

Woningmarkthervorming in breder perspectief

In 2010 verscheen het rapport 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt' van de SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (SER-CSED). Drie jaar later rijst de vraag wat er van deze hervorming terecht is gekomen. Een overzicht van de feitelijke ontwikkelingen draagt, aan de vooravond van Prinsjesdag 2013, bij aan een afwegingskader voor voorgenomen woningmarktbeleid.

HUGO PRIEMUS
Emeritus hoogleraar
aan de Technische
Universiteit Delft

Het SER-CSED-rapport wijst op de onwenselijk hoge hypotheekschuld, die ertoe leidt dat er weinig wordt afgelost. De betrokken huishoudens willen maximaal profiteren van de fiscale voordelen. Deze perverse prikkel moet worden weggenomen. SER-CSED constateert dat het huidige beleid lage- en middeninkomensgroepen stimuleert om te huren en hoge-inkomensgroepen om te kopen. Het overheidsbeleid tast de consumentensoevereiniteit aan ten aanzien van de keuze tussen kopen en huren. SER-CSED pleit voor een gelijke behandeling van huren en kopen: een eigendomsneutraal beleid. Zij hanteert vier uitgangspunten voor een nieuw woningmarktbeleid. Dit zijn: meer marktconformiteit op het terrein van wonen, beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid, neutraliteit tussen huren en kopen, en garanties voor lagere-inkomensgroepen.

Het SER-CSED-rapport schetst een transitietraject waarbij zowel de koop- als de huursector geleidelijk afkickt van fiscale en indirecte subsidies. Dat zou in een periode van dertig jaar moeten gebeuren. Stap voor stap zou in de koop-

sector het maximale aftrekpercentage van de hypotheekrente moeten dalen van 52 naar 30 procent, waarna de hypotheekrenteaftrek kan worden verplaatst van de inkomensbox (box 1) naar de vermogensbox (box 3).

SER-CSED streeft in de koopsector naar een forfaitaire standaardbijtelling (vier procent) voor het rendement over de eigen woning tegen een vast tarief (dertig procent) in box 3. Daarnaast onderscheidt SER-CSED een variant met een vrijstellingsbedrag van 200.000 euro. De SER-Commissie heeft een voorkeur voor deze variant, omdat in dat geval de initiële prijsdalingen op de koopwoningmarkt, blijkens uitkomsten van het CPB-woningmarktmodel, beperkt blijven: vijf tot tien procent. Zonder vrijstellingsbedrag zou de prijsdaling tweemaal zo hoog zijn. Het uitgangspunt van de eigendomsneutraliteit brengt SER-CSED ertoe om – als spiegelbeeld van het vrijstellingsbedrag van 200.000 euro – in de huursector een gloednieuwe objectsubsidie te introduceren van maximaal 2.400 euro per jaar.

SER-CSED bepleit een geleidelijke afschaffing van de overdrachtsbelasting, zodat er minder barrières voor verhuismobiliteit optreden. Daarnaast wil SER-CSED afschaffing van de fiscale vrijstelling voor kapitaalverzekeringen eigen woning.

Het woningwaarderingstelsel moet volgens SER-CSED plaatsmaken voor een marktconforme huur op basis van de WOZ-waarde, waardoor een redelijk rendement op de investering mogelijk wordt gemaakt. SER-CSED vindt dat ook aan een vrije huurmarkt enige beperkingen moeten worden opgelegd: maximering van de jaarlijkse huurverhoging van een bewoonde huurwoning, alsmede maatregelen voor de huisvesting van kwetsbare groepen om risicoselectie tegen te gaan.

Voor zowel huurders als eigenaren-bewoners met een laag inkomen moet een woontoeslag een woning van redelijke kwaliteit betaalbaar maken. Dit uitgangspunt operationaliseert het sociaal grondrecht wonen, in de Grondwet verankerd. Toepassing van een inkomensgebonden woontoeslag, niet afhankelijk van de woninghuur maar van het regionaal

gedifferentieerde mediane huurniveau, leidt ertoe dat aan de onderkant van de huurmarkt distributie van woonruimte van toepassing blijft. De markthuur brengt geen evenwicht. Dit laat ruimte voor urgentiecriteria en voorrangregels.

Afzonderlijke aandacht besteedt SER-CSED aan de woningcorporaties. Deze beschikken over een omvangrijk maatschappelijk gebonden vermogen. Dit vermogen moet worden ingezet voor de huisvesting van lagere-inkomensgroepen, het voorkómen van risicoselectie en voor de leefbaarheid van de woonomgeving. Twee institutionele varianten voor de woningcorporaties van de toekomst worden uitgewerkt: de 'integrale variant' (met een bestemmingsheffing op de vermogensgroei van woningcorporaties) en de 'splittingsvariant' (met een splitsing tussen feitelijke activiteiten van de woningcorporaties en het vermogen).

SER-CSED gaat ervan uit dat het investeren in huurwoningen voor zowel woningcorporaties als vastgoedbeleggers weer aantrekkelijk wordt, dankzij het marktgerichte huurbeleid. Ook commerciële verhuurders zullen als gevolg van de SER-CSED-voorstellen een stijging van hun vermogen ervaren. SER-CSED stelt voor om deze *windfall profits* af te romen via een eenmalige bestemmingsheffing.

SER-CSED beseft dat invoering van de voorgestelde hervorming in een kwetsbare woningmarkt extra riskant is. Het eerder genoemde transitietraject kan in 2011 worden aangekondigd en worden uitgevoerd vanaf 2016, in de hoop dat dan de Nederlandse woningmarkt over het dieptepunt heen is. SER-CSED maakt in de transitieperiode geen onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen. Zo zou worden voorkomen dat de woningmarkt na aankondiging van de hervorming verder op slot gaat.

SER-CSED gaat uit van een budgettair neutrale aanpak. Besparingen door het reduceren van de hypotheekrenteaftrek worden teruggedrukt naar een verlaging van de eerste inkomstenbelastingsschijf en een verhoging van de algemene heffingskorting. Uiteindelijk zou de welvaart voor alle inkomensgroepen toenemen met gemiddeld een half tot één procent bpp. De gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt zijn gunstig. In de SER-CSED-aanpak zijn geen bezuinigingsopgaven opgenomen – dat wijkt sterk af van de politieke actualiteit.

BELEIDSONTWIKKELINGEN SINDS 2010

De beide kabinetten-Rutte hebben een andere koers gekozen dan door SER-CSED (2010) is voorgesteld. De gepercipieerde noodzaak om de overheidsfinanciën te saneren heeft het gewonnen van de wens om tot een consistente hervorming van de woningmarkt te komen.

Het huidige kabinetsbeleid bevat ingrepen die SER-CSED geheel buiten beschouwing heeft gelaten, zoals veranderingen in de Gedragscode Hypothecaire Financiering, waarbij vanaf 1 juli 2010 de maximale *loan-to-value* (LTV) voor nieuwe hypotheekleningen daalde van 120 tot 106 procent en de maximale relatie tussen lening en jaarinkomen (*loan-to-income*) van 6× naar 4 à 4,5×. Het kabinet-Rutte II hanteert een annuïtaire aflossing in dertig jaar voor nieuwe hypotheekleningen. Enerzijds wordt hierdoor het verschil tussen insiders (bestaande hypotheekgevers) en outsiders (nieuwe hypotheekgevers) vergroot. Anderzijds daalt hierdoor het leenvermogen per huishouden aanzienlijk.

SER-CSED besteedde geen aandacht aan de rol van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). Het kabinet-Balkenende IV verhoogde in 2009 de maximale NHG-grens van 265.000 tot 350.000 euro. Hierdoor nam het marktaandeel van NHG-hypotheekleningen toe van circa vijftig tot circa tachtig procent. Het kabinet-Rutte II probeert de maximale NHG-grens nu stapsgewijze weer te verlagen.

Een hinderlijke complicatie is het optreden van hypotheekrentsoenering door *funding*-problemen van hypotheekbanken en een gebrek aan mededinging tussen hypotheekbanken. Volgens recente berichten zouden beleggers en kabinet dichtbij een akkoord zijn over een hypotheekinstituut (Broekhuizen en Verbraeken, 2013).

De reductie van de overdrachtsbelasting en de tijdelijke verhoging van de maximale NHG-grens konden de negatieve effecten van de aangescherpte hypotheekvoorwaarden en de hypotheekrentsoenering onvoldoende compenseren.

De SER-CSED-analyse zou anno 2013 moeten worden aangevuld met een analyse van de gevolgen van de inmiddels doorgevoerde en aangekondigde beleidsaanpassingen. Deze analyse zou ook rekening moeten houden met de kritiek van Conijn en Schilder (2012) op het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau, dat gebruikt wordt voor de doorrekening van vrijwel alle beleidsvoornemens op dit terrein. Volgens deze kritiek onderschat het CPB de vraaguitval bij stijgende huren.

Als het feitelijk gevoerde beleid van de kabinetten-Rutte I en II wordt beschouwd vanuit de vier uitgangspunten voor nieuw woningmarktbeleid die SER-CSED (2010) formuleerde, ontstaat het volgende beeld.

Meer marktconformiteit

De huren mogen na lange tijd omhoog met een percentage hoger dan de inflatie. Dit is een belangrijke stap naar meer marktconformiteit. De introductie van de verhuurdersheffing frustreert de prikkels voor woningcorporaties en vastgoedbeleggers om in huurwoningen te investeren: dat reduceert investeringen in de bouw van huurwoningen. In de koopsector bevordert de verlaging van de overdrachtsbelasting de marktwerking doordat verhuisbarrières worden gereduceerd. De verschillen in behandeling tussen nieuwe en bestaande hypotheekgevers tasten de marktwerking ernstig aan. De grotere rol van de Nationale Hypotheekgarantie beperkt de marktwerking. Per saldo brengt het thans gevoerde beleid niet méér marktconformiteit.

Beperken financiële risico's

De eerder genoemde verhoging van de NHG-grens reduceert de financiële risico's voor huishoudens. De aangescherpte hypotheekleningen beperken de financiële risico's voor banken en nieuwe hypotheekgevers. Voor bestaande hypotheekgevers worden de risico's nauwelijks beperkt.

De verhuurdersheffing is goed voor de rijksschatkist, maar beperkt de investeringsmogelijkheden voor corporaties. Zij trekken de huren van vrijkomende woningen extra omhoog (harmonisatie-ineens) om de verhuurdersheffing te kunnen bekostigen. Dit beperkt de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor woningzoekenden. Per saldo worden vooral de risico's voor aspirant-kopers verlaagd (door de grotere rol van de NHG, de aangescherpte hypotheekleningen en

de dalende woningprijzen), maar de substitutie van een vraag naar meer huurwoningen wordt niet met een groter aanbod van huurwoningen gehonoreerd. Bij zittende kopers neemt het risico op een restschuld toe. Financiële risico's voor bewoners worden per saldo niet beperkt. Vooral de risico's van banken worden beperkt: niet door SER-CSED genoemd, maar wél relevant.

Neutraliteit huren en kopen

Indirect worden de huurders van sociale huurwoningen getroffen, doordat de verhuurdersheffing wordt opgebracht via hogere huren. Door de reductie van de overdrachtsbelasting hebben mobiele eigenaren-bewoners een meevaller van 1,2 miljard euro per jaar. Van eigendomsneutraliteit is geen sprake. De verschillen tussen huren en kopen worden vergroot, evenals de verschillen tussen huurders in de gereguleerde sec-

tor (wél verhuurdersheffing) en die in de vrije sector (géén verhuurdersheffing), respectievelijk de verschillen tussen bestaande en nieuwe hypotheekgevers.

Garanties voor lagere inkomensgroepen

Het kabinet-Rutte II heeft in de sociale huursector inkomensafhankelijke huurverhogingen ingevoerd. Op de huurtoeslag is alleen maar bezuinigd. Voor zittende huurders zijn er redelijke garanties, maar mobiele huurders ervaren een scherpe inkrimping van de betaalbare huurwoningvoorraad. In de koopsector levert de NHG garanties voor lage-inkomensgroepen.

WONINGMARKTHERVORMING

Meer marktconformiteit

De doorrekening van de SER-CSED-voorstellen met behulp van het CPB-woningmarktmodel laat zien dat de woonconsumptie in de huursector zou toenemen.

De SER-Commissie verwacht dat er meer goedkope huurwoningen vrijkomen en dat de wachttijden voor deze huurwoningen dalen. Er zou een grotere vraag naar duurdere huurwoningen komen. Hier wrekt zich de overschatting in het CPB-model van de vraag naar woningen met een hoge huur. Het is veel aannemelijker dat de vraag naar goedkope huurwoningen groot blijft, zeker als een adequate woontoeslag zou worden ingevoerd.

In het CPB-model zijn geen overgangen van kopen naar huren vice versa opgenomen. Daardoor komt een substitutie van kopen naar huren niet in beeld die plaatsvindt door de financieel-economische crisis, door de aangescherpte hypotheekvoorwaarden, de hypotheekrantsoenering en de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Door deze substitutie neemt de vraag naar middeldure en dure huurwoningen toe. De verschuiving van de vraag van kopen naar huren zal door een marktconform beleid moeten worden ondersteund. De verhuurdersheffing werkt hier tegenin: hierdoor lopen investeringen in huurwoningen sterk terug.

Zoals eerder gemeld stelt SER-CSED in de variant met een vrijstellingsbedrag van 200.000 euro in de koopsector, ter compensatie in de huursector, een nieuwe objectsubsidie voor. In een sector waarin sinds 1995 geen algemene objectsubsidies voorkomen, past dit slecht bij het streven naar marktwerking. Inmiddels zijn de prijzen op de koopmarkt sinds 2008 met zo'n twintig procent reëel gedaald. De Nederlandsche Bank verwacht in 2013 en 2014 verdere prijsdalingen (DNB, 2013). De extra prijsdaling van koopwoningen die werd verwacht als geen vrijstelling wordt gegeven, heeft zich in feite al voltrokken. Daardoor kan van een vrijstellingsbedrag in de koopsector, en dus van een extra objectsubsidie in de huursector, worden afgezien.

Beperking financiële risico's

Woontoeslagen dienen, zoals ook SER-CSED voorstelt, te worden gekoppeld aan het wonen in een zelfstandige woning: een onvervalst *merit-good*-argument. Het instrument zou kunnen worden gekoppeld aan het huishoudeninkomen en een vermogenstoets – en niet aan de actuele huur –, zodat huishoudens gemotiveerd blijven om te zoeken naar een goedkopere woning.

Scope-verbreding

KADER 1

SER-CSED (2010) houdt zich nagenoeg exclusief bezig met de hervorming van de woningmarkt. Het plan Wonen 4.0 (Nederlandse Woonbond *et al.*, 2012) treedt in de voetstappen van de bevindingen van SER-CSED. Voor dit plan bestaat een breed maatschappelijk draagvlak.

Recent heeft de SER-Commissie Sociaal-Economische Aangelegenheden (SER-CSEA, 2013) duidelijk gemaakt dat er nauwe relaties bestaan tussen problemen op de woningmarkt, problemen op financiële markten en de pensioenvoorziening. Om een stabiele economie te bereiken, zullen deze problemen simultaan moeten worden aangepakt. Bovendien valt er niet aan te ontkomen dat de start van de woningmarkthervorming en de herkapitalisatie van banken (Basel 3) samenvallen met overheidsbezuinigingen van ongekende omvang. Inmiddels heeft het rapport van de commissie-Van Dijkhuizen (2012) verbanden gelegd tussen hervormingen van het belastingstelsel en die van de woningmarkt.

Het Voortgangsbericht Verkenning rol van institutionele beleggers bij hypothe-caire woningfinanciering (Van Dijkhuizen, 2013) legt een perspectiefrijke relatie tussen woningfinanciering en pensioenvoorziening. Dit gebeurt ook in het zes-stappenplan 'Naar een duurzame financiering van de woningmarkt' (Bartelsman *et al.*, 2012) van 22 zogeheten topeconomen.

Het wordt steeds duidelijker dat de hervorming van de woningmarkt niet in isolement kan worden beschouwd. Zo is het aanzienlijk reduceren van de hypotheek-renteaftrek niet alleen bedoeld om de woningmarkt te hervormen, maar ook en vooral om de financiële markten tot rust te brengen, de risico's voor banken en huishoudens te reduceren en het belastingstelsel te vereenvoudigen. Ook moet aandacht worden besteed aan de opgave om de rijksfinanciën op orde te brengen.

De hervorming van de woningmarkt moet parallel lopen aan vereenvoudigingen in het belastingstelsel en de hervorming van financiële markten waarvoor de commissie-Wijffels (2013) duidelijke lijnen heeft uitgezet. De maximale LTV zal op termijn moeten dalen van 105 via 100 naar 80. Hiervan gaat ook Dijsselbloem (2013) uit. Huishoudens zullen veel vaker dan vroeger hun start op de woningmarkt maken in een huurwoning en pas na een aantal jaren sparen de stap naar een koopwoning kunnen maken. Dit reduceert de risico's van banken en huishoudens aanzienlijk en past bij de mobiliteit van jonge huishoudens op woningmarkt en arbeidsmarkt. Als de hypotheekrenteaftrek structureel omlaag gaat, kunnen ook de inkomstenbelastingsschijven omlaag (Commissie-Van Dijkhuizen, 2012).

Het is van strategisch belang dat het instrument ‘woontoeslag’ op korte termijn wordt uitgewerkt en geconcretiseerd, zodat de betaalbaarheid voor arme huurders en eigenaren-bewoners wordt veiliggesteld als de huren op marktniveau worden gebracht. Een combinatie van woontoeslag en andere toeslagen kan worden overwogen.

Neutraliteit huren en kopen

Ten opzichte van het Woonakkoord tussen Rutte II, D66, ChristenUnie en SGP (Blok, 2013) verdient een eigendomsneutrale aanpak de voorkeur, waarbij nieuwe en bestaande hypotheeklen zo veel mogelijk identiek worden behandeld. Het dynamische huurbeleid, inmiddels ingezet, past daarbij. De extra huurinkomsten dienen niet te worden afgeroomd, maar beschikbaar te blijven voor investeringen. De verhuurdersheffing verstoort het evenwicht tussen huren en kopen. Een robuuste woontoeslag zou de relatie tussen inkomen en huurstijgingen overbodig maken. Als er in de sfeer van het wonen een grote bijdrage wordt gevraagd aan het op orde brengen van de rijksfinanciën, is een eigendomsneutrale bezitsbelasting te prefereren boven een verhuurdersheffing (Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010).

Garanties voor lagere-inkomensgroepen

Vrijemarkthuren zijn regionaal sterk gedifferentieerd: hoe meer bereikbare banen, des te hoger het niveau van vrijemarkthuurlen of marktprijs. Deze regionale verschillen verklaren dat commerciële vastgoedbeleggers wél investeren in huurwoningen in de Randstadsteden, maar niet in perifere provincies.

Ook in een marktgeoriënteerd systeem zullen commerciële marktpartijen risicoselectie toepassen en niet investeren in economisch minder aantrekkelijke regio's, woningen voor risikant geachte doelgroepen, krimpgebieden en probleembuurten. Woningcorporaties zullen als toegelaten instellingen ook in een marktgeoriënteerd stelsel zich niet mogen inlaten met risicoselectie en zich, conform letter en geest van de Woningwet, bij voorrang moeten richten op doelgroepen die onvoldoende bediend worden door commerciële aanbieders.

Woningcorporaties

Gezien de kosten van specifieke sociale taken kan het rendement van corporaties gemiddeld lager zijn dan dat van commerciële marktpartijen. De huidige achtervang door Rijk en gemeenten van de WSW-borging van corporatieleningen leidt tot een relatief lage rente. Dit voordeel wordt nu beschouwd als staatssteun, maar kan in een marktgeoriënteerd huurstelsel ook worden gezien als een vergoeding voor de uitvoering van sociale taken. Het *level playing field* tussen woningcorporaties en vastgoedbeleggers kan zo worden gewaarborgd.

De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties zou een mooie combinatie kunnen maken van de integrale variant en de splitsingsvariant die SER-CSED (2010) suggereerde: behoud van de bestemmingsplicht van overschotten van woningcorporaties – uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting –, gecombineerd met een scherper inbedding in nationale en decentrale publieke kaders, een scherper intern toezicht, een grotere efficiency en een sterkere focus van woningcorporaties op kerntaken.

Gemeente en corporaties zouden periodiek prestatieovereenkomsten kunnen sluiten over de minimale omvang

van de betaalbare kernvoorraad en de mate waarin vrijkomende huurwoningen (circa acht procent van alle corporatiewoningen per jaar) voor de doelgroep van beleid beschikbaar blijven.

CONCLUSIES

Op grond van de kritiek van Conijn en Schilder (2012) kan een streep worden gezet door de uitkomsten van de doorrekening van het CPB van de voorstellen van SER-CSED (2010). Echter, het door de SER-CSED geschetste eindbeeld van de woningmarkt omstreeks 2040 en het transitiepad daarheen staan nog steeds grotendeels overeind.

Voorlopig functioneert de Nederlandse woningmarkt slecht. Er zijn nu vele bouwstenen, het SER-CSED rapport (2010) voorop, voor een structurele hervorming van de woningmarkt die op termijn wenkende perspectieven biedt. Om de woningmarkt in beweging te krijgen zullen politici nu moeten bewegen.

LITERATUUR

- Bartelsman, E. et al. (2012) *Naar een duurzame financiering van de woningmarkt*. Plan van aanbeveling op vu-nl.academia.edu, februari.
- Blok, S.A. (2013) *Woonakkoord van het kabinet met D66, ChristenUnie en SGP*. Brief aan de Tweede Kamer, 2013-000096414.
- Boelhouwer, P.J. (2008) Het paard achter de wagen spannen. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 14(4), 14–16.
- Broekhuizen, K. en H. Verbraeken (2013) Kabinet sluit akkoord met beleggers. Pensioenfondsen stappen in hypotheekinstituut. *Het Financieel Dagblad*, 28 augustus.
- Commissie-Van Dijkhuizen (2012) *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*. Den Haag: Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen.
- Commissie-Wijffels (2013) *Naar een stabiel en dienstbaar bankwezen*. Den Haag: Commissie Structuur Nederlandse Banken.
- Conijn, J. en F. Schilder (2012) *De vraag naar woondiensten en de betaalbaarheid in de huursector*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Dijkhuizen, C. van (2013) *Voortgangsbericht verkenning rol van institutionele beleggers bij hypothecaire woningfinanciering*. Tweede Kamer, 2013-000096414.
- Dijsselbloem, J.R.V.A. (2013) *Kabinetsvisie Nederlandse bankensector*. Brief aan Tweede Kamer, FM/2013/1511M.
- DNB (2013) *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten*. Den Haag: De Nederlandsche Bank.
- Nederlandse Woonbond, Vereniging Eigen Huis, Aedes Vereniging van woningcorporaties en NVM/VBO Makelaars/Vastgoed Pro (2012) *Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*. Plan van aanbeveling op www.nvm.nl.
- SER-CSEA (2013) *Nederlandse economie in stabielere vaarwater. Een macro-economische verkenning*. Den Haag: SER-Commissie Sociaal-Economische Aangelegenheden.
- SER-CSED (2010) *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag: SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.
- Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen (2010) *Rapport van de Werkgroep Brede Heroverwegingen. Deel 4. Wonen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.