

De koopsector: een versturende factor op de woningmarkt

Het hoge prijsniveau van de koopsector dat mede het gevolg is van de fiscale bevoordeling, heeft een versturende invloed op de grondmarkt en de huurwoningmarkt. Hiermee dient bij het woningmarktbeleid rekening te worden gehouden.

Het disfunctioneren van de Nederlandse woningmarkt staat de laatste jaren sterk in de belangstelling. De tekortschietende nieuwbouw van woningen, de imperfecties op de woningbouwmarkt, de stagnatie in de doorstroming, de problemen voor starters op de woningmarkt, het ontbreken van een aansluiting tussen de huur- en de koopwoningmarkt zijn enkele thema's die centraal staan. De paradox is dat dit disfunctioneren van de woningmarkt tegelijkertijd gepaard gaat met een omvangrijke betrokkenheid van de overheid. De afgelopen jaren heeft het rijksbeleid zich geconcentreerd op de huursector. Hierbij is ten onrechte geen aandacht geschonken aan de invloed die de koopsector uitoefent op het functioneren van de grondmarkt en de huurwoningmarkt. Het is de koopmarkt die door de combinatie van de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente en het starre aanbod een versturende invloed uitoefent op de grondmarkt en de huurwoningmarkt. De gevolgen van het disfunctioneren van de woningmarkt zijn bestreden, maar een belangrijke oorzaak werd ongemoeid gelaten. Weinig effectief beleid derhalve.

De instabiliteit van de koopsector

Internationale vergelijkingen laten zien dat de Nederlandse koopwoningmarkt een sterk afwijkend beeld vertoont. Een recent rapport van de IMF over de Nederlandse koopwoningmarkt constateert dat Nederland samen met België de langste periode met een onafgebroken prijsstijging kent (Yelten, 2006). Een werkdocument van De Nederlandsche Bank laat zien dat de volatiliteit van de woningprijzen in Nederland het hoogst is van zes westerse landen die in de vergelijking zijn betrokken (Swank et al., 2002). Het in 2004 verschenen OECD-rapport met een vergelijking tussen de achttien OECD-landen bevestigt dit beeld. Op basis van een gemiddelde van drie maatstaven voor volatiliteit luidt de conclusie dat in Nederland de volatiliteit het hoogste is (OECD, 2004). Ook wat betreft de omvang van de hypothecaire schuld staat Nederland royaal aan de top. Blijkens het laatste IMF-rapport over Nederland is de schuldquote in procenten van het bruto nati-

onaal product 111 procent, terwijl het gemiddelde van vijftien EU-landen 46 procent is (Yelten, 2006). Deze hoge schuldquote krijgt extra betekenis als in aanmerking wordt genomen dat in Nederland het aandeel van het eigenwoningbezit relatief laag is (Van Ewijk, 2006). Hierbij hoort nog wel de kanttekening dat de omvang van hypothecaire schuld niet is gecorrigeerd voor het vermogen dat eigenaar-bewoners opbouwen via spaar- en beleggingspremies. Ook de verhouding van de hypotheekschuld tot de waarde van de woning bij nieuwe hypotheeklen is in Nederland hoog. Deze *loan-to-value* bij starters is in Nederland gewoonlijk honderd procent van de koopprijs, terwijl deze ratio in andere landen aanmerkelijk lager is. Voorts is de betaalbaarheid van de koopwoning voor starters op de koopwoningmarkt in Nederland de laatste jaren verslechterd. Voor starters is de koopsector in Nederland en het Verenigd Koninkrijk momenteel minder toegankelijk dan in andere landen, mede door de prijsstijgingen (Brounen et al., 2006). Een recent rapport van de OECD bevestigt deze conclusie (Girouard et al., 2006). Uit het bovenstaande overzicht komt naar voren dat de Nederlandse koopwoningmarkt een sterk afwijkend beeld laat zien. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen (Swank et al., 2003):

- de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente;
- de geringe prijselasticiteit van het woningaanbod;
- de ruimhartige hypotheekverstrekking.

Bij de hypotheekverstrekking worden in Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig beperkingen aan de koper opgelegd. Hierdoor gaat van de hypotheekverstrekking geen zelfstandig remmende werking uit. Deze factor blijft hier verder buiten beschouwing. De fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente en de geringe prijselasticiteit van het woningaanbod zullen verder centraal staan.

Het fiscale regime voor de eigenwoningsector

Het fiscale regime voor de eigen woning bestaat van oudsher uit drie componenten. De hypotheekrente is fiscaal aftrekbaar, de huurwaarde van de woning is belastbaar en bij de aankoop van een eigen woning is overdrachtsbelasting verschuldigd. Deze laatste belasting kent geen andere logica dan het vullen van de schatkist en is bovendien als remmende factor op de doorstroming schadelijk voor het goed functioneren van de woningmarkt. Bij de herziening van de fiscale behandeling van het vermogen in de inkomstenbelasting via box 3 is het fiscale regime voor de woning op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven.

JOHAN CONIJN

Verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate en de Universiteit van Amsterdam.

Mede als gevolg hiervan wordt de eigen woning in vergelijking met andere vermogenstitels bevoordeeld. In een recente publicatie van het Centraal Planbureau wordt het fiscale voordeel dat alle eigenaar-bewoners gezamenlijk per saldo genieten, becijferd op 14,25 miljard euro (Van Ewijk et al., 2006). In vergelijking met het buitenland is de fiscale bevoordeling in Nederland het hoogst (Van den Noord, 2003; OECD, 2004). De netto financieringslasten in procenten van de waarde van de woning zijn in Nederland lager dan in andere landen. De fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner beïnvloedt het functioneren van de woningmarkt in grote mate. De netto gebruikskosten van de koopwoning, waarmee wordt aangegeven hoeveel de eigenaar-bewoner voor zijn woonconsumptie betaalt, worden er door verlaagd. Hierdoor wordt de woonconsumptie gestimuleerd. Huishoudens zullen, voorzover het fiscale voordeel niet is gekapitaliseerd in de woningprijs, eerder kiezen voor een eigen woning. De oorzaak voor het feit dat het aandeel eigenwoningbezit toch relatief laag is in Nederland, komt verderop aan de orde. Voorts zullen eigenaar-bewoners bij gegeven woonpreferenties streven naar een zo hoog mogelijke schuld. Inbreng van eigen vermogen bij de financiering van de woning en aflossen van de hypotheek worden ontmoedigd. De populariteit van spaar- en beleggings hypotheek en van aflossingsvrije hypotheek vloeit hieruit voort. Het is financieel immers aantrekkelijker om desgewenst buiten de woning om te sparen of om te beleggen. "Dutch households have strong incentives to maintain mortgage at high levels given the extremely favourable tax treatment of debt-financed owner-occupied housing" (Girouard, 2006). In feite vindt er arbitrage plaats tussen hypothecaire schuld financiering enerzijds en financiële investeringen anderzijds (Swank et al., 2002; Van Ewijk et al., 2006). Door de grotere renteafhankelijkheid wordt de instabiliteit van de koopwoningmarkt er echter wel door vergroot.

Het starre aanbod op de koopwoningmarkt

Het aanbod van nieuwbouw op de koopwoningmarkt bepaalt in grote mate het effect van de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner. De enige, recente, empirische studie naar de hoogte van de prijselasticiteit van het aanbod van nieuwbouwwoningen is te vinden in een werkdocument van De Nederlandsche Bank. Deze studie laat zien dat die elasticiteit in Nederland erg laag is. In een vergelijking met vijf andere landen is in Nederland de prijselasticiteit van het aanbod het laagst, op de voet gevolgd door het Verenigd Koninkrijk. De conclusie uit deze studie is dat "*new construction in the Netherlands does not significantly react to changes*

De omvang van het aanbod via nieuwbouw of via omzetting van huur naar koop wordt slechts in zeer beperkte mate beïnvloed door de prijsontwikkeling op de markt.

in house price, nor to any other market force. This clearly reflects that housing supply in the Netherlands is largely determined – if not repressed – by sweeping government intervention" (Swank et al., 2002).

Nieuwbouw van woningen wordt dus nagenoeg niet beïnvloed door de prijsontwikkeling op de koopwoningmarkt. Behalve via nieuwbouw kan het aanbod in de koopsector ook worden uitgebreid door omzetting van huur- naar koopwoningen. Ook op dit punt laat Nederland een van het buitenland sterk afwijkend beeld zien. Enerzijds is het aandeel van de huursector in de totale woningvoorraad relatief groot. Anderzijds is de particuliere huursector relatief klein en wordt de huursector gedomineerd door woningcorporaties. Deze non-profitinstellingen verkopen tot op heden maar in

beperkte mate huurwoningen. De afgelopen jaren is jaarlijks niet meer dan circa 0,5 procent van het woningbezit van woningcorporaties aan eigenaar-bewoners verkocht (CFV, 2005). De omvang van de huursector is derhalve in hoge mate institutioneel bepaald en onttrekt zich in sterke mate aan de werking van de markt. Dit verklaart waarom in Nederland ondanks de fiscaal gunstige behandeling van de koopsector, het aandeel van de huursector in internationaal opzicht relatief hoog is.

Er is derhalve sprake van een star aanbod op de Nederlandse koopwoningmarkt. De omvang van het aanbod via nieuwbouw of via omzetting van huur naar koop wordt slechts in zeer beperkte mate beïnvloed door de prijsontwikkeling op de markt. Als gevolg hiervan leidt de fiscale bevoordeling tot hogere koopprijzen. De bevoordeling is verdisconteerd in het prijsniveau en is daarmee geen effectief instrument meer voor de verlaging van de woonlasten. Bovendien draagt deze combinatie van factoren in grote mate bij aan de relatief hoge volatiliteit van de koopprijzen in Nederland. "The volatility of house prices results from a combination of price-inelastic supply of newly built dwellings and preferential tax treatment of owner-occupied housing" (Van den Noord, 2003).

De grondmarkt als absorberende factor

In Nederland verloopt het aanbod van bouwrijpe grond voor woningbouw over het algemeen via de gemeente. Er is hierbij sprake van lokale, gemeentelijke monopolies (CPB, 1999). Het gemeentelijke beleid is van doorslaggevende betekenis voor de omvang van de nieuwbouw van woningen. De prijsvorming van bouwrijpe grond is daarbij een extra factor van belang. In zijn algemeenheid is het zo dat de grondeigenaar de prijs van de grond zal afleiden van hetgeen op de grond gebouwd gaat worden. Dat geldt ook als woningbouw de bestemming van de grond wordt. In de situatie dat de verkoopprijzen van nieuwe woningen hoger zijn dan de bouwkosten, zal de grondprijs zodanig stijgen dat het verschil tussen verkoopprijs en bouwkosten als '*Ricardiaanse rent*' in de hoogte van de grondprijs wordt geabsorbeerd (Koning et al., 2006). In Nederland komt deze economische wetmatigheid naar voren in de residuele bepaling van de grondwaarde. In 2001 hebben diverse bij de woningbouw betrokken partijen het Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid opgesteld over het gemeentelijke grondprijsbeleid. Een belangrijk onderdeel van dit convenant is dat de marktconforme grondprijs gebaseerd zou dienen te zijn op de residuele waardemethode. De hoogte van de grondprijs wordt bij deze methode afgestemd op de verkoopprijs van de nieuwe woning. Een hogere verkoopprijs leidt in principe tot een hogere grondprijs. Op deze wijze kan worden bereikt dat de waarde van de woning bepalend is voor de hoogte van de grondprijs en niet andersom. Uit een onlangs uitgevoerde evaluatie van de uitvoering van het convenant komt naar voren dat ruim vijftig procent van de gemeenten een of andere vorm van residuele grondwaardemethode toepast (ECORYS, 2006). Zo heeft de gemeente Amsterdam in haar beleidsnota voor alle commerciële woon- en werkfuncties de grondprijzen vastgesteld op basis van de residuele benadering (Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, 2003).

In Nederland zijn de grondprijzen voor woningbouw hoog omdat de prijzen van koopwoningen hoog zijn. Dit mechanisme verzwakt in de praktijk de reactie van het aanbod op de woningbouwmarkt. Als gevolg van een residuele bepaling van de grondwaarde neemt bij een prijsstijging in de bestaande woningvoorraad immers ook de grondprijs toe, waardoor de ontwikkelaar geen extra winst en daarmee ook geen extra stimulans voor een groter aanbod heeft. De stimulans voor extra aanbod zou van de grondeigenaar moeten komen. De mate waarin op de grondmarkt het aanbod van bouwrijpe grond voor woningbouw wordt beïnvloed door de veranderingen in grondprijs, is uiteindelijk cruciaal voor de prijselasticiteit van het woningaanbod. Deze marktgeoriënteerde prikkel heeft echter weinig, hooguit een sterk vertraagde invloed op het gemeentelijke aanbod van bouwrijpe grond.

Het feit dat de grondprijs in belangrijke mate residueel wordt bepaald, heeft ook gevolgen voor het effect dat de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner heeft. Door de nagenoeg ontbrekende prijselasticiteit van het aanbod is het fiscale voordeel gekapitaliseerd in de prijs van de koopwoning. De residuele grondwaarde in combinatie met koopprijzen waarin de fiscale bevoordeling is gekapitaliseerd, leidt er vervolgens toe dat het waarde-effect van de fiscale bevoordeling in de hoogte van de grondprijzen tot uitdrukking komt. De grondmarkt absorbeert via de grondprijzen de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner.

De interactie tussen de koop- en de huursector

Als er in de koop- en de huursector geen marktverstoringen zouden zijn en er een elastisch aanbod was, zouden de marktconforme huren tenderen naar kostendekkende huren. Het bestaan van een koopwoningmarkt met een fiscale bevoordeling belemmert echter de totstandkoming van dit marktevenwicht. De versturende invloed van de koopwoningmarkt kan zich op twee manieren manifesteren. In de eerste plaats via de grondmarkt en in de tweede plaats via het gedrag van de verhuurder.

Het feit dat door de fiscale bevoordeling de grondprijs hoger is dan hij anders zou zijn, beperkt zich niet tot de koopsector. Ook de grondprijs voor nieuwe huurwoningen wordt er door beïnvloed. Er worden steeds meer pleidooien gehouden om ook voor de bouw van huurwoningen een marktconform grondprijnsbeleid te voeren. Het gaat dan om de grondprijs, waarvan het niveau door de koopsector wordt bepaald. Een lagere grondprijs voor de bouw van huurwoningen wordt beschouwd als een vorm van subsidiëring, die beëindigd zou moeten worden (Leuvensteijn en Shestalova, 2006; Hof en Koopmans, 2006). Op deze wijze wordt de hogere grondprijs ook in rekening gebracht bij de bouw van nieuwe huurwoningen. De stichtingskosten van huurwoningen worden hierdoor hoger en als gevolg daarvan ook het huurniveau. De huurder betaalt dan via de grondmarkt voor de gevolgen van de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner.

Het feit dat de koopprijzen door de fiscale bevoordeling zijn verhoogd, kan ook een verhogende invloed hebben op het huurbeleid van verhuurders. Een marktconform handelende verhuurder zal de hogere prijs in de koopsector namelijk ook willen realiseren. Hij heeft hiervoor twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is de woning bij de verhuizing van de huurder als koopwoning te verkopen. Via deze verkoop ontvangt de verhuurder de hogere prijs in de koopsector. Particuliere verhuurders bewandelen deze weg via het uitponden van huurwoningen op grote schaal. De tweede mogelijkheid is het huurniveau te verhogen. Voortzetting van de verhuur in plaats van verkoop is immers pas aantrekkelijk als het huurniveau zodanig wordt verhoogd dat de extra huuropbrengsten opwegen tegen de opbrengsten via verkoop. De waarde van de huurwoning is bij voortgezette verhuur over het algemeen lager dan de waarde als koopwoning. Door het huurniveau extra te verhogen wordt dit verschil geëlimineerd. De waarde van de woning bij voort-

gezette verhuur wordt dan gelijk gemaakt aan de waarde van de woning als koopwoning. De verhuurder arbitreert in feite tussen twee deelmarkten, die niet met elkaar in evenwicht zijn. Hiermee kan de verhuurder het voordeel behalen dat in de koopsector aanwezig is als gevolg van de fiscale bevoordeling. Via een hoger huurniveau, dat hiervan het gevolg kan zijn, leidt de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner bij een marktconform huurbeleid tot een nadeel voor de huurder.

De beleidsopties voor een betere woningmarkt

De afgelopen jaren is het rijksbeleid gericht op een toename van de liberalisering van de huren. De werking van de huurwoningmarkt zou verbeteren als huren marktconform zouden kunnen worden. Uit de hier weergegeven analyse vloeit voort dat een liberalisering van de huren in een situatie dat er sprake is van een fiscale bevoordeling in de koopsector, juist tot een huurniveau leidt dat hoger is dan bij een marktevenwicht past zonder marktverstoringen. Er is daarnaast nog een andere reden dat een zekere mate van huurprijsregulering gewenst kan zijn. Verhuizen kost bedstro, zo luidt een bekende uitdrukking. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de huurder niet zonder hoge kosten kan switchen van de ene naar de andere huurwoning. Er is sprake van een 'hold up-probleem', een vorm van marktimperfectie (Hof et al., 2006). Ook dit kan een goede reden zijn om bij bestaande huurcontracten een vorm van huurprijsregulering toe te passen.

De Nederlandse woningmarkt is volledig uit balans. Er is sprake van een omvangrijke fiscale bevoordeling voor de eigenaar-bewoners zonder dat zij daar nog voordeel van hebben in de vorm van een verlaging van de woonlasten. Zolang er sprake is van een fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente in de koopsector is een betere marktwerking in de huursector een fata morgana, tenzij geaccepteerd wordt dat het fiscale voordeel zich op de woningmarkt vertaalt tot een nadeel voor

de huurder. Het is van tweeën één. Een optie is om de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoner (grotendeels) intact te laten. Voortzetting van een lagere grondprijs voor huurwoningen ligt dan in de rede om te voorkomen dat de huurder de rekening betaalt van de kunstmatig hoge residuele grondwaarde. Het in stand houden van de huurprijsregulering is dan nodig omdat het prijsmechanisme in de huursector niet goed functioneert als de koopprijzen door de fiscale bevoordeling zijn verhoogd. Voorts kunnen woningcorporaties in dat geval een rol vervullen om de

Het draagvlak bij eigenaar-bewoners en huurders dient te worden gezocht in het besef dat continuering van het huidige beleid met hoge maatschappelijke kosten gepaard gaat en tot steeds grotere problemen leidt.



potentiële verstoring van de huurmarkt te beperken. Een andere optie is om geleidelijk de fiscale bevoordeling te verminderen. Beter functioneren van de woningmarkt gaat dan tot de mogelijkheden behoren, zowel in de koop- als in de huursector en een grotere samenhang tussen beide deelmarkten via een integraal beleid is dan een realistisch perspectief.

De tweede optie heeft duidelijk de voorkeur. De belangrijkste opgave is in dat geval het vinden van een goed transitiepad van de huidige naar de gewenste situatie (Hof et al, 2006). Het gaat hierbij om draagvlak bij eigenaar-bewoners en huurders. Daarnaast gaat het om de volgorde en de geleidelijkheid van de maatregelen. Wat dat betreft is leergeld betaald voor de toch wel mislukte poging van de afgelopen jaren om de werking van de woningmarkt te verbeteren. Het draagvlak ontbrak en de volgorde was onjuist. Het draagvlak bij eigenaar-bewoners en huurders dient te worden gezocht in het besef dat continuering van het huidige beleid met hoge maatschappelijke kosten gepaard gaat en tot steeds grotere problemen leidt. Het aanpassingsproces dient in beide sectoren simultaan te worden ingezet. Een hoge mate van geleidelijkheid is hierbij noodzakelijk vanwege de grote financiële belangen die voor veel partijen verbonden zijn aan de huidige situatie. Voor een vermindering van de fiscale bevoordeling in de koopsector dient er in ieder geval een lange overgangperiode te worden uitgetrokken.

LITERATUUR

- Brounen, D., P. Neuteboom en A. van Dijkhuizen (2006) *House Prices and Affordability – A First and Second Look Across Countries*. DNB Working Paper No. 83, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- CFV (2005) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2005*. Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden.
- CPB (1999) *De grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Sdu Uitgevers, Den Haag
- ECORYS (2006) *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijke grondprijsbeleid bij woningbouw*. VNG/NEPROM/NVB/MVROM, Den Haag.
- Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever en R. de Mooij (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. Bijzondere CPB-publicatie No. 62, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord en C. André (2006) *Recent House Price Developments: the Role of Fundamentals*. Economics Department Working Papers No. 475, OECD, Paris.
- Hof, B. en C. Koopmans (2006) *Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies*. SEO-rapport nr. 875. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings (2006) *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. SEO-rapport nr. 899, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Koning, M., R. Saitua Nistal en J. Ebrecht (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB Document No. 128, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Leuvensteijn, M. van en V. Shestalova (2006) *Investeringsprikkelers voor woningcorporaties*, CPB Document No. 112, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Noord, P. van den (2003) *Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence*. OECD Economics Department Working Paper No. 356, OECD, Paris.
- OECD (2004) *OECD Economic Survey of The Netherlands 2004: Housing Policies*. OECD, Paris.
- OGA (2003) *Nota Gemeentelijk Grondprijsbeleid 2003*. Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, Amsterdam.
- Swank, J., J. Kakes en A. Tieman (2002) "The housing ladder, taxation, and borrowing constraints". DNB Working Paper No. 2002/9, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Yelten, S. (2006) "House Prices in the Netherlands: Determinants, Concerns, and Considerations related to Phasing out the Tax Deductibility of Mortgage Interest Payments", in: *Kingdom of the Netherlands – Selected Issues*. IMF Country Report No. 06/284, International Monetary Fund, Washington, D.C., 25-49.