

Beleid en woningmarkt

T.H. van Hoek

Onderdirecteur van het Centraal Planbureau.
thvh@cpb.nl

De vormgeving van het beleid belemmert het efficiënt functioneren van de woningmarkt. De maatschappelijke kosten hiervan moeten in beeld worden gebracht.

Van de Nederlandse huishoudens woont ruim 40% in gereguleerde huurwoningen. De wachttijden voor sociale huurwoningen kunnen oplopen tot acht jaar. Ongeveer de helft van deze woningen wordt bewoond door huishoudens die niet tot de officiële doelgroep behoren. De gemiddelde prijs van een koopwoning is opgelopen tot acht keer het modale bruto jaarinkomen. Een private huurmarkt ontbreekt nagenoeg. Vele miljarden zijn gemoeid met subsidies, bijzondere belastingen en belastinguitgaven. Deze kenmerken van de Nederlandse woningmarkt zijn vooral het gevolg van woningmarktbeleid en ruimtelijk beleid. Dat beleid heeft ook zijn merites, maar er wordt onvoldoende rekening gehouden met de efficiëntieverliezen die het veroorzaakt.

Woningmarktbeleid

Belangrijke instrumenten om de woonkwaliteit van lagere inkomensgroepen te bevorderen, zijn de huurtoeslag en de prijsregulering van sociale huurwoningen. Beide instrumenten veroorzaken verstoringen, maar de verstoringen die uitgaan van prijsregulering zijn het belangrijkste. De crux is dat prijsregulering marktconform aanbod onmogelijk maakt. De corporaties moeten dit gat dichten, maar het aanbod blijft achter bij de politiek gewenste omvang. Een probleem is dat de prikkels voor woningcorporaties nogal diffuus zijn. Er zijn nauwelijks beloningen of sancties verbonden aan het gedrag en de mate van succes. Belangrijk is ook dat subsidies in zekere zin gekoppeld zijn aan woningen. Bij het betrekken van de woning wordt weliswaar een inkomensstoets uitgevoerd, maar de bewoners kunnen ook bij een gunstige inkomensontwikkeling blijven profiteren van de subsidie op de woning. De subsidies landen bij een niet-beoogde doelgroep, illegale onderverhuur kan ontstaan, de doorstroming op de woningmarkt wordt belemmerd en de wachtlijsten voor woningzoekenden groeien aan.

Op de private markt is de hypotheekrenteaftrek belangrijk. Hierdoor ontstaan verstoringen rond drie type beslissingen. Ten eerste wordt de koop-huurbeslissing verstoord. Bij het huidige fiscale regime is private huur geen reëel alternatief voor een koopwoning. Dit verklaart het vrijwel ontbreken van een particuliere huurmarkt. Ten tweede wordt de beslissing tussen consumptie van woondiensten en andere goederen verstoord. Ten slotte worden in de vermogenssfeer de portefeuillebeslissingen verstoord. De hypotheekrenteaftrek is uiteraard niet alleen een kwestie van efficiëntie. Er zijn belangrijke verdelingsvraagstukken aan de orde en dit verklaart ongetwijfeld ook de grote politieke gevoeligheid rond dit onderwerp.

Een andere verstoring op de koopmarkt is de overdrachtsbelasting, waarmee de doorstroming op de woningmarkt en de regionale arbeidsmobiliteit worden beperkt.

Restrictief ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleid is er al geruime tijd op gericht om wonen te concentreren in bebouwd stedelijk gebied en onbebouwd gebied te beschermen. Het Woningbehoefteonderzoek (WBO) laat zien dat deze strategie niet goed aansluit bij de woonvoorkeuren. Onderzoek naar kosten en prijzen van woonlocaties bevestigt dit beeld. Woningontwikkeling in bebouwd stedelijk gebied kan alleen worden gerealiseerd met in de tijd toenemende (gemiddelde) subsidies. Woningontwikkeling in de omgeving van steden kan rendabel plaats vinden en vaak zelfs overwinsten met zich meebrengen. Door de voortschrijdende verdichting van de steden vereist uitbreiding hier ook steeds vaker herstructurering, waarvan het netto effect op het woningaanbod bescheiden is.

Tot slot

Het woningmarktbeleid en het ruimtelijk beleid trekken een wissel op de efficiëntie van de woningmarkt. Ruimtelijke restricties en prijsregulering van een substantieel deel van de woningvoorraad zorgen ervoor dat het aanbod zich niet goed kan aanpassen aan de vraag. Tegelijkertijd wordt de vraag naar woondiensten gestimuleerd via subsidies en belastinguitgaven. Op de koopmarkt mondt dit uit in hoge prijzen, op de prijsreguleerde sociale huurmarkt leidt dit tot rantsoenering.

Het beleid heeft uiteraard ook voordelen, bijvoorbeeld in de vorm van kwalitatief goede sociale huurwoningen en behoud van waardevolle open ruimte. Het punt is evenwel dat er geen integrale afweging plaatsvindt. De niet direct waar te nemen kosten van het beleid leggen het dan vaak af tegen de zichtbare sociale en ruimtelijke baten van het beleid. Zo komt een meer gedifferentieerde aanpak van het ruimtelijk beleid, waarbij de waarde van open ruimte tegen de schaduwprijs van alternatieve aanwending op locatieniveau wordt afgewogen, niet tot stand. Daarnaast lijkt de bestaande aanbodsturing van de sociale huurmarkt aan heroverweging toe. Of we slagen erin om het publieke belang te borgen via effectieve prikkels voor woningcorporaties, of we borgen dat belang via subjectsubsidies. Ten slotte verdient ook het hypotheekrentedossier een nuchtere analyse. Stevige empirie op basis van brede welvaartseconomische analyse en industriële organisatie-theorie is wat we rond de grote woondossiers nodig hebben. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor economen in de komende tijd. ■

Taco van Hoek

Op 11 november vindt een bijeenkomst over de volkshuisvesting plaats. Zie www.wimdreesstichting.nl