

Marktprikkels en overheidsprikkels op de woningmarkt

Inleiding

De institutionele vormgeving op de woningmarkt is niet handig. Woningcorporaties dienen publieke taken uit te voeren (huisvesting van lage inkomens) maar hebben nauwelijks publieke sturing. Institutionele beleggers en vastgoedfondsen willen investeren in het marktsegment op de woningmarkt, maar krijgen daar te maken met veel overheidsregulering. Dat kan beter!

Het sociale segment

Tot het begin van de jaren negentig werd sociale woningbouw gesubsidieerd door de rijksoverheid. Tussen 1966 en 1980 werd 77 procent van de woningbouw in Nederland gesubsidieerd en in de jaren tachtig werden deze subsidies nog uitgebreid. Totdat Enneüs Heerma van het CDA staatssecretaris werd. Hij formuleerde plannen om de subsidies af te bouwen, hetgeen ook gebeurde. Woningcorporaties werden op afstand van de overheid gezet en voor zover ze nog in gemeentelijke handen waren verkocht. Halverwege de jaren negentig werd de financiële zelfstandigheid een feit met de 'bruteringsoperatie'. Alle subsidies die woningcorporaties in de toekomst nog zouden ontvangen werden in één keer uitbetaald en dit bedrag werd weggestreept tegen de nog uitstaande leningen.

Sindsdien zijn woningcorporaties 'hybride' organisaties die noch volledig tot het domein van de markt, noch volledig tot het domein van de overheid gerekend kunnen worden. In de wet worden ze 'toegelaten instellingen' genoemd met bepaalde maatschappelijke taken, waaronder de huisvesting van 'aandachtsgroepen': mensen met lage inkomens, maar ook daklozen en psychiatrische patiënten worden hieronder gerekend.

De overheid heeft echter nauwelijks middelen om woningcorporaties te dwingen zich aan deze taken te houden. De minister van Vrom heeft als voornaamste sanctiemechanismen: het intrekken van de 'toelating' (een woningcorporatie is dan geen woningcorporatie meer) of het geven van een 'aanwijzing' (de woningcorporatie móet dan een bepaalde maatregel uitvoeren). Het intrekken van de toelating is nog nooit gebeurd en het geven van een aanwijzing gebeurt zeer zelden.

De bij wet aan de corporaties toegewezen taken zijn bovendien zeer vaag omschreven (Conijn 2001). Nergens staat: gij zult goedkope huizen bouwen.

Op lokaal niveau dienen privaatrechtelijke contracten gesloten te worden met de gemeentelijke overheid. Hierin kunnen afspraken gemaakt worden over het aantal te bouwen woningen en de prijscategorie. Maar slechts in een minderheid van de gemeenten worden deze contracten metterdaad gesloten. En waar ze gesloten worden, is er nauwelijks sprake van monitoring, laat staan sancties.

Hetgeen er gebouwd wordt en hóe de bestaande voorraad beheerd wordt is de uitkomst van een onderhandelingsproces, waarin corporaties veelal aan het langste eind trekken en gemeentebestuurders weten te verleiden tot subsidies of aantrekkelijke contracten. Hoe sterk de onderhandelingspositie van corporaties is werd onlangs weer pijnlijk duidelijk toen de corporaties aanboden de bezuinigingsdoelstelling van minister Dekker integraal over te nemen. In ruil hiervoor mogen zij de huren nu fors verhogen. Onnodig, want corporaties hebben met de bruteringsoperatie voldoende geld (van de overheid!) gekregen om onrendabele investeringen te doen in sociale huurwoningen.

Dit geld wordt momenteel onvoldoende aangewend om huizen te bouwen. Ik durf dan ook rustig te stellen dat woningcorporaties van de overheid geen prikkels krijgen tot presteren. Niet voor niets ligt het aantal nieuwbouwwoningen dat corporaties bouwen 2½ keer zo laag als vóór de financiële verzelfstandiging. Ook van de markt krijgen woningcorporaties

geen prikkels, althans waar het gaat om de doelstelling te zorgen voor voldoende sociale woningbouw. Het rendement op sociale woningbouw is namelijk te laag om rendabel te zijn voor een marktpartij. Zelfs mét subsidiëring van de grondprijs en kruissubsidiëring binnen één project waarbij winsten in het marktsegment gebruikt worden om verliezen in het sociale segment te dekken is dit het geval (Mulder 2005).

Een verdere ‘vermarkting’ van corporaties is dan ook niet zinvol. Toch is dat het waar corporaties en de minister op afstevenen onder het mom van ‘De grote beweging’. De hogere huren die zij onlangs afgesproken hebben passen haarfijn in dit beeld. Woningcorporaties bouwen bovendien steeds meer in het hoge segment, spelen ontwikkelaartje over de grens en de salarissen worden in rap tempo op ‘marktconform’ niveau te trekken. De lonen stegen de afgelopen vier jaar met gemiddeld 7,5 procent!

Erg onverstandig allemaal. De schoenmaker dient bij zijn leest te blijven en de woningcorporatie bij zijn sociale huurwoning.

Ik wil zelfs een stapje verder gaan. De overheid moet het initiatief weer nemen in de sociale huursector. Immers, iets wat de markt niet biedt (en wel maatschappelijk gewenst is), moet de staat bieden en geen stuurloze organisatie ‘van niemand’. Hoe moet dit initiatief vorm gegeven worden?

1. Herintroductie van de subsidies op sociale woningbouw.
2. Woningcorporaties bestuurlijk onder de vleugels van de staat brengen, bijvoorbeeld als een ambtelijke dienst bij de provincie.
3. Gemeenten gaan weer zelf woningen bouwen.

Zowel staat, provincie als gemeente kunnen dus een rol krijgen in het aansturen van de corporaties. Zo kan gezorgd worden voor voldoende aanbod van sociale woningbouw.

Dit aanbod is nodig om wonen voor iedereen betaalbaar te houden. Het probleem dat zich voordoet, ook in deze nieuwe situatie, is echter dat wonen in haar aard nogal star is. Bij kinderopvang of de ziektekostenverzekering geldt dat iemand niet langer meer mag profiteren van gesubsidieerde regelingen als zijn/haar inkomen stijgt. Maar verhuizen is wat anders dan het aanvragen van een andere verzekering. Toch is het van belang om hier een oplossing te vinden, zodat men weten dat de euro’s voor sociale woningbouw ook echt bij de doelgroep terecht komen.

Ook dit kan op verschillende manieren. Men kan denken aan het verplicht stellen van het kopen van de huurwoning waar men woont bij een gestegen inkomen. De facto wordt de woning dan uit het sociale segment getrokken, het marktsegment in. Met de verkregen financiële middelen kunnen vervolgens nieuwe sociale huurwoningen gebouwd worden of bestaande woningen in het marktsegment worden opgekocht en verhuurd als sociale huurwoning. Het totaal aantal sociale huurwoningen wordt op deze wijze in balans gehouden met het aantal mensen dat in aanmerking komt voor het sociale segment: een veel beter streefcijfer dan het percentage sociale huurwoningen in nieuwbouw, zoals momenteel het geval is.

Ook kan gekozen worden voor een financiële prikkel tot verhuizen. De huur wordt dan dus afhankelijk gemaakt van het inkomen. Dit leidt tot een vergroting van de marginale wig, hetgeen uit oogpunt van het functioneren van de arbeidsmarkt niet erg gunstig is, maar wellicht een noodzakelijk kwaad om voor de mensen die dit echt nodig hebben de huren betaalbaar te houden.

De markt doet de markt

De institutionele inbedding van de woningmarkt moet dus wijzigen: een strikte scheiding tussen sociaal segment (overheid) en marktsegment (markt) doet meer recht aan de realiteit dan de huidige situatie. De subsidiëring van woningbouw heeft in het verleden niet geleid tot het wegdrücken van private investeringen. Met andere woorden, de gesubsidieerde

woningbouw kwam niet *in plaats van* woningbouw door de markt, maar was een aanvulling hierop. Dit is althans de conclusie die Hakfoort en Matysiak (1997) trekken: er werden twee verschillende markten bedient door de staat en de markt; de subsidiëring leidde niet tot crowding out van private investeringen. De bleek ook in de Verenigde Staten het geval te zijn (Murray 1999).

Als het sociale segment weer als vanouds door de overheid bedient wordt, ontstaat in het marktsegment de ruimte om de markt ook echt te laten werken. Dit kan op verschillende manieren. Essentieel is dat er meer ruimte komt voor woningbouw. De PvdA moet haar dogma van de open ruimte laten varen.

Nog altijd werpt de PvdA zich op als verdediger van het groene hart. Een achterhaalde visie. Voor stadsbewoners is het groene hart te ver weg. Het voornaamste nut bestaat eruit dat de treinreiziger een aardig uitzicht op koeien wordt gegund. Het grootste deel van de Nederlanders besteedt de zondagmiddag helemaal niet aan wandelen en fietsen in de natuur, maar wil lekker winkelen in de Kalverstraat en de koopgoot. Het is dan ook niet nodig, en bovendien asociaal, om deze mensen met de kosten van een groen hart op te zadelen in de vorm van een kunstmatige schaarste aan bouwgrond. Het wordt echt tijd dat de PvdA op dit punt loskomt van haar eigen hobbyïsme en zich verdiept in de wensen en noden van mensen die niet in het linkse politiek actief zijn.

Dus: weg met de rigide bestemmingsplannen en ruimte maken voor woningbouw! Geen open ruimte heffing! Daarnaast is het van belang dat de doorstroming wordt vergemakkelijkt. Hiertoe dient de overdrachtsbelasting afgeschaft te worden en de hypotheekrenteaf trek beperkt.

Hypotheekrenteaf trek en overdrachtsbelasting

Uit onderzoek van het Centraal Planbureau blijkt dat een verlaging van de transactiekosten (waaronder overdrachtsbelasting) met 1 procent leidt tot een toename van de doorstroming van minstens 8 procent. Vraag en aanbod kunnen dan beter op elkaar afgestemd worden. Een afschaffing van de overdrachtsbelasting kan eenvoudig gefinancierd worden uit het tegelijkertijd beperken van de hypotheekrenteaf trek.

Als deze beperking van de hypotheekrenteaf trek geleidelijk gaat, hoeft dit geen grote consequenties voor de economie en de bestedingsruimte voor gezinnen te hebben. Zeker niet, als conform mijn voorstel de inkomsten weer teruggesluisd worden naar de huizenmarkt in de vorm van het afschaffen van overdrachtsbelasting.

Dit voorstel is financieel haalbaar. Het is wat lastig om hiervoor de juiste gegevens op tafel te krijgen. Het zou in een bananenrepubliek niet misstaan om een hele grote kostenpost niet te vermelden in de begrotingsstukken van het rijk. Dat Gerrit Zalm dit doet is eerder bizar te noemen, maar echt, onder het bijbehorende kopje 'belastinguitgaven' treffen we 'm niet aan in de Miljoenennota. Gelukkig wel bij de antwoorden op de vragen die de kamerleden stelden naar aanleiding van de begroting: 9,6 miljard euro in 2004. De overdrachtsbelasting bracht in hetzelfde jaar 3,6 miljard euro op. Het bedrag dat de overheid aan overdrachtsbelasting binnen krijgt bedraagt dus 38 procent van wat zij aan hypotheekrenteaf trek uitdeelt. Deze twee kunnen tegen elkaar weggestreept worden.

Om nog veel meer andere redenen moet het systeem van hypotheekrenteaf trek aangepast worden. Zo is er het budgettaire aspect. Als de rente één procent stijgt leidt dit tot een belastinggat van 1,3 miljard euro over vier jaar, vanwege de hogere af trek van hypotheekrente. Dit zijn gigantische bedragen. Verder is er het rechtvaardigheidsargument: hoe meer je verdient, hoe meer je aftrekt. Progressiviteit in het belastingstelsel blijft zo een wassen neus en een valse belofte. Tot slot is het economisch onverstandig. Om die reden adviseerde de Oeso onlangs het stelsel aan te passen. De hypotheekrente zorgt ervoor dat onze economie meer conjunctuurgevoelig en hierdoor instabiel.

De hypotheekrenteaftrek maakt dat, via de verschillende belastingen, de koopsector door de overheid netto gesubsidieerd wordt.¹ De inkomsten uit overdrachtsbelasting, onroerende zaakbelasting, eigenwoningforfait en BTW bij nieuwbouwwoningen wegen niet op tegen de kosten van de aftrek van hypotheekrente. Dat is niet handig, aangezien het belasten van immobiele factoren in plaats van mobiele factoren als arbeid en winst de inkomsten van de collectieve sector minder kwetsbaar maakt voor internationale belastingconcurrentie en een 'race tot the bottom'. Bovendien zijn de kosten van het wonen in Europees perspectief laag² en, als percentage van het inkomen, voor kopers ook nog eens veel lager dan voor huurders. De netto huurquote bedraagt namelijk 24 procent en de netto woonquote 17,5 procent.

Het beperken van de hypotheekrenteaftrek moet verstandig gebeuren. In enkele Scandinavische landen is dit eind jaren tachtig heel rigoureuus gebeurd en bovendien slecht getimed. De afschaffing viel samen met een wereldwijde recessie wegens de beurscrash van '87. In Zweden is een hervorming van de hypotheekrente aftrek ook niet slim geïmplementeerd. De renteaftrek werd drastisch verminderd en tegelijkertijd werd de rente sterk verhoogt, omdat Zweden graag lid wilde worden van de Europese Unie en het monetair systeem, waartoe de inflatie verlaagd moest worden. Het was echter in Zweden erg gebruikelijk om een hypotheek tegen variabele rente te nemen, waardoor gezinnen van de ene op de andere dag hun woonkosten zagen verdrievoudigen, of erger.

Dat is dus niet handig. In Groot-Brittannië daarentegen is er reeds aan het begin van de jaren tachtig een plafond gelegd in de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Boven een bepaalde, erg hoog vastgestelde huizenprijs was aftrekbaarheid van rente niet meer mogelijk. De gemiddelde huizenprijs is langzaam door dit plafond heen gegroeid, waardoor de hypotheekrenteaftrek momenteel nauwelijks nog bestaat. Dit proces is zeer geleidelijk gegaan en heeft dus geen noemenswaardig schokeffect gehad. Voor de hervorming van het systeem van hypotheekrenteaftrek en overdrachtsbelasting in Nederland zijn er, in mijn optiek, drie opties:

1. De overdrachtsbelasting wordt in één keer afgeschaft (kosten: 3,6 miljard euro). De hypotheekrenteaftrek wordt voor hetzelfde (macro) bedrag verlaagd. Deze verlaging kan vorm krijgen door de aftrekbaarheid tegen 52 procent (vierde schijf) voor nieuwe én bestaande gevallen te laten vervallen en een maximale aftrekbaarheid van 42 procent (derde schijf) in te stellen. Het tarief van 42 procent zal echter waarschijnlijk nog te hoog zijn om de kosten van 3,6 miljard euro volledig budgettair te compenseren (zie verder). Het uiteindelijke percentage zal dan ergens tussen de 33 procent (eerste schijf) en 42 procent inkomen. Indien gewenst is een verdere, meer geleidelijke beperking mogelijk door de aftrekbaarheid elk jaar met één procentpunt te verlagen. Dus van, bijvoorbeeld, 37 procent naar 36 procent het volgende jaar, 35 procent het daaropvolgende jaar, enzovoorts, tot een bepaald streefpercentage, of helemaal naar nul.
2. De hypotheekrenteaftrek wordt alleen voor nieuwe gevallen beperkt. Voor het macro bedrag dat hiermee bespaard wordt, wordt het percentage van de overdrachtsbelasting verlaagd. Er zijn elk jaar zo'n 100.000 nieuwe eigenaren van een eigen woning die in aanmerking komen voor hypotheekrenteaftrek, ongeveer 7½ procent van het totaal aantal aftrekkers van hypotheekrente. Gedurende een periode van 10 tot 15 jaar wordt dan de overdrachtsbelasting geleidelijk afgeschaft en de hypotheekrente aftrek

¹ Zie ook: www.rabobankfoundation.nl/download/pphypotheek.pdf, en Miljoenennota 2001, p. 213 e.v.

² De 'financial burden' vanwege woonkosten is volgens Eurostat in Nederland het laagste in heel Europa en Nederlanders hebben voor deze lage kosten ook nog eens relatief grote huizen: alleen Denen en Luxemburgers wonen ruimer. Zie: 'Wat nou vol?', dagblad Trouw, 15 januari 2005.

beperkt. De beperking van de aftrek zou eruit kunnen bestaan dat alle nieuwe gevallen hun rente nog slechts tegen 33 procent kunnen aftrekken, het laagste tarief in de inkomstenbelasting. Vanaf daar kan de aftrek geleidelijk verder worden beperkt met een procentpunt per jaar (voor nieuwe gevallen), zoals bedoeld onder optie 1.

3. Een combinatie van beide. Bijvoorbeeld: de overdrachtsbelasting verlagen van 6 naar 3 procent en voor dit macro bedrag de hypotheekrente beperken voor nieuwe gevallen. Of: de hypotheekrente beperken tot een maximale aftrekbaarheid van 42 procent, ook voor bestaande gevallen, en voor dit macro bedrag de overdrachtsbelasting beperken. Dit percentage kan dan weer jaarlijks verlaagd worden met een procentpunt.

Wat zijn de te verwachten gevolgen van deze beleidsvoorstellen? In het algemeen geldt: hoe geleidelijker hoe beter. In dat licht is optie 2 verreweg te prefereren boven de andere opties. Maar als wat met de ene hand wordt genomen, met de andere weer teruggegeven wordt, zal ook bij een meer schoksgewijze aanpassing de markt niet instorten. Dat gebeurde ook niet toen in 2003 voor het eerst een grote potentiële regeringspartij (de PvdA) de aanpassing van de hypotheekrenteaftrek in haar programma opnam. Alles staat of valt met vertrouwen en dat was er: de PvdA kreeg bijna een derde van de stemmen en de prijscorrectie op de woningmarkt was een te verwachten reactie op het zich uit de markt prijzen van de koopsector en het verdampen van de vermogens op de beurs. Een optie als onder 3, waarbij alleen bestaande gevallen met een inkomen boven de 50.000 euro (het begin van de hoogste schijf) worden geraakt, is dan ook zeer goed te implementeren.

Het is moeilijk, mede vanwege de weinige transparantie die Zalm biedt, om de inkomenseffecten van alledrie de opties goed in kaart te brengen. Een maatregel als genoemd onder 1 raakt ook inkomens beneden de 30.000 euro en is dus in mijn optiek niet aanvaardbaar (*noot voor de redactie: hier wellicht verwijzen naar tabel op de site met onderliggende gegevens?*). Een optie als onder 3, waarbij enkel bestaande gevallen met inkomens boven die 50.000 euro worden geraakt is echter goed uit te voeren.

Tabel – Indicatie opbrengsten beperking hypotheekrenteaftrek

Schijf	4	3	2	1
Inkomensgrenzen	>50.000€	30.000-50.000€	16.000-30.000€	<16.000€
Tarief	52%	42%	40%	33%
Gemiddeld inkomen	75.000 €	40.000 €	22.500 €	n.v.t.
Hypotheekbedrag	375.000 €	200.000 €	112.500 €	n.v.t.
Hypotheekrenteaftrek	11.700	5.000 €	2.700 €	n.v.t.
Aantal huishoudens	190.000	460.000	670.000	n.v.t.

Macro opbrengsten (mln. €)				Totaal
Maximale aftrek 42%	420			420
Maximale aftrek 33%	800	490	320	1.610

Om toch niet te wachten tot Sint Juttemis verdient het in mijn optiek de voorkeur ervoor te kiezen de aftrek van hypotheekrente in één keer te beperken tot maximaal 42 procent. Dit bedrag wordt gebruikt om de overdrachtsbelasting te verlagen. Deze maatregel raakt alleen huishoudens in het 52 procenttarief, te weten huishoudens met een inkomen boven de 50.000 euro. Voor lagere inkomens vormt het een lastenverlichting, omdat de verlaging van de overdrachtsbelasting hen voordeel oplevert. Vervolgens kan voor nieuwe

gevallen de aftrek weer één procentpunt lager vastgesteld worden, zodat na +/- 10 jaar alle nieuwe gevallen tegen 33 procent aftrekken. Ondertussen kan de overdrachtsbelasting geleidelijk afgeschaft worden tot nul.

Besluit

Op de woningmarkt moeten de prikkels verlegd worden. De financiële prikkel met betrekking tot sociale woningbouw moet weer bij de overheid gelegd worden en in het marktsegment moeten marktprikkels echt hun werk kunnen doen. Hiertoe moeten de starre bestemmingsplannen wijken en de overdrachtsbelasting geleidelijk afgeschaft worden, hetgeen gefinancierd kan worden door het geleidelijk afbouwen van de hypotheekrenteaftek.

Gebruikte literatuur

Belastingplan 2004, bijlagen

CBS, statline

CBS ('67-'81): 'Maandstatistiek voor de bouwnijverheid'.

EIB (2004): 'Bouwprijzen en de vraag naar bouwproductie'.

Eurostat

Hakfoort en Matysiak (1997)

Miljoenennota 2001

Miljoenennota 2004

Mulder, M (2005): 'Stagnatie op de Amsterdamse woningmarkt'.

Murray (1999)

Ommeren, J. van, en Leuvensteijn, M. (2003): 'New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility', CPB discussion paper no. 18.

Vragen en antwoorden op de miljoenennota 2004

Vrom ('82-'02): 'Woningbehoefteonderzoek'.

Vrom (2004): 'Cijfers over wonen 2004'

Vrom (2004a): 'Notitie woningmarktontwikkelingen en huurbeleid'.

'Wat nou vol?', dagblad Trouw, 15 januari 2005.

www.rabobankfoundation.nl/download/pphypotheek.pdf

Eventueel tabel voor op site: