkomsten. Dit wordt voor Nederland bevestigd door Van der Laan Douma en Van Putten, die slechts een klein effect vinden van het aandeel autochtonen in een wijk op integratie, en dan alleen voor ‘kansrijke’ allochtonen (opleidingsniveau MBO+)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Cutler & Glaeser (1997), Are ghettos good or bad?, Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, blz. 827-872.

<sup>26</sup> Ze vinden ook aanwijzingen dat segregatie juist positief is voor blanken, maar deze resultaten zijn niet zo sterk als de negatieve resultaten bij zwarten.

<sup>27</sup> Van der Laan Douma en Van Putten (2005), De buurt als belemmering?, Koninklijke Van Gorcum, Assen.

### 2.4.3 Externe effecten: open ruimte en natuur

Open ruimte en natuur zijn (lokale) publieke goederen: zonder (overheids)ingrijpen zouden ze niet of niet optimaal worden ‘aangeboden’. Er is daarom sprake van marktfalen en een publiek belang. Dit is enigszins vergelijkbaar met de aanleg van een dijk: een individu heeft niets aan alleen een klein stukje dijk, want het land wordt pas beschermd als de hele dijk wordt aangelegd. Deze ‘ondeelbaarheid’ – en de niet-uitsluitbaarheid – impliceert dat een individu de neiging zou kunnen hebben zich aan financiering van de dijk te onttrekken. Bij open ruimte en natuur (recreatie) speelt iets soortgelijks: een vierkante meter park (tuin) wordt weliswaar gewaardeerd, maar een groot park heeft voordelen die samenhangen met de schaal (open ruimte, mogelijkheid tot recreatie en sportbeoefening die ruimte vraagt): een soort ondeelbaarheid. Er is hier sprake van (complexe) externe effecten op de grondmarkt. Een beslissing van een individu om mee te betalen aan de financiering van een recreatiegebied of park verlaagt de bijdrage voor anderen.

De specifieke relatie met de woningmarkt heeft te maken met het ruimtebeslag van woningen. De beslissing van een individu om een huis te bouwen in een natuurlijke of open omgeving heeft invloed op de belevingswaarde van anderen. Als deze niet wordt meegenomen is sprake van externe effecten en is overheidsingrijpen gerechtvaardigd. Dit overheidsingrijpen kan de vorm aannemen van een belasting op land of rantsoenering van ruimte<sup>28</sup>. In Nederland vindt het laatste plaats via de ruimtelijke ordening (grondmarkt). De vraag is dan hoe intensief het overheidsingrijpen zou moeten zijn. Tegenover de baten van behoud van natuur en open ruimte staan immers kosten vanwege de schaarste van bouwgrond.<sup>29</sup> Belangrijke vraag is wat de verhouding is tussen de waardering van natuur en open ruimte enerzijds en de kosten anderzijds. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verstedelijking (onder voorzitterschap van Koopmans) kan hier wellicht meer duidelijkheid over geven.

Merk op dat het behouden en openhouden van bepaalde gebieden *buiten* de stad betekent dat ruimtelijke concentratie van bevolking wordt bevorderd. Ruimtelijke restricties kunnen daarom zowel worden gebruikt om de positieve externe effecten van open ruimte en natuurgebieden te internaliseren, als de positieve externe effecten van agglomeraties (zie Subparagraaf 2.3.1). Het openhouden van gebieden *binnen* de stad kan tevens problemen samenhangend met ‘crowding’ tegengaan door beïnvloeding van de bebouwings- en bevolkingsdichtheid (zie wederom Subparagraaf 2.3.1). Tenslotte doet, wat de hier genoemde externe effecten van open ruimte en natuur betreft, niet alleen de kwantiteit ertoe, maar ook de kwaliteit; beide beïnvloeden de leefomgeving.

### 2.4.4 Externe effecten op de arbeidsmarkt

Beleid en gedrag op de woningmarkt kunnen gevolgen hebben voor andere markten. Een belangrijk voorbeeld hiervan betreft de arbeidsmarkt. Een mogelijk negatief effect van huizenbezit betreft namelijk een ‘lock-in effect’: in stad A heerst werkloosheid; dit drukt huizenprijzen; dat verkleint de mobiliteit vanwege het verlies bij verkoop van het huis. Mensen verhuizen daardoor minder snel naar stad B voor een (andere) baan. Dit hoeft niet alleen de betreffende huiseigenaar te treffen: de eventuele uitkering bij

<sup>28</sup> Brueckner (2005), Urban Growth Boundaries: An effective Second-Best Remedy for Unpriced Traffic Congestion?, University of California, Irvine. Internalisering van het externe effect vereist dat op *alle* grond belastingen worden geheven zodanig dat de prijs van land de maatschappelijke kosten en baten weerspiegelt.

<sup>29</sup> Zie Anas et al. (blz. 1458). Zie daarnaast SEO (2003: Woningbouw in de Noordvleugel, blz. 45-50) waar de schaarste van bouwgrond blijkt te leiden tot hogere prijzen van wonen; en de publicaties van Glaeser & Gyourko (2002: The Impact of Zoning on Housing Affordability, NBER Working Paper 8835), Glaeser et al. (2003 : Why is Manhattan so expensive ? Regulation and the rise in house prices, NBER Working Paper 10124) en Glaeser et al. (2005 : Why Have Housing Prices Gone Up?, NBER Working Paper 11129) over het effect van regulering op de grondmarkt op prijsstijgingen van huizen.

werkloosheid, bijvoorbeeld, wordt “betaald” door alle belastingbetalers tezamen. Voor zover hier sprake is van een complex extern effect, speelt dat met name op de arbeidsmarkt, en een eventuele oplossing zal ook daar gevonden moeten worden.

Wat relaties tussen arbeids- en woningmarkt betreft noemt het CPB-rapport “Effects of home ownership on labour mobility” (2000) de volgende hypothesen die volgen uit theorieën van Oswald (1999), ieder geldende “onder gelijkblijvende omstandigheden” (*ceteris paribus*):<sup>30</sup>

1. Huiseigenaren met een baan verhuizen minder snel dan huurders (met of zonder baan); en
2. Werkloze huiseigenaren verhuizen minder snel dan werkloze huurders; en
3. Huiseigenaren veranderen minder snel van baan dan huurders.

Het CPB toetst deze hypothesen<sup>31</sup>. De eerste en derde worden bevestigd, maar niet de tweede. Werkloze huiseigenaren verhuizen *sneller* dan huurders. Tevens wordt bevonden dat huiseigenaren een kleiner risico op werkloosheid hebben. De auteurs geven aan dat het mogelijk is dat het gebruikte model te restrictief is, maar wijzen tevens op de mogelijkheid dat huisbezit leidt tot meer ‘*job commitment*’ en meer specifieke investeringen in een baan. Vraag is dan of de negatieve effecten van huizenbezit op de arbeidsmobiliteit groter zijn dan deze positieve effecten.

Een fundamentele vraag is of hier sprake is van een extern effect (van de woningmarkt op de arbeidsmarkt). In vergelijking tot het kopen van een huis is het huren te beschouwen als het kopen van een verzekering tegen waardefluctuatie van het onroerend goed. Het valt niet goed in te zien waarom de markt niet zou leiden tot een efficiënte afweging tussen huur en koop, afgezien van andere verstoringen in huur- en koopprijzen. Al met al lijken daarom vanuit de arbeidsmarkt weinig aanwijzingen te bestaan om qua beleid op de *woningmarkt* voor huisbezit of juist voor huur te kiezen.

#### 2.4.5 Samenvatting: externe effecten in engere zin en motieven voor overheidsingrijpen

Samenvattend vinden wij de volgende motieven voor overheidsingrijpen naar aanleiding van externe effecten in engere zin.

- Vanwege het bestaan van (waarschijnlijk niet al te grote) positieve externe effecten van kwaliteit van panden is er reden om groot onderhoud en verbetering van panden (op een eveneens bescheiden manier) te subsidiëren. Tevens zou de overheid coördinatie van groot onderhoud en verbetering kunnen stimuleren en/of de subsidie bij gezamenlijk onderhoud kunnen verhogen – dit vanwege het feit dat de effecten van een gezamenlijke verbetering van panden groter zijn dan de opgetelde effecten van de afzonderlijke panden.

<sup>30</sup> Als vierde hypothese van Oswald wordt genoemd dat huiseigenaren sneller werkloos worden dan huurders, als implicatie van de derde hypothese (gevoeliger voor werkloosheid omdat minder snel van baan wordt veranderd).

<sup>31</sup> In datzelfde onderzoek worden voor Nederland twee onderzoeken aangehaald. Hassink & Curvers (1999) doen een analyse op meso-niveau en vinden dat huisbezit werkloosheid verkleint. Hier is waarschijnlijk sprake van simultaneïteit. Van Ommeren (1996) gebruikt gegevens over mensen die van baan zijn veranderd en vindt dat huiseigenaren minder snel verhuizen dan huurders. Hij vindt geen significante relatie tussen verhuizing en verandering van baan.

- Eigenaren lijken t.o.v. huurders ondermeer meer aan (klein) onderhoud te doen, wat positieve externe effecten met zich meebrengt en een subsidie op huizenbezit kan rechtvaardigen.
- Minimale veiligheids-/gezondheidseisen lijken gerechtvaardigd vanwege externe effecten daarvan (bijvoorbeeld aansluiting op riolering i.v.m. volksgezondheid).
- Individuele kenmerken lijken belangrijker te zijn dan buurtkenmerken in de bepaling van sociaal-economische uitkomsten. Desondanks zijn er aanwijzingen dat segregatie negatieve externe effecten met zich meebrengt. Tegengaan van sterke segregatie lijkt daarom een publiek belang te zijn.
- Vanuit de arbeidsmarkt bestaan weinig aanwijzingen om qua beleid op de woningmarkt voor huisbezit of juist voor huur te kiezen.

## 2.5 Heterogene kwaliteit: averechtse selectie en risicoselectie

### *Asymmetrische informatie en heterogene kwaliteit: averechtse selectie*

Het probleem van *averechtse selectie* zou op de woningmarkt kunnen optreden omdat de kwaliteit van woningen verschilt (heterogene kwaliteit) en niet altijd makkelijk waarneembaar is (asymmetrische informatie). Gezien de mogelijkheden om door derden kwaliteitscontroles te laten uitvoeren, wat bij koopwoningen ten opzichte van de waarde van de woning met relatief lage kosten gepaard gaat, lijken grote problemen samenhangend met averechtse selectie op de woningmarkt niet snel op te treden. Wel zou zonder enig overheidsingrijpen de markt suboptimaal kunnen functioneren: het kan bijvoorbeeld inefficiënt zijn om koper en verkoper, of huurder en verhuurder, telkens een contract te laten maken waarin alle kwaliteitsaspecten worden opgenomen. *Transactiekosten* kunnen worden verlaagd door duidelijke rechten en plichten bij koop/verkoop en huur/verhuur vast te stellen, en bijvoorbeeld door minimumeisen aan moeilijk observeerbare woningkwaliteit op te leggen<sup>32</sup>.

### *Risicoselectie: herverdeling*

Een ander probleem, specifiek voor de huurwoningmarkt, betreft *risicoselectie*<sup>33</sup>. Risicoselectie heeft juist betrekking op verschillen in “kwaliteit” tussen huurders die gemakkelijker waarneembaar zijn. Verhuurders zouden dan de neiging kunnen hebben te trachten zogenaamde ‘slechte risico’s’ – bijvoorbeeld mensen met een laag en/of onzeker inkomen – uit te sluiten van huur<sup>34</sup>. Dit zou kunnen leiden tot minder of minder toegankelijk aanbod van woningen voor deze mensen. De overheid zou regels met betrekking tot woonruimteverdeling kunnen opstellen om de toegankelijkheid te bevorderen. In wezen is dit een verdelingsvraagstuk, waarbij risicosolidariteit leidt tot herverdeling (richting ‘slechte risico’s’).

<sup>32</sup> Bouwveiligheid is een onderdeel van kwaliteit.

<sup>33</sup> J. Conijn (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, RIGO, Amsterdam (blz. 76), J. Hakfoort et. al (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, CPB, Den Haag (blz. 22).

<sup>34</sup> Iets soortgelijks zou op de hypotheekmarkt kunnen optreden. Ook hier zou de overheid regels kunnen opstellen. Een analyse van de hypotheekmarkt valt evenwel buiten de reikwijdte van het huidige rapport.

### Samenvatting

*Asymmetrische informatie* over moeilijk waarneembare kwaliteit lijkt op de woningmarkt niet te leiden tot grote problemen van averechtse selectie. Wel kunnen transactiekosten er door worden verhoogd. Tegen *risicoselectie* van huurders kan worden ingegrepen als het leidt tot een maatschappelijk ongewenste verdeling (ten koste van de ‘slechte risico’s’).

## 2.6 Conclusies

Op basis van bovenstaande analyses komen we tot de volgende samenvattende tabel:

Para-graaf	Potentieel Publiek belang	Criterium:	Publiek belang?	Publiek belang groot?	Woningmarktbeleid of grondbeleid nodig?
<i>Schaalvoordelen en marktmacht</i>					
2.3.1	Agglomeratievoordelen		Ja	Ja	Ja: stimuleren positieve externe effecten concentratie van bewoning
2.3.1	Congestienadelen		Ja	Ja	Nee: transportmarkt
2.3.1	Crowding externalities		Ja	Onduidelijk	Ja: tegengaan negatieve externe effecten dichtheid bebouwing
2.3.2	Schaalvoordelen onderhoud, renovatie		Ja	Nee	Slechts coördinatie bij grotere projecten
2.3.3	Marktmacht verhuurders		Onduidelijk	Waarschijnlijk beperkt	Huurbescherming afgedwongen door overheid, of zelfregulering
<i>Externe effecten (in engere zin)</i>					
2.4.1	Woningverbetering		Ja	Waarschijnlijk beperkt	Ja, subsidies renovatie en huizenbezit
2.4.2	Segregatie		Ja	Waarschijnlijk beperkt	Ja, ingrijpen tegen al te grote segregatie
2.4.3	Milieu en open ruimte		Ja	Ja	Ja: ruimtelijke ordening, belastingen
2.4.4	Arbeidsmobiliteit		Nee	N.v.t.	Nee
<i>Heterogene kwaliteit</i>					
2.5	Moelijk waarneembare woningkwaliteit		Ja	Nee	Beperkt (eisen, rechten en plichten)
2.5	Risicoselectie		Nee	N.v.t.	Ja, indien risicosolidariteit wenselijk

Als we ons beperken tot de *daadwerkelijke* publieke belangen *op de woningmarkt*, houden we van de potentiële publieke belangen acht over. Voor het hold up-probleem op de huurmarkt (marktmacht) geldt dat niet duidelijk is of de overheid huurbescherming moet afdwingen of dat de markt via zelfregulering



tot een maatschappelijk optimum kan komen. Daarnaast speelt een *verdelingsvraagstuk* dat *specifiek is voor de woningmarkt* (risicosolidariteit).

Wat betreft schaalvoordelen bij renovatie en moeilijk waarneembare woningkwaliteit blijft volgens ons de rol van de overheid *beperkt* tot coördinatie (renovatie) en het opstellen van minimum eisen en rechten en plichten bij markttransacties (moeilijk waarneembare woningkwaliteit).

Voor crowding externalities en segregatie lijkt ingrijpen gerechtvaardigd om *uitwassen* tegen te gaan: in termen van bevolkingsdichtheid (crowding externalities) en scheiding van buurten (segregatie).

Bij externe effecten van woningkwaliteit lijkt een *beperkte mate van subsidiëring* op zijn plaats – op renovatie van panden en buurten, en op woningbezit. Agglomeratievoordelen lijken tot *tamelijk grote publieke belangen* te leiden, al lijkt het tevens ingewikkeld hier praktisch beleidsadvies over te geven, en dient niet vergeten te worden dat deze voordelen een tegenhanger kennen in de vorm van ‘crowding externalities’. De *duidelijkste vorm van publieke belangen op woningmarkt* lijken de externe effecten op milieu en het beslag op open ruimte te zijn.

De genoemde publieke belangen, tezamen met risicosolidariteit, worden kort samengevat in onderstaande tabel, waarin we tevens aangeven op welke ‘deelmarkt’ – koop, huur, grond – het betreffende belang *specifiek* aangrijpt.

Publieke belang	Belang groot?	Specifiek belang op 'huurmarkt'?	Specifiek belang op 'koopmarkt'?	Specifiek belang op 'grondmarkt'?
Marktmacht verhuurders	Onduidelijk	Ja	Nee	Nee
Schaalvoordelen renovatie	Nee	Ja	Ja	Nee
Moeilijk waarneembare woningkwaliteit	Nee	Ja	Ja	Nee
Crowding externalities	Onduidelijk	Ja	Ja	Ja
Segregatie	Waarschijnlijk beperkt	Ja	Ja	Nee
Externe effecten woningkwaliteit	Waarschijnlijk beperkt	Ja	Ja	Nee
Agglomeratievoordelen	Ja	Nee	Nee	Ja
Milieu en open ruimte	Ja	Nee	Nee	Ja
Risicoselectie	N.v.t. (herverdeling)	Ja	Nee	Nee

In het volgende hoofdstuk kijken we naar de effecten van bestaand beleid op de woningmarkt en in hoeverre dit beleid aansluit bij de hier genoemde publieke belangen. In Hoofdstuk 4 komen we terug op de bovenstaande tabel om te komen tot een formulering van gewenst beleid.



## 3 Effecten van overheidsingrijpen

In dit hoofdstuk wordt op basis van economische theorie nagegaan in hoeverre de belangrijkste vormen van overheidsingrijpen op de woningmarkt en de grondmarkt bijdragen aan de doelen die de overheid met dit ingrijpen beoogt. Tevens geven wij aan in hoeverre het beleid aansluit bij de in Hoofdstuk 2 gevonden motieven voor overheidsingrijpen. We richten ons primair op lange termijn effecten (comparatief statische analyse); effecten op de kortere termijn komen aan de orde in het hoofdstuk over transitiepaden.

We beperken ons tot vier instrumenten die in termen van ‘impact’ en budgettair beslag relatief belangrijk zijn:

- hypotheekrenteaftrek (3.1)
- ruimtelijke beperkingen op de grondmarkt (3.2)
- huurprijsregulering (3.3)
- huurtoeslag (3.4)

Daarnaast gaan we in Paragraaf 3.5 in op de rol die woningbouwcorporaties spelen op de woningmarkt. De corporaties zijn uiteraard zelf geen beleidsinstrument, maar de overheid oefent onder meer via regulering (en in het verleden: subsidiëring) van corporaties een sterke invloed uit op de woningmarkt. Tot slot geeft Paragraaf 3.6 een totaalbeeld van het overheidsingrijpen op de woningmarkt<sup>35</sup>.

### 3.1 Hypotheekrenteaftrek

#### *Doelen*

De hypotheekrenteaftrek bestaat al lange tijd. Ons zijn geen officiële doelstellingen van deze regeling bekend. Wel is de aftrek onderbouwd met verschillende argumenten. Zo is er een fiscaal argument dat een eigen woning een vorm van inkomen genereert, dat wordt belast via het eigenwoningforfait (voorheen huurwaardeforfait). De kosten van verwerving van dat inkomen, met name de rente van de lening, zijn dan aftrekbaar. Bij dit argument zijn echter verschillende kanttekeningen te plaatsen:

- De eigen woning kan worden opgevat als een vorm van vermogen. Het rendement op vermogen wordt sinds enkele jaren forfaitair bepaald. Daarbij worden (niet hypothecaire) leningen gesaldeerd met het vermogen. Bij de eigen woning geldt al langere tijd het eigenwoningforfait (voorheen huurwaardeforfait). De hypothecaire lening wordt niet gesaldeerd met de waarde van de eigen woning of met ander vermogen. De behandeling van de eigen woning is dus niet consistent met die van andere soorten vermogen. Dit werkt ongewenste gedragseffecten in de hand, zoals het maximaliseren van de hypotheeklening bij de aankoop van een woning (eigen geld niet voor de woning gebruiken c.q. niet sparen alvorens een woning te kopen).

---

<sup>35</sup> We gaan in dit hoofdstuk slechts zijdelings in op de effecten van de overdrachtsbelasting. Voor meer hierover, zie paragraaf 3 in hoofdstuk 4.

- De aftrekbaarheid van hypotheekrente kent beperkingen, bijvoorbeeld tot een periode van 30 jaar. Daarnaast is het sinds kort verplicht om de overwaarde van een verkochte woning in te zetten bij aankoop van een nieuwe woning (bijleenregeling). Daarmee is de zuiver fiscale consistentie eveneens losgelaten.
- De aftrek van hypotheekrente is veelal (aanzienlijk) groter dan de bijbehorende inkomenscomponent (huurwaardeforfait). Vanaf volgend jaar wordt de bijtelling via het huurwaardeforfait zelfs gemaximeerd op de hypotheekrenteaftrek. Dit is bij andere vormen van inkomen niet mogelijk (bijv. inkomen uit arbeid). Ook hier is sprake van inconsistentie.

Een tweede argument voor de hypotheekrenteaftrek betreft de woningmarkt. Het doel is dan om het kopen van een woning voor grote delen van de bevolking financieel mogelijk te maken. Dit is in wezen een herverdelingsargument, waarbij belasting geheven bij alle inwoners ten dele wordt aangewend om woningbezit onder lagere inkomensklassen te subsidiëren. Daarbij kan overigens de vraag worden gesteld waarom hogere inkomens – door hun hogere marginale belastingtarief – meer subsidie ontvangen dan lagere inkomens, en waarom duurdere woningen – met hogere hypotheekrenteaftrek – meer belastingsubsidie opleveren dan goedkopere woningen<sup>36</sup>. Het is echter ook de vraag in hoeverre de hypotheekrenteaftrek de kosten van een eigen woning in de praktijk verlaagt. In deze paragraaf gaan we – vanuit de economische theorie, met vraag- en aanbodcurves – na in hoeverre de hypotheekrenteaftrek bijdraagt aan het generiek verminderen van kosten voor huiseigenaren.

Een derde doel zou kunnen zijn dat er complexe externe effecten optreden die het gewenst maken dat de overheid stimulerend optreedt. In het vorige hoofdstuk is echter gebleken dat dergelijke effecten niet in sterke mate op de koopmarkt optreden. Wel zijn er mogelijk positieve externe effecten van woningbezit op de woonomgeving.

### **Vraageffecten**

Een eenvoudige analyse van vraag- en aanbodcurves geeft aan in hoeverre, en onder welke voorwaarden, de hypotheekrenteaftrek de kosten van woningbezitters verlaagt. Figuur 3.1 geeft de vraag en het aanbod van koopwoningen weer. Eenvoudigheidshalve wordt verondersteld dat de woningmarkt homogeen is; dit tast de conclusies niet aan, omdat dezelfde analyse kan worden uitgevoerd voor afzonderlijke segmenten. De vraag naar koopwoningen wordt bepaald door de betalingsbereidheid van de kopers; deze is voor sommige kopers hoger dan voor anderen. Hierdoor verloopt de vraagcurve dalend. Met name mensen met een sterke voorkeur voor een (koop)woning en mensen met hoge inkomens hebben een hoge betalingsbereidheid. Deze mensen bevinden zich links op de vraagcurve.

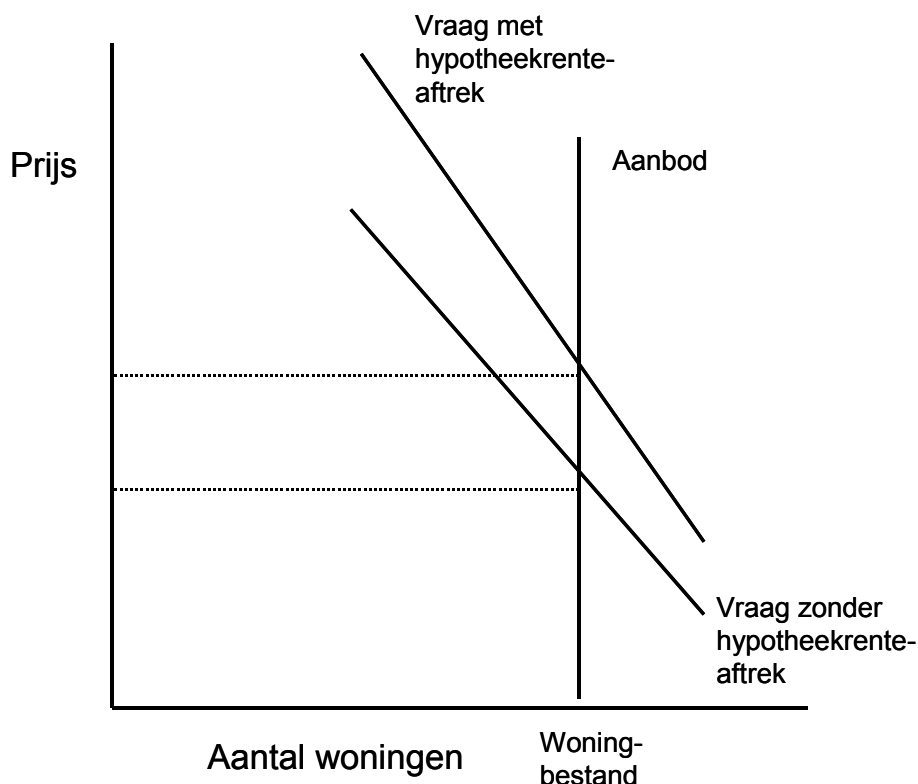
De hypotheekrenteaftrek verlaagt – gegeven de koopprijs en de bruto woonlasten – de netto woonlasten. Hierdoor kunnen de kopers echter ook hogere bruto lasten dragen, en dus een hogere koopprijs betalen. Dit betekent dat de betalingsbereidheid van potentiële kopers groter wordt, waardoor de vraagcurve hoger komt te liggen. De omvang van de verschuiving van de vraagcurve is gelijk aan de omvang van de (belasting)subsidie (uitgedrukt in termen van de koopprijs). Aangezien de aftrek voor mensen met hoge inkomens (en daardoor een hoge betalingsbereidheid) relatief groter is dan voor mensen met lage inkomens, is de verschuiving groter aan de linkerzijde van de figuur. Hierdoor wordt de helling van de

---

<sup>36</sup> L.G.M. Stevens, Naar een nieuw eigenwoningregime, *ESB*, 11-3-2005, blz. 100.

vraagcurve groter. Het aanbod veronderstellen we in eerste instantie gefixeerd; deze veronderstelling laten we later los (onder ‘Aanbodeffecten’).

**Figuur 3.1** Invloed van de hypotheekrenteaf trek op de prijsvorming van koopwoningen bij een gefixeerd aanbod



Onder de veronderstelling van een gefixeerd aanbod zien we dat het aantal mensen dat een koopwoning koopt, gelijk blijft. Ook de samenstelling van deze groep blijft grosso modo hetzelfde<sup>37</sup>.

Uit de figuur valt ook op te maken dat de netto woonlasten gelijk blijven: de hypotheekrenteaf trek verlaagt weliswaar de kosten, maar de prijsstijging van woningen neemt dit voordeel weer weg<sup>38</sup>. Dit geldt ook voor een eventuele afschaffing van de aftrek: deze leidt tot een daling van de prijzen, waardoor de effecten op de woonlasten op lange termijn nul zijn. Wel kunnen de woonlasten op kortere termijn sterk stijgen, met name voor degenen die al een huis hebben gekocht. Voor hen leidt de waardedaling van koopwoningen bovendien tot een ongunstig vermogens-effect.

Volgens Glaeser en Shapiro zijn de positieve externe effecten van eigen woningbezit beperkt van omvang

<sup>37</sup> Mogelijk verschuiven individuen op de vraagcurve naar links of naar rechts. Bijvoorbeeld iemand met een lage betalingsbereidheid en een hoog inkomen (dus een hoog marginaal tarief) ziet zijn betalingsbereidheid door de hypotheekrente-af trek sterk stijgen, waardoor hij naar links schuift.

<sup>38</sup> Dit is een algemeen kenmerk van subsidies op consumptie indien het aanbod gefixeerd is. Zie bijvoorbeeld ook Swank et al., die een model voor de markt voor koopwoningen presenteren waaruit blijkt dat subsidiëring van woningbezit slechts effect heeft indien het aanbod prijselastisch is (Swank, J., J. Kakes and A.F. Tieman, The housing ladder, taxation, and borrowing constraints).

(zie ook Subparagraaf 2.4.1). Huiseigenaren zijn (vergeleken met huurders) iets actiever als burger, ze stemmen vaker en ze doen meer aan huis- en tuinonderhoud. Dergelijke effecten kunnen een subsidie op eigen woningbezit rechtvaardigen, al is er volgens Glaeser en Shapiro nauwelijks een relatie tussen eigen woningbezit en hypotheekrenteaftrek in de VS<sup>39</sup>.

### **Aanbodeffecten**

Dit roept de vraag op of de hypotheekrenteaftrek effect heeft op het aanbod van woningen. Het lijkt aannemelijk dat de prijsstijging van woningen die optreedt door de hypotheekrenteaftrek, leidt tot de bouw van meer koopwoningen. Immers, nieuwbouwwoningen ‘concurreren’ met bestaande woningen. Naarmate bestaande woningen een hogere prijs hebben, is het aantrekkelijker om nieuwe woningen te bouwen. Daarnaast kan, gegeven de bouwkosten, bovendien een ‘rent’ (overwinst) ontstaan voor bouwers en/of projectontwikkelaars. Deze kan ook tot uiting komen in hogere bouwkosten (X-inefficiencies).

Dergelijke effecten op de nieuwbouw zijn op korte termijn beperkt omdat de woningmarkt een voorraadmarkt is: jaarlijks wordt slechts een klein deel van de woningen vervangen/bijgebouwd. Op langere termijn zou van de hypotheekrenteaftrek in beginsel grotere effecten kunnen uitgaan.

Het is echter de vraag in hoeverre de invloed van een hogere prijs op de omvang van het aanbod wordt beperkt door andere vormen van overheidsbeleid. Het aantal te bouwen woningen en de grootte van de kavels wordt gereguleerd via de ruimtelijke ordening<sup>40</sup>. De invloed van de hypotheekrenteaftrek op het aantal koopwoningen en op de omvang van kavels voor koopwoningen is daarom beperkt<sup>41</sup>.

Aanbodeffecten van een hogere prijs kunnen zich echter ook manifesteren bij een gelijkblijvend aantal woningen en een gelijkblijvende kaveloppervlakte. Voorbeelden van dergelijke effecten zijn:

- Woningen van hogere kwaliteit (en prijs). De bouwkundige kwaliteit van woningen wordt gereguleerd via bouwvergunningen en andere regels. Voorzover de hypotheekrenteaftrek de bouwkundige kwaliteit van woningen verhoogt, gaat het om extra verbeteringen ten opzichte van voorgeschreven minimumniveaus. Daardoor, en door de progressie in de inkomstenbelasting, zouden deze effecten vermoedelijk vooral optreden bij duurere koopwoningen.
- Grotere woningen op kleine kavels. Ook dit is een verschijnsel dat zich op veel plaatsen in Nederland voordoet. De grootte van koopwoningen is minder sterk gereguleerd. Er kunnen dus substantiële effecten van subsidiëring op de grootte van woningen plaatsvinden. Ook hier geldt dat deze invloed het grootst is bij de duurere woningen. Bij de relatief goedkopere koopwoningen geldt dat de voorraad zou kunnen worden aangevuld door de verkoop van huurwoningen; dit kan de – door de hypotheekrenteaftrek – verhoogde prijs van koopwoningen in dit segment beperken.

<sup>39</sup> E.L. Glaeser en J.M. Shapiro (2002), 'The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction', NBER Working Paper 9284, blz. 38-39. Zie verder paragraaf 4.3 en subparagraaf 5.5.3.

<sup>40</sup> Er worden pogingen in het werk gesteld om het aanbod te flexibiliseren ("modernisering VROM regelgeving"), maar de hoofdlijn van het beleid blijft dat overheden het aanbod van (grond voor) koopwoningen in sterke mate reguleren.

<sup>41</sup> Wel zou het kunnen zijn dat de hypotheekrenteaftrek het aantrekkelijker maakt huur- in koopwoningen om te zetten, wat zou leiden tot een ruimer aanbod van koopwoningen (in grafische termen: een minder steil verlopende aanbodcurve van koopwoningen), en een krappere aanbod van huurwoningen (een verschuiving van de aanbodcurve van huurwoningen naar links). Ons is niet bekend of en in hoeverre dit optreedt.

Per saldo lijkt de hypotheekrenteaftrek vooral de kavelomvang, de grootte, en mogelijk de kwaliteit, van duurder koopwoningen te beïnvloeden.

De hypotheekrenteaftrek kan ook deels bij huurders terechtkomen. In nieuwbouwplannen is vaak sprake van een mix van sociale huurwoningen en koopwoningen. De sociale huurwoningen zijn lastig te financieren; dit lukt deels door de kosten te dekken uit de verkoop van (grond voor) koopwoningen ('verevening' door gemeentes). De hoge verkoopopbrengst van de koopwoningen wordt sterk bepaald door een beperkt aanbod van nieuwe koopwoningen (door ruimtelijk beleid) en door een hoge betalingsbereidheid van kopers (door de hypotheekrenteaftrek). De hypotheekrenteaftrek werkt dus op lokaal niveau als een (extra) subsidie voor sociale huurwoningen.

Indien het aantal te bouwen woningen en dergelijke in mindere mate door de overheid zou worden gereguleerd, zou het effect van de hypotheekrenteaftrek minder tot uiting komen in een prijsstijging van koopwoningen, en in sterkere mate leiden tot een toename van het aantal mensen dat een koopwoning koopt. Ook in dat geval is vanwege de beperkte positieve externe effecten van woningbezit slechts een subsidie gerechtvaardigd die veel kleiner is dan de huidige hypotheekrenteaftrek in Nederland.

### **Prijseffecten**

Het CPB schat dat de gemiddelde reductie van de woonlasten voor eigenaren door subsidiëring (m.n. de hypotheekrenteaftrek) 16 à 17% is, indien geen rekening wordt gehouden met het effect van hogere huizenprijzen<sup>42</sup>. Het CPB lijkt te veronderstellen dat deze daling wordt gecompenseerd door hogere prijzen van woningen (blz. 13): *“The inelastic supply of housing in the Netherlands entails that subsidisation has only a limited effect on promoting housing quality. Its main effect may be that it raises house prices.”*

Boelhouwer en De Vries schatten dat volledige defiscalisering van het eigenwoningbezit (d.w.z. huurwaardeforfait en renteaftrek vervallen geheel) leidt tot een prijsdaling van koopwoningen die na zeven jaar is opgelopen tot 23 à 30%<sup>43</sup>. Briene et al. rekenen volledige beperking van de hypotheekrenteaftrek door en komen op een daling van 18% in het eerste jaar en een daling na vijf jaar van ongeveer 30%<sup>44</sup>. In hun berekeningen met betrekking tot beperking van de hypotheekrenteaftrek en bijtelling eigenwoningforfait schatten Ras et al. in dat op de lange termijn eigenaren weer het niveau van de uitgangssituatie bereiken door een daling van de marktprijs voor koopwoningen<sup>45</sup>.

### **Andere markten**

De hypotheekrenteaftrek hangt samen met de belastingtarieven: als de aftrek niet zou bestaan, kan de overheid dezelfde belastingopbrengst realiseren met aanzienlijk lagere tarieven. Daarbij is tevens van belang dat hoge belastingtarieven een ongunstige invloed uitoefenen op markten. Dit is met name het geval bij de *arbeidsmarkt*. Doordat werkenden van elke extra verdiende euro slechts 48 à 70 cent overhouden, wordt de prikkel om (meer) te werken verzwakt. Ook leidt het tot een opwaartse druk op de

---

<sup>42</sup> H. ter Rele en G. van Steen, Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects, CPB Discussion Paper 002, Centraal Planbureau, 2001, blz. 36 en 45.

<sup>43</sup> P.J. Boelhouwer en P. de Vries, Defiscalisering eigenwoningbezit leidt tot forse daling woningprijzen, ESB themanummer hypotheekrenteaftrek, 11 maart 2005, blz. 111. Zie ook Boelhouwer et al., Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis, OTB, Delft.

<sup>44</sup> Briene et al. (2005), Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente, ECORYS, Rotterdam, i.o.v. ROZ.

<sup>45</sup> Ras et al. (2006), Uitgerekend wonen. Een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen, SCP, Den Haag, blz. 17. Effecten zijn uitgedrukt in termen van de woonquote (gebruikskosten van de woning gedeeld door inkomen).

bruto lonen, waardoor werkgevers worden ontmoedigd om mensen in dienst te nemen en de internationale concurrentiepositie negatief wordt beïnvloed. Deze effecten op de *excess burden* vormen voor de OESO een belangrijk argument om uitfasering van de hypotheekrenteaftrek te adviseren<sup>46</sup>.

Het gaat hier met nadruk om een orde van grootte inschatting, om verschillende redenen. In de eerste plaats bestaan er flinke marges rond de hier gehanteerde 25% in verschillende inschattingen van de kosten van belastingheffing<sup>47</sup>. Ten tweede betreft de 25% welvaartsverlies van belastingheffing een gemiddelde over alle belastingen. Daarbinnen werken belastingen op arbeid sterker verstrend dan bijvoorbeeld indirecte belastingen op goederen (BTW, overdrachtbelasting). Ten derde leidt de hypotheekrenteaftrek niet alleen tot hogere belastingen op arbeid, maar tegelijk tot een ‘negatieve belasting’ (subsidie) op woonconsumptie<sup>48</sup>. Ook deze negatieve belasting beïnvloedt het arbeidsaanbod. Hier is aangenomen dat belastingheffing op inkomen uit arbeid met 25% meer welvaartsverlies gepaard gaat (d.w.z. verstrender werkt op de arbeidsmarkt) dan belastingheffing op woonconsumptie<sup>49</sup>, ook als rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat door de hypotheekrenteaftrek sommige mensen in een lagere belastingschijf terechtkomen, zodat voor hun het verstrende effect minder groot is. Tegenover het welvaartsverlies van belastingheffing kan een beperkte welvaartswinst in de vorm van positieve externe effecten van huizenbezit bestaan indien het woningaanbod voldoende flexibel is.

De hypotheekrenteaftrek beïnvloedt ook beslissingen op de kapitaalmarkt. Het gaat daarbij met name om de keuze tussen financieren met ‘eigen geld’ dan wel met een lening. De aftrek op eigenwoningleningen is hoger dan de belasting die op vermogen wordt geheven. Daardoor worden kopers gestimuleerd om hun vermogen niet te gebruiken voor de financiering van hun woning, en in plaats daarvan een lening af te sluiten. Het CPB wijst erop dat deze vervorming van de kapitaalmarkt tot een welvaartsverlies (deadweight loss) leidt<sup>50</sup>. Het CPB geeft tevens aan dat dit tot grotere risico’s kan leiden – zowel voor de eigenaren als voor de economie als geheel – als het door de lening bespaarde vermogen voor een relatief groot deel in aandelen wordt belegd. De VROM-Raad constateert dat de conjuncturele risico’s worden versterkt door het toegenomen eigen woningbezit<sup>51</sup>.

### **Conclusies**

Een belangrijk effect van de hypotheekrenteaftrek is dat de prijs van koopwoningen hoger wordt. Dit compenseert de lagere netto woonlasten. Per saldo dalen de kosten voor nieuwe eigenaren hierdoor veel minder sterk. Dit effect is groter naarmate er meer rantsoenering op de grondmarkt plaatsvindt: hierdoor kan het aanbod van (koop)woningen moeilijker reageren op veranderingen in de vraag. Wat dat betreft lijkt de hypotheekrenteaftrek geen effectief middel om woningbezit te stimuleren. Ook herverdeling naar lagere inkomens als mogelijk doel lijkt niet door de hypotheekrenteaftrek te worden bewerkstelligd: vooral de omvang, en mogelijk de kwaliteit, van duurder koopwoningen wordt er door vergroot. Bij nieuwbouwprojecten maakt de hypotheekrenteaftrek hogere kruissubsidies van koopwoningen naar sociale huurwoningen mogelijk. Het belangrijkste effect van de hypotheekrenteaftrek treedt op in de

<sup>46</sup> OECD, Economic Surveys, 2004, Netherlands, hoofdstuk 2.

<sup>47</sup> De Nooij en Koopmans, op.cit.

<sup>48</sup> Zie voor het effect van de hypotheekrenteaftrek op woonconsumptie bijvoorbeeld Ter Rele (2005), *Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements*, CPB Document No 79, Den Haag.

<sup>49</sup> Als het woningaanbod inflexibel is wordt de verlaging van de subsidie op wonen gecompenseerd door een even grote prijsdaling van woningen. In dat geval heeft de afschaffing van de subsidie zelf geen effect op de ‘wig’. De met de afschaffing gefinancierde tariefverlagingen beïnvloeden de wig wel.

<sup>50</sup> H. ter Rele en G. van Steen, *Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects*, CPB Discussion Paper 002, Centraal Planbureau, 2001, blz. 11.

<sup>51</sup> VROM-Raad, *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*, Advies 044, 2004.



arbeidsmarkt: de aftrek leidt tot hogere belastingtarieven, die zowel de werkgelegenheid als de neiging tot werken verkleinen. Dit leidt tot een aanzienlijk welvaartsverlies van naar schatting zo'n 2 miljard euro per jaar. Ook als het aanbod van koopwoningen door het beperken van restricties op de grondmarkt meer zou kunnen reageren op veranderingen in de vraag, blijft dit welvaartsverlies staan tegenover de beperkte positieve externe effecten van een toegenomen woningbezit.

## 3.2 Ruimtelijke beperkingen

### *Doelen*

De ruimtelijke ordening is erop gericht om woningbouw te concentreren op een beperkt aantal locaties. Spreiding van woningen over landelijke gebieden wordt aangeduid met negatieve termen als “strooikaaspatroon”. In de Randstad wordt bovendien gestreefd naar het “open houden” van het Groene Hart, Waterland, de duinen en andere gebieden.

In Hoofdstuk 2 is gebleken dat ruimtelijke concentratie positieve externe effecten heeft (tenzij er ‘crowding externalities’ optreden). Zowel behoud van open ruimte, natuurgebieden en andere collectieve goederen als de positieve externe effecten van ruimtelijke concentratie vormen economische motieven voor overheidsingrijpen, met ruimtelijke beperkingen en/of heffingen. De gemeentelijk WOZ heffing op onroerend goed vormt in zekere zin zo'n heffing, omdat ook de grondwaarde wordt belast.

### *Effecten*

Een doel van de ruimtelijke beperkingen – het openhouden van gebieden – lijkt deels te worden bereikt; zo groeit de woningvoorraad in het Groene Hart minder sterk dan in de verstedelijkte Randstad. De beperkingen knellen dan ook met name in de verstedelijkte Randstad, waardoor de prijzen van vrije sector huurwoningen en van koopwoningen daar veel hoger zijn dan elders. Een eerdere, tentatieve berekening van de SEO laat zien dat de woningprijzen in Amsterdam door ruimtelijke rantsoenering met gemiddeld 73.000,- euro worden verhoogd<sup>52</sup>.

De ruimtelijke beperkingen maken – in combinatie met het arbeidsmarktbeleid – de arbeidsmarkt minder flexibel. In de Randstad liggen ondermeer door de ruimtelijke beperkingen de prijzen van vrije sector huurwoningen en van koopwoningen veel hoger dan elders. Ook de lonen liggen hier hoger, maar de verschillen worden beperkt door collectieve afspraken. Mogelijk zijn in het bedrijfsleven flexibele oplossingen mogelijk, maar dit is minder goed mogelijk in de collectieve sector, zoals bij onderwijs, zorg en politie<sup>53</sup>. Hierdoor is aanpassing van lonen aan regionale verschillen moeilijk. Een *first-best* oplossing is dat lonen zich gemakkelijker aan regionale verschillen kunnen aanpassen. Het ontbreken van regionale loonverschillen vergroot de ruimtedruk in met name de Randstad.

<sup>52</sup> C. Bijvoet et al., *Woningbouw in de Noordvleugel*, SEO rapport 703. Zie ook de publicaties van Glaeser & Gyourko (2002 : The Impact of Zoning on Housing Affordability, NBER Working Paper 8835), Glaeser et al. (2003 : Why is Manhattan so expensive ? Regulation and the rise in house prices, NBER Working Paper 10124) en Glaeser et al. (2005 : Why Have Housing Prices Gone Up?, NBER Working Paper 11129) over het effect van regulering op de grondmarkt op prijsstijgingen van huizen in Amerikaanse steden.

<sup>53</sup> Er worden inmiddels voorzichtige pogingen gedaan om politiemensen en verpleegkundigen naar grote steden te lokken met gratis parkeerplaatsen en andere voordelen.

In de huren komt de ruimtelijke druk slechts gedeeltelijk naar voren. Het overgrote deel van de huurmarkt kent een nationaal systeem van huurprijsregulering, zonder regionale differentiatie. Hierdoor zijn huurprijzen – vooral in de Randstad – aanzienlijk lager dan in een vrije markt het geval zou zijn.

Het resultaat van de regulering op de woningmarkt is dat er meer ruimtedruk op de Randstad ontstaat (in combinatie met het ontbreken van regionale loonverschillen), koopwoningen en vrije sector huurwoningen extra duur zijn, en dat de gereguleerde huursector relatief goedkoop is. Hieruit blijkt dat aan het doel van de ruimtelijke beperkingen – het openhouden van gebieden – een substantiële prijs is verbonden, met name in de vorm van duurdere woningen.

### **Conclusies**

Economische analyse geeft steun aan ruimtelijk overheidsingrijpen, maar dit ingrijpen lijkt in Nederland wel zeer intensief te zijn. In combinatie met het ontbreken van regionale loonverschillen leidt dit tot een zeer grote ruimtedruk in de Randstad en tot (te) hoge woningprijzen.

## **3.3 Huurprijsregulering**

De huurprijs van het grootste deel van de Nederlandse huurwoningen wordt niet vrij bepaald door vraag en aanbod, maar vastgelegd door de overheid. Met puntensystemen, maximum prijsstijgingen en kruissubsidies binnen nieuwbouwprojecten wordt de huurprijs beperkt. Het doel is het bevorderen van de beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen (herverdelingsargument).

Figuur 3.2 beschrijft de effecten van deze huurprijsregulering. Vraag en aanbod zijn beide in beperkte mate prijsgevoelig: de vraag omdat wonen een “noodzakelijk goed” is, en het aanbod vanwege ruimtelijke en andere beperkingen (zie Paragraaf 3.2). In een vrije markt zou een prijs ontstaan waarbij de vraag gelijk is aan het aanbod. Door de regulering is de prijs echter lager. Bij deze lagere prijs is de vraag groter dan het aanbod, en ontstaat een ‘woningtekort’. Dit woningtekort is niet inherent aan de eigenschappen van de markt, maar een direct gevolg van het overheidsingrijpen in de prijs.

Het woningtekort maakt het noodzakelijk om het beperkte aanbod te verdelen over een groot aantal vragers. Dit leidt tot systemen voor woonruimteverdeling, die vaak leiden tot lange wachtlijsten of tot loting onder mensen die zich aanmelden voor een woning die vrijkomt. Dergelijke verdelingssystemen leiden tot inefficiënties, die toenemen naarmate het door prijsregulering gecreëerde ‘tekort’ groter is<sup>54</sup>. Het ‘woningtekort’ leidt ook tot politieke discussies over de wenselijkheid van beïnvloeding van het aanbod (nieuwbouw). Zo maakt de ene vorm van ingrijpen (in de prijzen) andere maatregelen (voor het aanbod) aantrekkelijker.

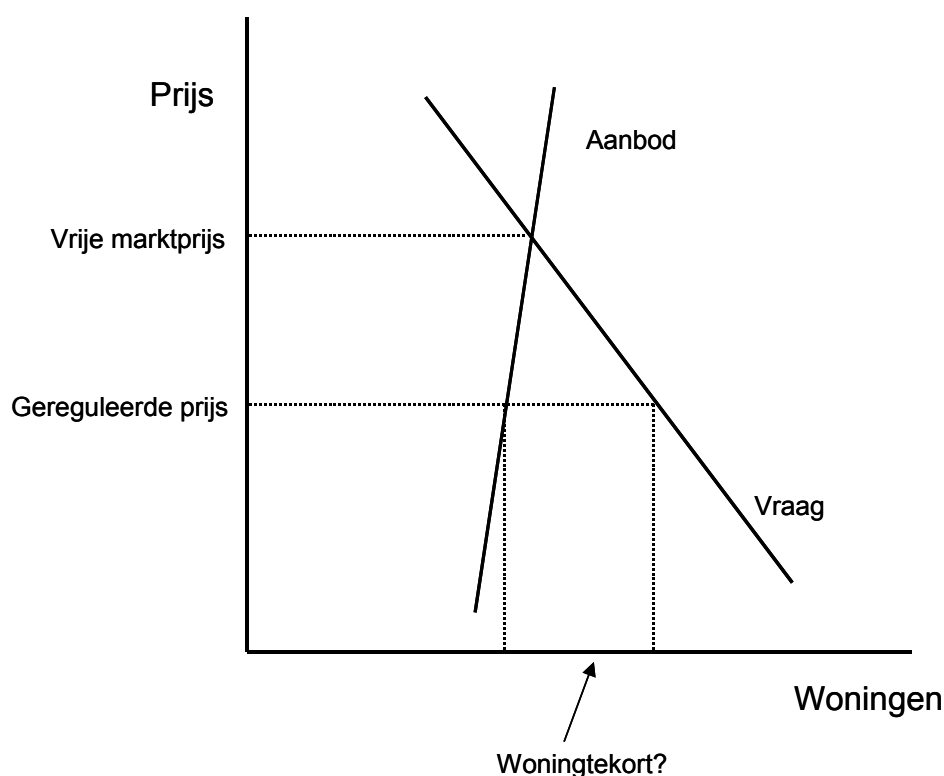
Via de woonruimteverdeling wordt nagestreefd dat met name mensen met lage inkomens en/of andere groepen kunnen profiteren van de gereguleerde prijzen. In de praktijk blijkt echter dat de goedkope woningen voor een flink deel worden bezet door mensen met een hoger inkomen<sup>55</sup>. Dit is het directe gevolg van het huurprijsbeleid. Door huren kunstmatig laag te houden blijven mensen langer in een

<sup>54</sup> Zie voor een aanschouwelijke schets van deze inefficiënties M. de Nooij en B. Baarsma, Caravans en kavelverdeling in Slochteren, ESB, 22-4-2005.

<sup>55</sup> In de jaren 90 werd circa 40% van de goedkope huurwoningen bezet door mensen met hogere inkomens; in 2002 was dat 46%. Zie VROM, Cijfers over Wonen 2004. Feiten over mensen, wensen, wonen, 2004, blz. 94.

goedkope huurwoning zitten dan normalerwijs verwacht zou mogen worden op grond van hun inkomensontwikkeling. Kunstmatig lage huren roepen dus schaarste aan huurwoningen op. Voor mensen die vanwege andere redenen (bijv. een nieuwe baan) gedwongen worden om te verhuizen leidt het huurprijsbeleid tot een inefficiënte afweging tussen kopen en huren, vergelijk de eerdere argumenten van Oswald inzake de afweging tussen kopen en huren. Omdat huurwoningen schaars zijn, worden mensen gedwongen hun toevlucht te nemen tot koopwoningen.

**Figuur 3.2** De invloed van prijsregulering op de markt voor huurwoningen



### ***Invloed op andere markten***

De huurprijsregulering kan leiden tot verschuivingen tussen enerzijds de gereguleerde huurmarkt en anderzijds vrije sector huurwoningen en koopwoningen. Het beperken van de prijs van een groot deel van de huurwoningen stimuleert vragers om zich te richten op deze goedkope woningen. Tegelijk kunnen lange wachtlijsten woningzoekenden aanmoedigen om juist in de vrije sector of naar een koopwoning op zoek te gaan. Welke richting dit effect per saldo heeft, is onduidelijk.

Ook voor de arbeidsmarkt heeft de huurprijsregulering gevolgen. De systemen van woonruimteverdeling zijn vaak mede gebaseerd op de periode dat men ingeschreven staat. Dit maakt het voor nieuwkomers in een stad vaak zeer lastig om een woning te vinden. Er bestaan weliswaar urgentielijsten, maar deze geven voorrang aan mensen in moeilijke persoonlijke omstandigheden (bijv. echtscheiding). Mensen die overwegen om van baan te veranderen (of met hun eerste baan willen beginnen), en daarbij verhuizen, worden door de woonruimteverdeling ontmoedigd. De regulering van de huurwoningmarkt beperkt dus de flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

Een alternatief voor nieuwkomers is een vrije sector huurwoning of een koopwoning. De prijzen van deze woningen worden echter verhoogd door ruimtelijke beperkingen op nieuwbouw (par. 3.2) en door de overdrachtsbelasting op koopwoningen<sup>56</sup>. De overheid maakt dus de gereguleerde huursector goedkoop en de overige woningen duur. Dit laatste beperkt de uitwijkmogelijkheden voor nieuwkomers. Dit versterkt het ongunstige effect van huurprijsregulering op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

### ***Een scheefgegroeide markt: Amsterdam als (extreem) voorbeeld***

Amsterdam heeft van alle Nederlandse steden de meest gespannen woningmarkt. De prijzen van koopwoningen liggen er hoger dan in andere steden, en de wachttijden voor huurwoningen zijn langer. Dit lijkt logisch gezien de omvang van de stad en het economisch succes van Amsterdam in vergelijking met andere grootstedelijke gebieden in de afgelopen jaren<sup>a</sup>. Uit een recente nota van de gemeente Amsterdam blijkt echter dat er meer aan de hand is...<sup>b</sup>

Van de woningen in Amsterdam was in 2003 60,5% geschikt voor de doelgroep: mensen met een inkomen onder de huursubsidiiegrens ( in 2005 voor meerpersoonshuishoudens € 1585 netto per maand). Deze doelgroep maakt echter slechts 35% van de bevolking uit. Er is dus geen tekort aan goedkope woningen, maar een fors overschot. Niettemin is de 'slaagkans' van woningzoekenden in dit segment slechts 41%. Kennelijk lukt het niet om de doelgroep in de woningen te krijgen. Deze woningen worden grotendeels bewoond door mensen die niet (meer) tot de doelgroep behoren. De nota spreekt over een 'verstopte huurmarkt'.

Voor duurdere woningen en mensen met hogere inkomens is de situatie spiegelbeeldig. Van de bewoners heeft 65% een middeninkomen of hoger, terwijl slechts 29,5% van de woningen bij dergelijke inkomens passen. Voor mensen met een middeninkomen (tot de ziekenfondsgrens) is de slaagkans 56%.

Het is opvallend dat de gemeente de oplossing vooral zoekt in woningbouw, en dat daarbij wordt gestreefd naar 30% sociale huurwoningen<sup>c</sup>. Nieuwbouw voegt jaarlijks slechts ca. 1% aan de woningvoorraad toe. Bovendien zijn er al veel meer sociale huurwoningen dan er nodig zijn. Een ander systeem van woonruimteverdeling, bijvoorbeeld via de markt door liberalisering, is in potentie veel effectiever.

<sup>a</sup> C. van der Vegt e.a., Amsterdamse Economische Verkenningen 2005, hoofdstuk 4, SEO, Amsterdam, juni 2005

<sup>b</sup> Gemeente Amsterdam, Woonvisie Amsterdam; Woonbeleid Gemeente Amsterdam tot 2015, Concept, februari 2005.

<sup>c</sup> B.J.F. Hof en C.C. Koopmans, Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies, Rapport 875, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, 2006.

### ***Conclusies***

Het doel van huurprijsregulering (betaalbare woningen) lijkt te worden bereikt voor degenen die al een woning hebben of er binnenkort één krijgen. Voor mensen op lange wachtlijsten wordt dit doel (voorlopig) niet bereikt. Een belangrijk nadeel van de huurprijsregulering is dat dit ingrijpen de dynamiek van de woningmarkt en van de arbeidsmarkt beperkt. Een aanzienlijk deel van de goedkope woningen wordt bovendien bezet door hogere inkomens (scheef wonen), wat het doel van betaalbare woningen specifiek voor mensen met lage inkomens niet dient.

<sup>56</sup> Uit onderzoek van het CPB blijkt bovendien dat transactiekosten een sterke invloed hebben op de verhuismobiliteit. Zie J. van Ommeren en M. van Leuvensteijn, New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility, CPB Discussion Paper 18, 2003. Zie verder paragraaf 4.3.

## 3.4 Huurtoeslag

De huurtoeslag (voorheen: huursubsidie) is in de loop der jaren het belangrijkste financiële beleidsinstrument van de overheid op de huurmarkt geworden. Het doel is om wonen betaalbaar te maken voor lage inkomens (herverdelingsargument).

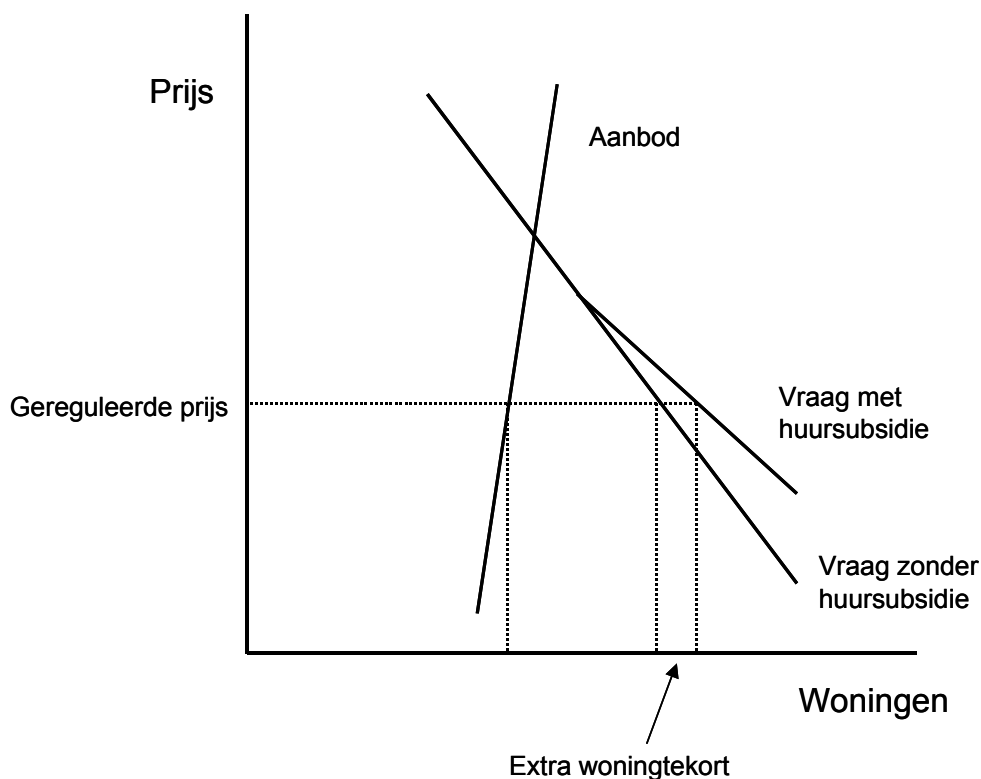
De huurtoeslag beïnvloedt met name de vraag naar huurwoningen. De subsidie verhoogt de (bruto) betalingsbereidheid van huurders, maar geldt niet boven een bepaalde maximum huur. Hierdoor wordt de vraag bij relatief lage huren verhoogd. Dit is weergegeven in Figuur 3.3. Daaruit blijkt dat het woningtekort door de huurtoeslag groter wordt. Dit komt omdat bij een gereguleerde prijs (zie Paragraaf 3.3) het aanbod van huurwoningen constant blijft<sup>57</sup>.

Een ander effect is niet in de figuur opgenomen: mensen met lage inkomens kunnen door de subsidie een betere woning huren. Dit betreft een door de overheid beoogd verdelingseffect. Vanuit de economische theorie kan daarbij worden opgemerkt dat vervanging van een subsidie die gekoppeld is aan een bepaald product (bijv. aan het huren van een huurwoning die relatief duur is in relatie tot het inkomen) door een even grote toevoeging aan het inkomen (bijvoorbeeld door verlaging van belastingen op inkomen), tot een hogere welvaart leidt. Dat wil zeggen: mits er geen positieve externe effecten van het huren van zo'n huurwoning uitgaan, of deze externe effecten door de overheid worden 'geïnternaliseerd' met heffingen en subsidies. De reden is dat een inkomensverhoging mensen in staat stelt zelf te kiezen of zij van dit geld een betere woning gaan huren of het aan andere zaken te besteden (bijv. vaker op vakantie gaan).

---

<sup>57</sup> Zelfs als de huurprijs niet gereguleerd is, en ander overheidsbeleid (bijvoorbeeld via de grondmarkt) geen grote beperkingen oplegt aan uitbreiding van het aanbod van huurwoningen, zal een huursubsidie slechts leiden tot een groter aanbod van huurwoningen indien de maximum huur waarvoor de subsidie geldt boven de evenwichtsprijs op de huurmarkt ligt.

Figuur 3.3 Invloed van huurtoeslag op het woningtekort



Het CPB geeft aan dat het inkomen wellicht een onvolledig beeld geeft van de ‘behoefte’ (neediness) van mensen – onder andere vanwege fraudegevoeligheid – en dat het subsidiëren langs meerdere wegen daarom voordelen kan hebben<sup>58</sup>. Daarbij kan worden aangetekend dat de huurtoeslag ook fraudegevoelig is, omdat deze afhangt van het inkomen en de woonsituatie. Bovendien neemt de prikkel tot fraude bij het opgeven van inkomens af als de (marginale) belastingtarieven lager zijn. Het afschaffen van subsidieregelingen maakt lagere belastingtarieven mogelijk, wat gepaard gaat met minder fraudegevoeligheid bij het inkomen. Meer in het algemeen geldt dat de behoefte van mensen afhangt van een groot aantal persoonlijke omstandigheden, die zich niet allemaal goed door de overheid laten meten en subsidiëren.

Politici beschouwen ‘goed wonen’ soms als een ‘merit good’, met de impliciete suggestie dat het beter is voor de burgers als zij in hun keuzes worden bijgestuurd. Economisch onderzoek geeft hiervoor echter geen aanwijzingen (zie de inleiding van Hoofdstuk 2).

### **Andere markten**

De inkomensgroepen die in aanmerking komen voor huurtoeslag (lage inkomens), worden erdoor gestimuleerd om geen woning te kopen. De huurtoeslag beperkt dus de vraag naar goedkope koopwoningen.

<sup>58</sup> H. ter Rele en G. van Steen, Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects, CPB Discussion Paper 002, Centraal Planbureau, 2001, blz. 11.

De huurtoeslag wordt gefinancierd uit belastingopbrengsten. Als er geen huurtoeslag zou bestaan, zouden de belastingtarieven kunnen dalen. Zoals al is uiteengezet in Paragraaf 3.1 over de hypotheekrenteaftrek, hebben hoge belastingtarieven een ongunstige invloed op met name de arbeidsmarkt.

### **Conclusies**

De huurtoeslag leidt tot betere woningen voor mensen met lage inkomens. Nadelen van huurtoeslag zijn een groter woningtekort en hogere belastingen om de subsidie te financieren. Vanuit een economisch perspectief verdient een algemene verhoging van (lage) inkomens de voorkeur boven een specifiek aan huren gebonden subsidie.

## **3.5 Corporaties**

### **3.5.1 Doelen van corporaties**

De eerste woningbouwverenigingen werden rond 1850 opgericht om woningen te bouwen voor arbeiders<sup>59</sup>. Zij vormden een reactie op woningnood en slechte woningen. Het doel van de verenigingen was het verbeteren van de woonsituatie van minder welgestelden. De Woningwet van 1901 markeerde het begin van de wisselwerking tussen overheid en woningbouwverenigingen: de overheid ging onder gunstige voorwaarden leningen en subsidies voor woningbouw verstrekken aan de verenigingen. Dit leidde tot een sterke uitbreiding van het aantal woningbouwverenigingen en van hun activiteiten. Het marktaandeel van de woningbouwverenigingen in de woningvoorraad bleef echter vooralsnog klein.

Na de tweede wereldoorlog was er sprake van ernstige woningnood. De woningbouw werd door de overheid sterk gestimuleerd. Een groot deel van deze woningen werd gebouwd door woningbouwverenigingen. In de wederopbouwperiode waren de gemeentelijke woningbedrijven daarbij ook van belang, maar na 1968 kregen de woningbouwverenigingen bij nieuwbouw voorrang en verdwenen de gemeentelijke woningbedrijven geleidelijk als opdrachtgever van het toneel<sup>60</sup>. Vanaf 1974 werden bijna alle sociale huurwoningen door woningcorporaties gebouwd. De verenigingen vervulden ook een belangrijke taak bij het verdelen van de schaarse woningen, met speciale aandacht voor mensen met lage inkomens.

Inmiddels zijn de meeste corporaties geen verenigingen meer, maar stichtingen. Ook nu nog richten zij zich primair op achterstandsgroepen en op de kwaliteit van woningen. Wel is er sprake van meer marktconforme activiteiten dan vroeger. Ook zijn de taken van de corporaties breder geworden (zie hieronder).

Sinds de Bruteringsoperatie uit 1995 verstrekt de rijksoverheid geen subsidies of leningen meer aan woningcorporaties voor de bouw of de exploitatie van woningen; de (huur)subsidie gaat alleen nog naar bewoners. Wel steunt de rijksoverheid de corporaties op andere manieren. De corporaties ontvingen in 1995 de netto contante waarde van (toekomstige) subsidies van het Rijk; dit heeft geleid tot aanzienlijke reserves bij de corporaties. De ‘vermogensovermaat’ van de corporaties was in 2003 ruim 14 miljard euro,

---

<sup>59</sup> Deze historische schets is gebaseerd op diverse websites, een gesprek met VROM, en op A. Wolters en R. Verhage, *Concurrentie in corporatieland: Marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie*, OTB, Delft, 2001.

<sup>60</sup> In het vervolg van dit rapport worden de gemeentelijke woningbedrijven tot de corporaties gerekend.

hetgeen neerkomt op bijna 6.000 euro per woning, en op bijna 17% van het balanstotaal<sup>61</sup>. Het Rijk wil dat de reserves worden ingezet voor (stedelijke) herstructurering.

Corporaties ontvangen diverse impliciete en expliciete subsidies. Zij zijn grotendeels vrijgesteld van de Vennootschapsbelasting en (voor de woningverhuur) van BTW. Daarnaast fungeert het Rijk als ‘achtervang’ voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat op zijn beurt borg staat voor financiële tekorten bij corporaties. Hierdoor kunnen corporaties de facto niet failliet gaan, hetgeen hen in staat stelt om tegen een lagere rente te lenen<sup>62</sup>. Tot slot verkopen gemeenten grond voor sociale huurwoningen vaak voor veel lagere prijzen dan grond voor andere woningen. Het CPB schat deze grondprijssubsidie op gemiddeld ca. 40.000 euro per woning<sup>63</sup>. Voor Amsterdam zijn de totale impliciete en expliciete subsidies geschat op minimaal 78.000 euro per nieuwbouwwoning, waarvan 45.000 euro via verlaagde grondprijzen<sup>64</sup>.

Uiteindelijk zijn corporaties hierdoor hybride organisaties: ze zijn onderhevig noch aan controle door en verantwoording aan de overheid, noch aan de disciplinerende werking van het marktmechanisme. Met name de kapitaalmarkt heeft hoegenaamd geen invloed. Zeker als de woningen tegen marktwaarde worden gewaardeerd (en niet tegen historische kostprijs, zoals bij corporaties gebruikelijk is), beschikken corporaties over een aanzienlijk vermogen. Aangezien er geen aandeelhouders of andere vermogensverschaffers zijn, ontbreekt de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt. Men spreekt hier van vermogen in dode hand. Dit kan leiden tot een inefficiënte aanwending van kapitaal.

Veel corporaties verkopen jaarlijks een deel van hun woningen aan de bewoners, om met de opbrengst exploitatietekorten als gevolg van de lage huurinkomsten en mogelijk ook hoge apparaatskosten (X-inefficiency) te dekken, en om nieuwe, niet rendabele woningen voor ‘kwetsbare groepen’ te kunnen bouwen<sup>65</sup>. Deze woningen renderen niet vanwege het eerder besproken huurprijsbeleid. De mate waarin nieuwe woningen worden gebouwd, blijft echter achter bij de doelen van de overheid, mede omdat corporaties geen verantwoording schuldig zijn aan diezelfde overheid<sup>66</sup>. Een verstoring op de ene markt roept aldus verstoringen op andere markten op.

Naast de doelstellingen van de corporaties zelf, heeft ook de (rijks)overheid doelen waarvan zij verwacht dat de corporaties daaraan invulling geven. Het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen onderscheidt de volgende ‘verantwoordingsvelden’ (prestatievelden)<sup>67</sup>:

<sup>61</sup> Zie Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003, november 2004, blz. 6, 91. De vermogensovermaat is het verschil tussen een gecorrigeerd ‘gepresenteerd weerstandsvermogen’ en een minimaal noodzakelijk (weerstands)vermogen. De omvang van de reserves is deels onzeker, omdat deze afhangt van veronderstellingen over toekomstige huren en over de rente.

<sup>62</sup> Vermeulen (2002) schat dit rente-effect op 0,75 à 0,8%. P. Vermeulen, De doorsteek naar de markt is flauwekul, in: ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties, 30 mei 2002, blz. D23.

<sup>63</sup> M. van Leuvensteijn en V. Shestalova, Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document 112, februari 2006, blz. 42.

<sup>64</sup> Zie B.J.F. Hof en C.C. Koopmans, Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies, Rapport 875, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, 2006.

<sup>65</sup> Over de omvang van de X-inefficiency zijn, voor zover wij weten, geen schattingen bekend.

<sup>66</sup> Van Leuvensteijn en Shestalova merken op: “Sinds 1997 krijgen de corporaties geen directe objectsubsidies voor nieuwbouw meer [...] De omvang van de sociale woningbouw is sindsdien opmerkelijk afgenomen. Kennelijk zijn er onvoldoende andere [...] prikkels geweest die [...] konden compenseren”(Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document No 112, februari 2006, blz. 10).

<sup>67</sup> J. Conijn, Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, RIGO rapport 88.850, april 2005, blz. 55.



- het passend huisvesten van de doelgroep;
- het waarborgen van de woonkwaliteit;
- het betrekken van huurders bij het beleid;
- het bevorderen van de leefbaarheid;
- het leveren van een bijdrage van huisvesting in de zorg; en
- het waarborgen van de financiële continuïteit.

Het CPB stelt dat deze verantwoordingsvelden een zeer globaal karakter hebben. Omdat zij niet duidelijk zijn geoperationaliseerd, kunnen doelstellingen en realisatie niet eenvoudig met elkaar worden vergeleken. Ook is het relatieve belang van de verschillende prestatievelden niet helder<sup>68</sup>. Volgens de overheid worden de reserves van corporaties onvoldoende ingezet voor maatschappelijke prestaties<sup>69</sup>.

Als we bovenstaande doelen vergelijken met de publieke belangen in Hoofdstuk 2, gaat het met name om verdelingseffecten (betere woningen voor lagere inkomens), positieve externe effecten van woningkwaliteit en het voorkomen van *crowding externalities*.

### 3.5.2 Effecten van corporaties

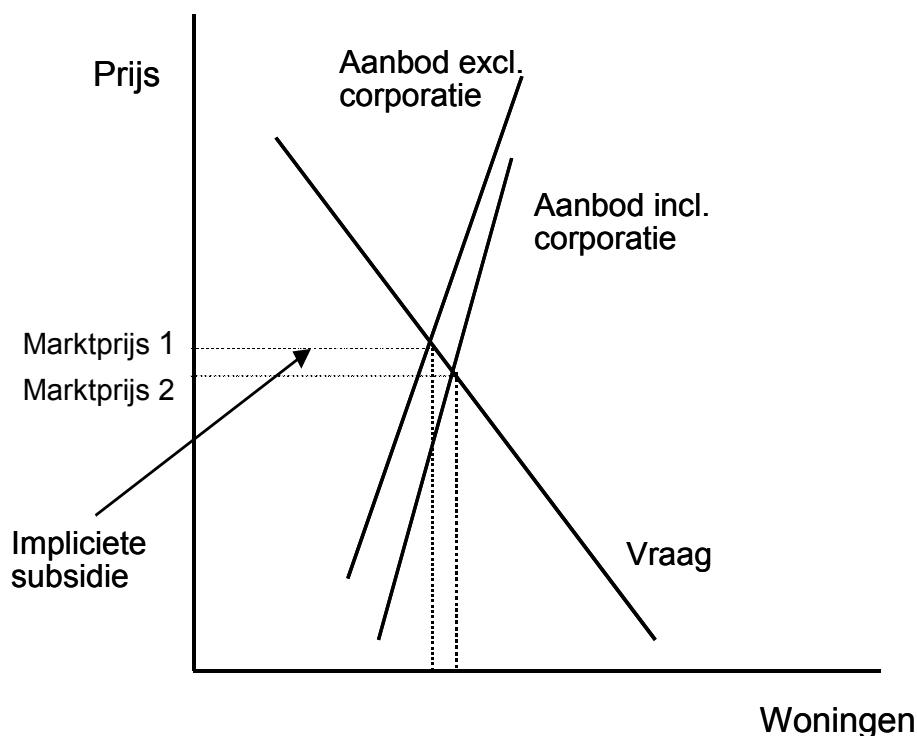
De activiteiten van corporaties bestaan, naast marktconforme bezigheden, voor een belangrijk deel uit het onder de kostprijs verhuren van woningen. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 3.4. De aanbodcurve exclusief corporaties geeft een marktconform aanbod weer, gebaseerd op de kostprijs van het verhuren van woningen. Het optreden van de corporaties leidt tot een verschuiving van de aanbodcurve naar beneden (aanbod van woningen onder de kostprijs). Het gevolg is een lagere gemiddelde prijs op de huurwoningenmarkt, en een groter aantal verhuurde woningen. Er is dus sprake van een impliciete subsidie voor de bewoners.

---

<sup>68</sup> J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes, Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, Centraal Planbureau, 2002, blz. 40, 56.

<sup>69</sup> Volgens Van Leuvensteijn en Shestalova worden investeringen van corporaties nauwelijks gehinderd door beperkte financiële middelen. Het aanbod van grond voor sociale huurwoningen is verminderd, wat corporaties niet hebben gecompenseerd door hun vermogen meer aan te spreken (Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document No 112, februari 2006, blz. 9-11).

Figuur 3.4 Invloed van woningcorporaties op de markt voor huurwoningen



### *Woonruimteverdeling*

Niet in de figuur opgenomen is de restrictie dat de goedkope woningen alleen voor specifieke groepen bedoeld zijn. Dit maakt een systeem van woningtoewijzing nodig, waarbij regels worden gehanteerd die aangeven wie wèl en wie (nog) niet voor een goedkope woning in aanmerking komt. Een dergelijk systeem kan sociale doelen dienen (een meer gewenste verdeling tot stand brengen). Een vrije markt vormt zelf een verdelingssysteem, waarbij degenen met de hoogste betalingsbereidheid de woningen krijgen. Dit leidt per saldo tot een hogere welvaart. Een meer gewenste verdeling kan bovendien ook op andere manieren worden bereikt, bijvoorbeeld door generieke inkomensverbetering voor lage inkomens, bijvoorbeeld door lastenverlichting.

De woonruimteverdeling kan er ook toe leiden dat mensen die (voorlopig) niet aan de beurt komen, zich wenden tot private verhuurders. Aangezien deze slechts een beperkt deel van de huurwoningen beheren, kan dit leiden tot zeer hoge huren in het ongereguleerde segment, met name als de regionale woningmarkt krap is door een beperkt aanbod. Bijvoorbeeld in Amsterdam wijst de combinatie van zeer lange wachtlijsten en de hoge prijsniveaus van vrije sector huurwoningen op een dergelijke situatie.

Een gunstig effect van woonruimteverdeling op sociale gronden is het verminderen van 'risicoselectie': in een vrije markt zouden mensen met relatief lage en/of onzekere inkomens door verhuurders van huur kunnen worden uitgesloten. Door toegankelijkheid te bevorderen voor deze groepen vindt herverdeling plaats van 'goede' naar 'slechte' risico's (risicosolidariteit). Een ander effect dat niet in de figuur is weergegeven, is dat de woningkwaliteit toeneemt. In Hoofdstuk 2 kwam naar voren dat hieraan positieve externe effecten verbonden kunnen zijn.

De woningtoewijzing leidt in de praktijk slechts in beperkte mate tot de beoogde resultaten: een groot deel van de goedkope (corporatie)woningen wordt bewoond door mensen die niet tot ‘kwetsbare groepen’ behoren (scheef wonen). Conijn wijst er in dit verband op dat de sociale huursector in Nederland veel groter is dan in andere landen. In Nederland gaat het om 35%. Groot-Brittannië, Denemarken, Zweden, Frankrijk en Finland volgen met aandelen van 17 tot 21%. In Duitsland en België gaat het om minder dan 10% van de woningen. Andere Europese landen kennen veelal een grotere particuliere huursector, waarbij de sociale sector meer beperkt is tot sociaal-economisch zwakke doelgroepen.

Bovendien wordt de ‘aandachtsgroep’ steeds kleiner. In de Nota Mensen, Wensen, Wonen wordt aangegeven dat deze groep halverwege de jaren tachtig is gedefinieerd als iedereen met een lager inkomen dan modaal, en dat de inkomensgrens daarna is gecorrigeerd voor inflatie. De omvang van deze groep nam af van 50% in 1986 tot 38% in 1998, en zal naar verwachting verder dalen tot 15 à 25% in 2020<sup>70</sup>. Daar komt nog bij dat deze groep ruim is gedefinieerd: volgens de definitie was de helft van de Nederlandse bevolking in 1986 niet in staat om zichzelf te redden op de woningmarkt.

### **Concurrentie**

De reserves uit het verleden en de huidige impliciete subsidies (vrijstelling Vpb, BTW en achtervangfunctie Waarborgfonds) leiden er toe dat corporaties in beginsel lagere prijzen in rekening kunnen brengen dan hun private concurrenten. Dit kan ertoe leiden dat meer efficiënte private partijen met behulp van overheidssubsidies ‘uit de markt worden gedrukt’ door minder efficiënte corporaties.

Onderling concurreren de corporaties daarentegen niet of nauwelijks. Hierdoor - en doordat het om non-profit organisaties gaat - mag worden verwacht dat ze minder kostenbewust werken dan volledig marktconforme organisaties. Er bestaat een gevaar van X-inefficiëntie (inefficiënte werkwijzen) en ‘gold plating’ (hoge salarissen, dure kantoren en dergelijke). Bovendien verkleint het huidige systeem van kruissubsidiëring tussen rijke en arme corporaties (via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw) de prikkel om beleidsefficiënt te opereren<sup>71</sup>.

De middelen van corporaties mogen in beginsel alleen worden ingezet voor volkshuisvesting en aanverwante doelen, al lijkt deze restrictie in de praktijk niet zeer hard te zijn<sup>72</sup>. Dergelijke beperkingen kunnen, zeker in combinatie met aanzienlijke reserves (zie hieronder) leiden tot een inefficiënte besteding van middelen.

### **Marktcontrair investeren?**

Conijn noemt ‘marktcontrair investeren’ als een effect van corporaties en als een publiek belang. Het gaat dan om investeren in perioden met een minder gunstige conjunctuur. Conijn stelt dat corporaties deze rol nog onvoldoende vervullen<sup>73</sup>. Hij geeft echter niet aan waarom marktcontrair investeren een publiek belang zou zijn. In beginsel is het inefficiënt om te investeren in tijden waarin de rendementen minder hoog liggen; dit is precies de reden waarom corporaties dit niet doen (in perioden van laagconjunctuur zijn de verwachte opbrengsten in de eerste jaren na de investering laag). Bovendien worden woningen

<sup>70</sup> VROM, Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw, 2001, blz. 39.

<sup>71</sup> J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes, Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, Centraal Planbureau, 2002, blz. 8, 61.

<sup>72</sup> Zo mogen corporaties ook nevenactiviteiten ontwikkelen, zoals de verhuur van bedrijfsruimten. Zie J. Conijn, op.cit., blz. 55.

<sup>73</sup> J. Conijn, op.cit., blz. 76.

voor een lange periode gerealiseerd; het is dan minder van belang of dit enkele jaren eerder of later gebeurt. Een argument zou wellicht kunnen worden gevonden in het stabiliseren van de algemene conjunctuur of van de productie van de bouwsector. De VROM-Raad schrijft hierover: *“De vraag is nu of er op de woningmarkt (en de hypotheekmarkt) een probleem zit in de sterke afhankelijkheid van conjuncturele schommelingen. Dit is niet op voorhand het geval: er zijn immers meer producten die basaal zijn en die fluctuaties kennen in aanbod en prijs (bijvoorbeeld benzine).”*<sup>74</sup>. Het twijfelachtige voordeel van conjunctuurstabilisatie moet worden afgewogen tegen het evidente nadeel van inefficiënte investeringen. Tegen deze achtergrond wordt in dit rapport geen beleid geformuleerd dat gericht is op marktcontrair investeren.

### **Overige effecten**

Naast verruiming van het woningaanbod en lagere huren leidt het optreden van corporaties mogelijk ook tot minder risicoselectie dan bij private verhuurders (zie ook “woonruimteverdeling” hierboven). Huurders waarbij risico’s bestaan van ongunstige effecten op de woning (waardedaling) of de omgeving (andere woningen van de verhuurder minder goed verhuurbaar), of van huurachterstanden, zijn uiteraard evenmin aantrekkelijk voor corporaties als voor private verhuurders. Het is echter waarschijnlijk dat corporaties dergelijke huurders sneller accepteren, vanuit hun sociale doelstelling (die vaak tot uiting komt in eigen regels t.a.v. de woonruimteverdeling en de acceptatie van huurders).

Andere effecten van corporaties liggen mogelijk in de sociale sfeer, zoals betrokkenheid van huurders of een bijdrage aan de zorg (zie de doelen hierboven). Het is echter niet duidelijk in hoeverre de corporaties op deze punten extra bijdragen leveren.

### **3.5.3 Toezicht op corporaties**

De effectiviteit en efficiëntie van corporaties worden vooral globaal beoordeeld. Conijn schrijft hierover: *“In de praktijk richt het toezicht zich vooral op de rechtmatigheid van handelen en de financiële continuïteit. De inhoudelijke prestaties – het toezicht op effectiviteit – worden vooral op sectorniveau beoordeeld. .. Op instellingsniveau zijn interventies vanuit het effectiviteitstoezicht schaars. Het is voor het Rijk moeilijk om te beoordelen of de maatschappelijke prestaties van een individuele corporatie voldoende ‘in het lokale belang’ zijn. Ook het toezicht op efficiëntie heeft in de praktijk nog zo goed als geen vorm gekregen.”*<sup>75</sup> Overigens geeft VROM aan dat het ministerie toezicht vanuit het Rijk op individuele corporaties niet nodig acht.

Conijn e.a. vatten de toetsing van de effectiviteit van corporaties als volgt samen: *“In de praktijk zijn [corporaties] .. door hun hybride positie noch aan de toets van de markt noch aan de toets van de overheid onderworpen. .. Het is op dit moment nog niet goed mogelijk om te beoordelen hoeveel middelen woningcorporaties aan publieke taken besteden, laat staan of ze deze middelen wel doeltreffend en doelmatig besteden.”*<sup>76</sup>

Recent heeft de commissie De Boer gepleit voor een beter toezicht, waarbij gemeenten een hoofdrol krijgen als contractpartner van corporaties, en waarbij het Rijk met name de spelregels bepaalt<sup>77</sup>. Andere elementen van het advies zijn:

<sup>74</sup> VROM-Raad, Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland, Advies 44, 2004, blz. 17.

<sup>75</sup> J. Conijn, op.cit., blz. 21, 25.

<sup>76</sup> J. Conijn, P. Eichholtz, J. Hakfoort en K. Koedijk, Transparantie en concurrentie nodig, in: ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties, 30 mei 2002, blz. D4.

<sup>77</sup> Commissie De Boer, Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties, mei 2005.

- een scherper toezicht door accountants, niet alleen op rechtmatigheid maar ook op efficiëntie;
- omvorming van het Centraal Fonds voor de Volkhuysvesting in een Centraal Contracterings- en activeringsinstituut;
- een vorm van arbitrage voor het geval dat corporaties en gemeenten geen overeenstemming bereiken;
- scherpe toetsing van marktactiviteiten;
- sanctiemogelijkheden (in uitzonderingsgevallen) voor de minister, zoals een boete bij een onvoldoende actief beleid van corporaties, ontslag van commissarissen en intrekking van de toelating van de corporatie;
- een grotere (sturende) rol voor gemeenten; en
- toestemming voor corporaties om landelijk te werken in plaats van in een specifiek gebied.

Bij het advies zijn verschillende kritische kanttekeningen geplaatst. Zo omschrijven Poort en Baarsma van SEO Economisch Onderzoek het advies als “relatietherapie”; zij pleiten voor een marktconforme oplossing<sup>78</sup>. Conijn wijst op tegenstrijdigheden, bijvoorbeeld in de combinatie van ministeriële verantwoordelijkheid met toezicht door een private organisatie<sup>79</sup>. Op alternatieven voor het huidige systeem van woningcorporaties komen wij terug in Paragrafen 4.2 en 5.4.

### 3.5.4 Corporaties: conclusies

Corporaties voeren normale marktactiviteiten uit. Hun meerwaarde ligt met name in de verdelingseffecten. De corporaties opereren deels in een ‘vacuüm’ tussen markt en overheid. Daardoor worden de beoogde effecten slechts ten dele bereikt. De doelstellingen zijn weinig geoperationaliseerd en er is weinig toezicht op de efficiëntie waarmee corporaties hun activiteiten uitvoeren. Tegenover de voordelen staat een aanzienlijke ‘prijs’ in de vorm van een minder efficiënte woonruimteverdeling, hogere kosten (afgedekt door reserves en impliciete subsidies) en beperking van concurrentie.

## 3.6 Totaalbeeld

Tabel 3.1 vat de bevindingen van dit hoofdstuk samen. Het blijkt dat geen van de beschouwde vormen van beleid optimaal is vanuit een (welvaarts)economisch oogpunt. Het beleid is soms niet of weinig effectief (hypotheekrenteaftrek); de effectiviteit is soms onduidelijk (corporaties); en er is zeer waarschijnlijk sprake van ongewenste effecten op de woningmarkt (ruimtelijke beperkingen) en op de arbeidsmarkt (hypotheekrenteaftrek, huurprijsregulering, huurtoeslag). Voor alle vormen van beleid geldt dat ze ten koste gaan van de economische efficiëntie.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de woningmarkt en de grondmarkt sterk worden vervormd door intensieve regulering en omvangrijke (belasting)subsidies. Met name op de huurmarkt is sprake van een stapeling van beleid: corporaties, huurprijsregulering, woonruimteverdeling en huurtoeslag. De officiële doelen van dit ingrijpen – zoals ruimtelijke kwaliteit, lagere woonlasten en ‘goed wonen’ – worden ten

<sup>78</sup> J. Poort en B. Baarsma, Relatieproblemen VROM-woningcorporaties: Een goede scheiding is beter dan een slecht huwelijk, B&G, juli/augustus 2005.

<sup>79</sup> Binnenlands Bestuur, 20 mei 2005, blz. 12.

dele bereikt. Die officiële doelen sporen echter maar zeer ten den dele met de geïdentificeerde publieke belangen. De prijs van het ingrijpen is echter zeer hoog: er treden aanzienlijke welvaartsverliezen op, met name op de arbeidsmarkt, maar ook op de woningmarkt en de grondmarkt zelf. Alleen al de hogere belastingtarieven door de hypotheekrenteaftrek verlagen de welvaart met zo'n 2 miljard euro per jaar. Bovendien bleek in Hoofdstuk 2 uit een brede, welvaartseconomische analyse dat er slechts beperkte economische motieven zijn voor overheidsingrijpen. Tegen deze achtergrond dient het huidige ingrijpen als disproportioneel en contraproductief te worden aangemerkt.

Tabel 3.1 Beoordeling van beleid op de woningmarkt

Beleid/ instrument	Beleidsdoel(en)/ Belangrijke publieke belangen	Effecten	Doel bereikt?/ belang gediend?	Beleid optimaal?
Hypotheek- renteafrek	Fiscale consistentie	Geen fiscale consistentie	Nee	Nee
	Lagere woonlasten koopwoningen	Lagere netto lasten grotendeels gecompenseerd door hogere koopprijs	Nauwelijks	Nee
	Positieve externe effecten eigen woningbezit	Nauwelijks stimulering eigen woningbezit door hogere koopprijs; wellicht enige invloed op omvang en kwaliteit duurdere woningen	Nauwelijks	Nee; subsidie groter dan extern effect
		Hogere belastingtarieven; lagere werkgelegenheid en arbeidsparticipatie	N.v.t.	Nee; contra- productief
Ruimtelijke beperkingen	Sparen van open ruimte / Positieve externe effecten open ruimte	Meer open ruimte	Ja	Waarschijnlijk niet (te sterke rantsoenering)
		Vergroting agglomeratievoordelen	Ja	Waarschijnlijk niet (te sterke rantsoenering)
	Positieve externe effecten agglomeratie	Veel hogere prijzen van grond en woningen	N.v.t.	Nee
Huurprijs- regulering	Betaalbare woningen voor doelgroep	Goedkope woningen voor zittende huurders	Ten dele	Nee; ook 'scheefwoners' profiteren
		Woningtekort: wachtlijsten en lange wachtlijden	N.v.t.	Nee
		Beperking flexibiliteit arbeidsmarkt	N.v.t.	Nee
Huurtoeslag	Betaalbare huren voor lage inkomens	Betaalbare huren voor lage inkomens	Ja	Nee; inkomens- verhoging is efficiënter
		Groter woningtekort	N.v.t.	Nee
		Hogere belastingtarieven; lagere werkgelegenheid en arbeidsparticipatie	N.v.t.	Nee
Corporaties	Goede huisvesting doelgroepen; woonkwaliteit; leefbaarheid/ Positieve externe effecten renovatie	Goedkopere woningen, meer (goedkope) woningen en/of betere kwaliteit	Ja	Onduidelijk
		Welvaartsverliezen door inefficiënte woonruimteverdeling	N.v.t.	Nee
		Mogelijk hogere kosten door gebrek aan onderlinge concurrentie	N.v.t.	Nee
		Oneigenlijke concurrentie voor private verhuurders	N.v.t.	Nee





## 4 Woningmarktbeleid voor de toekomst

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een indruk van een ideaaltypisch woningmarktbeleid voor Nederland. Hierbij hebben wij niet de pretentie te weten wat het ideale beleid precies is: we schetsen slechts de hoofdlijnen. Dat wij een ideaalbeeld voor de toekomst beschrijven, betekent niet dat we voorstander zijn van het onmiddellijk doorvoeren van deze veranderingen zonder enige vorm van ondersteunende maatregelen. Beleidsveranderingen kunnen voor sommige groepen in de samenleving negatieve consequenties hebben, zeker als ze in een korte tijdsspanne worden doorgevoerd. Dit verkleint de acceptatie en kan als onrechtvaardig worden beschouwd. Hoofdstuk 5 zal ingaan op de vraag hoe de in dit hoofdstuk voorgestelde beleidsveranderingen het beste kunnen worden doorgevoerd: op welke wijze, in hoeveel tijd, en met welk ondersteunend beleid.

Dit hoofdstuk bouwt voort op de voorgaande twee hoofdstukken. In Hoofdstuk 2 hebben we aangegeven welke motieven er op de woningmarkt kunnen zijn voor overheidsingrijpen. Voor zover er belangrijke motieven zijn die niet een plaats hebben in het huidige woningmarktbeleid geven wij dit aan. Hoofdstuk 3 heeft een indicatie gegeven van de consequenties van verschillende huidige overheidsmaatregelen op de woningmarkt. In dat hoofdstuk is al aangegeven dat de daarmee beoogde doelen slechts ten dele worden bereikt, en dat tegen een aanzienlijke prijs. Het zwaartepunt van dit hoofdstuk zal daarom worden gevormd door voorstellen om bestaand beleid te hervormen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De Paragrafen 4.2 t/m 4.4 behandelen achtereenvolgens de markten voor huurwoningen, koopwoningen en grond. Voor elk van deze markten trachten we aan te geven hoe het beleid er uit zou zien als we het laten aansluiten op de in Hoofdstuk 2 onderscheiden motieven voor overheidsingrijpen. Het gaat hierbij niet om een zuiver theoretische exercitie. Als de overheid streeft naar maximalisatie van maatschappelijke welvaart, vormt het in dit hoofdstuk beschreven beleid een richtsnoer bij het vormgeven van beleidsveranderingen. Waar bestaand beleid in sterke mate afwijkt van het ideaaltypische, geven wij dat dan ook aan. Paragraaf 4.5 vat het voorgaande samen door de voorgestelde veranderingen kort en puntsgewijs te presenteren.

### 4.2 Huurwoningen

In Hoofdstuk 2 zijn diverse motieven voor overheidsingrijpen naar voren gekomen die mogelijk betrekking hebben op de markt voor huurwoningen. Het betrof:

- De moeilijk observeerbare woningkwaliteit (transactiekosten)
- Positieve externe effecten en schaaffecten bij woningverbetering
- Beperken van overlast door (te) dicht op elkaar wonen
- Begunstigen van lage inkomens (gewenst verdelingseffect)

- Beperken van segregatie
- Marktmacht bij verhuurders (hold up-probleem)

In deze paragraaf worden deze motieven ‘vertaald’ in bijpassend beleid. Bovendien wordt de rol van corporaties besproken en wordt aangegeven welk beleid ons inziens kan worden beëindigd.

### ***Woningkwaliteit moeilijk observeerbaar: transactiekosten***

In Hoofdstuk 2 is vastgesteld dat de kwaliteit van woningen verschilt en voor huurders (en kopers) moeilijk waarneembaar is. Aan het vaststellen van de kwaliteit kunnen (transactie)kosten verbonden zijn. Verhuizen is een oplossing, maar als de woning eenmaal betrokken is, en er gebreken naar voren komen, zijn er aan een verhuizing transactiekosten verbonden. Bij huurders gaat het met name om de kosten van de verhuizing zelf en om dubbele huur. Asymmetrische informatie leidt dus tot extra *transactiekosten*.

De overheid kan dit probleem niet geheel wegnemen. Wel is het mogelijk om de transactiekosten te verlagen door rechten en plichten bij huur/verhuur duidelijk vast te leggen. Een alternatief is minimumeisen te stellen aan de kwaliteit van nieuwbouwwoningen en aan bestaande woningen. Dit houdt echter het risico van overregulering in: het zou uitsluitend moeten gaan om kwaliteitskenmerken die zich moeilijk laten observeren. Zodra de overheid ook observeerbare grootheden gaat reguleren, wordt de keuzevrijheid van huurders verkleind en daardoor de welvaart verlaagd (overheidsfalen).

### ***Positieve externe effecten en schaaffecten bij woningverbetering***

Het verbeteren van woningen heeft niet alleen positieve effecten voor de bewoners, maar ook externe effecten voor de omgeving. Hierbij spelen bovendien ruimtelijke schaalvoordelen een rol: het verbeteren van een geheel blok woningen (of een hele straat of een buurt) heeft een positiever effect dan het verbeteren van evenveel woningen op verschillende plaatsen. Daarbij is tevens van belang dat er schaalvoordelen zijn aan de kostenkant: het verbeteren van een blok woningen is goedkoper dan het verbeteren van evenveel woningen op verschillende plaatsen. De schaalvoordelen bij de kosten kunnen echter in beginsel door ‘de markt’ worden gerealiseerd (bijvoorbeeld door een gezamenlijke actie van verschillende verhuurders in een straat). De externe effecten vormen wèl een reden voor stimulering door de overheid. Hierbij lijkt een subsidie op groot onderhoud en woningverbetering het meest voor de hand te liggen. Deze kan eventueel wat groter zijn als een huizenblok of straat volledig wordt opgeknapt (rekening houdend met de lagere kosten per woning vanwege het schaaffect aan de kostenkant). Daarnaast zou de overheid op een bescheiden manier coördinatie kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door het geven van informatie. Ook het gebruik door woningcorporaties van hun reserves voor woningverbetering kan de externe effecten van woningkwaliteit ‘internaliseren’. Tenslotte zou de overheid minimale eisen aan veiligheid, volksgezondheid e.d. kunnen stellen, omdat – bijvoorbeeld – veiligheid positieve externe effecten kent: een veilig huis is ook veilig voor burens en passanten.

### ***Overlast door dicht op elkaar wonen***

In Hoofdstuk 2 is vastgesteld dat een te hoge bevolkingsdichtheid kan leiden tot negatieve externe effecten op anderen (‘crowding externalities’). Dit vormt een motief voor overheidsbeleid. Hierbij kan worden aangesloten bij de hiervoor beschreven eisen aan de woningkwaliteit: deze kunnen bijvoorbeeld ook de geluidsdichtheid van muren betreffen. Daarnaast kan het ruimtelijk beleid gericht zijn op het creëren of beschermen van open ruimtes (parken, speelplaatsen etc.). Hier ligt een relatie met het grondbeleid (zie Paragraaf 4.4).

### *Lage inkomens<sup>80</sup>*

Naast het verhogen van de welvaart kan ook het veranderen van de verdeling van welvaart een motief voor overheidsoptreden zijn. In Hoofdstuk 2 is echter gebleken dat de welvaart van mensen met lage inkomens of van andere achterstandsgroepen sterker wordt verhoogd door een inkomensverbetering dan door het subsidiëren van specifieke bestedingen zoals huurwoningen. Zij kunnen dan zelf kiezen of zij dit geld aan hun woning willen besteden of aan andere zaken. Als zij voor andere bestedingen kiezen, leveren die kennelijk meer welvaart op. Dit impliceert dat – als de overheid de welvaart van achterstandsgroepen wil vergroten – dit het beste kan plaatsvinden door lastenverlichting ‘aan de onderkant’. Voorbeelden van mogelijk beleid zijn een grotere algemene heffingskorting en een lager tarief in de eerste belastingschijf.

In een volledig vrije markt bestaat de mogelijkheid dat zogenaamde ‘slechte risico’s’ – vaak gaat het om mensen met een laag en/of onzeker inkomen – van huur worden uitgesloten door verhuurders. Als de overheid dit wil voorkomen en ‘risicosolidariteit’ op de huurmarkt wil bevorderen, kan dat door regelgeving met betrekking tot de toewijzing van woonruimte. Hierbij valt te denken aan een verplichting voor alle verhuurders om objectieve, niet-discriminerende regels voor woningtoewijzing te hanteren. Hierbij zou bijvoorbeeld geen hoger netto inkomen mogen worden geëist dan zeg drie of vier maal de huur van de woning. Ook zouden kenmerken als soort beroep, werkend of werkloos, een wisselend inkomen etc. geen rol mogen spelen. Bij verhuurders die over zowel duurdere als goedkopere woningen beschikken, impliceert dergelijke regelgeving een herverdeling van ‘goede risico’s’ (mensen met een hoger en/of zekerder inkomen) naar de slechtere risico’s. Bij verhuurders die alleen woningen met lage huren exploiteren, komt de regelgeving tot uiting in een hogere huurprijs<sup>81</sup>.

### *Segregatie*

Wat verschillen in woningkwaliteit tussen wijken betreft bestaat er slechts een motief voor overheidsingrijpen indien sprake is van complexe externe effecten. Dit kan in de vorm zijn van positieve externe effecten van woningkwaliteit (zie hierboven) of negatieve externe effecten van ‘dicht op elkaar wonen’ (overlast; zie tevens hierboven). De hiervoor genoemde minimumeisen aan de kwaliteit van woningen en subsidies op woningverbetering kunnen de verschillen tussen wijken verkleinen in vergelijking met de uitkomst van een volledig vrije huurwoningenmarkt.

Segregatie betreft het optreden van (negatieve) externe effecten als gevolg van het bij elkaar wonen van mensen die iets gemeenschappelijks hebben, zoals een laag inkomen (inkomenssegregatie). Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door het volgen van zogenaamde ‘slechte voorbeelden’. In Hoofdstuk 2 is echter gebleken dat de invloed van individuele eigenschappen op sociaal-economisch succes groter is dan de invloed van buurtkenmerken. Naast negatieve externe effecten (d.w.z. welvaartsverlagende effecten) kan er ook sprake zijn van ongewenste verdelingseffecten als mensen uit achterstandsgroepen geconcentreerd wonen. Zo zouden in wijken met vooral lage inkomens winkels kunnen verdwijnen die wel in buurten met hogere inkomens voorkomen.

Ook hier geldt dat de overheid een tendens naar segregatie niet kan laten verdwijnen. Wel kunnen inkomensverbetering ‘aan de onderkant’ en beperking van risicoselectie (zie hiervoor) leiden tot kleinere verschillen tussen bevolkingsgroepen en daarmee de (inkomens)segregatieproblematiek beperken. Het lijkt dan ook geen toeval dat segregatieproblemen in Nederland relatief klein zijn vergeleken met

<sup>80</sup> Voor herverdeling als gevolg van inkomenssegregatie, zie hieronder (“Segregatie”).

<sup>81</sup> De regelgeving leidt naar verwachting tot een groter aantal wanbetalers. De extra huur is nodig om de kosten daarvan te dekken.

bijvoorbeeld de V.S.: het overheidsbeleid richt zich in Nederland sterker dan in de V.S. op solidariteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om (de progressie van) het belastingstelsel en andere vormen van nivellerend beleid, zoals in de zorg. Deze vormen van beleid verkleinen de ongelijkheid van inkomens, en daarmee ook de ongelijkheid tussen wijken. Zo lang dergelijk beleid wordt gevoerd, lijken ‘Amerikaanse toestanden’ minder waarschijnlijk. Wel ligt het voor de hand om – tijdens een geleidelijke overgang naar een nieuw woningmarktbeleid – goed te monitoren hoe de segregatie zich ontwikkelt. Indien en voorzover in de praktijk ongewenste situaties (dreigen te) ontstaan, kan alsnog aanvullend beleid worden ontwikkeld. Daarbij valt te denken aan (meer) nieuwbouw van koopwoningen in (oude) probleemwijken.

### ***Marktmacht bij verhuurders: ‘hold up’-problemen***

In Hoofdstuk 2 is de kwestie van marktmacht op de huurmarkt ter sprake gekomen. Vanwege mogelijke hold up-problemen verdient het aanbeveling om de jaarlijkse huurstijging *bij bestaande huurcontracten* te maximaliseren: het verbreken van een bestaand huurcontract brengt voor de huurder kosten met zich mee, waardoor de verhuurder over een zekere mate van marktmacht beschikt. Het is onduidelijk of ‘de markt’ dit zelf – bijvoorbeeld via zelfregulering – zou kunnen oplossen.

### ***Rol van corporaties***

In Hoofdstuk 3 is gebleken dat er bij woningcorporaties sprake is van een gebrekkige sturing. De prikkels van de markt worden afgezwakt door ondermeer subsidies; dit bevordert de efficiëntie niet. De sturing door de overheid is zeer globaal van karakter, waardoor de doelen van de overheid slechts ten dele worden bereikt.

Veel corporaties bezitten aanzienlijke reserves, met name in de vorm van de waarde van hun woningbezit. De vermogensovermaat van de corporaties was in 2003 ruim 14 miljard euro, hetgeen neerkomt op bijna 6.000 euro per woning, en op bijna 17% van het balanstotaal<sup>82</sup>. Deze reserves zijn mede opgebouwd op basis van subsidies die de overheid in het verleden verstrekke. Zij gebruiken deze reserves om goedkope woningen te realiseren (zij het niet in het tempo dat het Rijk daarbij voorstaat). Tegelijk steunt het Rijk de corporaties nog via vrijstelling van Vennootschapsbelasting en de ‘achtervang’ voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Het Rijk wil daarnaast dat de reserves worden ingezet voor (stedelijke) herstructurering.

De corporaties zijn – gezien hun hoge reserves – in staat om nog zeer lang te zorgen voor huren die onder de kostprijs liggen. Door verkoop – of door leningen met de woningen als onderpand – komen deze middelen beschikbaar. Dit kan doorgaan tot alle woningen die een corporatie niet essentieel acht voor zijn sociale functie, zijn verkocht of met leningen zijn belast. De corporaties zouden zich dan sterker dan nu op kwetsbare groepen richten. Geleidelijk zullen de reserves van minder rijke corporaties hierdoor uitgeput raken. Op termijn komt de overheid voor de keuze te staan om hetzij opnieuw financiële steun te gaan verlenen, hetzij deze corporaties financieel zelfstandig te laten blijven, met als gevolg dat zij nog sterker marktconform zullen moeten opereren. Aangezien de verdelingseffecten op efficiëntere wijze kunnen worden bereikt met inkomensverbetering, lijkt zelfstandigheid te prefereren.

---

<sup>82</sup> Zie Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003, november 2004, blz. 6, 91. De vermogensovermaat is het verschil tussen een gecorrigeerd ‘gepresenteerd weerstandsvermogen’ en een minimaal noodzakelijk (weerstands)vermogen. De omvang van de reserves is deels onzeker, omdat deze afhangt van veronderstellingen over toekomstige huren en over de rente.

Als corporaties (volledig) zelfstandig worden, bestaat het risico dat de huidige reserves worden besteed aan onrendabele investeringen die niet gericht zijn op sociale doelen. Daarom lijkt het zinvol om hetzij het toezicht aanzienlijk te verscherpen (de Commissie de Boer doet op dit punt verschillende aanbevelingen<sup>83</sup>), hetzij over te gaan tot afroaming van (delen van) de reserves van corporaties, waarna zij afgeslankt de markt op gaan.

Verscherping van het toezicht houdt een verbetering in ten opzichte van de huidige situatie, omdat het handelen van corporaties hierdoor sterker wordt getoetst aan overheidsdoelen. Verscherpt toezicht lost echter het fundamentele probleem dat corporaties deels andere doelen hebben dan de overheid voor de besteding van de reserves, niet op. Ook de inefficiënties worden er niet 'vanzelf' door weggenomen<sup>84</sup>. Daarom is het in beginsel beter om de corporaties los te maken van het Rijk<sup>85</sup>. In hoeverre dit juridisch mogelijk is, valt buiten de reikwijdte van dit rapport. Als de corporaties worden afgeslankt, zullen zij zich marktconform moeten gedragen, en komen er middelen vrij voor bijvoorbeeld verlaging van belastingen.

### ***Te beëindigen beleid: huurtoeslag en huurprijsregulering***

Wellicht nog interessanter dan een schets van optimaal beleid voor de huurmarkt, is een aanduiding van beleid dat niet optimaal is en daarom op langere termijn beter kan worden beëindigd. In deze categorie vallen in elk geval de huurtoeslag en de huurprijsregulering. De huurtoeslag is een herverdeling richting lagere inkomensklassen en leidt onder een gereguleerde prijs niet tot méér woningen voor deze klassen. Zonder gereguleerde prijs kan de huurtoeslag wel tot meer woningen leiden, zeker als ook het aanbod van woningen flexibeler wordt, maar ook dan zal een verhoging van lage inkomens de welvaart sterker verhogen dan een subsidie die specifiek aan huurwoningen is gebonden (zie o.a. Paragraaf 3.4).

De huidige huurprijsregulering verlaagt de welvaart omdat het de werking van de woning- en arbeidsmarkt beperkt (zie Paragraaf 3.3). Van de huurprijsregulering profiteren met name de zittende huurders, die voor een groot deel niet (meer) tot de lagere inkomens behoren. Degenen die (lang) wachten op een huurwoning, zijn slechter af onder de regulering.

De omvang van de financiële reserves van corporaties is sterk afhankelijk van de huurprijsregulering. Naarmate de huren worden geliberaliseerd, worden het woningbezit van corporaties meer waard, en nemen dus de reserves toe. Naar de mate dat de overheid in staat is dit vermogen af te romen, wordt het makkelijker mogelijk om huurliberalisatie door te voeren. Immers, de vermogenswinsten die ontstaan door liberalisatie vallen dan voor een groot deel toe aan de overheid, die deze winst kan gebruiken om bijvoorbeeld via belastingverlaging de gevolgen van deze liberalisatie fiscaal te compenseren<sup>86</sup>. Net als bij beperking van de hypotheekrenteaftrek zou dit leiden tot een aanzienlijke welvaartswinst in de vorm van een geringere verstoring van de arbeidsmarkt. Een en ander betekent dat er een heldere volgorde is: eerst liberalisering van het huurbeleid, daarna liberalisering van de woningcorporaties.

---

<sup>83</sup> Commissie de Boer, op.cit.

<sup>84</sup> Voor particuliere verhuurders gelden deze fundamentele problemen niet (van hen verwacht de overheid geen sociale investeringen; inefficiënties zijn bij marktconforme organisaties veel kleiner). Daarom wordt in dit rapport niet aanbevolen om hun reserves af te romen.

<sup>85</sup> Zie J.Poort en B. Baarsma, Relatieproblemen VROM-Woningcorporaties: Een goede scheiding is beter dan een slecht huwelijk, B&G, juli/augustus 2005.

<sup>86</sup> Een deel van deze middelen kan – indien gewenst – worden ingezet voor stedelijke herstructurering.

**Slot**

Onderstaande tabel vat het voorgestelde (en aan te passen/te beëindigen) beleid op de huurmarkt samen, waarbij het dienen van publieke belangen de richtlijn vormt.

<i>Te voeren beleid op de huurmarkt</i>	<i>Te dienen publieke belangen</i>
Rechten en plichten bij huur/verhuur	Verlaging transactiekosten a.g.v. asymmetrische informatie (moeilijk observeerbare woningkenmerken)
Maximering huurstijgingen bij bestaande contracten	Tegengaan marktmacht verhuurders als gevolg van 'hold up'-problemen
Minimumeisen moeilijk observeerbare woningkenmerken	Verlaging transactiekosten a.g.v. asymmetrische informatie (moeilijk observeerbare woningkenmerken);
Minimumeisen veiligheid/(volks-)gezondheid	Positieve externe effecten veiligheid/gezondheid (bijv. riolering)
Minimumeisen voorkoming overlast	Negatieve externe effecten overlast
Subsidie & coördinatie (informatie) groot onderhoud en woningverbetering	Positieve externe effecten woningkwaliteit
Risicosolidariteit	Herverdeling; in enige mate: tegengaan negatieve externe effecten segregatie
Lastenverlichting 'aan de onderkant' (niet specifiek op de woningmarkt)	Herverdeling; in enige mate: tegengaan negatieve externe effecten segregatie
<i>Af te schaffen/ aan te passen beleid</i>	<i>Motivatie</i>
Afoming van het kapitaal van corporaties, waarna zij afgeslankt en zelfstandig de markt op kunnen	Verdelingseffecten kunnen op efficiëntere wijze worden bereikt met inkomensverbetering
Huurtoeslag	Verhoging van lage inkomens verhoogt de welvaart sterker dan een subsidie die specifiek aan huurwoningen is gebonden
Huurprijsregulering	Beperkt werking van de woning- en arbeidsmarkt; met name zittende huurders profiteren, die voor een groot deel niet tot de lagere inkomens behoren

De hier voorgestelde afschaffingen van huurtoeslag en huurprijsregulering betekenen een aanzienlijke verandering ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij is het van belang dat het gaat om een perspectief voor de lange termijn: deze veranderingen kunnen niet plotseling worden doorgevoerd zonder grote gevolgen voor betrokkenen. In Hoofdstuk 5 wordt een transitiepad geschetst, dat de effecten mitigeert en spreidt in de tijd.

### 4.3 Koopwoningen

De meeste van de in Paragraaf 4.2 genoemde motieven voor overheidsingrijpen op de markt voor huurwoningen gelden in beginsel ook voor de markt voor koopwoningen:

- De moeilijk observeerbare woningkwaliteit (transactiekosten)
- Positieve externe effecten en schaaffecten bij woningverbetering
- Beperking van overlast van dicht op elkaar wonen

- Het begunstigen van lage inkomens (gewenst verdelingseffect)
- De beperking van segregatie

Daarnaast geldt specifiek voor koopwoningen:

- (Beperkte) positieve externe effecten van woningbezit

Het *begunsten van lage* inkomens speelt bij koopwoningen een (nog) minder grote rol dan bij huurwoningen - zo is er geen sprake van risicoselectie. Hier herhalen wij hier slechts dat lastenverlichting ‘aan de onderkant’ de welvaart meer doet toenemen dan aan (koop)woningen gebonden subsidies<sup>87</sup>. Negatieve externe effecten van *dicht op elkaar wonen* en van *segregatie* treden waarschijnlijk minder snel op bij koopwoningen dan bij huurwoningen. In het vervolg van deze paragraaf lichten wij de overige motieven voor overheidsingrijpen op de koopwoningmarkt toe: moeilijk observeerbare woningkwaliteit, positieve externe effecten van woningverbetering en positieve externe effecten van woningbezit. Tevens gaan wij in op voorgestelde wijzigingen in het huidige beleid, met name de hypotheekrenteaftrek en de overdrachtsbelasting.

### ***Moeilijk observeerbare woningkwaliteit: transactiekosten***

Net als bij huurwoningen geldt bij koopwoningen geldt dat sommige kwaliteitskenmerken van de woning moeilijk observeerbaar zijn. De risico's zijn voor kopers aanzienlijk groter dan voor huurders, omdat kopers bij een verhuizing aanzienlijk hogere (transactie)kosten hebben<sup>88</sup> en zij een aanzienlijk financieel risico lopen dat gebreken de waarde van het huis verlagen. Hiervoor bestaan reeds voorzieningen in de sfeer van zelfregulering, zoals een aankoopkeuring van de Vereniging Eigen Huis. De rol van de overheid is met name het duidelijk definiëren van de rechten en plichten bij verkoop van een woning, vooral wat betreft informatievoorziening over de kwaliteit en de aansprakelijkheid voor gebreken.

### ***Positieve externe effecten bij woningverbetering***

Wat voor huurwoningen geldt, geldt ook voor koopwoningen: de positieve externe effecten van groot onderhoud en woningverbetering rechtvaardigen een bescheiden subsidie, die groter kan zijn als een huizenblok of straat wordt verbeterd en naarmate de kwaliteitsverhoging groter is. Zoals hieronder wordt besproken hebben huiseigenaren van zichzelf al meer de neiging te investeren in onderhoud van de woning en dergelijke dan huurders. Net zoals bij de huurmarkt zou de overheid minimale eisen aan veiligheid en dergelijke kunnen stellen, vanwege de positieve externe effecten daarvan.

### ***Positieve externe effecten van woningbezit***

In Hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat er weliswaar positieve effecten kunnen zijn van huizenbezit (ondermeer met betrekking tot (klein) onderhoud aan de woning), maar dat deze vermoedelijk beperkt in omvang zijn. Beperkte stimulering lijkt daarom de meest wenselijke vorm van ingrijpen. Dit zou kunnen plaatsvinden door een subsidie op koopwoningen die deze positieve externe effecten internaliseert<sup>89</sup>. Hierbij dient te worden aangetekend dat in Hoofdstuk 3 is gebleken dat de hypotheekrenteaftrek niet leidt

<sup>87</sup> De Nationale Hypotheekgarantie blijft buiten beschouwing.

<sup>88</sup> Naast de verhuiskosten moet 6% overdrachtsbelasting worden betaald, en kosten van notaris en kadaster.

<sup>89</sup> Glaeser en Shapiro vinden nauwelijks een verband tussen eigen woningbezit en hypotheekrenteaftrek in de VS; zie blz. 39 van hun NBER Working Paper *The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction* (2002). De verklaring zoeken zij met name in de voorkeuren voor het type huis; in de VS zijn de meeste koopwoningen namelijk vrijstaand. Deze situatie gaat voor Nederland evenwel niet op.

tot een daling van netto woonlasten voor woningbezitters als het aanbod van koopwoningen gefixeerd is. In die situatie leidt een (belasting)subsidie tot hogere prijzen van woningen. Een andere (kleinere) subsidie op koopwoningen zal dan ook geen effect hebben op de netto woonlasten. Deze subsidie lijkt daarom alleen zinvol in combinatie met een minder restrictief grondbeleid (zie Paragraaf 4.4)<sup>90</sup>.

### ***Te versoberen beleid: hypotheekrenteaftrek***

Een beperkte subsidie op de prijs van koopwoningen betekent een versobering van het huidige beleid van subsidiëring door middel van de hypotheekrenteaftrek. Dit werkt welvaartsverhogend, omdat de beperkte positieve externe effecten van woningbezit geen groot ingrijpen rechtvaardigen. Dat ingrijpen gaat namelijk met kosten gepaard: de kosten van belastingheffing om de hypotheekrenteaftrek te kunnen bekostigen<sup>91</sup>. Een ander mogelijk doel van de hypotheekrenteaftrek, namelijk de herverdeling naar lagere inkomensklassen, lijkt ook niet te worden bereikt: het zijn juist de hoge inkomens die het sterkst van de aftrek profiteren. Bovendien wordt, zoals onder andere in de voorgaande paragraaf besproken, welvaart sterker bevorderd door inkomensverhoging dan door subsidies voor specifieke bestedingen.

Het verlagen van het bedrag waartegen hypotheekrente mag worden afgetrokken, of vervanging door een andere en beperktere vorm van subsidiëring, zal effecten hebben die tegengesteld zijn aan die van de hypotheekrenteaftrek zoals in Hoofdstuk 3 besproken. Omdat de prijs van woningen veel lager zal worden, zullen per saldo de netto woonlasten voor nieuwe kopers nauwelijks of helemaal niet stijgen. Huidige woningbezitters ervaren wel een toename van de netto woonlasten; bovendien worden zij geconfronteerd met een vermogensverlies op. Op deze en andere effecten gaan wij nader in in Hoofdstuk 5<sup>92</sup>.

### ***Overdrachtsbelasting***

Zoals eerder in dit rapport aangegeven beperkt de overdrachtsbelasting (een vorm van transactiekosten) de verhuismobilititeit, en daarmee de arbeidsmobilititeit. Bovendien ontmoedigt de overdrachtsbelasting mensen om een bestaand huis te kopen, in vergelijking met het kopen van een nieuwbouwwoning of het huren van een huis<sup>93</sup>. In de praktijk hebben echter vrijwel alle belastingen verstoringseffecten, die tot welvaartsverliezen leiden. De vraag is dan of de verstoringen en welvaartsverliezen bij de overdrachtsbelasting groter zijn dan bij andere belastingen.

<sup>90</sup> Swank et al. vinden voor Nederland een lage prijselasticiteit van nieuwbouwwoningen en zoeken de verklaring daarvoor in overheidsinterventies op de woningmarkt (Swank, J., J. Kakes and A.F. Tieman, The housing ladder, taxation, and borrowing constraints, blz. 18-19). Voor Amerika vinden Glaeser en Gyourko een verband tussen hoge huizenprijzen en restricties op de grondmarkt (Glaeser & Gyourko, The Impact of Zoning on Housing Affordability, NBER Working Paper 8835, 2002). Glaeser, Gyourko en Saks presenteren eveneens aanwijzingen dat restricties op de grondmarkt hebben geleid tot hogere prijzen in plaats van meer woningen in een aantal steden in Amerika (Glaeser et al., Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in house prices, NBER Working Paper 10124, 2003).

<sup>91</sup> Hypotheekrenteaftrek leidt tot een derving van belastinginkomsten. Gegeven een bepaalde *match* tussen overheidsinkomsten en overheidsuitgaven, leidt de aftrek tot hogere belastingtarieven.

<sup>92</sup> Voor hogere inkomens is de subsidie relatief groter, door het oplopende marginale belastingtarief. Hierdoor wordt de prijs van dure woningen sterker gesubsidieerd dan die van minder dure woningen. Beperking van de hypotheekrenteaftrek zal daarom minder grote en luxe woningen opleveren, vooral in de duurdere segmenten.

<sup>93</sup> MDW-werkgroep Overstapkosten, Kosten noch moeite. Drempels slechten voor de switchende consument, Eindrapport, 2002.



O'Sullivan et al. (1995) vergelijken drie soorten *onroerend-goed*belastingen met elkaar: een belasting gebaseerd op huidige marktwaarde, gebaseerd op de waarde bij aankoop en een overdrachtsbelasting<sup>94</sup>. De belastingen gebaseerd op huidige marktwaarde en op waarde bij aankoop dienen elk jaar te worden voldaan, terwijl de overdrachtsbelasting éénmalig bij aankoop is verschuldigd. Hun bevindingen zijn dat de belasting gebaseerd op huidige marktwaarde het minst verstorend werkt; die gebaseerd op waarde bij aankoop werkt verstorender; en de overdrachtsbelasting is het meest verstorend. De reden is dat de (verhuis)mobilititeit meer wordt beperkt. Als huizenprijzen stijgen wordt onder een belasting gebaseerd op waarde bij aankoop een verhuizing uitgesteld omdat 'zitten blijven' een belastingvoordeel oplevert. Een overdrachtsbelasting is een extreme variant van een belasting gebaseerd op waarde bij aankoop en kan worden gezien als een verhoging van verhuiskosten. In beide gevallen betekent verhuizen meer belasting betalen in vergelijking met zittenblijven. Het effect op de mobiliteit is onder de overdrachtsbelasting het grootst<sup>95</sup>.

Een exercitie die door de auteurs wordt uitgevoerd is het berekenen van de zogenaamde "excess burden" (ook wel "deadweight loss" genoemd) van de belastingen ten opzichte van de belasting gebaseerd op marktwaarde. Deze geeft een indruk van het welvaartsverlies. Veronderstelling is dat evenveel belasting dient te worden geïnd als onder de belasting gebaseerd op marktwaarde. De belasting gebaseerd op aankoopwaarde geeft een welvaartsverlies ten opzichte van de belasting gebaseerd op marktwaarde. Het welvaartsverlies van een overdrachtsbelasting is ongeveer tien keer zo groot is als het verlies van een belasting gebaseerd op marktwaarde.

De analyses wijzen erop dat het welvaartsverhogend werkt om de overdrachtsbelasting te vervangen door een belasting gebaseerd op de aankoopwaarde van de woning of, nog beter, een belasting gebaseerd op de marktwaarde. Het verdient daarom aanbeveling de overdrachtsbelasting af te schaffen, waarbij de mogelijkheid bestaat de 'vervangende' belasting op de marktwaarde van de woning te heffen, of de overdrachtsbelasting te vervangen door een belasting die niet op onroerend goed wordt geheven (zie verder paragraaf 5.6).

### *Slot*

Onderstaande tabel vat het voorgestelde (en te versoberen) beleid op de koopmarkt samen, waarbij het dienen van publieke belangen de richtlijn vormt.

---

<sup>94</sup> O'Sullivan, A., T.A. Sexton, and S.M. Sheffrin (1995), Property Taxes, Mobility, and Home Ownership, *Journal of Urban Economics* 37, 107-129. De auteurs gebruiken een theoretisch model en doen simulaties om het effect op mobiliteit en welvaart te berekenen.

<sup>95</sup> Van Ommeren en Van Leuvensteijn (New Evidence on the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility, *Journal of Regional Science*, Vol. 45, No. 4, 2005, pp. 681-702) bevestigen voor Nederland het verstorende effect van de overdrachtsbelasting. Zonder de overdrachtsbelasting van 6% zou de verhuismobilititeit (van koopwoning naar koopwoning) groter zou zijn: een verhoging van de transactiekosten (waar de overdrachtsbelasting onder valt) met 1 procentpunt verlaagt de kans op verhuizen met minstens 8 procent.

<i>Te voeren beleid op de koopmarkt</i>	<i>Te dienen publieke belangen</i>
Rechten en plichten bij koop/verkoop (informatievoorziening kwaliteit, aansprakelijkheid gebreken)	Verlaging transactiekosten a.g.v. asymmetrische informatie (moeilijk observeerbare woningkenmerken)
Minimumeisen veiligheid/(volks-)gezondheid	Positieve externe effecten veiligheid/gezondheid (bijv. riolering)
Minimumeisen voorkoming overlast	Negatieve externe effecten overlast
Subsidie & coördinatie (informatie) groot onderhoud en woningverbetering	Positieve externe effecten woningkwaliteit
(Kleine) subsidie op koopwoningen (in combinatie met minder restrictief grondbeleid)	Positieve externe effecten huizenbezit (klein onderhoud)
<i>Te versoberen/ af te schaffen beleid</i>	<i>Motivatie</i>
Hypotheekrenteaftrek	Geen grote positieve externe effecten huizenbezit (zie hierboven); versturende werking van belastingheffing; doel herverdeling niet bereikt
Overdrachtsbelasting	Beperkt mobiliteit op de woningmarkt, wat tot welvaartsverliezen leidt t.o.v. belastingen die bijvoorbeeld afhangen van de marktwaarde van een woning

De hier voorgestelde versobering van de hypotheekrenteaftrek betekent, net als bij de huurmarkt, een aanzienlijke verandering ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij is het van belang dat het gaat om een perspectief voor de lange termijn: deze veranderingen kunnen niet plotseling worden doorgevoerd zonder grote gevolgen voor betrokkenen. In Hoofdstuk 5 wordt een transitiepad geschetst, dat de effecten mitigeert en spreidt in de tijd.

## 4.4 Grond

Ruimtelijke concentratie kan positieve externe effecten hebben, al kan teveel concentratie weer leiden tot zogenaamde ‘crowding externalities’. Zonder overheidsingrijpen zou er maatschappelijk gezien te weinig open ruimte en dergelijke behouden kunnen worden. Dit pleit voor ruimtelijke beperkingen die de concentratie van woningbouw bevorderen, zonder dat sprake is van ‘excessieve’ concentratie; en voor het openhouden en behouden van bepaalde gebieden. In het beleid zou dit tot uiting kunnen komen door restricties op te leggen aan het bouwen in open gebieden buiten steden en tevens regels op te stellen die een al te grote woondichtheid in steden voorkomen.

Inderdaad is woningbouw op een beperkt aantal locaties in Nederland geconcentreerd en worden bepaalde gebieden, zoals het Groene Hart, opengehouden. In die zin lijkt het Nederlandse beleid via de ruimtelijke ordening aan te sluiten bij de motieven voor overheidsingrijpen. De ruimtelijke rantsoenering is evenwel zodanig dat de prijs van grond, en daarmee van woningen, wel in èrg sterke mate wordt verhoogd. Ten opzichte van het huidige beleid lijkt het daarom welvaartsverhogend om beperkingen op bouwen in open gebieden buiten steden te versoepelen. Dit zal de prijs van grond en woningen doen dalen.

Evenals in de vorige paragrafen sluiten wij af met een samenvattende tabel.

<i>Te voeren beleid op de grondmarkt</i>	<i>Te dienen publieke belangen</i>
Restricties bouwen in open gebieden buiten stad	Agglomeratievoordelen; positieve externe effecten milieu/open gebieden
Restricties op bevolkingsdichtheid in steden	Negatieve externe effecten overlast (crowding)
Behoud open gebieden, parken en dergelijke binnen stad	Negatieve externe effecten 'crowding' (via bevolkingsdichtheid); positieve externe effecten parken/open gebieden
<i>Te versoeren beleid</i>	<i>Motivatie</i>
Restricties bouwen in open gebieden buiten stad	Huidig ingrijpen (ruimtelijke rantsoenering) lijkt disproportioneel (oprijvend effect prijs grond en woningen)

## 4.5 Een nieuwe woningmarkt: samenvatting en effecten

Onderstaande vat het voorgestelde beleid op de woningmarkt en grondmarkt samen.

### Te voeren beleid huur- en koopmarkt

- Rechten en plichten bij (ver)koop, (ver)huur
- Minimumeisen veiligheid/(volks-)gezondheid
- Minimumeisen voorkoming overlast
- Subsidie & coördinatie (informatie) groot onderhoud en woningverbetering

### Te voeren beleid op de huurmarkt

- Minimumeisen moeilijk observeerbare woningkenmerken
- Risicosolidariteit
- Maximering huurstijgingen voor zittende huurders

### Te voeren beleid op de koopmarkt

- (Kleine) subsidie op koopwoningen (in combinatie met minder restrictief grondbeleid)

### Te voeren beleid op de grondmarkt

- Restricties op bouwen in open gebieden buiten de stad
- Plafond op bevolkingsdichtheid in steden
- Behoud open gebieden, parken en dergelijke binnen stad

### Te versoeren / af te schaffen beleid

- Restricties bouwen in open gebieden buiten stad versoepelen
- Het kapitaal van corporaties afromen, waarna ze afgeslankt en zelfstandig de markt op kunnen
- Huurtoeslag afschaffen
- Huurprijsregulering afschaffen

- Hypotheekrenteaftrek (vervangen door (beperkte) subsidie op koopwoningen; zie hierboven)
- Overdrachtsbelasting afschaffen

## Effecten

Het woningmarktbeleid en grondmarktbeleid zoals hierboven beschreven, is aanzienlijk minder ingrijpend dan het huidige beleid. Dit heeft tevens belangrijke invloeden op andere markten, in het bijzonder op de arbeidsmarkt. Het kwantificeren van de gevolgen in termen van bijvoorbeeld huur- en koopprijzen, belastingtarieven, werkgelegenheid etc. valt buiten de *scope* van dit rapport. Wel zal worden getracht om indicaties te geven van de orde van grootte van effecten. De belangrijkste verschillen tussen de hier beschreven situatie en de huidige toestand zijn de volgende (zie onderstaande box voor de verschillen tussen koop en huur in de nieuwe situatie)<sup>96</sup>:

### *Koopwoningen*

- Minder (belasting)subsidie op het kopen van een huis. Dit lijkt te leiden tot een forse stijging van de woonlasten, maar dit wordt voor nieuwe kopers geheel of grotendeels gecompenseerd door lagere prijzen van koopwoningen. De reden is dat de prijzen zich aanpassen aan de lagere bestedingsmogelijkheden van kopers (zie Hoofdstuk 3).
- Hierdoor zullen toekomstige kopers per saldo weinig of geen nadeel ondervinden van de vermindering van belastingsubsidies.
- Huidige woningbezitters zouden wel een sterk nadeel ondervinden, enerzijds in de vorm van hogere netto woonlasten, en anderzijds door vermogensverlies (lagere waarde van de woning). In Hoofdstuk 5 (transitie) wordt hiervoor mitigerend beleid voorgesteld.
- Er zullen minder grote en luxe koopwoningen worden gebouwd, vooral in de duurdere segmenten, omdat de huidige belastingsubsidie het sterkst ten goede komt aan hogere inkomens.
- De lagere prijzen voor koopwoningen leiden tot minder winst voor gemeenten en projectontwikkelaars bij nieuwbouwprojecten. Bij de gemeenten geldt daarbij echter ook dat er – door marktconforme huren (zie hieronder) – geen noodzaak meer is om kruissubsidies voor sociale woningbouw te financieren uit winsten op koopwoningen.
- Afschaffing van de overdrachtsbelasting verhoogt de verhuismobiliteit.

### *Huurwoningen*

- Geen huurprijnsregulering meer. Hierdoor ontstaat een transparante markt zonder ‘wachtlijsten’. In de nieuwe situatie kan een huurder altijd op korte termijn een woning betrekken, mits hij/zij bereid is om de marktconforme huur van de woning te betalen. Bovendien heeft de huurder keus uit een groot aantal woningen, met verschillende prijzen en kwaliteiten.
- De keerzijde is dat de huren van goedkope woningen zullen oplopen, variërend van enkele procenten tot (in uitzonderingsgevallen) wellicht een verdubbeling. Gemiddeld zou het gaan om een toename met 20% tot 26%<sup>97</sup>. Dit zal ‘scheefwoners’ stimuleren om een andere woning te

<sup>96</sup> Zie paragraaf 2 in hoofdstuk 5 voor een zogenaamde “actoranalyse” van beleidsveranderingen, waar de beïnvloede groepen zijn ingedeeld in huurders en kopers en onderverdeeld in lage en hoge inkomens.

<sup>97</sup> Zie D.J. Kraan, De opbrengst van uittreding, in: ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties, 30 mei 2002, blz. D17.

zoeken (bijvoorbeeld een koopwoning). Mensen met lage inkomens zullen een woning zoeken waarvan zij de marktconforme huur kunnen betalen; het zal veelal gaan om kleinere woningen<sup>98</sup>. Starters blijven naar verwachting langer thuis wonen. In Hoofdstuk 5 komen mitigerende maatregelen aan de orde.

- Geen huurtoeslag meer. Dit leidt voor huurtoeslag-ontvangers tot een toename van de netto woonlasten van gemiddeld 29%<sup>99</sup>. Dit leidt tot soortgelijke veranderingen als bij de afschaffing van de huurprijsregulering: veel mensen gaan op zoek naar een kleinere woning. Door de huurstijging en de afschaffing van de huurtoeslag wordt huren relatief duurder ten opzichte van kopen (zie onderstaande tekstbox), wat een betere weerspiegeling vormt van de publieke belangen dan de huidige situatie.
- De inkomenseffecten van de afschaffing van de huurtoeslag worden gecompenseerd door lastenverlichting 'aan de onderkant' (die mogelijk is doordat fondsen vrijkomen door ondermeer afschaffing van de huurtoeslag). Deze zal echter gespreid zijn over alle lage inkomens. Hierdoor zal het effect van deze maatregel voor de groep mensen met lage inkomens als geheel neutraal zijn, maar daarbinnen voor sommigen positief (mensen zonder huurtoeslag) en voor anderen negatief (ontvangers van veel huurtoeslag).
- Meer kleine, eenvoudige woningen. Door de bovenstaande wijzigingen gaan mensen een marktconforme huur betalen. De verhuurders ontvangen meer huur. Dit stimuleert het aanbod van relatief goedkope woningen. Tegelijk nemen echter de mogelijkheden voor kruissubsidiëring voor sociale woningbouw binnen nieuwbouwplannen af. Voor mensen met lagere inkomens zullen naar verwachting woningen van een kleinere omvang en met minder voorzieningen worden gebouwd (ten opzichte van bestaande tendensen).
- Corporaties opereren marktconform. De corporaties worden gewone verhuurders, met hogere huren dan voorheen. Hun vermogen wordt afgeroomd en ingezet voor inkomensverhoging voor mensen met lage inkomens, die niet meer gebonden is aan de woning maar aan personen (bijvoorbeeld via gerichte belastingverlaging). Op basis van Kraan (2002) kan het jaarlijks hiervoor in te zetten bedrag worden geschat op 3,6 miljard euro per jaar<sup>100</sup>. Deze inkomensverhoging zal voor mensen met lage inkomens een stijging van de netto inkomens van circa 25% tot gevolg hebben.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld Ras et al. (2006), Uitgerekend wonen. Een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen, SCP, Den Haag, blz. 18. Als gevolg van omzetting van huurniveaus naar markthuur kiest een deel van de huurders voor een koopwoning, de rest gaat - ten opzichte van de bestaande tendens - kleiner of kwalitatief minder goed wonen.

<sup>99</sup> Berekend op basis van VROM, Betaalbaarheid van het wonen, 2004, blz. 12, Tabel 3-2. Totale netto woonlasten (in 2002) 455 euro per maand; huurtoeslag (voor huurtoeslag-ontvangers) 130 euro per maand; toename bij afschaffing  $130/455=29\%$ .

<sup>100</sup> Kraan (2002, op.cit.) berekent dat geleidelijke uittreding van corporaties en toepassing van marktconforme huren leidt tot een structureel positief effect op de overheidsinkomsten van 1,1 miljard euro per jaar (na twintig jaar). Daarbij veronderstelt hij echter extra uitgaven aan huurtoeslag van 2,5 miljard euro per jaar, en aan het overnemen van andere sociale taken (zoals stadsvernieuwing) door de overheid van 3,2 miljard euro per jaar. Als het budgettaire effect en de extra uitgaven voor huurtoeslag worden ingezet voor inkomensverhoging (en de andere sociale taken worden gecontinueerd), gaat het om  $1,1+2,5=3,6$  miljard euro per jaar.

<sup>101</sup> Door 3,6 miljard euro per jaar in te zetten voor 1 miljoen huishoudens, kunnen zij jaarlijks elk 3600 euro ontvangen (300 euro per maand). Bij een netto inkomen van 1200 euro per maand is dit een stijging met 25%.

### ***Kopen versus huren in de nieuwe woningmarkt***

In de hier geschetste ‘nieuwe woningmarkt’ zijn de netto huren hoger dan nu, omdat huurprijsregulering en huurtoeslag vervallen en corporaties marktconform zullen opereren. De effecten zijn kleiner voor eigen woningbezit: daar wordt het nadeel van de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek gecompenseerd door een bijna even grote daling van de prijzen van woningen. Voor zowel huur- als koopwoningen geldt dat minder restricties op de grondmarkt leiden tot lagere prijzen van grond en (daardoor) van nieuwbouwwoningen. Dit zal ook de prijzen van bestaande woningen neerwaarts beïnvloeden. Per saldo zal kopen ongeveer even duur blijven, terwijl huren duurder wordt. Hierbij kan worden aangetekend dat deze nieuwe prijzen een weerspiegeling zijn van de (maatschappelijke) kosten van woningen. Zo beschouwd is huren in de nieuwe situatie niet ‘te duur’, maar in de huidige situatie ‘te goedkoop’.

### ***Grond***

- Handhaving van regels om een zeer grote woondichtheid in stedelijke gebieden te voorkomen (vermijden van ‘crowding externalities’). Op dit punt is er geen verandering.
- Minder scherpe restricties op bouwen in open gebied buiten de steden. Dit leidt tot lagere grond- en (daardoor) woningprijzen en meer woningen. Het kan – afhankelijk van de mate van liberalisering en de hoogte van de grondprijs in de betreffende regio - gaan om een halvering (of meer) van de grondprijzen, en om 10 à 20% daling van de woningprijzen.
- De lagere prijs van grond leidt tevens tot ruimer bouwen (grotere kavels).
- De lagere woningprijzen maken koopwoningen ook voor lage inkomens aantrekkelijker (bij huurwoningen staat tegenover lagere grondprijzen ook kostenverhogingen; zie hierboven).

### ***Arbeidsmarkt en belastingen***

- Lagere belastingtarieven, met name door de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek (met name tarieven in de 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> schijf) en de huurtoeslag (grotere algemene heffingskorting en tarieven in de 1<sup>e</sup> schijf). Verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3 levert volgens Caminada et.al (2000) in 1998 een bedrag van 1,8 miljard euro (3,9 miljard gulden) aan extra overheidsinkomsten op. Beperking van de aftrek tot 70% van de betaalde rente zou in 1998 2,2 miljard euro (4,8 miljard gulden) hebben opgeleverd. Een bedrag van 1,8 miljard euro (3,9 miljard gulden) per jaar was volgens Caminada et.al. in 1998 voldoende om de marginale belastingtarieven in de hoogste twee schijven te verlagen met resp. 5 en 7%<sup>102</sup>. De uitgaven voor huurtoeslag zijn 1,6 miljard euro per jaar in 2005<sup>103</sup>; hiermee kan het tarief in de eerste schijf worden verlaagd. Nog belangrijker is dat de systematiek van de huurtoeslag zelf leidt tot een sterke verhoging van de marginale druk bij lage inkomens; deze druk daalt sterk door afschaffing, hetgeen mensen stimuleert om hun inkomen te verhogen door te gaan werken, hun werktijd uit te breiden of een beter betaalde baan te zoeken.
- Meer productie, werkgelegenheid en arbeidsaanbod. Door de lagere marginale tarieven stijgen de netto lonen. Dit zal tevens leiden tot minder stijging van de bruto lonen. Gegeven de werking van de arbeidsmarkt mag worden aangenomen dat werkgevers een deel van dit voordeel naar

<sup>102</sup> K. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, De eigen woning anders belast, in: Jaarboek Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Alphen aan den Rijn 2000, pp. 191-196 (eerder verschenen in ESB van 5 november 1999).

<sup>103</sup> VROM-begroting 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29800 hoofdstuk XI, nr. 2, blz. 51.

zich toetrekken in de vorm van lagere loonkosten<sup>104</sup>. Als we uitgaan van in totaal 7 miljard euro lastenverlichting (hypotheekrenteaftrek 5 miljard, huurtoeslag 1,6 miljard), zouden de netto lonen stijgen met 4 à 5 miljard euro per jaar. Dit leidt tot een hogere arbeidsparticipatie. De bruto loonkosten kunnen dalen met 2 à 3 miljard euro per jaar; dit leidt tot meer werkgelegenheid.

- Volgens het CPB (Mimic model) leidt een daling van de belastingen met 0,35% van het bruto binnenlands product (ca. 1,7 miljard euro) in de eerste en tweede schijf – gefinancierd door een verlaging van overheidsuitgaven – tot 0,78% meer productie en werkgelegenheid, en tot 0,36% meer arbeidsaanbod. Als het geld wordt besteed aan verlaging van het toptarief zijn de effecten 10 tot 50% groter<sup>105</sup>. Dit illustreert de sterk welvaartsverlagende werking van de huidige belastingtarieven. Afschaffing van hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag, uitgaande van een opbrengst van 7 miljard euro per jaar, besteed aan verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting, zal naar verwachting een veelvoud van bovenstaande effecten genereren<sup>106</sup>.
- Een meer flexibele arbeidsmarkt door een meer marktconforme huurwoningmarkt. Mensen kunnen gemakkelijker een baan in een andere regio zoeken als zij weten dat zij daar op korte termijn een huurwoning kunnen vinden. Daardoor wordt de (evenwichts)werkloosheid lager. Deze effecten zijn lastig te kwantificeren.

## Totaaleffect

Tezamen verhogen deze veranderingen de Nederlandse welvaart. Het bepalen van de omvang van deze toename valt buiten de scope van dit rapport, maar de welvaartsstijging ligt naar verwachting in de orde van grootte van miljarden euro's per jaar.

Een essentieel onderdeel van de beschreven wijzigingen is meer ruimte op de grondmarkt: hierdoor kunnen prijsstijgingen op de huurmarkt worden beperkt en kunnen mensen die nu te duur wonen een alternatieve, betaalbare woning vinden. Dit past in een strategie om de huidige grote verschillen in behandeling van huur- en koopwoningen terug te dringen.

Dit lange termijn perspectief voor de woningmarkt, de grondmarkt en de arbeidsmarkt kan uiteraard niet binnen enkele jaren worden ingevoerd. Een dergelijke “big bang” zou voor veel huurders en kopers leiden tot een aanzienlijke financiële achteruitgang. Bovendien zou een scherpe daling van de prijzen van koopwoningen tot een ongewenste conjunctuurschok kunnen leiden. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk een transitiepad geschetst. Dit transitiepad is gericht op een geleidelijke overgang, zonder al te scherpe veranderingen.

<sup>104</sup> Volgens het CPB kwam in de periode 1969-199 ongeveer een derde van veranderingen in de wig terecht in de bruto lonen. Zie N. Draper, F. Huizinga en H. Kranendonk, Potentiële Groei volgens de Productiefunctie Benadering, CPB Memorandum, 13 april 2001, blz. 27.

<sup>105</sup> Zie Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink, en A. Nieuwenhuis (2001), MIMICing tax policies and the labour market, Contributions to Economic Analysis, North Holland, geciteerd in Jacobs, B. en R.A. de Mooij (2002). "Fiscaliteit en de Kenniseconomie", in: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers en J. van Sinderen (2001) Nederland Kennisland?, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff BV., ook in: Openbare Uitgaven (2002), 34, (2), 62-72.

<sup>106</sup> De door het CPB berekende effecten mogen niet zonder meer worden vermenigvuldigd met 7 mld /1,7 mld, omdat bij afschaffing van de hypotheekrenteaftrek sommige kopers in een hogere belastingschijf terecht komen, waardoor de daling van de marginale tarieven voor een gedeelte wordt weggenomen.





## 5 Transitie

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten wij ons op de belangrijkste beleidswijzigingen zoals voorgesteld in Hoofdstuk 4:

- Afschaffen van de huurtoeslag;
- Afschaffen van huurprijsregulering;
- Afroming van het kapitaal van corporaties, waarna zij afgeslankt en zelfstandig de markt op kunnen;
- Versobering van de hypotheekrenteaftrek door middel van vervanging door een beperktere subsidie op koopwoningen;
- Afschaffing van de overdrachtsbelasting;
- Een minder restrictief grondbeleid.

Belangrijk is dat dit een *totaalpakket* aan maatregelen betreft. Onder een restrictief grondbeleid, bijvoorbeeld, zal een (beperkte) subsidie op koopwoningen voornamelijk de prijs van die woningen opdrijven, zodat de netto woonlasten niet of slechts in zeer beperkte mate afnemen. Het doel van de subsidie (het stimuleren van eigen woningbezit vanwege de positieve externe effecten daarvan) wordt dan nauwelijks gediend. Een subsidie op koopwoningen heeft derhalve alleen zin onder een niet al te restrictief grondbeleid.

Een belangrijk aspect is bovendien dat het af te schaffen beleid (zoals de huurtoeslag) dat een belangrijke *verdelingsfunctie* heeft, vervangen zal worden door algemenere lastenverlichting aan de onderkant. Dit omdat verdeling via de woningmarkt minder welvaart oplevert: een verhoging van lage inkomens zal de welvaart sterker verhogen dan een subsidie die bijvoorbeeld specifiek aan huurwoningen is gebonden, omdat de ontvangers dan zelf kunnen kiezen waaraan zij hun geld besteden.

In dit hoofdstuk schetsen wij mogelijke transitiepaden van de huidige situatie naar een situatie zonder huurtoeslag, huurprijsregulering en overdrachtsbelasting, en met een versoerde hypotheekrenteaftrekregeling en een minder restrictief grondbeleid. Vragen die met name aan de orde komen, betreffen:

- Hoe kunnen de voorgestelde beleidswijzigingen worden *gespreid* in de tijd, om sterke koopkrachtveranderingen tegen te gaan?
- Kan iets worden gezegd over de *timing* van de beleidswijzigingen, d.w.z. onder welke omstandigheden het beleid het beste kan worden aangepast?
- Welke *specifieke vormen* kan het beleid aannemen, met name de versoerde hypotheekrenteaftrek?
- Met welk *ondersteunend beleid* kunnen beleidswijzigingen worden gecombineerd, bijvoorbeeld om ongewenste verdelingseffecten tegen te gaan?

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 5.2 geeft een “actoranalyse” van de effecten van de voorgestelde beleidswijzigingen. Wie zijn de “winnaars” en wie de “verliezers”? Omdat de beleidswijzigingen voor de maatschappij als geheel winst opleveren, is het in theorie mogelijk dat de winnaars de verliezers compenseren (dit heet in economentermen een “potentiële Paretoverbetering”). Paragraaf 5.3 t/m 5.7 geven vervolgens concrete voorstellen over de vorm van de beleidswijzigingen voor Nederland, tezamen met suggesties voor ondersteunend beleid, timing en spreiding in de tijd. Bij de beperking van de hypotheekrenteaftrek gaan we tevens in op internationale ervaringen.

## 5.2 Een actoranalyse van beleidswijzigingen

In deze paragraaf laten we kwalitatief de effecten zien van de overgang op een nieuw woningmarktbeleid. Het gaat om effecten op lange termijn, als de wijzigingen integraal zijn doorgevoerd. Deze effecten vormen het vertrekpunt voor het ontwerpen van transitiepaden in de volgende paragrafen, waarin ongunstige effecten voor afzonderlijke groepen zoveel mogelijk worden weggenomen of beperkt.

In het kader van dit rapport hebben wij niet specifiek een inventarisatie gemaakt van eventueel ongewenste effecten op de *korte* termijn, d.w.z. effecten in de overgang van het ‘oude evenwicht’ naar het ‘nieuwe evenwicht’. Met behulp van tabellen vergelijken we situaties in de oude en nieuwe situatie en op basis daarvan doen wij voorstellen tot overgangsregelingen. Gefaseerde wijzigingen in het beleid (in plaats van abrupte beleidswijzigingen) zullen ons inziens eventuele korte-termijnproblemen mitigeren.

De groepen die worden beïnvloed door veranderingen in het beleid hebben delen wij op in woningbezitters en huurders, en delen wij verder onder naar ‘lage’ en ‘hoge’ inkomens. We richten ons niet specifiek op ‘groepen’ als projectontwikkelaars, verhuurders, gemeentes en dergelijke. Subparagraaf 5.2.1 behandelt huidige woningbezitters en zittende huurders; Subparagraaf 5.2.2. toekomstige woningbezitters en toekomstige huurders.

### 5.2.1 Huidige woningbezitters en zittende huurders

Onderstaande tabel laat het (eerste-orde) effect van de maatregelen zien op *huidige* woningbezitters en *zittende* huurders. Hierbij staat *n.v.t.* voor “niet van toepassing”, 0 voor geen of verwaarloosbaar effect, - en + voor resp. licht-positieve en licht-negatieve effecten en -- en ++ voor omvangrijkere positieve en negatieve effecten. Woningbezitters en huurders zijn elk ingedeeld in “lage inkomens” en “hoge inkomens”. De effecten kunnen worden geïnterpreteerd als veranderingen in het “nut” van het gemiddelde lid van deze groepen. Het is gemakkelijker om per maatregel (de rijen in de tabel) aan te geven hoe groot de effecten ten opzichte van elkaar zijn, dan om voor de verschillende groepen het totaaleffect van alle maatregelen te berekenen (de kolommen in de tabel).

Tabel 5.1 Effect van maatregelen op huidige woningbezitters en zittende huurders

Beleid	Effect	Effect op huidige woningbezitters		Effect op zittende huurders	
		Hoog inkomen	Laag inkomen	Hoog inkomen	Laag inkomen
Versobering hypotheekrenteaftrek	Hogere woonlasten en/of vermogensverlies	--	--	n.v.t.	n.v.t.
Afschaffing overdrachtsbelasting	Verhoging (verhuis)mobiliteit	+	+	n.v.t.	n.v.t.
Afschaffing huurprijsregulering	Hogere huren van relatief goedkope woningen	n.v.t.	n.v.t.	-	--
Afschaffing huurtoeslag	Toename netto woonlasten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	--
Afslanking corporaties	Hogere huren	n.v.t.	n.v.t.	-	--
Versoepeling grondmarkt	Lagere woningprijzen en/of grotere kavels	-	-	n.v.t.	n.v.t.
Belastingverlaging (heffingskorting en verlaging tarieven 1 <sup>e</sup> schijf; verlaging tarieven 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> schijf)	Koopkrachteffect	+ / ++	++ / +	+ / ++	++ / +
	Economie: winsten, lonen, arbeidsmarkt	++	++	++	++

Om te beginnen met de laatste twee rijen van effecten, de effecten via *belastingverlaging*: deze belastingverlaging wordt ondermeer mogelijk gemaakt door versobering van de hypotheekrenteaftrek en de afschaffing van de huurtoeslag (zie Paragraaf 4.5, Arbeidsmarkt en belastingen). Aangezien de huurtoeslag een verdelingsfunctie heeft, ligt het voor de hand de afschaffing gepaard te laten gaan met een grotere algemene heffingskorting en verlaging van de tarieven in de eerste schijf. Voor de versobering van de hypotheekrenteaftrek geldt dat deze gepaard kan gaan met verlaging van de tarieven in de derde en vierde schijf, al kan een gedeelte van de 'vrijkomende middelen' ook worden gebruikt om de algemene heffingskorting te vergroten of de tarieven in de eerste schijf te verlagen. Het *koopkrachteffect* betreft het onmiddellijke effect op besteedbare inkomens door verlaging van belastingtarieven. Het effect hiervan is afhankelijk van hoe de belastingverlaging precies wordt vormgegeven; vandaar de ingevulde '+ / ++' of '+ / ++'. Het effect via *'economie'* betreft de positieve effecten van belastingverlaging via productie, werkgelegenheid en arbeidsaanbod; zie Paragraaf 4.5 (Arbeidsmarkt en belastingen).

Versobering van de *hypotheekrenteaftrek* brengt voor huidige woningbezitters vermogensverlies en hogere woonlasten (indien van een hypothecaire lening is gebruikgemaakt) met zich mee (zie Paragraaf 4.5, Koopwoningen). Een (voor de overheid) budgettair neutrale afschaffing van de *overdrachtsbelasting* verhoogt de welvaart via een vergroting van de verhuismobiliteit; zie Paragraaf 4.3 (Overdrachtsbelasting). Hier is het mogelijk dat specifieke individuen erop achteruitgaan, namelijk als ze onder de overdrachtsbelasting niet van plan waren te verhuizen, en onder een vervangende belasting wél moeten betalen; meer hierover volgt in Paragraaf 5.6.

Wat afschaffing van de *huurprijsregulering* betreft: stijgende huren van relatief goedkope woningen treffen zittende huurders met een laag inkomen meer dan zittende huurders met een hoog inkomen. Er zitten immers meer huurders met een laag inkomen in relatief goedkope woningen dan huurders met een hoog inkomen. De huurstijging zal ertoe leiden dat mensen met lagere inkomens waarschijnlijk kleinere huurwoningen zullen zoeken, en mensen met hogere inkomens duurdere (koop)woningen (zie Tabel 5.2: toekomstige huurders/kopers)<sup>107</sup>. Afschaffing van de *huurtoeslag* treft huurders met een laag inkomen. Dit leidt tot soortgelijke veranderingen als bij de afschaffing van de huurprijsregulering: veel mensen met een laag inkomen zullen op zoek naar een kleinere woning. Ook de afslanking van *corporaties* zal tenminste voor een deel van de huurders tot hogere huren leiden, omdat ‘rijke’ corporaties daardoor niet meer in staat zijn om de huren laag te houden op basis van hun reserves.

Versoepelingen op de *grondmarkt* betekenen voor huidige woningbezitters een vermogensverlies. Zittende huurders worden hier waarschijnlijk niet door beïnvloed.

In het algemeen valt op dat de positieve effecten van de maatregelen genoemd in de laatste twee rijen van de tabel aan iedereen ten goede komen: huidige woningbezitters, zittende huurders, mensen met lage inkomens en mensen met hoge inkomens. De negatieve effecten treden evenwel bij specifiekere groepen op: de versoering van de hypotheekrenteaftrek treft woningbezitters (dat betreft vooral hogere inkomens)<sup>108</sup>; de afschaffing van huurprijsregulering en huurtoeslag en de afslanking van corporaties raken vooral huurders met een laag inkomen. Wel is het zo dat afschaffing van huurtoeslag en afslanking van corporaties belastingverlaging ‘aan de onderkant’ mogelijk maakt, wat mensen met lage inkomens meer welvaart oplevert dan mensen met hoge inkomens<sup>109</sup>.

Verder kan worden opgemerkt dat mensen die nu relatief veel huurtoeslag ontvangen er op achteruitgaan ten opzichte van mensen die nu relatief weinig huurtoeslag ontvangen. Van belastingverlaging ondervindt immers iedereen voordeel, en de mensen met lagere inkomens méér, maar deze zal de huidige ontvangers van veel huurtoeslag niet volledig compenseren.

Hoewel het niet gemakkelijk is voor de verschillende groepen het totaaleffect van alle maatregelen te berekenen, kan wel worden ingeschat dat de maatregelen waarschijnlijk het minst positief uitpakken voor zittende huurders met een laag inkomen.

### 5.2.2 Toekomstige woningbezitters en huurders

Wat is nu het (eerste-orde) effect van de maatregelen op *toekomstige* woningbezitters en huurders? Zie hiervoor onderstaande tabel, waarbij (-) staat voor een mogelijk licht negatief effect.

<sup>107</sup> Dit zal – als tweede-orde effect – leiden tot enige stijging van de prijs van koopwoningen.

<sup>108</sup> De versoering van de hypotheekrenteaftrek leidt via dalende huizenprijzen tot een vermogensverlies voor iedere huizenbezitter. Het effect via woonlasten treedt slechts op indien en voor zover sprake is van een hypotheecaire schuld waarover rente wordt betaald.

<sup>109</sup> Het grootste gedeelte van vrijkomende fondsen als gevolg van beperkingen van de hypotheekrenteaftrek zal worden gebruikt om belastingtarieven in de 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> schijf te verlagen. Een deel kan evenwel worden aangewend voor verlaging van het tarief in de 1<sup>e</sup> schijf en/of vergroting van de heffingskorting.

Tabel 5.2 Effect van maatregelen op toekomstige woningbezitters en huurders

Beleid	Effect	Effect op toekomstige woningbezitters		Effect op toekomstige huurders	
		Hoog inkomen	Laag inkomen	Hoog inkomen	Laag inkomen
Versobering hypotheekrenteaftrek	Hogere woonlasten gecompenseerd door lagere prijzen	0/(-)	0/(-)	n.v.t.	n.v.t.
	Minder grote/luxe koopwoningen in duurdere segmenten	-	0	n.v.t.	n.v.t.
Afschaffing overdrachtsbelasting	Verhoging (verhuis)mobilititeit	+	+	n.v.t.	n.v.t.
Afschaffing huurprijsregulering	Hogere huren van relatief goedkope woningen	n.v.t.	n.v.t.	-	--
	Toename aanbod eenvoudigere huurwoningen	n.v.t.	n.v.t.	0	+
	Minder wachtlijsten, meer keuze huurwoningen	n.v.t.	n.v.t.	+	++
Afschaffing huurtoeslag	Toename netto woonlasten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	--
Afslanking corporaties	Hogere huren	n.v.t.	n.v.t.	-	--
Versoepeling grondmarkt	Lagere woningprijzen en/of grotere kavels	++	++	++	++
Belastingverlaging (heffingskorting en verlaging tarieven 1e schijf; verlaging tarieven 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> schijf)	Koopkrachteffect	+ / ++	++ / +	+ / ++	++ / +
	Economie: winsten, lonen, arbeidsmarkt	++	++	++	++

Ook hier hangen de mogelijkheden tot *belastingverlaging* samen met versobering van de hypotheekrenteaftrek en de afschaffing van de huurtoeslag; zie verder de toelichting bij Tabel 5.1. De hogere woonlasten als gevolg van versobering van de *hypotheekrenteaftrek* worden voor toekomstige kopers gecompenseerd door gedaalde woningprijzen; vermogensverliezen vinden niet plaats (zie ook Paragraaf 4.5, Koopwoningen). Een ander gevolg van versobering van de hypotheekrenteaftrek betreft een vermindering van de bouw van grote en luxe koopwoningen, vooral in de duurdere segmenten, omdat de huidige belastingsubsidie het sterkst ten goede komt aan hogere inkomens<sup>110</sup>. Effecten van voor de overheid budgettair neutrale afschaffing van de *overdrachtsbelasting* zijn van dezelfde orde als toegelicht bij Tabel 5.1.

Afschaffing van huurprijsregulering leidt niet alleen tot hogere huren, maar ook tot een toename van het aanbod van eenvoudigere huurwoningen en minder lange wachtlijsten (zie Paragraaf 4.5, Huurwoningen). Dit compenseert voor een gedeelte de gestegen huren voor toekomstige huurders. Effecten van

<sup>110</sup> Dit betreft een vermindering ten opzichte van de bestaande situatie met de huidige hypotheekrenteaftrek.

afschaffing van de *huurtoeslag* en afslanking van *corporaties* zijn vergelijkbaar met die zoals toegelicht bij Tabel 5.1.

Versoepelingen op de grondmarkt, tenslotte, komen alle toekomstige huurders en kopers ten goede.

Ook voor toekomstige huurders en kopers is het niet makkelijk om aan te geven wat precies de opgetelde effecten over de kolommen zijn, maar in ieder geval valt op dat de balans voor toekomstige woningbezitters positief uitvalt, en dat grotere negatieve effecten alleen te verwachten zijn bij toekomstige huurders met lage inkomens. Een gedeelte van deze groep zou er vanwege de gestegen huren mogelijkerwijs voor kunnen kiezen een woning te kopen.

De volgende paragrafen gaan dieper in op de vormgeving van de voorgestelde beleidswijzigingen.

### 5.3 Huurtoeslag en huurprijsregulering

In de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat het, geredeneerd vanuit publieke belangen, aanbeveling verdient om zowel de huurprijsregulering als de huurtoeslag af te schaffen. Het afschaffen van de huurtoeslag leidt tot een stijging van netto woonlasten, vooral voor huurders die veel huurtoeslag (zouden) ontvangen. Het geld dat nu nog aan huurtoeslag wordt uitgegeven, kan evenwel worden ingezet voor belastingverlaging (heffingskorting, verlagen tarief 1<sup>e</sup> schijf)<sup>111</sup>. Afschaffen van huurprijsregulering leidt tevens tot een stijging van de huren van goedkopere woningen. Als tevens beperkingen op de grondmarkt worden versoepeld, zal dit echter leiden tot een groter aanbod en het verdwijnen of korter worden van wachtlijsten.

Vooraf wat betreft afschaffing van huurprijsregulering is veel te zeggen voor een overgangperiode. De negatieve effecten van de afschaffing worden weliswaar ten dele gecompenseerd door een groter aanbod van (eenvoudigere) huurwoningen, maar het beschikbaar komen van dit soort woningen gebeurt niet van de ene op de andere dag. Aankondiging van het (stapsgewijs) afschaffen van de regulering is belangrijk, aangezien potentiële aanbieders van huurwoningen hierop kunnen anticiperen. Aangezien een toename van het aanbod mede afhankelijk is van (verwachte) huurstijgingen, is het ook zaak een overgangperiode niet te lang te laten duren. Daarbij verdient het aanbeveling om de jaarlijkse huurstijging voor zittende huurders te blijven maximeren (zij het op een hoger niveau dan nu), gezien de in Hoofdstuk 2 genoemde 'hold up'-problemen: het verbreken van een bestaand huurcontract brengt voor de huurder kosten met zich mee, waardoor de verhuurder over een zekere mate van marktmacht beschikt.

Geleidelijke afschaffing van de huurtoeslag voorkomt scherpe koopkrachteffecten. Het biedt echter minder (dat wil zeggen: pas later) ruimte voor belastingverlaging, tenzij de staatsschuld mag oplopen (zie 5.5.2 hieronder). Gedacht kan worden aan het ontzien van 'bestaande gevallen', al lijkt een levenslang recht op huurtoeslag voor alle huidige ontvangers te leiden tot een te lange overgangperiode. In dat geval zou een overgangperiode van 15 jaar kunnen worden aangehouden, waarin bij alle bestaande huurcontracten waarbij sprake is van huurtoeslag, de subsidie geleidelijk wordt afgebouwd. Voor nieuwe

<sup>111</sup> Een alternatief is een vaste (niet-inkomensafhankelijke) huurtoeslag (of heffingskorting) voor huurders. Dit heeft echter minder gunstige effecten op de arbeidsmarkt dan verlaging van marginale tarieven. Bovendien sluit een generieke subsidie voor huurders niet aan bij publieke belangen. Daarom laten we deze optie verder buiten beschouwing.

huurcontracten zou ofwel de afschaffing direct kunnen ingaan, ofwel - net als bij bestaande huurcontracten - de subsidie gefaseerd kunnen worden afgebouwd.

## 5.4 Corporaties

### 5.4.1 Hoofdrichtingen voor hervorming

In Paragraaf 3.5 is vastgesteld dat het verhuren van woningen in beginsel een normale marktactiviteit vormt. De door corporaties beoogde verdelingseffecten worden slechts ten dele bereikt. Er zijn ook forse nadelen: met name een minder efficiënte woonruimteverdeling en beperking van concurrentie. Tegen deze achtergrond is in Paragraaf 4.2 geconcludeerd dat verscherping van het toezicht een verbetering inhoudt ten opzichte van de huidige situatie, maar niet het fundamentele probleem oplost dat corporaties deels andere doelen hebben dan de overheid en deels opereren in een vacuüm tussen markt en overheid. Daarom is het in beginsel beter om de corporaties los te maken van het Rijk, en hen te laten opereren als gewone marktpartijen. Dit impliceert onder meer dat de huidige belastingvoordelen, garantstelling voor leningen en andere impliciete subsidies voor corporaties worden afgeschaft. Ook impliceert het liberalisering van huren; daarbij vormen *hold up*-problemen (transactiekosten van verhuizing) een motief om de jaarlijkse huurstijging voor zittende huurders te beperken.

Daarbij is het gewenst dat de reserves van de corporaties, die grotendeels zijn gevormd met eerdere subsidies, efficiënt worden besteed. Als deze reserves bij de corporaties blijven, zou dat hen dan nog zeer lang in staat stellen om (via de reserves) gesubsidieerde woonruimte inefficiënt te verdelen. Het Rijk kan deze middelen nuttig gebruiken, bijvoorbeeld voor verlaging van belastingen, waarmee tevens de negatieve inkomenseffecten voor huurders (door hogere huren) deels kunnen worden gecompenseerd. Ook kan worden overwogen om een deel van de reserves aan te wenden voor een 'vangnet' aan kleine, gesubsidieerde woningen voor 'schrijnende gevallen'. Dit zou dan wel een zeer klein deel van de woningvoorraad dienen te betreffen.

Over de wijze waarop de reserves kunnen worden 'teruggehaald', geven we slechts enkele mogelijke richtingen. Een keuze tussen deze richtingen hangt af van de uitwerking, waarbij met name juridische aspecten van belang zijn (wat is er mogelijk?). Deze juridische aspecten vallen buiten de reikwijdte van dit rapport<sup>112</sup>. Enkele hoofdrichtingen zijn:

- Afroming van het kapitaal van corporaties, waarna zij zonder (hoge) reserves weer de markt op gaan ('afslankvariant'). Een minder ingrijpende variant is 'opting-out'<sup>113</sup>; corporaties kunnen dan zelf kiezen om het stelsel van toegelaten instellingen te verlaten, waarbij zij een 'afkoopsom' betalen.
- Heffingen op reserves of huuropbrengsten ('afroomvariant'). Bij heffingen op reserves zou een vrijstelling kunnen gelden voorzover de reserves zijn besteed aan nieuwbouw. Bij heffingen op huuropbrengsten zou een vrijstelling kunnen gelden voor corporaties met lage reserves.

<sup>112</sup> Indien bij bepaalde varianten flinke schadevergoedingen moeten worden verstrekt, doen deze varianten afbreuk aan de wens om de reserves te verkleinen en zijn deze varianten minder gewenst.

<sup>113</sup> Zie J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes, *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Centraal planbureau, 2002, blz. 9.

- Indien deze opties niet mogelijk zouden blijken om juridische redenen, zou kunnen worden gedacht aan verplichte (en volledige) opsplitsing van corporaties in een woningbedrijf (met een gemaximeerde reserve) en een beleggingsfonds ('splittingsvariant') Deze optie maakt inefficiënte besteding van de reserves nog steeds mogelijk, maar zou dit wel beter zichtbaar maken, en daardoor meer aangrijpingspunten bieden voor verscherpt toezicht.

### 5.4.2 Tijdpad

Het gewenste tijdpad verschilt per optie.

- Voor de afslankvariant en voor 'opting out' lijkt een eenmalige operatie op relatief korte termijn wenselijk, omdat de efficiëntievoordelen dan eerder worden geboekt en de huidige diffuse en onzekere situatie dan minder lang voortbestaat. Dit geldt ook voor opsplitsing van de corporaties.
- Bij heffingen op reserves hebben zowel permanente als tijdelijke heffingen voor- en nadelen. Een algemeen nadeel van heffingen op reserves is dat het corporaties stimuleert om de reserves te verlagen met (nog meer) inefficiënte bestedingen. Bij een permanente heffing blijft deze ongunstige prikkel langer bestaan dan bij een tijdelijke heffing. Permanente heffingen hebben echter als voordeel dat ook reserves die pas in de toekomst ontstaan worden afgeroomd.

### 5.4.3 Gevolgen voor huurders

De beleidswijzigingen met betrekking tot corporaties hebben voor huurders als gevolg dat zij in veel gevallen meer huur gaan betalen. Daar kan een belastingverlaging tegenover staan, bijvoorbeeld als het lukt om de reserves van de corporaties daarvoor te gebruiken. Daarnaast zijn de andere voorstellen in dit rapport van belang voor huurders. Uiteindelijk zullen wachtlijsten verdwijnen en kan iedereen snel een woning krijgen. Bovendien betekent de verruiming van de grondmarkt dat er meer nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd, hetgeen – in een vrije huurmarkt – een neerwaartse invloed op de huren heeft. De vraag of er ongewenste verdelingseffecten resteren, kan pas worden beantwoord als het beleid nader is geconcretiseerd. Indien dergelijke effecten optreden, kan aanvullend (inkomens)beleid worden overwogen.

## 5.5 Beperking van de hypotheekrenteaftrek

### 5.5.1 Buitenlandse ervaringen

Arnold geeft een goed overzicht van buitenlandse ervaringen met betrekking tot beperkingen van de hypotheekrente-aftrek<sup>114</sup>. Hij richt zich voornamelijk op de angst voor zogenaamde "Zweedse toestanden": in Zweden brak ten tijde van beperkingen van de renteaftrek een recessie uit. Vóórdat deze uitbrak was in stappen het tarief waartegen kon worden afgetrokken al verlaagd (in 1985 en 1989), wat zou betekenen dat de laatste stap - verlaging van 47% naar 39% - in 1991 een recessie zou hebben veroorzaakt. Volgens Lindbeck (gecteerd in Arnold) is de recessie het gevolg geweest van twee factoren:

<sup>114</sup> I.J.M. Arnold, Ben jij ook zo bang?, ESB themanummer hypotheekrenteaftrek (11-3-2005), blz. 105-107.



een ongelukkige samenloop van economische schokken; en een wijziging van het macro-economische beleid in de richting van lage inflatie. Onder de eerste factor vallen een verslechterde internationale conjunctuur ten tijde van een niet al te sterke concurrentiekracht, en een oververhitte economie en een kwetsbaar bankwezen ondermeer veroorzaakt door financiële deregulering. Overigens werd niet alleen de hypotheekrenteaftrek verder beperkt in 1991, maar werden tevens andere maatregelen genomen die beleggen in onroerend goed relatief onaantrekkelijker maakten (Agell et al., geciteerd in Arnold). De tweede factor – lage-inflatiepolitiek – heeft een sterk positief effect op de hoogte van de reële rente. Ook de koppeling van de kroon aan de ecu heeft daar aan bijgedragen. Arnold concludeert dat beperking van de hypotheekrenteaftrek ongelukkig was getimed en “een schepje [deed] bovenop de stijging van de reële rente, maar niet meer dan dat” (blz. 106).

Een beperking van de aftrek kan via de huizenprijzen de consumptieve bestedingen en de economische groei beïnvloeden (zie ondermeer Tabel 5.1). Voor de hypotheeknemer is de reële rente na eventuele belastingaftrek van belang. Hoe hoger de reële rente, des te groter zijn de effecten van een beperking of afschaffing van de aftrekbaarheid.

Arnold beschrijft ook kort de ervaringen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Alhoewel Denemarken vergelijkbare ingrepen kende ten tijde van een overgang van hoge naar lage inflatie, was het effect op de economie minder rigoreus: de grootste verlaging van het tarief waartegen kon worden afgetrokken viel niet samen met een internationale recessie, en het Deense wisselkoersbeleid was succesvoller dan het Zweedse. Engeland koos de geleidelijkste weg. Werd in Denemarken de hypotheekrenteaftrek beperkt in een periode van 16 jaar en in Zweden van 7 jaar, in Engeland duurde het traject 25 jaar<sup>115</sup>.

Arnold trekt de volgende lessen voor Nederland. Ingrepen in de hypotheekrenteaftrek kunnen beter niet plaatsvinden in tijden van een stijgende reële rente door disinflatie, of meer in het algemeen: bij een hoge reële rente. Als de ECB zorgdraagt voor een stabiel monetair klimaat en bijbehorende lage nominale rente hoeft voor zulke tijden niet gevreesd te worden. Om toch tegen soort risico's ingedekt te zijn zou de renteaftrek gebaseerd kunnen worden op de reële in plaats van de nominale rente (Arnold en Smant, Stabiliserende hypotheekrenteaftrek, ESB, 29-9-2000)<sup>116</sup>. Deze suggestie nemen wij graag over (zie 5.5.3). Arnold is geen voorstander van een lange transitieperiode zoals in Engeland: slechts bij een instabiele economie, zoals destijds de Engelse, is dat nodig, volgens hem. Wel wijst hij op de kwetsbaarheid van individuele vermogensposities en stelt voor de verbetering daarvan fiscaal te stimuleren, door het ontmoedigen van risicovolle hypotheekconstructies en het stimuleren van schuldaflissing.

Wij komen hieronder terug op de transitieperiode (5.5.4) en de timing (5.5.5). Eerst richten wij ons op de ‘bestaande gevallen’ (5.5.2) en de hoofdvarianten van beperking van de aftrek (5.5.3).

## 5.5.2 Bestaande gevallen ontzien

Een gedeelte van de in Tabel 5.1 genoemde negatieve effecten zou kunnen worden beperkt door bestaande gevallen te ontzien bij de versobering van de hypotheekrenteaftrek. Huidige woningbezitters

<sup>115</sup> In Duitsland is per 1 januari 2006 de subsidie voor de eigen woning afgeschaft; op deze subsidie was de laatste jaren al gekort.

<sup>116</sup> Bij een lage inflatie of deflatie stijgt de waarde van de hypotheekrenteaftrek indien deze is gebaseerd op de reële rente. Dit heeft een positief effect op de consumptie. De hypotheekrenteaftrek fungeert op deze manier als automatische stabilisator.

zien dan hun woonlasten niet stijgen, maar ervaren nog wel een vermogensverlies (eerste rij, eerste twee kolommen van Tabel 5.1: effecten worden minder negatief, omdat woonlasten niet zullen stijgen). Tevens lopen de extra belastinginkomsten - en daarmee de mogelijkheden voor tariefverlaging - dan slechts geleidelijk op (laatste twee rijen van Tabel 5.1). Dit gaat ten koste van de huidige generatie (vermogensverlies), terwijl volgende generaties profiteren (lagere belastingtarieven). Om deze reden noemt de Raad van Economische Adviseurs van de Tweede Kamer (Advies van 28/09/05) de mogelijkheid van het wél meteen verlagen van de belastingtarieven, waardoor de staatsschuld (tijdelijk) zal oplopen. Dit leidt tot een evenwichtiger verdeling tussen huidige en toekomstige generaties: de huidige generatie profiteert sneller van belastingverlaging, en toekomstige generaties betalen daaraan mee via aflossing van de staatsschuld.

In wezen komt deze ‘regeling’ er op neer dat huidige woningbezitters enigszins worden ontzien en dat dit wordt betaald door toekomstige generaties (huurders en woningbezitters, lage en hoge inkomens). In hoeverre dit gewenst is, is een politieke keuze. Wel kan hierbij worden aangetekend dat de toekomstige generaties te maken kunnen krijgen met forse vergrijzingslasten. Dit zou ervoor kunnen pleiten om de huidige generatie niet volledig te ontzien.

### 5.5.3 Mogelijke varianten

Op dit moment is de hypotheekrente fiscaal volledig aftrekbaar tegen het marginale tarief van de Inkomstenbelasting (box 1 sinds 1 januari 2001). Wel geldt vanaf 2004 de bijleenregeling (de verplichting om de overwaarde van een verkochte woning in te zetten bij aankoop van een nieuwe woning) en geldt de aftrekbaarheid voor een periode van maximaal 30 jaar.

De hier te bespreken varianten gaan uit van een veel kleinere subsidie op koopwoningen dan de hoogte van de huidige hypotheekrenteaftrek in Nederland. Uit de voorgaande hoofdstukken is namelijk gebleken dat er wel positieve externe effecten van eigen woningbezit zijn, maar dat die waarschijnlijk beperkt zijn (zie ondermeer Subparagraaf 2.4.1). Exacte cijfers zijn moeilijk te geven, maar een subsidie op de prijs van koopwoningen van maximaal 10 procent lijkt een goede weerspiegeling van de positieve externe effecten van eigenwoningbezit<sup>117</sup>. Deze subsidie is dan onafhankelijk van de financieringsvorm. De subsidie blijft afhankelijk van de vraag of er sprake is van huiseigenaarschap. Indien de subsidie afhankelijk wordt gemaakt van de rente kan dat - in navolging van het advies van Arnold (5.5.1) – het beste de *reële* rente zijn. Spreiding van uitkering van de subsidie ligt voor de hand, bijvoorbeeld in jaarlijkse of maandelijkse termijnen.

Briene et al. gaan uit van de volgende hoofdvarianten van beperking van de hypotheekrenteaftrek: volledige defiscalisering; maximering van de eigenwoningsschuld waarover aftrek mogelijk is; normering van de aflossing; aftrek tegen een vast tarief in box 1; en fiscale verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3<sup>118</sup>. Volledige defiscalisering staat bij Briene et al. gelijk aan volledige afschaffing. Een andere

<sup>117</sup> We benadrukken dat onder een restrictief grondbeleid een subsidie op koopwoningen voornamelijk de prijs van die woningen zal opdrijven. Het eigen woningbezit wordt dan nauwelijks gestimuleerd. Een subsidie op koopwoningen om de positieve externe effecten van eigen woningbezit te internaliseren heeft daarom alleen zin onder een niet al te restrictief grondbeleid. In hoeverre een beperkte vorm van hypotheekrenteaftrek een efficiënte manier is om woningconsumptie te bevorderen in verband met eventuele positieve externe effecten daarvan is een open vraag; zie E.L. Glaeser en J.M. Shapiro (2002), *The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction*, NBER Working Paper 9284, blz. 41.

<sup>118</sup> Briene et al. (2005), *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente*, ECORYS, Rotterdam, i.o.v. ROZ.

mogelijkheid is een subsidie te laten bestaan, maar deze uit de huidige systematiek van inkomens- en vermogensbelastingen te halen. Deze mogelijkheid hebben wij verder niet onderzocht.

Maximering van de eigenwoningschuld waarover aftrek mogelijk is kan volgens Briene et al. door een *vast percentage van de rente* aftrekbaar te maken of een *vast percentage van het bedrag voor de eigenwoningschuld* aftrekbaar te maken (de percentages staan vast, de rente of het bedrag kunnen variëren). Maximering kan ook worden bewerkstelligd door vaste of maximale *rentepercentages* of *bedragen voor de eigenwoningschuld* waarover aftrek mogelijk is vast te stellen (de rente of het bedrag staat vast of is gemaximeerd). *Normering van de aflossing* kan door bijvoorbeeld uit te gaan van een fictief aflossingsschema. *Aftrek tegen een vast tarief in box 1* en *verplaatsing van de eigen woning naar box 3* betekenen beide toepassing van een vast tarief waartegen kan worden afgetrokken (in box 1 geldt een maximumtarief van 52%, in box 3 geldt een tarief van 30%).

Welke van de varianten zijn verenigbaar met het idee van een subsidie op de prijs van koopwoningen van maximaal 10 procent, onafhankelijk van de financieringsvorm? De subsidie op een koopwoning zou kunnen worden gegeven door een percentage van de rente tegen de huidige tarieven aftrekbaar te maken, zodanig dat de vermenigvuldiging van dat percentage en het tarief op maximaal 10 procent komt. Op dezelfde wijze zou het percentage van het bedrag kunnen worden vastgesteld: woonlasten kunnen immers worden benaderd door een rentepercentage te vermenigvuldigen met een schuldsom. De subsidie dient evenwel *onafhankelijk van de financieringsvorm* te zijn, en slechts afhankelijk van de (aankoop)waarde van de woning.

Een vast tarief in box 1 is moeilijk verenigbaar met een subsidie op de prijs van koopwoningen van maximaal 10 procent omdat dit tarief dan gelijk zou moeten zijn aan die 10 procent (het gewenste subsidiepercentage). Hetzelfde geldt voor verplaatsing van de eigen woning met behoud van volledige aftrek naar box 3: de korting bedraagt dan 30% tegen het huidige tarief. Wel zou *verplaatsing naar box 3* gepaard kunnen gaan met het eerder genoemde *aftrekbaar maken van een deel van het aankoopbedrag*: een korting op de vermogensrendementsheffing. Dit houdt in dat wordt uitgegaan van het (fictieve) rendementspercentage op vermogen van box 3 (nu 4%), waarmee tevens een maximering van het rentepercentage wordt bereikt.

Normering van de aflossing betekent opstelling van een denkbeeldig aflossingsschema, waarbij in het eerste jaar de subsidie is zoals nu, maar in elk volgend jaar de subsidie afneemt. Dit kan zodanig worden vormgegeven dat een korting van 10 procent ontstaat.

Al met al lijken de volgende hoofdvarianten het meest veelbelovend:

- Verplaatsing van de eigen woning naar box 3 in combinatie met korting op de vermogensrendementsheffing. Het aftrekbare deel van het aankoopbedrag van de woning moet dan zodanig worden bepaald dat de subsidie op maximaal 10 procent uitkomt.
- Normering van de aflossing door opstelling van een denkbeeldig aflossingsschema, zodanig dat een maximale korting van 10 procent op de woonlasten ontstaat.

Aangezien een woning tot het vermogen van een individu behoort, en normering van de aflossing administratief complexer is, gaat onze voorkeur uit naar verplaatsing van de eigen woning naar box 3 gepaard met een korting op de vermogensrendementsheffing die equivalent is met een subsidie van maximaal 10 procent van de woonlasten (uitgaande van het rendementspercentage op vermogen van box

3). Dit impliceert tevens dat het eigenwoningforfait verdwijnt, omdat de waarde van de woning dan hetzelfde wordt behandeld als andere vormen van vermogen.

#### 5.5.4 Spreiding in de tijd

Wat zijn de voors en tegens van spreiding in de tijd van beperkingen van de hypotheekrenteaftrek?

In Tabel 5.1 zien we dat versobering van de hypotheekrenteaftrek een negatief effect heeft op huidige woningbezitters (via de woonlasten en vermogensverlies)<sup>119</sup>. Hierboven (5.5.2) hebben we de mogelijkheid aangegeven om het negatieve effect via de *woonlasten* (dat een onmiddellijk effect heeft op de koopkracht) te omzeilen door bestaande gevallen te ontzien, wat betekent dat hetzij de belastingtarieven pas later kunnen dalen (en de daarmee gepaard gaande voordelen pas later worden geïncasseerd), hetzij dat de belastingtarieven nu al dalen en de staatsschuld oploopt (toekomstige generaties betalen mee). Ook in dat geval blijft het effect van vermogensverlies bestaan. Geeft dit aanleiding tot een overgangperiode?

Het *vermogensverlies* manifesteert zich zodra het kapitaal dat besloten ligt in een woning voor een ander doel dan de aankoop van een woning wordt aangewend. Immers, de 'koopkracht' van de in waarde gedaalde woning in termen van andere woningen is niet gedaald: deze zijn óók in waarde gedaald. Voor zover een woning wordt nagelaten aan een volgende generatie, komt het vermogensverlies ten koste van die generatie, eenzelfde principe als het laten oplopen van de staatsschuld. Voor zover de woning niet wordt nagelaten leidt het uiteindelijk tot een daling in de koopkracht. Gedeeltelijk zal hier door de betreffende mensen zelf rekening gehouden worden: het moment van omzetting van een koopwoning naar andere goederen of diensten kan in sommige gevallen worden uitgesteld. Omzetting van de koopwoning naar een andere besteding kan evenwel niet altijd worden uitgesteld en zal soms relatief snel plaatsvinden. Dit pleit voor een overgangperiode, waarin in bijvoorbeeld 15 jaar de hypotheekrenteaftrek gefaseerd wordt beperkt.

Vervolgens is het de vraag of de wijziging voor *nieuwe hypotheek* ineens of gefaseerd moet worden ingevoerd. Het gedurende een overgangperiode in stappen beperken van de aftrek leidt tot minder grote positieve effecten via belastingverlaging (daar is dan in de eerste jaren minder geld voor), maar heeft als voordeel dat de vermogensverliezen (van huidige woningbezitters) in de tijd worden gespreid (de huizenprijzen zullen gespreid over een langere periode gaan dalen). Een verdere verzachting voor de huidige generatie kan desgewenst plaatsvinden door de staatsschuld tijdelijk op te laten lopen conform het hiervoor beschreven voorstel van de Raad van Economische Adviseurs.

#### 5.5.5 Timing

Beperkingen van de hypotheekrenteaftrek hebben minder grote effecten op de koopkracht indien de reële rente laag is en indien deze minder hard stijgt. Invoeren van beperkingen gedurende een recessie dient te worden vermeden. Indien bestaande gevallen niet worden ontzien en tevens een overgangperiode ontbreekt, zullen onmiddellijke effecten in heviger mate optreden, wat een goede timing des te noodzakelijker maakt.

#### 5.5.6 Hypotheekrenteaftrek: conclusies

Samengevat stellen wij voor de beperking van de hypotheekrenteaftrek als volgt vorm te geven:

---

<sup>119</sup> Het vermogensverlies treedt ook op bij woningbezitters die geen hypothecaire lening (meer) hebben.

- Beperk de hypotheekrenteaftrek door verplaatsing van de eigen woning naar box 3, gepaard met een korting op de vermogensrendementsheffing die equivalent is met een subsidie van maximaal 10 procent op de woonlasten (nu ongeveer 33%), uitgaande van het vermogensrendementspercentage van box 3 (nu 4%).
- Beperk de hypotheekrenteaftrek gefaseerd.
- Beperk de hypotheekrenteaftrek wanneer de reële rente (relatief) laag is en niet (hard) stijgt; voorkom invoering van beperkingen gedurende een recessie.
- Overweeg huidige woningbezitters te ontzien, en tevens om wèl meteen de belastingtarieven te verlagen, waardoor de staatsschuld (tijdelijk) zal oplopen.

## 5.6 Overdrachtsbelasting

Afschaffing van de overdrachtsbelasting kan in principe op een budgettair neutrale manier worden bewerkstelligd. Vervanging door een belasting die jaarlijks dient te worden voldaan, gebaseerd op de aankoopwaarde of, nog beter, de marktwaarde van de woning, werkt welvaartsverhogend (zie paragraaf 4.3). In Nederland zou dat momenteel de OZB zijn. Momenteel wordt de overdrachtsbelasting door het Rijk geïnd, terwijl de onroerende zaakbelasting op gemeentelijk niveau wordt geheven. Indien de afschaffing van de overdrachtsbelasting ook tussen gemeentes en Rijk budgettair dient plaats te vinden, zal hiervoor moeten worden gecorrigeerd.

Een alternatief is om de overdrachtsbelasting af te schaffen en te vervangen door een belasting die niet op onroerend goed wordt geheven. Een analyse van de optimale belastingmix valt evenwel buiten het kader van dit rapport. De in dit rapport geïdentificeerde publieke belangen geven aanleiding voor een (beperkte) subsidie op koopwoningen (zie onder andere subparagraaf 5.5.3). Dit is niet noodzakelijkerwijs in conflict met het (voort)bestaan van belastingen geheven op de marktwaarde van onroerend goed, zolang die belastingen maar niet leiden tot verschillen in aantrekkelijkheid tussen huur en koop.

Afschaffing van de overdrachtsbelasting hoeft niet te worden gespreid in de tijd, omdat relatief grote negatieve inkomenseffecten niet zullen optreden. Ook de timing lijkt in dit geval niet van groot belang.

## 5.7 Grondbeleid

In Hoofdstuk 4 hebben we geconcludeerd dat restricties op bouwen rond steden welvaartsverlagend kunnen werken, en dat versoepeling dit negatieve effect verkleint. Versoepeling betekent hier niet het volledig verlaten van restricties. Er blijft een afruil tussen gebruik van grond voor woningbouw, en gebruik van grond voor recreatie, natuur en dergelijke. Open ruimte heeft een waarde. Beperkingen op bevolkingsdichtheid in steden, en het behoud van open ruimte, parken en dergelijke in steden zijn eveneens van belang.

Versoepeling van de grondmarkt zal - onder gelijkblijvende andere omstandigheden - leiden tot lagere grondprijzen, lagere woningprijzen, meer woningen en grotere kavels. Daar waar de beperkingen het

meest knellen (met name de Randstad) lijkt versoepeling het meest gewenst. Het verdient aanbeveling om per locatie een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren. Daarin worden de voordelen van meer bouwgrond (meer woningen) op één noemer gebracht met de nadelen (bijvoorbeeld het verlies aan open ruimte).

Het versoepelen van de grondmarkt werkt faciliterend voor de andere wijzigingen die in dit rapport worden geschetst. De negatieve effecten van bijvoorbeeld het liberaliseren van huren worden door meer bouwgrond verkleind.

## 6 Conclusies

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vat de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken puntsgewijs samen. Aan bod komen de geïdentificeerde publieke belangen (6.2), huidig overheidsingrijpen en hervormingsvoorstellen (6.3), de gevolgen van een ander beleid (6.4) en de transitiefase (6.5).

### 6.2 Publieke belangen

Op basis van de “Calculus van het publieke belang” zijn op de woningmarkt acht publieke belangen geïdentificeerd die ertoe leiden dat de woningmarkt niet ‘vanzelf’ efficiënt functioneert. In de meeste gevallen vragen deze om een beperkte vorm van overheidsingrijpen:

1. Schaalvoordelen bij renovatie. De rol van de overheid is hier beperkt tot coördinatie.
2. Moeilijk waarneembare woningkwaliteit. Het bijpassende beleid is het definiëren van minimum eisen en rechten en plichten.
3. ‘Crowding externalities’ (te dicht op elkaar wonen, waardoor negatieve externe effecten ontstaan) Hier lijkt ingrijpen gerechtvaardigd om uitwassen tegen te gaan, bijvoorbeeld in termen van bevolkingsdichtheid.
4. Segregatie. Ook hier zou het overheidsbeleid zich vooral op (het voorkomen van) extreme situaties kunnen richten.
5. Externe effecten van woningkwaliteit (invloed op de omgeving) worden weerspiegeld door een beperkte mate van subsidiëring – op renovatie van panden en buurten, en op woningbezit.
6. Agglomeratievoordelen lijken tot tamelijk grote publieke belangen te leiden, maar het is lastig om hier praktisch beleidsadvies over te geven, omdat over de aard deze effecten en de invloed van het beleid daarop nog weinig bekend is.
7. Externe effecten van woningbouw op het milieu en het beslag op open ruimte zijn duidelijke publieke belangen. Dit vraagt om restricties en/of heffingen.
8. Voor het hold up-probleem op de huurmarkt (machtmacht) geldt dat niet helemaal duidelijk is of de overheid huurbescherming moet afdwingen of dat de markt via zelfregulering tot een maatschappelijk optimum kan komen.

Daarnaast bestaat een verdelingsvraagstuk rond risicosolidariteit: het wordt ongewenst geacht dat bepaalde huurders worden geweerd omdat zij voor de verhuurders een risico kunnen vormen (bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen die worden gezien als potentiële wanbetalers).

### 6.3 Huidig ingrijpen en hervormingsvoorstellen

- De hypotheekrenteaftrek leidt tot een sterke verhoging van de prijs van koopwoningen, en (daardoor) niet of nauwelijks tot lagere netto woonlasten. Tevens leidt de aftrek tot hogere belastingtarieven, en (daardoor) tot minder werkgelegenheid en een lagere arbeidsparticipatie. De aftrek dient te worden vervangen door een kleinere subsidie op koopwoningen die de positieve externe effecten van eigen woningbezit internaliseert.
- Op de huurmarkt is er een stapeling van beleid: huurprijsregulering, huurtoeslag, impliciete subsidies voor corporaties en een restrictief grondbeleid. De doelen van dit beleid worden slechts ten dele bereikt; negatieve effecten zijn verstopping van de woningmarkt en een minder flexibele arbeidsmarkt. Een efficiënte huurmarkt ontstaat als:
  - De huurprijsregulering wordt afgeschaft.
  - Huurtoeslag wordt vervangen door lastenverlichting voor lage inkomens, want inkomensverhoging leidt tot meer welvaart.
  - Reserves van woningcorporaties worden ‘afgeroomd’. Scherper toezicht is waarschijnlijk onvoldoende, omdat de doelstellingen van de corporaties en van de overheid niet overeenkomen.
- Het grondbeleid rond woningbouw is zodanig restrictief dat het tot grote maatschappelijke kosten leidt. Een minder beperkend grondbeleid buiten de steden zou de welvaart verhogen.
- Het huidige woningmarktbeleid sluit slechts beperkt aan bij de publieke belangen. De prijs van het ingrijpen is hoog. Tegen deze achtergrond is het huidige beleid disproportioneel.

### 6.4 Gevolgen van een ander beleid

Een nieuw woningmarktbeleid dat aansluit bij publieke belangen leidt op lange termijn tot de volgende veranderingen:

- De prijzen van koopwoningen gaan sterk omlaag door de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en door minder restricties op grond. Daardoor stijgen de netto woonlasten voor nieuwe eigenaren op termijn niet of beperkt.
- Hierdoor kunnen de belastingtarieven (met name in de 3e en 4e schijf) sterk omlaag (wellicht ca 10%-punt). Dit leidt tot 1 à 2% extra productie en werkgelegenheid, en tot ca. 1% extra arbeidsaanbod.



- De huren worden 20 tot 25% hoger; doordat ook de huurtoeslag wordt afgeschaft stijgen de netto woonlasten voor huurders gemiddeld met ca. 30%.
- Dit kan worden gecompenseerd door lastenverlichting voor lage inkomens (heffingskorting, tarieven 1<sup>e</sup> schijf), waarvoor financiële ruimte ontstaat ondermeer door de afschaffing van de huurtoeslag.
- Nieuwbouw wordt aantrekkelijker (met name van relatief goedkope woningen), doordat lagere grondprijzen ertoe leiden dat de kosten met 10 à 20% dalen, en doordat afschaffing van huurprijsregulering het bouwen van huurwoningen stimuleert.
- Afschaffing van huurtoeslag en huurprijsregulering houden een afremming in van de trend naar steeds kleinere huishoudens in grotere woningen.

## 6.5 Transitie

- Uit een ‘actoranalyse’ blijkt dat de positieve effecten van de geschetste beleidswijzigingen via belastingverlaging aan iedereen in Nederland ten goede komen. De negatieve effecten treden evenwel bij specifieke groepen op: de huidige woningbezitters (vooral hogere inkomens) en huurders met een laag inkomen. Dit vraagt om een ‘transitiepad’ waarin deze groepen worden ontzien.
- De hypotheekrente-aftrek kan het beste worden afgeschaft door de eigen woning bij nieuwe hypotheek te verplaatsen van box 1 naar box 3, gepaard met een heffingskorting die equivalent is met een subsidie van maximaal 10 procent op de woonlasten. Overweeg huidige woningbezitters te ontzien, en overweeg om wél meteen de belastingtarieven te verlagen, waardoor de staatsschuld (tijdelijk) zal oplopen. Het beste moment om deze wijziging in te zetten is als de (reële) rente laag is, zoals nu.
- Afschaffing van huurtoeslag en huurprijsregulering gaat gepaard met belastingverlaging en versoepeling van beperkingen op de grondmarkt. Een overgangperiode lijkt voor beide (huurtoeslag en huurprijsregulering) gewenst.
- Het gewenste tijdpad bij de afslanking en het ‘naar de markt brengen’ van corporaties hangt af van de manier waarop de reserves worden afgeroomd.
- Gezien mogelijke ‘hold up’ problemen verdient het aanbeveling om de jaarlijkse huurstijging bij bestaande huurcontracten te blijven maximeren (zij het op een hoger niveau dan nu).
- Overgangsproblemen bij afschaffing van overdrachtsbelasting en versoepeling van de grondmarkt worden niet verwacht. Wel is het verstandig om per locatie duidelijke afwegingen te maken tussen de voordelen van meer bouwgrond en nadelen als het verlies aan open ruimte, bijvoorbeeld middels een maatschappelijke kosten-batenanalyse.



## Literatuurlijst

- Anas et al. (1998), Urban Spatial Structure, *Journal of Economic Literature*, vol. 36 no. 3.
- Arnold en Smant (2000), Stabiliserende hypotheekrenteaf trek, ESB, 29-9-2000.
- Arnold, I.J.M. (2005), Ben jij ook zo bang?, ESB themanummer hypotheekrenteaf trek (11-3-2005), blz. 105-107.
- Bijvoet, C. et al. (2003), Woningbouw in de Noordvleugel, SEO rapport 703.
- Boelhouwer et al., Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van het eigen huis, OTB, Delft.
- Boelhouwer, P.J. en P. de Vries, Defiscalisering eigenwoningbezit leidt tot forse daling woningprijzen, ESB themanummer hypotheekrenteaf trek, 11 maart 2005, blz. 111.
- Briene et al. (2005), Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente, ECORYS, Rotterdam, i.o.v. ROZ.
- Brueckner (2005), Urban Growth Boundaries: An effective Second-Best Remedy for Unpriced Traffic Congestion?, University of California, Irvine.
- Caminada, K, K.P. Goudswaard en H. Vording (2000), De eigen woning anders belast, in: Jaarboek Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Alphen aan den Rijn, blz. 191-196.
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2004), Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003.
- Commissie De Boer (2005), Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties.
- Conijn, J. (2005), Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, RIGO rapport 88.850, Amsterdam.
- Conijn, J., P. Eichholtz, J. Hakfoort en K. Koedijk, Transparantie en concurrentie nodig, in: ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties, 30 mei 2002, blz. D4.
- Cutler en Glaeser (1997), Are ghettos good or bad?, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, blz. 827-872.
- Dietz (2001), Estimation of Neighborhood Effects in the Social Sciences: An Interdisciplinary Literature Review, URAI Working Paper No. 00-03.
- Draper, N., F. Huizinga en H. Kranendonk (2001), Potentiële Groei volgens de Productiefunctie Benadering, CPB Memorandum, 13 april 2001.

Elhorst, J.P., A. Heyma, C.C. Koopmans en J. Oosterhaven (2004), Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI, Ministeries van V&W en EZ, 2004.

Ellen en Turner (1997), Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence, Housing Policy Debate Vol. 8, Issue 4, blz. 833-866.

Fujita et al. (1999), The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade, MIT Press, Cambridge & London.

Gemeente Amsterdam (2005), Woonvisie Amsterdam; Woonbeleid Gemeente Amsterdam tot 2015, Concept, februari 2005.

Glaeser en Gyourko (2002), The Impact of Zoning on Housing Affordability, NBER Working Paper 8835.

Glaeser en Kohlhase (2003), Cities, Regions and the Decline of Transport Costs, HIER Discussion Paper Number 2014, Cambridge.

Glaeser en Saiz (2003), The Rise of the Skilled City, HIER Discussion Paper Number 2025, Cambridge.

Glaeser et al. (2000), Consumer City, HIER Discussion Paper Number 1901, Cambridge.

Glaeser, Gyourko en Saks (2003), Why is Manhattan so expensive ? Regulation and the rise in house prices, NBER Working Paper 10124, 2003

Glaeser et al. (2005), Why Have Housing Prices Gone Up?, NBER Working Paper 11129.

Glaeser, E.L. en J.M. Shapiro (2002), The benefits of the home interest deduction, NBER Working Paper 9284, Cambridge.

Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink, en A. Nieuwenhuis (2001), MIMICing tax policies and the labour market, Contributions to Economic Analysis, North Holland.

Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn en G. Renes (2002), Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, CPB, Den Haag.

Harry ter Rele and Guido van Steen (2001), Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects, CPB Discussion Paper 2.

Haurin, Dietz en Weinberg (2002), The Impact of Neighborhood Homeownership Rates: A Review of the Theoretical and Empirical Literature.

Hof, B.J.F. en C.C. Koopmans (2006), Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies, Rapport 875, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.

- Jacobs, B. en R.A. de Mooij (2002), Fiscaliteit en de Kenniseconomie, in: Gradus, R.H.J.M., J.J.M. Kremers en J. van Sinderen (2001), *Nederland Kennisland?*, Groningen/Houten, Wolters-Noordhoff.
- Kaldor (1939), Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility, *Economic Journal*, 549-52.
- Kraan, D.J. (2002), De opbrengst van uittreding, in: *ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties*, 30 mei 2002, blz. D17.
- Leonard, T.C., R.S. Goldfarb en S.M. Suranovic (2000), New on paternalism and public policy, *Economics and Philosophy*, 16 (2000) 323-331.
- Leuvestein, M. van en V. Shestalova (2006), *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*, CPB Document No 112.
- MDW-werkgroep Overstapkosten (2002), *Kosten noch moeite. Drempels slechten voor de switchende consument*, Eindrapport.
- New, B. (1999), Paternalism and public policy, *Economics and Philosophy*, 15, 63-83.
- Nooij, M. de en B. Baarsma (2005), *Caravans en kavelverdeling in Slochteren*, ESB, 22-4-2005.
- Nooij, M. de en C.C. Koopmans (2004), The welfare costs of taxation: the missing costs in cost-benefit analysis? A critical note, *SEO Discussion paper* 27.
- O'Sullivan, A., T.A. Sexton, en S.M. Sheffrin (1995), Property Taxes, Mobility, and Home Ownership, *Journal of Urban Economics* 37, 107-129.
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys: Netherlands, Volume 2004, Issue 9*.
- Ommeren, J. van en M. van Leuvensteijn (2003), New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility, *CPB Discussion Paper* 18.
- Papageorgiou en Pines (2000), Externalities, Indivisibility, Nonreplicability, and Agglomeration, *Journal of Urban Economics*, 48, blz. 509-535.
- Poort, J. en B. Baarsma (2005), *Relatieproblemen VROM-woningcorporaties: Een goede scheiding is beter dan een slecht huwelijk*, B&G, juli/augustus 2005.
- Raess, P. en T. Von Ungern-Sternberg (1999), A Model of Regulation in the Housing Market, *Cahiers de recherches économiques du DEEP No. 9903*, Université de Lausanne.
- Ras et al. (2006), *Uitgerekend wonen. Een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*, SCP, Den Haag.

- Rele, H. ter en G. van Steen (2001), Housing subsidisation in the Netherlands: Measuring its distortionary and distributional effects, CPB Discussion Paper 002, Centraal Planbureau.
- Rossi-Hansberg (2004), Optimal urban land use and zoning, *Review of Economic Dynamics*, blz. 69-105.
- Speare en White (1990), Optimal City Size and Population Density for the 21st Century, NPG Forum Paper 11.
- Stevens, L.G.M. (2005), Naar een nieuw eigenwoningregime, *ESB*, 11-3-2005, blz. 100.
- Swank, J., J. Kakes and A.F. Tieman, The housing ladder, taxation, and borrowing constraints.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003), De Calculus van het publieke belang, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Teulings, C.N. en Gautier, P.A. (2004), An empirical measure for labor market density, *Review of Economics and Statistics*, 85, (4), 901-908.
- Tweede Kamer (2001), Miljoenennota 2001, Bijlagen.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, VROM-begroting 2005, 29800 hoofdstuk XI.
- Van der Laan Douma en Van Putten (2005), De buurt als belemmering?, Koninklijke Van Gorcum, Assen.
- Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2005), New Evidence on the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility, *Journal of Regional Science*, Vol. 45, No. 4, 2005, blz. 681-702.
- Vegt, C. van der et al. (2005), *Amsterdamse Economische Verkenningen 2005*, SEO, Amsterdam.
- Vermeulen, P. (2002), De doorsteek naar de markt is flauwekul, in: *ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties*, 30 mei 2002, blz. D23.
- VROM (2001), Nota 'Mensen, wensen, wonen'. Wonen in de 21e eeuw.
- VROM (2004), Betaalbaarheid van het wonen.
- VROM (2004), Cijfers over Wonen 2004. Feiten over mensen, wensen, wonen.
- VROM-Raad (2004), Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland, Advies 044.
- Wolters, A. en R. Verhage (2001), Concurrentie in corporatieland: Marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie, OTB, Delft.





# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)