

Verhuismobiliteit: de overdrachtsbelasting en huurprijnsregulering onder de loep genomen

Jan Rouwendal en Jos van Ommeren

1 Inleiding

In Nederland wordt de mobiliteit op de sociale huurwoningmarkt door velen als een probleem gezien. Veel huishoudens die naar een andere woning willen verhuizen kunnen dat niet omdat er te weinig aanbod is. Vaak bestaat de gewenste woning wel, maar is die niet beschikbaar. De huishoudens die wel willen, maar niet kunnen verhuizen blijven een woning bezet houden waar een ander weer graag naar toe zou willen verhuizen, en dragen daardoor zelf ook weer bij aan het probleem van de lage mobiliteit. Kortom, de doorstroming stopt en de huurwoningmarkt zit 'op slot'.¹ Een van de belangrijkste redenen voor de lage doorstroming is dat in Nederland de huurmarkt de meeste woningen niet worden verdeeld op basis van een marktprincipe, omdat de huren worden gereguleerd. Woningverdeelsystemen die niet op de markt zijn gebaseerd leiden in het algemeen tot lange wachttijden en daarom impliciet tot extra transactiekosten. In alle (ontwikkelde) landen is het zo dat de mobiliteit in de sectoren waar de huurprijs gereguleerd is lager ligt dan in de niet-gereguleerde huursector. Dit is ook in Nederland het

¹ Merk op dat een statistische analyse van historische gegevens van verhuismobiliteit tussen provincies voor Nederland niet aangeeft dat de gemiddelde verhuismobiliteit op dit moment substantieel lager ligt dan bijvoorbeeld een eeuw geleden. De verhuismobiliteit is op dit moment even hoog als ongeveer 20 jaar geleden. Het is echter wel zo dat in de sociale huursector huishoudens geen volledige controle hebben over het moment van verhuizen, hetgeen waarschijnlijk bijdraagt aan de perceptie dat de huizenmarkt op slot zit.

geval. Het opvallende aan de Nederlandse situatie is vooral de afwezigheid van een huurmarkt waarvoor de huurprijzen niet gereguleerd zijn.

Huurprijsregulering leidt tot lagere prijzen dan die in een markt tot stand komen en daarom tot een kunstmatig tekort in de markt. Door de vele onvervulde verhuiscwensen bestaat er onvervulde vraag voor allerlei soorten woningen. Die onvervulde vraag wordt versterkt doordat een groot deel van de woningvoorraad bezet is door huishoudens die eigenlijk liever een andere woning zouden hebben (Glaeser en Luttmer, 2003).

Om de huurwoningmarkt weer 'vlot te trekken' zouden de knelpunten in de voorraad moeten worden opgespoord en opgeheven.² Door te bouwen voor huishoudens die graag willen verhuizen, maar in de bestaande woningvoorraad niet bediend kunnen worden, komen woningen vrij die vervolgens bezet kunnen worden door huishoudens die juist die woningen wensen en zo weer ruimte verschaffen aan andere huishoudens, enzovoorts.³

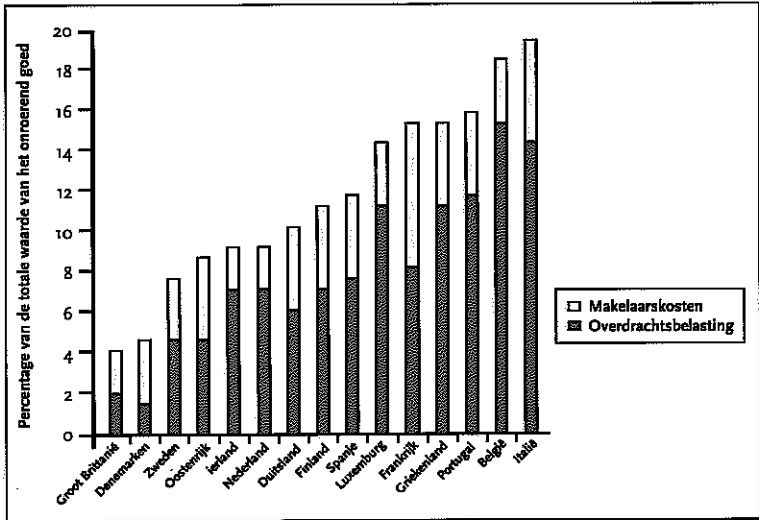
De knelpunten hoeven niet alleen op het huurgedeelte van de markt te worden gezocht. Het grootste struikelblok voor doorstroming is momenteel waarschijnlijk de beperkte doorstroming naar het koopgedeelte van de woningmarkt. De oorzaak daarvan is gedeeltelijk te vinden in het hoge prijsniveau, dat het voor huurder moeilijk maakt om over te stappen naar een koopwoning, en voor een andere deel in de hoge transactiekosten die zijn verbonden aan verhuizen naar een koopwoning.

In de koopmarkt worden de prijzen niet gereguleerd, maar de transactiekosten van verhuizen zijn hoog door de overdrachtsbelasting, een belasting die alleen betaald wordt bij het kopen van een huis. Een vermindering van de overdrachtsbelasting kan de mobiliteit en daarom de welvaart bevorderen. In Groot-Brittannië en Denemarken is de over-

2 Een andere oplossing is de (gedeeltelijke) liberalisering van de huurmarkt.

3 De vraag die niet vervuld kan worden in de bestaande voorraad is, zeker in tijden van economische groei, doorgaans de vraag naar de luxueuzere woningtypes. Dat betekent dat er vooral behoefte is aan de bouw van dit soort woningen. Hoewel er dan in eerste instantie alleen voor huishoudens met een bovengemiddeld inkomen wordt gebouwd, profiteren ook andere inkomensgroepen van deze nieuwbouwstrategie.

Figuur 1 Overdrachtsbelasting en makelaarskosten in Europa



Bron: Belot en Ederveen (2005)

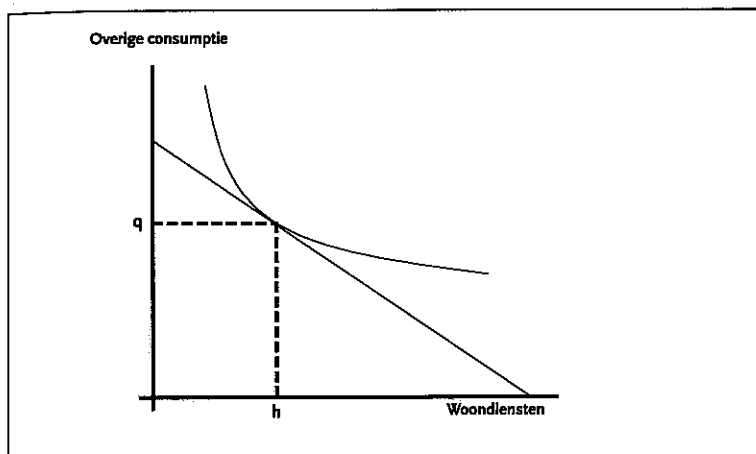
drachtsbelasting aanzienlijk lager dan in de rest van Europa (zie figuur 1) en ligt de verhuismobiliteit van kopers ook hoger (zie Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2005)).

De zojuist gegeven analyse kan ondersteund worden met een economische analyse van de woningmarkt. We doen dat door na te gaan wat de economische theorie ons vertelt over de kosten van mobiliteit en de wijze waarop het beleid effect heeft op die kosten. We zullen daarom eerst een rudimentaire analyse geven van de relatie tussen mobiliteit en woningkeuze, gevolgd door een uiteenzetting over de effecten van transactiekosten op de verhuismobiliteit. Daarna richten we ons op de rol van de overheid, omdat de overheid een grote invloed heeft op de verhuismobiliteit door het bepalen van de hoogte van de overdrachtsbelasting en het reguleren van de huurprijs voor het grootste gedeelte van de huurmarkt.

2 Kosten van mobiliteit en woningkeuze

Een belangrijk kenmerk van de gedachtegang die in de inleiding uiteen werd gezet is dat de mobiliteit op de woningmarkt te laag is. Veel mensen

Figuur 2 Micro-economische analyse van de woningkeus

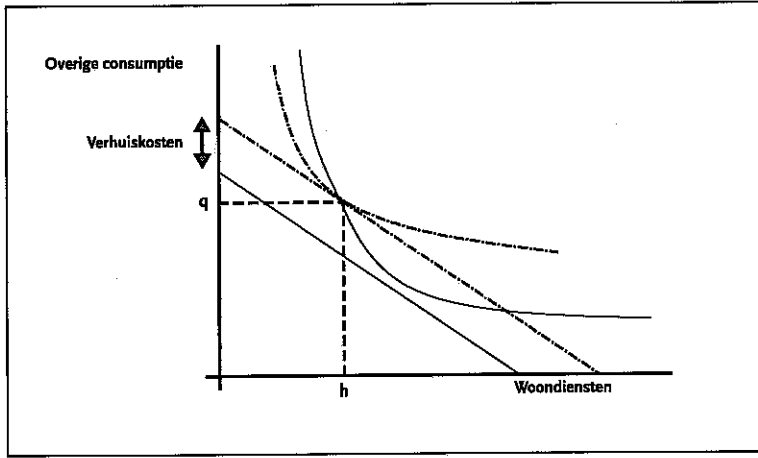


bewonen niet het huis dat ze eigenlijk zouden willen hebben. Het lijkt daarom nuttig om in de eerste plaats te bekijken of de kosten die verbonden zijn aan het verhuizen voor een dergelijke situatie kunnen zorgen. Figuur 2 geeft de conventionele micro-economische analyse van de besteding van een gegeven budget weer. Die kan ook worden toegepast op de keus van een woning. De woning wordt dan opgevat als de leverancier van woondiensten: een betere kwaliteit van de woning betekent een groter aantal geleverde woondiensten. Nutsmaximalisatie betekent dat de consument de kwaliteit van de woning kiest in het punt waar een indifferenciecurve raakt aan de budgetlijn.

Als de consument zijn woonconsumptie wil veranderen moet hij verhuizen. Daaraan zijn kosten verbonden. We kunnen die mobiliteitskosten in de economische analyse introduceren, door er rekening mee te houden dat na een verhuizing minder budget over is voor de consumptie van woondiensten en andere goederen. Deze situatie is weergegeven in figuur 3.

De oorspronkelijke budgetlijn en de hoogst bereikbare indifferenciecurve uit figuur 2 zijn daarin opnieuw weergegeven, maar nu als onderbroken lijnen. De consument die eenmaal gekozen heeft voor woonconsumptie h kan die keus continueren en blijft dan op de oorspronke-

Figuur 3 Het effect van verhuiskosten



lijke budgetlijn. Zodra hij zijn woonconsumptie wil veranderen valt hij echter terug naar een lagere budgetlijn, waarin rekening is gehouden met de te betalen kosten van de verhuizing. Die te betalen kosten hebben consequenties voor het budget van de consument: dat vermindert met het quotiënt van de totale verhuiskosten en de verblijfsduur. Deze nieuwe budgetlijn is in figuur 3 weergegeven als de lagere, ononderbroken getekende lijn die dezelfde helling heeft als de oorspronkelijke. Het verschil met de oorspronkelijke budgetlijn is daarin, kortheidshalve, aangeduid als de verhuiskosten.

Zo lang de consument niet wil verhuizen hebben de verhuiskosten geen invloed op zijn welbevinden. Hij hoeft ze immers niet te betalen. De wens om een verandering aan te brengen in de woonconsumptie kan ontstaan door een verandering van prijzen, inkomen of voorkeuren. We concentreren ons hier op het laatste geval. Dat doet zich bijvoorbeeld voor als de behoefte aan woonruimte toeneemt door de komst van kinderen.

Wat gebeurt er als de voorkeuren van de consument wijzigen? Als er geen transactiekosten waren, zou de consument zijn huis aanpassen aan elke verandering van preferenties. Maar als die kosten er wel zijn, kan het beter zijn niet te verhuizen, hoewel de woning niet meer goed aansluit bij de woonwensen. Dat is in figuur 3 geïllustreerd. De oor-

spronkelijke indifferenciecurve (uit figuur 2) is getekend als een onderbroken lijn, en de ononderbroken getekende indifferenciecurve geeft de nieuwe voorkeuren weer.

Bij de nieuwe voorkeuren snijdt de indifferenciecurve de oorspronkelijke budgetlijn. In een situatie zonder transactiekosten zou dit leiden tot een verhuizing. Maar door de aanwezigheid van transactiekosten is deze indifferenciecurve toch de hoogst bereikbare. De woning van de consument (die h woondiensten levert) is niet meer de ideale, in die zin dat er niet meer voor gekozen zou worden als de consument vrij (dat wil zeggen zonder transactiekosten te betalen) kon kiezen, maar verhuizen is zo kostbaar dat het beter is om te blijven waar je bent. De consument bevindt zich dus in een situatie waarin er wel een latente verhuiswens aanwezig is, maar er toch niet verhuisd wordt.

De conclusie van deze analyse is dus dat de verhuiskosten tot gevolg hebben dat huishoudens in die zin verhuisbereid zijn dat ze de extra kosten van een grotere woning zouden willen betalen, maar toch niet verhuizen omdat dat teveel kosten met zich meebrengt. Die kosten zijn niet alleen monetair. Ook de tijd en energie die in een verhuizing moeten worden gestoken kunnen een drempel opleveren voor verhuizen, zij het dat die strikt genomen niet zo gemakkelijk in de hier gebruikte figuren kunnen worden opgenomen.

In de praktijk zit de woningmarkt ingewikkelder in elkaar dan uit de voorgaande analyse blijkt. Woningen zijn een dermate heterogeen goed en het beschikbare aanbod is doorgaans zo beperkt dat moeilijk te zeggen valt of een verhuizing de consument wat op zou leveren als rekening wordt gehouden met de transactiekosten. De consument die door een verandering van voorkeuren de aanvankelijk als ideaal beschouwde woning niet langer als zodanig beschouwt, wil in zo'n situatie wel verhuizen, maar alleen als binnen afzienbare tijd een andere woning van voldoende kwaliteit tegen redelijke prijs wordt aangeboden. Het valt dan niet goed uit te maken of de consument niet verhuist omdat zijn woonwensen niet reëel zijn omdat het voordeel van een andere woning niet opweegt tegen de transactiekosten, of dat de verhuizing uitblijft omdat er knelpunten bestaan op de woningmarkt.

3 Verhuis- en transactiekosten in de praktijk

Onze elementaire economische analyse leidt tot de suggestie dat verhuiskosten een substantieel remmend effect op de mobiliteit op de woningmarkt kunnen hebben doordat ze het voordeel van een verhuizing naar een beter passende woning te niet kunnen doen. De analyse was echter volledig theoretisch van aard en het werkelijke belang van dergelijke kosten kan alleen worden aangetoond door empirisch onderzoek. Hoewel onderzoek dat expliciet gericht is op het vaststellen van de rol van transactiekosten schaars is, bestaat het wel. Een goed voorbeeld is de al wat oudere analyse van Venti en Wise (1984) naar de effecten van subsidies op huurwoningen. Ze vonden dat zo'n subsidie slechts marginale effecten had op de woonconsumptie omdat de mobiliteitskosten (monetair en van andere aard) een aanzienlijke rem op de mobiliteit legden. Dat effect is goed verklaarbaar: aan een verhuizing zijn altijd aanzienlijke monetaire kosten verbonden en vervolgens moet er veel tijd en energie worden besteed aan de inrichting van de nieuwe woning. Deze kosten vormen dus een belangrijke achtergrond voor de betrekkelijk geringe mobiliteit op de woningmarkt.

Daarbij dient bedacht te worden dat transactiekosten er niet alleen voor zorgen dat men een eenmaal betrokken woning alleen verlaat als er een grote verandering van woonwensen is opgetreden, maar ook dat men extra kieskeurig wordt bij de keuze van een nieuwe woning. Een tweede verhuizing brengt immers weer opnieuw grote kosten met zich mee en het is dus beter om bij twijfel over de geschiktheid van de nieuwe woning de verhuizing nog maar even uit te stellen. Op deze manier dragen verhuiskosten er dus aan bij dat het beschikbare aanbod aan woningen minder gunstig wordt beoordeeld.

Het is verder waarschijnlijk dat de vraag naar woningen *systematisch* verandert door de overdrachtsbelasting. Theoretische studies duiden er op dat de huishoudens die verwachten een stijging van het inkomen mee te maken over hun levensperiode geneigd zullen zijn een *grotere* woning te willen betrekken om in de toekomst minder transactiekosten te maken (Rosenthal, 1988). Omdat voor de meeste huishoudens het reële inkomen stijgt over de tijd suggereert dit sterk dat mobiliteitskosten de vraag naar de grootte van de woning systematisch vergroot. Dit effect wordt nog versterkt doordat de oudere huishoudens – in de lege

nest fase – mede door hoge verhuiskosten in hun te ruim geworden woning blijven. Kortom, de aanwezigheid van substantiële verhuiskosten kan de allocatie op de woningmarkt zó beïnvloeden dat beeldspraak als 'op slot' en 'verstopt' vrijwel automatisch in de gedachten komt. Verlaging van de verhuiskosten kan dan een even goede maatregel zijn als het oplossen van knelpunten. Natuurlijk is het niet reëel om de werkelijke kosten van een fysieke verhuizing te willen verlagen. Maar er kan wel iets worden gedaan aan de verhuiskosten die verbonden zijn aan het overheidsingrijpen in de woningmarkt, zoals de overdrachtsbelasting en de lange wachttijden voor huurwoningen.

4 De rol van de overheid

De overdrachtsbelasting. Transactiekosten zijn inherent aan veranderingen in de woonconsumptie. Verhuizen gaat onvermijdelijk ten koste van schaarse hulpbronnen en het tot stand komen van een zo efficiënt mogelijke allocatie vereist dat de woonconsument deze kosten zelf draagt, zodat er rekening mee wordt gehouden bij het nemen van de verhuisbeslissing. Wel mag men verwachten dat het probleem niet wordt verergerd door overheidsmaatregelen die deze kosten hoger maken dan ze noodzakelijkerwijs zijn.

De Nederlandse praktijk is echter geheel anders. De overdrachtsbelasting heeft een groot effect op de verhuiskosten en, naar men mag aannemen, daardoor ook op mobiliteit op de woningmarkt. Deze belasting is niet inherent verbonden aan woonconsumptie en zou gemakkelijk kunnen worden vermeden door een vervangende belasting op de waarde van de woning.⁴ Theoretische studies naar de negatieve welvaartseffecten geven aan dat de negatieve effecten van de overdrachtsbelasting vele malen groter zijn dan die van alternatieve vormen van belastingheffing op wonen, zoals een belasting op de waarde van de woning (zie O'Sullivan e.a., 1995). De belangrijkste reden is dat de overdrachtsbelasting huishoudens verhindert tot een optimale keuze van de woning te komen, terwijl de effecten van een waardebelasting minimaal zijn, omdat het de keuzes van huishoudens niet of nauwelijks beïnvloedt.

4 Of door beperking van de fiscale aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente. Zie CPB (2006).

Volgens de studie van O'Sullivan e.a. (1995) kunnen de negatieve welvaartseffecten van de overdrachtsbelasting wel tien maal hoger zijn dan die van een belasting op de waarde van de woning.

De negatieve welvaartseffecten zijn niet voor alle types huishoudens even groot. Het treft vooral huishoudens die door veranderende omstandigheden vaker hun woningconsumptie veranderen. Vooral jongere werkenden die verwachten van baan te (willen) veranderen, en huishoudens die verwachten van samenstelling te veranderen (door samenwonen, scheiden of kinderen krijgen) zullen weerhouden worden om *nu* naar een betere woning te verhuizen als de kans relatief groot is dat binnen een beperkte periode er weer verhuisd wordt.

Het is niet zo eenvoudig deze welvaartseffecten te berekenen voor een concrete situatie, maar empirische studies bevestigen dat de negatieve welvaartseffecten groot zijn (Weinberg, Friedman en Mayo, 1981; AGV, 1995; Ioannides en Kan, 1996; Van Ommeren en Van Leuvensteijn, 2005; Lundborg en Skedinger, 1999). Gegevens over gemiddelde verhuismobiliteit en transactiekosten (gemeten als percentage van de waarde van woningen) in verschillende Europese landen suggereren een sterk negatief effect van transactiekosten op de verhuismobiliteit van kopers.⁵ Ruwweg blijkt het dat een éénpercentpuntverhoging van de transactiekosten leidt tot een gemiddelde daling van acht procent in verhuismobiliteit. Een recente studie door Van Ommeren en Van Leuvensteijn (2005) bevestigt deze resultaten voor koop naar koop mobiliteit binnen Nederland. Bij gebrek aan meerdere studies voor Nederland op dit terrein is het onduidelijk hoe precies deze schattingen zijn, maar op zijn minst lijkt het dat de overdrachtsbelasting een sterk negatief effect heeft op verhuismobiliteit.

Waarom zijn de negatieve effecten van de overdrachtsbelasting op verhuismobiliteit zo groot (tenminste voor Nederland)? We zullen hier vier redenen aangeven.

Ten eerste: in Nederland is de gemiddelde prijs van een koopwoning

5 Omdat deze huizenmarkten in veel meer aspecten verschillen dan alleen de transactiekosten moeten deze resultaten worden geïnterpreteerd als een ruwe indicatie van de grootte van het effect. Verder is het waarschijnlijk dat overheden in landen waar verhuismobiliteit hoog is (om redenen die los staan van deze belasting), de belastingen lager zullen zetten.

ongeveer zes keer het bruto jaarinkomen van kopers. Een extra transactiekost van één procent leidt dus tot een kost van ongeveer zes procent van het bruto jaarinkomen, ruwweg 2000 euro per huishouden. Dit is een aanzienlijk bedrag.

Ten tweede is het aannemelijk dat huishoudens *risicomijdend* zijn. De verwachte baten van verhuizen zijn onzeker, terwijl de kosten van verhuizen zeker zijn. De overdrachtsbelasting moet zeker betaald worden, terwijl de baten van de verhuizing onzeker blijven.

Ten derde is het aannemelijk dat huishoudens *verliesmijdend* zijn (Kahneman, Knetch en Thaler, 1990). Dit betekent dat huishoudens weigeren hun verlies te nemen indien de koopprijs *inclusief transactiekosten* (die de bewoner in het verleden zelf heeft betaald) hoger is dan de verkoopprijs (die hij op dit moment kan ontvangen). Huishoudens willen dus liever niet verkopen omdat ze de gemaakte kosten willen terugverdienen (Chan, 2001). Genesove en Maier (1997) tonen aan dat verliesmijdend gedrag optreedt (bij dalende huizenprijzen in een lokale Amerikaanse markt). Het blijkt dat verkopers gegeven een nominaal verlies hogere prijzen vragen, ook hogere prijzen krijgen en er langer over doen om hun huis te verkopen dan andere verkopers. In andere woorden, huishoudens, willen hun 'kostenkoper' terugverdienen voordat ze overwegen weer te verhuizen.⁶

Een vierde reden is dat huishoudens niet vrij kunnen lenen in de hypotheekmarkt. Empirisch onderzoek voor de Verenigde Staten (zie het overzicht van Chan, 2001) toont aan dat een negatief vermogen een sterk negatief effect heeft op de verhuismobiliteit. Voor Nederland is aangetoond dat, controlerend voor woonduur, huishoudens met een hoge hypotheek (relatief ten opzichte van de waarde van de woning) aanmerkelijk minder verhuizen (Van Ommeren en Van Leuvensteijn, 2005).

De belangrijkste conclusies uit de literatuur met betrekking tot de overdrachtsbelasting zijn dan ook dat (1) de welvaartsverliezen van de overdrachtsbelasting groot zijn in verhouding tot de geïnde belastinggelden; (2) de negatieve effecten van de overdrachtsbelasting op verhuismobiliteit van (potentiële) kopers sterk zijn; (3) een sterke verlaging van

6 Indien de gemiddelde huizenprijs met twee procent per jaar stijgt, betekent dit dat één procent transactieverhoging de periode van verlies voordat het huishouden überhaupt overweegt te verhuizen met zes maanden verlengt.

de overdrachtsbelasting welvaartsverhogend werkt; (4) belasting op de waarde van woningen veel minder negatieve welvaartseffecten kent; (5) het is aanbevolen om de overdrachtsbelasting te verlagen en de gemiste belastinggelden te compenseren door middel van een extra belasting op de huidige waarde van de woning.

Een sterke verlaging van de overdrachtsbelasting bevordert de verhuismobiliteit van alle *potentiële* kopers, inclusief huidige *huurders* die overwegen in de koopmarkt te stappen. Het bevordert ook de vraag naar koopwoningen door koopkrachtige huishoudens die verwachten tijdelijk in Nederland te wonen (bijvoorbeeld ex patriates enzovoort).

Stel dat de overdrachtsbelasting wordt verminderd met vijf procentpunten van zes naar één procent (en dat er niet een andere belasting in de woningmarkt wordt ingevoerd). De vraag rijst dan wat er gebeurt met de prijzen in de woningmarkt. Theoretische studies geven aan dat de prijzen zullen stijgen (Lundborg en Skedinger, 1999), maar wel met minder dan de verlaging van de belasting zelf (dus met minder dan vijf procent in het voorbeeld gegeven).⁷ Deze studies houden er géén rekening mee dat de vraag vanuit de huurmarkt wordt aangewakkerd zoals aangetoond door Boehm (1981), Krum (1984) en Haurin en Gill (2002). Een stijging van de prijzen van drie of vier procent is daarom niet onaannemelijk. Het verminderen van de overdrachtsbelasting leidt dus tot een vermogenswinst bij huidige woningeigenaren. Indien de overheid het verlies aan inkomsten door het verminderen van de overdrachtsbelasting wil compenseren door het verhogen van een andere belasting, dan ligt het voor de hand de vermogenswinst bij de huidige woningeigenaren weer af romen. Dit rechtvaardigt dan het invoeren van een extra belasting op de waarde van de woning (of een beperking van de hypotheekrenteaftrek), hetgeen prijsdrukkende effecten zal hebben.

Een verlaging van de overdrachtsbelasting met vijf procentpunten, betekent voor een gemiddeld huishouden een besparing van ongeveer 10.000 euro per verhuizing. De gemiddelde besparing hangt af van de verwachte duur dat het huishouden in de woning blijft. Voor huishou-

7 De reden hiervoor is dat door de overdrachtsbelasting de koper van een woning er netto minder op vooruit gaat, en dus bereid is minder te betalen voor de woning. Na het verminderen van de overdrachtsbelasting zullen de huizenprijzen dus stijgen.

dens die verwachten relatief snel, bijvoorbeeld binnen vier jaar, weer te verhuizen leidt dit tot een verwachte besparing van minstens 2.500 euro per jaar, ongeveer een derde van de gemiddelde netto uitgaven aan wonen door huishoudens. Voor huishoudens die (vaak onterecht) verwachten de komende twintig jaar niet te verhuizen is de besparing nog altijd substantieel (500 euro per jaar).

De vermindering van de overdrachtsbelasting zal kleine, maar positieve effecten hebben op de hypotheekmarkt. De overdrachtsbelasting wordt namelijk vaker voorgefinancierd door banken die hiervoor geen onderpand kunnen vragen. Dit betekent dat de overdrachtsbelasting de waarde van de hypotheek ten opzichte van de waarde van de woning vergroot, zodat het gemiddelde risico van banken stijgt door de overdrachtsbelasting. De verlaging van de overdrachtsbelasting zal voor huishoudens die méér dan 75 procent van de executiewaarde van een woning (ongeveer zestig procent van de reële huisprijs) door middel van een hypotheek financieren, leiden tot een daling van de hypotheekrente over het gehele bedrag in de orde van 0,04 procent per jaar.⁸

De hypotheekrenteaftrek heeft nauwelijks invloed op de verhuismobiliteit van huishoudens met een eigen woning omdat het de transactiekosten van potentiële kopers niet treft. Omdat deze aftrek wel prijsopdrijvend werkt (een percentage van maximaal dertig procent is aanneemelijk, CPB (2006)), en transactiekosten (makelaar, notaris enzovoort) vaak gekoppeld zijn aan de waarde van de woning lijkt het misschien dat het afschaffen van de aftrek indirect de transactiekosten zal verlagen. Dit is echter niet zo, indien de markt voor makelaars / notarissen concurrerend werkt, zodat de tarieven absoluut gelijk zullen blijven (en relatief ten opzichte van de waarde van de woning zullen stijgen). Merk wel op dat de hypotheekrenteaftrek er wel toe leidt dat de private huurmarkt gemarginaliseerd wordt, zodat het niet onwaarschijnlijk lijkt dat de hypotheekrenteaftrek indirect de verhuismobiliteit vermindert, omdat verhuizen in de private huurmarkt met veel minder kosten

⁸ Dit getal is vrij ruw als volgt berekend: de gemiddelde opslag voor een tienjaars vaste rente indien de executiewaarde stijgt van 75 procent naar 100 procent is ongeveer 0,2 procent per jaar. Gegeven dat de hypotheekwaarde ten opzichte van de executiewaarde met vijf procent daalt, suggereert dit een daling van $(5/25) \times 0,2$ procent.

gepaard gaat. *Onze belangrijkste conclusie is daarom dat de mobiliteit van kopers kan worden bevorderd en de welvaart kan worden vergroot door overdrachtsbelasting af te schaffen in te ruilen voor een vorm van belasting die minder verstorend werkt.*

Deze conclusie kan iets genuanceerd worden. Er is een groeiende socio-economische literatuur die suggereert dat er externe kosten zijn aan de vorm van wonen (huiseigenaren blijken bijvoorbeeld betere burgers te zijn, zie Dietz en Haurin, 2003). Hetzelfde kan worden beargumenteerd voor verhuizingen buiten de directe woonomgeving (bijvoorbeeld een andere gemeente). Bij een verhuisbeslissing nemen huishoudens de lasten en kosten van een verhuizing in ogenschouw, maar verwaarlozen het negatieve effect dat een verhuizing kan hebben op burens, kennissen enzovoort (bijvoorbeeld, het leidt tot een vermindering van opgebouwde contacten van de achterblijvers). Hoewel de omvang van deze negatieve externe effecten moeilijk kan worden geschat gegeven de huidige wetenschappelijke kennis, kan dit een beperkte belasting op verhuizen buiten de directe woonomgeving rechtvaardigen.⁹

Huurprijsregulering. In de vorige paragraaf was de aandacht vrijwel uitsluitend gericht op het kopersgedeelte van de woningmarkt. De doorstroming in het huurgedeelte is echter minstens zo'n groot probleem als die in het koopsegment. De verklaring daarvan zal voor een deel ook hier gezocht moeten worden in de transactiekosten die inherent zijn

⁹ Er is ook een macro-economische literatuur over de stabiliteit van de economie (ECB, 2003). Het uitgangspunt is dat sterke schommelingen in de economie niet wenselijk zijn. In een economie waar de meeste huishoudens een woning bezitten én waar prijsfluctuaties in woningen aanzienlijk zijn, zal de woningmarkt schommelingen in de conjunctuur eerder versterken dan in een economie waar prijsfluctuaties beperkt zijn. In economieën met een lage overdrachtsbelasting (Ierland, VS, VK) zijn de schommelingen in woningprijzen en schommeling in conjunctuur groter. Een overdrachtsbelasting zou in principe de schommelingen in collectieve kunnen verminderen. Echter, eigenaren van woningen die ook de woning bewonen, worden al geconfronteerd met aanzienlijke transactiekosten in de koopmarkt, zodat dit argument minder hout snijdt. Het argument is waarschijnlijk wel meer valide voor investeerders. In Ierland is recentelijk de overdrachtsbelasting verhoogd voor investeerders (dus niet voor eigenaar bewoners) vanwege deze reden. Ook in het VK is enige jaren geleden de overdrachtsbelasting iets verhoogd.

aan veranderingen in de woonconsumptie. Daarnaast speelt echter op de huurmarkt de mobiliteitsbelemmerende werking van de huurbeheersing een rol. Daar gaan we in deze paragraaf nader op in.

In bijna alle landen wordt de huurprijs voor *een gedeelte van* de huurwoningen niet bepaald door vraag en aanbod maar vastgelegd door de overheid. In Nederland geldt dit echter voor de *meeste* huurwoningen. Hof, Koopmans en Teulings (2006) beschrijven de effecten van deze huurprijsregulering. *"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."* Als gevolg van het 'tekort' is er een woonruimteverdelingregulering nodig, wat leidt tot economische inefficiënties, zoals wachtlijsten en een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod. Bijna vijftig procent van de goedkope huurwoningen wordt bijvoorbeeld bezet door huishoudens met hogere inkomens, zie VROM (2004).

De lange wachttijden hebben een soortgelijk effect op het verhuisgedrag als hoge transactiekosten. Een huishouden dat de huidige huurwoning niet meer als ideaal beschouwt kan toch blijven zitten waar het zit omdat het verwacht langdurig op een wachtlijst te komen en wellicht niet in aanmerking te komen voor woningen van het gewenste type omdat andere huishoudens daar voorrang hebben. Er is dan wel een (latente) verhuiswens, maar men ziet geen kans die te vervullen. De oorzaak van deze situatie is gelegen in een tekortschietend aanbod bij de geldende prijsverhoudingen en het kan waarschijnlijk opgelost worden door nieuwbouw. Als de huurprijzen op marktniveau liggen zou die via de markt tot stand kunnen komen. De reden voor huurbeheersing is echter doorgaans dat men de huurder wil beschermen tegen de – als te hoog beschouwde – marktprijzen. De implicatie daarvan is dat nieuwbouw tegen de geldende huurprijzen niet rendabel is en achterwege blijft. Dat lijkt de situatie waarin de huurmarkt zich thans bevindt: de corporaties slagen er niet in voldoende nieuwbouw in de sociale sector te realiseren om het vraagoverschot weg te werken. De keus die dan overblijft, is die tussen hogere huurprijzen waarbij de markt ruimt en een redelijk efficiënte

allocatie tot stand komt, en de misallocatie en mobiliteitsbeperkingen die het gevolg zijn van huurbeheersing. Conventionele economische theorie suggereert dat het eerste alternatief de voorkeur verdient (zie bijvoorbeeld Glaeser en Luttmer, 2003)

De internationale literatuur over de effecten van huurprijsregulering is groot (Turner en Malpezzi, 2003, spreken over minstens 500 artikelen), maar het aantal economische studies voor Nederland is beperkt. De belangrijkste conclusie uit deze literatuur is dat huurprijsregulering in het algemeen niet welvaartsbevorderend werkt vanwege verstoring van het mechanisme van aanbod en vraag.¹⁰ We zullen ons hier beperken tot buitenlandse empirische studies die de effecten van huurprijsregulering op verhuismobiliteit en daaraan gerelateerde effecten op woonwerkverkeer en arbeidsmarkt onderzoeken. Merk op dat bijna alle onderzoeken de effecten van huurprijsregelingen onderzoeken in een markt waar de meerderheid van de huren niet gereguleerd zijn (zoals in de Verenigde Staten, waar ongeveer twintig procent van de huren gereguleerd in steden die de huurprijs reguleren, zie Sims (2006). Linneman (1987), Gyourko en Linneman (1989), Rapaport (1992), Ault, Jackson en Sala (1994), Lind (2001), Simmons en Malpezzi (2006) en Munch en Svarer (2002) komen allemaal tot dezelfde conclusie: huurprijsregulering leidt tot een lagere verhuismobiliteit. Om het preciezer te verwoorden: hoe groter het verschil tussen de gereguleerde huisprijs en de hypothetische markthuwprijs, hoe lager de verhuismobiliteit van huishoudens. Om een voorbeeld te geven voor Denemarken: de woonduur in de meest gereguleerde huurmarkt is gemiddeld zes jaar langer dan in de minst gereguleerde huurmarkt.

Simmons en Malpezzi (2006) maken onderscheid tussen de voordelen van een gereguleerde huurprijs en de nadelen ervan *voor de huurders*. Het voordeel van een gereguleerde prijs is dat de prijs lager is dan de marktprijs.¹¹ Het nadeel is dat het huishouden niet de optimale hoe-

¹⁰ Enkele studies suggereren echter dat een milde vorm van huurprijsregulering welvaartsbevorderend werkt, zie voornamelijk, Arnott (2003) en Arnott en Igarishi (2000).

¹¹ Nagy (1997) laat zien dat in New York de gereguleerde prijs hoger is voor vergelijkbare appartementen bij het gaan wonen van de woning, maar lager is zes jaar later.

veelheid 'woningdiensten' consumeert: de woning kan te klein of te groot zijn. Verhuizen naar een beter bij de voorkeuren passende woning is echter niet goed mogelijk vanwege het vraagoverschot dat door de huurbeheersing in de hand wordt gewerkt. Kortom: huurbeheersing kan gemakkelijk leiden tot een woningmarkt die 'op slot' lijkt te zitten.

Vorenstaande internationale studies geven aanleiding tot de conclusie dat huurprijsregulering in de huizenmarkt negatieve effecten heeft op de verhuismobiliteit. Het is waarschijnlijk dat dit ook voor Nederland geldt. Gegeven de wens om lagere inkomensgroepen vooral in de huizenmarkt te subsidiëren, leidt dit tot de vraag of het mogelijk is subsidies in te voeren die de verhuismobiliteit niet verminderen. Een suggestie is om alleen huursubsidies te geven en de huurprijs aan de markt over te laten.¹² Indien die huursubsidie vooral afhangt van het inkomen van het huishouden, en minder sterk van de hoogte van de huur van de woning¹³, is het minder waarschijnlijk dat daardoor een sterk negatief effect op verhuismobiliteit zal optreden.

Huurprijsregulering kan via verminderde mobiliteit ook effecten hebben op de arbeidsmarkt. Het zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot langere pendelafstanden of -tijden. Onderzoek hiernaar heeft nog niet tot een eenduidig standpunt geleid (Krol en Svorny, 2005; Svarer, Rosholm, Munch, 2005). Empirisch onderzoek naar het effect van huurprijsregulering op de duur van werkeloosheid toont aan dat huurprijsregulering leidt tot verminderde kansen op het vinden van een baan in een andere regio maar de kansen op het vinden van een baan lokaal stimuleert (Svarer, Rosholm, Munch, 2005).

12 Recent onderzoek door Gibbons en Manning (2006) geeft echter aan dat in dat geval meer dan de helft van de subsidie aan de verhuurder toevalt, omdat de verhuurder in staat is bij bewoners met een huursubsidie de huur extra te verhogen. Bewoners met een huursubsidie blijken dus minder goed te zoeken naar vergelijkbare maar goedkopere woningen.

13 In Nederland hangt de huursubsidie mede af van de hoogte van de huur.

5 Conclusie

In het voorgaande zijn we ingegaan op enkele aspecten van de economische analyse van de woningmarkt, en in het bijzonder op de mobiliteit op deze markt. We hebben daarbij geconcludeerd dat het bestaan van transactiekosten, dat inherent verbonden is veranderingen in de woonconsumptie, de optimale allocatie bemoeilijkt en er toe leidt dat huishoudens niet altijd verhuizen als de huidige woning niet meer past bij hun voorkeuren, voorzichtiger zijn met het accepteren van een volgende woning en hun woonconsumptie waarschijnlijk wat naar boven bijstellen. Deze effecten worden vergroot door het ingrijpen van de overheid in de woningmarkt, in het bijzonder door de *overdrachtsbelasting* voor koopwoningen en de *huurprijsregulering* en de daarmee verbonden lange wachttijden in het huursegment van de markt.

Onze analyse maakt aannemelijk dat deze maatregelen in aanzienlijke mate verhuismobiliteit op de woningmarkt verminderen. Ze suggereert dat dit probleem deels verholpen kan worden door de overheidsmaatregelen die de doorstroming belemmeren op te heffen of te verzachten.

Onze analyse heeft overigens niet de bedoeling om te ontkennen dat er ook behoefte is aan nieuwbouw in sommige delen van de woningmarkt. Als de markt goed functioneert, zullen de signalen daarvoor in de vorm van prijzen die boven de bouwkosten liggen helderder klinken dan op een verstoorde markt het geval kan zijn. Het is vervolgens nog weer de vraag of de markt voor woningnieuwbouw ook vlot kan reageren op dergelijke prikkels want ook die markt lijkt – mede door een overvloed aan regelgeving – op slot te zitten. Analyse van dat probleem valt echter buiten het bestek van deze bijdrage.

Auteurs

Jan Rouwendal en Jos van Ommeren zijn verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. jrouwendal@feweb.vu.nl en jommeren@feweb.vu.nl.

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op door VROM gefinancierd onderzoek, zie Van Ommeren, 2006.

Literatuur

- AGV (1995), The effects of fiscal measures on mobility, housing market and labour market, mimeo.
- Belot, M. en Ederveen, S. (2005), Indicators of cultural and institutional barriers in OECD countries, CPB memorandum.
- Bingley, P., Walker, I. (2001), Rents and work: the implications of housing costs and housing benefits for work incentives in the UK, *Economic Journal*, 111, 86-103.
- Boehm, T.P. (1981), Tenure choice and expected mobility: a synthesis, *Journal of Urban Economics*, 10, 375-389.
- Chan, S. (2001), Spatial lock-in: do falling house prices constrain residential mobility?, *Journal of Urban Economics*, 49, 567-586.
- Clark, W.A.V., Heskin, A.D. (1982), The impact of rent control on tenure discounts and residential mobility, *Land Economics*, 58, 109-117.
- CPB (2006), Woning markteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB, 128, September 2006-10-05.
- Dietz, R.D., Haurin, D.R. (2003) The Social and Private Micro-Level Consequences of Homeownership, *Journal of Urban Economics*, 54, 401-450.
- EBC (2003), Structural factors in the EU housing markets, European Central Bank.
- European Central Bank (2003), Structural factors in the EU housing markets, March 2003.
- Genosove, D., Mayer, C.J. (2000), Loss aversion and seller behaviour: evidence from the housing market, University of Pennsylvania, Working Paper, March.
- Glaeser, E.L., Luttmer, E.F. (2003), The misallocation of housing under rent control, *American Economic Review*, 93, 1027-1046.
- Haurin, D. R. and H. L. Gill (2002), The impact of transaction costs and the expected length of stay on homeownership, *Journal of Urban Economics*, 51, 563-584.
- Hof, Koopmans and Teulings (2006), Een nieuw fundament; berging van publieke belangen op de woningmarkt, SEO, Amsterdam.
- Ioannides, Y.M. and K. Kan (1996), Structural estimation of residential mobility and housing tenure choice, *Journal of Regional Science*, 36, 3, 335-364.
- Kahneman, D., Knetsch, J.L., Thaler, R.H. (1990), Experimental tests of the endowment effect and the Coase theorem, *Journal of Political Economy*, 98, 1325-1348.
- Krumm, R.J. (1984), Household tenure choice and migration, *Journal of Urban Economics*, 16, 259-271.
- Linneman, P. (1987), The effect of rent control on the distribution of income among New York City renters, *Journal of Urban Economics*, 22, 14-34.
- Lundborg, P. and P. Skedinger (1999), Transaction taxes in a search model of the housing market, *Journal of Urban Economics*, 45, 385-399.
- Munch J.R. en Svarer (2002), Rent control and tenancy duration, *Journal of Urban Economics*, *Journal of Urban Economics*, 52, 3, 542-560.
- Nagy, J. (1995), Increased duration and sample attrition in New York City's rent controlled sector, *Journal of Urban Economics*, 38, 127-137.

- O'Sullivan, A. T.A. Sedon and S.M. Sheffin (1995), Property taxes, mobility, and homeownership, *Journal of Urban Economics*, 37, 107-129.
- Svarer, M, M Rosholm en J.R. Munch (2005), Rent control and unemployment duration, *Journal of Public Economics*, 89, 2165-2181.
- Rosenthal, S.S. (1988), A Residence Time Model of Housing Markets, *Journal of Public Economics*, 36, 87-109.
- Sims, D.P. (2006), Out of control: what can we learn from the end of Massachusetts rent control, *Journal of Urban Economics*, forthcoming).
- Turner, B., Malpezzi, S. (2003), A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, *Swedish Economic Policy Review*, 10, 11-56.
- Van Ommeren, J.N. and M. van Leuvensteijn (2005), New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility, *Journal of Regional Science*, 68:1-702.
- Van Ommeren, J.N. (2006), Verhuismobiliteit: een literatuurstudie naar belemmeringen tot verhuizen, in opdracht van VROM.
- Venti, S.F. and D.A. Wise (1984), Moving and housing expenditure: transaction costs and disequilibrium, *European Economic Review*, 20:7-243.
- VROM (2004), *Cijfers over Wonen, 2004, Feiten over mensen, wensen, wonen*, blz. 94.
- Weinberg, D.H., Friedman, J. & Mayo, S.K. (1981), Intraurban residential mobility: the role of transaction costs, market imperfections and household disequilibrium. *Journal of Urban Economics*, 9, 332-348.