



Het is essentieel dat hervormingen gefaseerd en gedoseerd worden doorgevoerd (Foto: David Rozing/Hollandse Hoogte)

VAN VERZORGINGS-STAAT NAAR MARKTARRANGEMENT

Het functioneren van de woningmarkt verbeteren en tegelijkertijd 20% besparen op de overheidsuitgaven voor het woningmarktbeleid. Dat is de inzet geweest van de ambtelijke werkgroep Wonen als onderdeel van de Brede Heroverwegingen. De vraag is of de voorstellen van de werkgroep ook daadwerkelijk leiden tot een bloeiende woningmarkt. Een analyse.

DOOR LEO GERRICHAUZEN DIRECTEUR GERRICHAUZEN EN PARTNERS

FOTOGRAFIE HOLLANDSE HOOGTE

De woningmarkt is ondoelmatig, disfunctioneert, is het vergeten hervormingsdossier. De laatste maanden verschijnt rapport na rapport – van het CPB, de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER, de VROM-raad – waarin dit wordt betoogd. Het urgentiegevoel van hervorming van de woningmarkt is vergroot door de recessie en de sterk opgelopen staatsschuld. Er is een noodzaak om te bezuinigen op de overheidsuitgaven en de woningmarkt lijkt daarvoor aantrekkelijke mogelijkheden te bieden. Waar in de jaren tachtig nog de klassieke instrumentenkoffer met object- en subjectsubsidies werd ingezet, worden thans overheidsinterventies op de woningmarkt steeds meer als verstorend gezien. Vooral economen hameren op het belang van het vergroten van de marktwerking in de huursector en het verminderen van de fiscale stimulansen in de koopsector. De ambtelijke werkgroep Wonen – onderdeel van de Brede Heroverwegingen – heeft daarom bij haar opdracht ‘identificeer besparingen van tenminste 20% (dat is € 2,5 miljard per 2015) op het woningmarktbeleid’ gezocht naar hervormingen die het functioneren van de woningmarkt verbeteren en de publieke belangen effectiever en efficiënter borgen.

In dit artikel ga ik in op de voorstellen van de ambtelijke werkgroep Wonen en beschrijf ik een aantal aspecten dat naar mijn mening in het rapport onderbelicht blijft.

ONDOELMATIGHEDEN VAN DE WONINGMARKT

De ambtelijke werkgroep signaleert ondoelmatigheden op de huurmarkt, bij woningcorporaties en op de koopmarkt. Op de huurmarkt betalen huishoudens met relatief hoge inkomens minder dan de markthuur (berekend op 4,5% van de WOZ-waarde) voor woningen in de sociale huursector. De werkgroep noemt dit een ‘impliciete subsidie’. De huurregulering houdt weinig rekening met de gewildheid van de woning. ‘Voor het borgen van de beschikbaarheid is het niet nodig om mensen gesubsidieerd op de duurste plekken te laten wonen’. Verder worden lage inkomens gestimuleerd een woning te bewonen met een te hoge huur: van de huur tussen een standaardhuurniveau (de kwaliteitskortingsgrens) en een bovengrens (de aftoppingsgrens) komt voor lage inkomens 25% voor eigen rekening, terwijl de overheid via de huurtoeslag 75% betaalt.

De werkgroep vindt het ondoelmatig dat woningcorporaties lagere huren vragen dan de huurprijsregulering toestaat. Daarnaast hebben corporaties grote vrijheid om een eigen afweging te maken waar ze wel en niet onrendabel investeren. Checks en balances ontbreken. Matching tussen corporaties komt moeizaam van de grond.



De ondernemingszin van corporaties moet beter benut
(Foto Bert Spiertz / Hollandse Hoogte)

Onduidelijk is of corporaties het maatschappelijk maximale uit hun vermogen halen. Bij de koopmarkt vraagt de werkgroep zich af waarom het eigenwoningbezit fiscaal gestimuleerd zou moeten worden. De fiscale subsidie stimuleert eigenaarbewoners langdurig een hoge eigenwoningsschuld aan te houden met bijbehorende risico's. De overdrachtsbelasting beperkt de doorstroming en de arbeidsmobiliteit.

De werkgroep komt op basis van de ondoelmatigheden tot een plan van aanpak voor de woningmarkt:

- Breng de huurprijsregulering in lijn met de gewildheid van de woning, zonder hierbij de betaalbaarheid voor lage inkomens uit het oog te verliezen.
- Richt de impliciete en expliciete subsidies op de huurmarkt meer op de lage inkomens.
- Bevorder een betere aanwending van het vermogen van de woningcorporaties.

- Beperk de omvang van de fiscale subsidies en pak de fiscale regels aan die het aflossen van hypotheekschuld onaantrekkelijk maken.
- Vorm de overdrachtsbelasting om naar een belasting op bezit.

VIJF SCENARIO'S

De aanpak van de woningmarkt wordt uitgewerkt in elf modules die zijn samengevoegd tot vijf scenario's:

- Hervorming van koop- en huurmarkt binnen bestaande structuren. In de huursector betalen inkomens van meer dan € 33.000 een markthuur. De maximale huur weerspiegelt de gewildheid van de woning door een koppeling met de WOZ-waarde. In de koopsector is de hypotheekrente aftrekbaar alsof de hypotheek een annuïtair aflossingsschema heeft. Woningcorporaties maken prestatieafspraken en verevenen ten gunste van arme corporaties. Deze variant bespaart € 3 miljard in 2015 en € 6,5 miljard in 2020.
- Ander systeem voor de huursector. De huur correspondeert met de

schaarste van de woning: de maximale huur bedraagt 4,5% van de WOZ-waarde. De betaalbaarheid wordt gewaarborgd door verhoging en verlenging van de huurtolslagtabel. De eigen bijdrage bij huren boven een standaardniveau wordt aangescherpt. De extra huuropbrengsten worden door een bezitsbelasting naar de schatkist geleid. Deze variant bespaart € 3 miljard in 2015 en € 7 miljard in 2020.

- Ander systeem voor koopsector. De eigen woning wordt door verhuizing van box 1 naar box 3 gelijk behandeld als andere vormen van vermogen. Omdat de eigen woning ook een consumptiekarakter heeft, is er een drempel en een procentuele

DE KUDDE VAN ONDERZOEKERS EN BELEIDSMAKERS BESCHRIJFT STEEDS DEZELFDE KWALEN VAN DE WONINGMARKT

vrijstelling voor de belastbare woz-waarde in box 3. Deze variant levert bij aannames voor de vrijstellingen en de duur van de overgangperiode een besparing op van € 5 miljard in 2015 en € 11 miljard in 2020.

D Hervorming van zowel koop- als huursector buiten bestaande structuren. Deze variant is een combinatie van variant B en C. Dit levert een besparing op van € 6 miljard in 2015 en € 13 miljard in 2020.

E Hervorming koopmarkt door defiscalisering, huurmarkt tevens hervorming. Deze variant komt voor de huursector overeen met variant B. In de koopsector wordt de eigen woning gedefiscaliseerd. Eigenaarbewoners kunnen de hypotheekrente niet meer aftrekken maar worden ook niet belast voor de waarde van de eigen woning in de inkomstenbelasting. Uitgaande van een overgangperiode van 30 jaar bespaart deze variant € 4 miljard in 2015 en € 8 miljard in 2020.

EEN VERGELIJKING VAN DE SCENARIO'S

In een bijlage van het rapport worden de modules waaruit de scenario's zijn opgebouwd, vergeleken op een aantal criteria. Daarbij vallen enkele zaken op:

- Alle maatregelen in de huursector hebben een negatief effect op de inkomenssegregatie. Zoals de werkgroep schrijft 'het risico is dat in minder gewilde wijken met vooral goedkope huurwoningen meer inkomenssegregatie ontstaat, omdat lage inkomens meer op deze wijken zijn aangewezen.'
- Alle maatregelen in de koopsector hebben een negatief effect op investeringen in woningbouw. 'Een afname van de aantrekkelijkheid van geld lenen, kan leiden tot minder investeringen.'
- Alle voorgestelde maatregelen hebben een negatief effect op de koopkracht van kopers en huurders. De koopkrachtdaling is voor huurders het grootst in variant B (-4,75%) en voor kopers in variant C (-6%).

BEZITSBELASTING

In de voorstellen van de werkgroep speelt een bezitsbelasting een centrale rol. De huidige

overdrachtsbelasting fungeert als een belasting op verhuizen. Het vervangen van de overdrachtsbelasting door een algemene bezitbelasting neemt deze drempel om te verhuizen weg en zorgt tegelijkertijd voor behoud van inkomsten van het rijk. Bij de bezitsbelasting wordt bij huurwoningen uitgegaan van de markthuur, ook als corporaties een lagere huur vragen. Naast de bezitsbelasting wordt een specifieke heffing op het vermogen van corporaties overwogen. De ambtelijke werkgroep schrijft hierover 'de invoering van de integrale vennootschapbelasting bij corporaties heeft de juridische mogelijkheden van een specifieke heffing bij corporaties verkleind'.

EEN BETER FUNCTIONERENDE WONINGMARKT?

Leiden deze voorstellen daadwerkelijk tot een beter functionerende woningmarkt? Ik heb daar mijn twijfels bij. De kudde van onderzoekers en beleidsmakers beschrijft steeds dezelfde kwalen van de woningmarkt. Dit doen zij door de ideale markt te vergelijken met de huidige praktijk. De tekortkomingen worden daardoor uitvergroot en de prestaties blijven onderbelicht. In Nederland is de woningmarkt veel sterker gereguleerd dan in bijvoorbeeld Spanje en de VS. Dat leidt weliswaar tot fricties, maar behoedt ons ook voor extreme cycli met alle daarbij horende destructie. De ongekende omvang van de varkenscyclus in Spanje en de VS heeft zelfs wereldwijd effecten, zo is gebleken.

Daarnaast overschatten de rapportenschrijvers de kenbaarheid en maakbaarheid van de woningmarkt. De uitvoerbaarheid van de voorstellen is weerbarstig, juist gelet op de lange overgangperiode en de grote onzekerheid over de toekomst. Behalve de onzekerheden over de ontwikkeling van de wereld-economie is ook onzeker wat de gedragsgevolgen zijn van koopkrachteffecten en dalende woningprijzen. De Amerikaanse vastgoedeconomen Akerlof en Shiller wijzen op de effecten van zichzelf versterkende terugkoppelingsmechanismen van consumentenver-

trouwen. Zij stellen dat deze vertrouwensmultiplier door macro-economen onderschat wordt. Wat het psychologische effect is van de voorspelde koopkrachtdaling en de daling van de huizenprijzen (in de meest ingrijpende varianten 12%) op het consumentenvertrouwen en het consumentengedrag, is nauwelijks voorspelbaar. Dat geeft zelfs het CPB toe als het stelt ‘de op empirie gebaseerde kennis van gedragsreacties is op onderdelen beperkt’. Op grond hiervan lijkt mij enige bescheidenheid gepast in het voorspellen van de effecten van vergaande voorstellen.

De werkgroep gaat er van uit dat alle maatregelen waarbij de marktwaarde van de woning in de huur tot uitdrukking komt (via het woningwaarderingstelsel of door koppeling van de huur aan de WOZ-waarde) tot gevolg hebben dat huurwoningen in gewilde gebieden bewoond gaan worden door mensen die daar graag willen wonen en daar extra huur voor over hebben. Door de hogere huren zullen mensen met hogere inkomens vaker doorverhuizen naar vrije sectorhuurwoningen of koopwoningen. De werkgroep stelt dat als gevolg hiervan de wachtlijsten voor huurwoningen verdwijnen. Hier wordt voorbijgegaan aan de sociaal-culturele aspecten van het wonen. De keuze van een woonplaats wordt niet alleen bepaald door financiële aspecten, maar ook door sociale aspecten, de aanwezige werkgelegenheid e.d. De mogelijkheid om hogere huren te vragen maakt het voor verhuurders aantrekkelijker in woningen te investeren, zo stelt de werkgroep. Opvallend is dat hierbij volledig wordt uitgegaan van een aanbodmodel. Er is niet nagegaan of er ook vraag is naar woningen met dergelijke hogere huren. De als ‘markthuur’ aangeduide huurprijs is feitelijk geen markthuur, maar een huur waarbij het voor verhuurders interessant is om woningen te verhuren.

De bezitsbelasting is een bedrieglijk fenomeen. Nederland kent op dit moment al een bezitsbelasting, namelijk de WOZ. In het rapport wordt nergens duidelijk hoe de nieuwe bezitsbelasting zich verhoudt tot de WOZ. Gaan huurders en eigenaren dubbel betalen, namelijk aan de gemeente en aan het rijk? Voor eigenaarbewoners wordt uitgegaan van een tarief van 0,45% van de WOZ-waarde. Eigenaarverhuurders betalen een hoger tarief ‘om extra huuropbrengsten door te geleiden naar de schatkist’. De bezitsbelasting is in feite een huurbelasting, te betalen door huishoudens met inkomens boven € 33.000,-. Door de ambtelijke werkgroep wordt over de bezitsbelasting opgemerkt: ‘Aandachtspunt is dat deze belasting een negatief effect kan hebben op de investeringscapaciteit van corporaties in krimpgebieden’. Maar wat als krimpgebieden een groot deel van Nederland omvatten? De werkgroep stelt in feite een centraal geleid huurbeleid voor dat de markt imiteert. Echter, om de woningmarkt werkelijk beter te laten functioneren is juist regionale differentiatie en flexibiliteit nodig.

In het rapport wordt gesproken over het scheefwonen in de huursector, maar wordt dit vervolgens slechts zeer summier gekwantificeerd. Recente onderzoeken laten zien dat aanzienlijke aantallen huishoudens in de huursector reeds te kampen hebben met hoge woonquotes onder andere door structureel stijgende energieprijzen. De voorgestelde maatregelen zullen grote gevolgen hebben voor deze huishoudens.

Tenslotte wordt in het rapport de rol van woningcorporaties te eenzijdig belicht. Corporaties worden gereduceerd tot uitvoeringsorganisaties van het overheidsbeleid. Het potentiële ondernemerschap van corporaties wordt niet benut. Voorbij wordt gegaan aan de activeringsfunctie van corporaties op de woningmarkt: de rol die zij kunnen spelen in het bevorderen van de doorstroming, het mobiliseren van ouderen en dergelijke. Anders gezegd, hoe kan het vermogen van corporaties

zodanig worden ingezet dat de woningmarkt weer in beweging komt. De voorstellen van de VROM-raad voor een investeringsfonds sluiten daar beter bij aan.

HET VERVOLG: VIA POLITIEKE PARTIJEN NAAR EEN COALITIEAKKOORD
De vraag is hoe het nu verder gaat met de hervorming van de woningmarkt. De politieke kosten en baten maken er een mineenveld van voor politieke partijen. De baten zijn diffuus en komen toekomstige generaties ten goede. De kosten komen specifiek bij de huishoudens neer die hun hypotheekrenteaftrek zien verminderen of hun huur stijgen. Daartegenover staat dat de economische crisis een groot urgentiegevoel heeft veroorzaakt en dat in grote lijnen overeenstemming is over de grootste knelpunten op de woningmarkt. Aangezien veranderingen in de hypotheekrenteaftrek voor het CDA, de VVD en de PVV bijna ononderhandelbaar zijn, lijken de bezuinigingen op de korte termijn voornamelijk in de huursector te kunnen worden gerealiseerd. De vraag is of dat daadwerkelijk zal leiden tot een doelmatige en rechtvaardige woningmarkt. Voor het hervormen van de woningmarkt staan veel lichten op groen, maar de hervorming is een complexe operatie waar ook het fiscale stelsel in betrokken moet worden.

KEUZES MAKEN
Sinds begin jaren 80 vindt er binnen de volkshuisvesting een stapsgewijze verschuiving plaats van een verzorgingsstaat met een breed bereik naar een gedereguleerd marktarrangement. Een verdere hervorming van de woningmarkt is nodig en bezuinigingen om de staatsschuld te verkleinen zijn onontkoombaar. De voorstellen van de ambtelijke werkgroep bevatten veel elementen die – bij een zorgvuldige toepassing – leiden tot noodzakelijke bezuinigingen en acceptabele gevolgen. Echter de praktijk is weerbarstig en de baten van de voorstellen zijn onzeker. Daarom is het essentieel dat de hervormingen gefaseerd en gedoseerd worden doorgevoerd. Bij de nadere uitwerking van de voorstellen moet meer rekening worden gehouden met de regionale differentiatie. Niet heel Nederland heeft de problemen van de Amsterdamse woningmarkt. Ook de ondernemingszin van corporaties moet beter benut. Bij alle kritiek die mogelijk is, doen zij ook veel goed. Tenslotte dreigt het gevaar dat de huursector wordt aangepakt terwijl de koopsector ongemoeid wordt gelaten. Er is veel politiek leiderschap nodig om de hervorming op een rechtvaardige wijze aan te pakken. ■

Met dank aan Pieter van Haeften en Erik van den Oord

Bronnen

- Ministerie van Financiën (2010) Rapport brede heroverwegingen - 4. Wonen, Den Haag.
- VROM-raad (2010) Stap voor Stap; Naar hervorming van het woningmarktbeleid, Advies 077, Den Haag.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010) Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2010) Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, Den Haag.
- G.A. Akerlof and Robert J. Shiller, Animal spirits, How human psychology drives the economy and why it matters for global capitalism, Princeton 2009 Zie ook Robert J. Shiller Irrational exuberance, New York 2005