

Marktwerving, financiële regelingen en het woongedrag van huishoudens

M. Ras, E. Eggink, E. van Gameren en I. Ooms

*De auteurs zijn werkzaam bij het
Sociaal en Cultureel Planbureau.
m.ras@scp.nl*

De financiële regelingen op volkshuisvestingsgebied grijpen in op de marktwerving op de woningmarkt. Het verminderen van deze verstoring zal op de langere termijn voor de meeste huishoudens tot gedragsveranderingen leiden, maar niet al te veel financiële gevolgen met zich meebrengen.

De overheid en de woningmarkt

De Nederlandse overheid heeft grote invloed op de kosten die huishoudens maken voor het wonen. In de Nederlandse overheidsregelingen op dit gebied gaan aanzienlijke bedragen om. In 2002 ontvingen huishoudens ruim negen miljard euro via de hypotheekrenteaftrek (87 procent van de eigenaren) en de huursubsidie (een derde van de huurders); ze betaalden ruim 1,5 miljard euro via de bijtelling eigenwoningforfait (alle eigenaren). Per saldo is er dus een geldstroom van bijna 7,5 miljard euro van de overheid naar huishoudens. Daarnaast betaalden huishoudens bijna 4,5 miljard euro aan overdrachtsbelasting en onroerend-zaakbelasting. Deze blijven in dit artikel buiten beschouwing.

Deze regelingen bestaan al geruime tijd, maar worden regelmatig aangepast. In januari 2004 is de hypotheekrenteaftrek beperkt (bijleenregeling) en in juli 2004 is de huursubsidie verminderd.¹ Hoewel het kabinet Balkenende II niet wil praten over verdere aanpassing van de hypotheekrenteaftrek, staat deze in adviezen (REA, 2005; OECD, 2004), in het maatschappelijke debat (Don, 2005; IKON, 2005) en in een themanummer van dit blad (ESB, 2005) toch veelvuldig ter discussie.

De regelingen verstoren de evenwichtsprijzen die in een vrije markt zouden ontstaan. In hoeverre zou beperking of afschaffing van de regelingen het woongedrag en de woonkosten van huishoudens veranderen?

Inzicht in gevolgen van financiële regelingen

Aanpassingen in de financiële regelingen op volkshuisvestingsgebied hebben directe gevolgen voor de portemonnee van huishoudens. Het is dan ook te verwachten dat huishoudens hun gedrag aanpassen, al is dit wellicht pas op langere termijn. Bij kleine aanpassingen van de woonsituatie vormen de financiële en emotionele kosten van een verhuizing mogelijk een rem. Maar huishoudens kunnen ook bij de eerstvolgende (toch al) geplande

verhuizing (iets) kleiner of groter gaan wonen dan ze aanvankelijk van plan waren. Daarbij kan overigens ook de afweging tussen een huur- en een koopwoning anders uitvallen. Om inzicht te krijgen in de gevolgen van beleidswijzigingen is een model geconstrueerd voor de vraag naar wonen (Ras et al., 2006). Het model doet geen uitspraken over het aanbod van (nieuwe) woningen. Daarvoor zou ook het gedrag van de diverse typen verhuurders, eigenaren en gemeenten en aannemers gemodelleerd moeten worden.

Een model voor de keuze tussen kopen en huren en de 'hoeveelheid wonen'

We onderzochten de relatie tussen de kosten die huishoudens maken en hun keuze voor een koop- of huurwoning van een bepaalde omvang en kwaliteit. We relateren de feitelijke woonsituatie van elk huishouden aan de kosten voor de huidige woning en de kosten voor een alternatieve woning (zie tekstbox).

De gevolgen van huurprijsregulering en hypotheekrenteaftrek

De huidige huurprijsregulering heeft tot gevolg dat de huren voor de meeste huurwoningen onder de werkelijke marktwaarde liggen. Het fiscale eigenwoningregime verlaagt op korte termijn de kosten van koopwoningen voor de meeste huishoudens. Voor beleidswijzigingen op deze terreinen zijn we nagegaan hoe ze de gebruikskosten van huishoudens direct beïnvloeden. Vervolgens is met het model ingeschat hoe de huishoudens zouden willen wonen onder deze gewijzigde omstandigheden. Het model geeft een indruk van de situatie aan de vraagkant van de woningmarkt op de langere termijn, overigens zonder aan te geven hoe huishoudens daar terecht komen (verhuisgedrag). De prijszetting van koopwoningen is niet onderzocht. Op basis van het onderzoek van Boelhouwer en De Vries (Boelhouwer & De Vries, 2005) hebben we daarom aannames gemaakt over het nieuwe prijsniveau.

We onderzochten de volgende drie maatregelen die in de maatschappelijke discussie worden genoemd over (1) het omzetten van huurniveaus naar markthuurl, (2) een beperking van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling van het eigenwoningforfait en (3) het vervangen daarvan door een algemene belastingverlaging.

* De bevindingen in dit artikel zijn gebaseerd op Ras et al. (2006).

1 De huursubsidie is in 2006 omgezet in een huurtoeslag die via de belastingdienst wordt uitgekeerd.

Het model

De vier stappen

Stap 1. We meten de 'hoeveelheid wonen' met het begrip woondiensten. Hiervoor gaan we uit van de WOZ-waarde, met een correctie voor verschillen in marktprijsniveaus tussen regio's (Zabel, 2004). Hierdoor krijgt bijvoorbeeld een woning in een buitenwijk van Amsterdam evenveel woondiensten als een identieke woning in een buitenwijk in de stad Groningen.

Stap 2. In de (internationale) economische literatuur worden de woonkosten van eigenaren en huurders onder één noemer gebracht met behulp van het concept gebruikskosten (Elsinga & Conijn, 2001; Ter Rele & Van Steen, 2001). Bij eigenaren worden de kosten bepaald door de hypotheekrente, bijkomende lasten, de waardeontwikkeling van de woning op de langere termijn en overheidsregelingen zoals de hypotheekrenteaftrek. Een huishouden dat de hypotheek heeft afbetaald maakt ook kosten: gederfd inkomen op vermogen. Immers, het huishouden had het eigen geld dat in de woning zit ook bijvoorbeeld kunnen beleggen. De kosten van huurders hangen uiteraard samen met de huur (eventueel verminderd met huursubsidie). We hanteren de gebruikskosten per woondienst als de prijs die aangeeft hoeveel een 'eenheid wonen' kost.

Stappen 3 en 4. We hanteren evenals Jaén en Molina (Jaén & Molina, 1994) een endogenous switching regime model (Maddala, 1983). Het model bekijkt de regimekeuze (kopen of huren, stap 3) in samenhang met de hoeveelheid woondiensten (stap 4). Voor elk regime geldt een aparte consumptievergelijking voor de hoeveelheid woondiensten. Verklarende variabelen zijn allerlei kenmerken van het huishouden, het inkomen van het huishouden en de gebruikskosten van de woning. De gebruikskosten maken het mogelijk om de gevolgen van veranderingen in financiële regelingen te analyseren.

Schattingresultaten

Huishoudens wonen vaker in een koopwoning naarmate die koopwoning lagere gebruikskosten (per woondienst) heeft dan de huurwoning waarmee het huishouden vergelijkt en naarmate het inkomen toeneemt. Paren met kinderen, huishoudens van middelbare leeftijd of met een hogere opleiding treffen we ook vaker aan in een koopwoning.

Huishoudens in koopwoningen blijken veel minder gevoelig te zijn voor de gebruikskosten dan huishoudens in huurwoningen. De prijselasticiteit van de hoeveelheid woondiensten bedraagt bij eigenaren -0,19 en bij huurders -0,50. Verder hangt een hoger inkomen samen met meer woondiensten. Bij koopwoningen is de invloed van niet-financiële kenmerken veel groter dan bij huurwoningen.

Het gedrag op de huurmarkt wordt dus veel meer dan dat op de koopmarkt verklaard door de gebruikskosten en minder door andere huishoudenskenmerken. Dit hangt deels samen met de lagere inkomens van huishoudens in de huursector. Wie minder geld heeft, moet meer op de prijs letten en kan minder aandacht geven aan zijn woonvoorkeuren. Ook geldt dat wie voor kortere tijd een woning zoekt, meestal een huurwoning zal zoeken en daarbij ook minder zal letten op de woningkenmerken.

Tabel 1. Gevolgen van meer marktwerking (in procentpunten)

verandering van	invoering markthuren	verlaging percentage fiscaal eigenwoning-regime	omzetting fiscaal eigenwoningregime naar algemene belastingverlaging
<i>zonder gedragseffecten</i>			
woonquote (per betrokken huishouden) ^a	+5,8 (huurders)	+0,8 (eigenaren)	-2,2 (allen)
overheidsuitgaven (in mln. euro)	-100	-1.450	0
<i>met gedragseffecten</i>			
aandeel eigenaren	+1,4	+0,1	+2,1
woonquote (per betrokken huishouden) ^a	+1,3 (huurders)	+0,0 (eigenaren)	-4,5 (allen)
woondiensten (per betrokken huishouden)	-8,0 (huurders)	-0,2 (eigenaren)	+3,0 (allen)
overheidsuitgaven (in mln. euro)	+200	-1.650	-50
a De woonquote is gedefinieerd als de totale gebruikskosten van de woning gedeeld door het netto huishoudensinkomen.			

Bron: Ras et al. (2006)

Tabel 1 geeft een samenvatting van de te verwachten gevolgen met en zonder gedragseffecten. De gevolgen zonder gedrags-effecten zijn te zien als koopkrachtgevolgen op de korte termijn. De gevolgen met gedragseffecten laten zien wat het effect op de langere termijn zou kunnen zijn. De financiële gevolgen voor huishoudens worden uitgedrukt in de woonquote: het aandeel van de kosten van wonen in het huishoudensinkomen.²

Omzetting van huurniveaus naar markthuurl

Voor deze beleidswijziging veronderstellen we in plaats van de huidige huurniveaus een markthuurl van 5,4 procent van de WOZ-waarde. Door de maatregel zal de variatie van de huren toenemen. Hiermee willen we aangeven wat zou kunnen gebeuren bij de meest extreme vorm van liberalisatie van het huurbeleid; in de praktijk wordt gesproken over veel minder vergaande vormen van liberalisering.³

De directe effecten, dus zonder rekening te houden met mogelijke gedragsreacties, zijn fors. De gemiddelde woonquote van huurders stijgt dan van ruim twintig procent naar zesentwintig procent, met name door stijgingen bij lage inkomens, huishoudens tussen de 55 en de 64 jaar en eenoudergezinnen. De huursubsidie daalt per saldo met honderd miljoen.

Veel huurders zouden op termijn als reactie op de huurstijging echter een woning met (veel) minder woondiensten willen. Dit kan in de vorm van bijvoorbeeld minder (grote) kamers, een minder goed onderhouden woning of een wat mindere buurt. Een klein deel van de huurders zou liever eigenaar worden. Als het woningaanbod aan deze wensen tegemoet kan komen, blijft de stijging van de woonquotes van de huurders beperkt tot 1,3 procentpunt. Maar in de laatste jaren is het aanbod van klei-

2 In de tabel zijn de gevolgen voor de huishoudens opgenomen die direct met de maatregelen te maken zouden hebben. Buiten beschouwing blijven de kleine groepen eigenaren (respectievelijk huurders) die bij een verandering in de financiële regeling voor huurders (respectievelijk kopers) liever overstappen naar een huurwoning (respectievelijk koopwoning).

3 Eerdere onderzoeken keken vooral naar een gedeeltelijke huuraanpassing voor een gedeelte van de huurmarkt, zonder gedragsreacties van huishoudens (Brouwer et al., 2004; Elsinga et al., 2005).

ne, goedkope, huurwoningen juist afgenomen, zodat de vraag wellicht niet gehonoreerd zal worden. De huursubsidie blijkt bij deze gedragsverandering de gevolgen van deze maatregel deels te kunnen compenseren: de huursubsidie zou juist honderd miljoen euro hoger zijn dan in de uitgangssituatie. Ook zouden de nieuwe eigenaren voor ongeveer honderd miljoen euro ontvangen via fiscale regelingen.

Op langere termijn zouden markthuren dus kunnen leiden tot een jaarlijkse uitgavenverhoging van tweehonderd miljoen euro voor de overheid, in plaats van de verlaging van honderd miljoen op de korte termijn.

Beperking van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling van het eigenwoningforfait

In deze variant kunnen de hogere inkomens de fiscale posten in verband met de eigen woning alleen nog verrekenen tegen het tarief dat voor de lage inkomens geldt. Voor elke koopwoning worden het eigenwoningforfait en de aftrekbare hypotheekrente dus verrekend tegen het laagste tarief (Boelhouwer & De Vries, 2005).

Op korte termijn, wanneer we ervan uitgaan dat iedereen in de huidige woning blijft wonen, zou de woonquote bij eigenaren gemiddeld met 0,8 procentpunt toenemen. Door het afgenomen voordeel van de hypotheekrenteaftrek zal de marktprijs van woningen dalen. Wanneer we, evenals Boelhouwer en De Vries (Boelhouwer & De Vries, 2005), een daling van zes procent aannemen en de gedragseffecten verdisconteren, blijken de gevolgen veel kleiner uit te pakken. De gemiddelde woonquote en de woonsituatie veranderen nauwelijks. Volgens het model levert deze maatregel de schatkist op termijn ongeveer 1.650 miljoen euro per jaar op.

Omzetting van fiscaal eigenwoningregime naar een algemene belastingverlaging

In plaats van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling eigenwoningforfait ontvangt elk huishouden (dus ook een huurder) in dit scenario een belastingverlaging van ruim 900 euro (VROM-raad, 2004; OECD, 2004; Boelhouwer & De Vries, 2005). Op de korte termijn, wanneer iedereen in de huidige woning blijft wonen, betekent dit een nadeel voor eigenaren (gemiddeld 0,7 procentpunt van het inkomen), met name voor jongeren en hogere inkomens (gemiddeld twee tot drie procentpunt). Alle huurders hebben voordeel van de algemene belastingverlaging: gemiddeld daalt hun woonquote met 5,7 procentpunt. Hierdoor komt de daling in de gemiddelde woonquote voor alle huishoudens samen uit op ruim twee procentpunt.

Wanneer we ook gedragsveranderingen van huishoudens willen meenemen, moeten we rekening houden met een daling van de marktprijs van koopwoningen. Op basis van Boelhouwer en De Vries (Boelhouwer & De Vries, 2005) nemen we aan dat de koopprijs van woningen in deze situatie met dertig procent daalt. Dan zouden de eigenaren op termijn gemiddeld vier procentpunt minder woonkosten hebben dan in de uitgangssituatie, met name ouderen. Gemiddeld daalt de woonquote voor alle huishoudens met 4,5 procentpunt. Het aandeel eigenaren stijgt met ruim twee procentpunt. De kostengevolgen van deze maatregel voor de overheid zijn gering, doordat de extra belastinginkomsten in de vorm van een algemene belastingverlaging aan de huishoudens worden teruggegeven.

De aanname over de prijsdaling van dertig procent is wel van groot belang, en allerminst zeker. Indien de prijs slechts met vijftien procent zou dalen, is het voordeel voor eigenaren

kleiner. Sommige groepen (de hoogste inkomens en de jongere huishoudens) hebben dan gemiddeld genomen geen voordeel van de beleidswijziging. Het aandeel eigenaren stijgt dan met ruim 1,5 procentpunt.

Natuurlijk speelt bij deze beleidswijziging de overgangsproblematiek een grote rol. Nadelen van de waardedaling ontstaan voor eigenaren die naar een goedkopere woning hadden willen gaan of die gedwongen moeten verkopen. Ook kunnen huishoudens die recent een grote hypotheek hebben genomen in betalingsproblemen komen door de toegenomen woonkosten. Daarom zou een eventuele invoering geleidelijk moeten plaatsvinden.

Conclusie en discussie

De berekeningen laten zien dat het invoeren van markthuren of het verminderen of afschaffen van het fiscale regime voor eigen woningen in eerste instantie substantiële kostengevolgen heeft. Wanneer we rekening houden met het gedrag van huishoudens en met de mogelijke prijseffecten van deze maatregelen op de langere termijn, blijken de ingrepen echter minder ongunstige of zelfs gunstige gemiddelde effecten voor huishoudens te hebben. Natuurlijk kunnen de gevolgen voor individuele huishoudens sterk uiteenlopen. Ook kunnen verhuiskosten een rol spelen.

De onderzochte langetermijneffecten zijn uiteraard belangrijk voor het beleid. Maar om een beleidswijziging met succes uit te voeren, is meer nodig, zoals inzicht in het aanbod van woningen, behoedzaam opereren en goede overgangsregelingen. Bovendien zijn er ook andere overwegingen om voor een eventuele beleidswijziging te kiezen, zoals het beschermen van bepaalde groepen huishoudens, of het toespitsen van woonsubsidies op gewenste woonsituaties van huishoudens en de samenstelling van de bevolking in bepaalde wijken. Wat wenselijk is, blijft een zaak voor de politiek. Dit onderzoek geeft inzicht in het langetermijnperspectief van een aantal beleidswijzigingen. ■

Michiel Ras, Evelien Eggink, Edwin van Gameren en Ingrid Ooms

Literatuur

- Boelhouwer, P. & P. de Vries (2005) *Defiscalisering eigenwoningbezit leidt tot forse daling woningprijzen*. ESB (90) 4455, 109-111.
- Brouwer, J., B. Ferment, J. Willems & C. Poulsen (2004) *De effecten van een nieuw stelsel voor huurprijzen*. Delft: ABF Research.
- Don, H. (2005) De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier. *CPB Nieuwsbrief*, december 2005.
- Elsinga, M.G. & J.B.S. Conijn, m.m.v. A.A.A. Mariën (2001) *Woonuitgaven en woonkosten van huishoudens*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Elsinga, M., C. Lamain, & G. Mariën (2005) *Huurbeleid en stedelijke vernieuwing. Een verkenning van de effecten van modernisering*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- IKON (2005) *Interview Paul Rosenmöller met Herman Wijffels*. TV Nederland 1, donderdag 29 december 2005.
- Jaén, M. & A. Molina (1994) *Un Análisis Empírico de la Tenencia y Demanda de Vivienda en Andalucía. Investigaciones Económicas* 18, 143-164.
- Maddala, G.S. (1983) *Limited-dependent and Qualitative Variables in Econometrics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- OECD (2004) *Economic Survey of the Netherlands*. Parijs: OECD.
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren & I. Ooms (2006) *Uitgerekend wonen: een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- REA (2005) De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30300, nrs. 33 en 34.
- Rele, H. ter, & G. van Steen (2001) *Housing Subsidisation in the Netherlands. Measuring its Distortionary and Distributional Effects*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- VROM-raad (2004) *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*. Advies 044. Den Haag: VROM-raad.
- Zabel, J. E. (2004) The Demand for Housing Services. *Journal of Housing Economics*, 13, 16-35.