

Grondslagen woonbeleid 2017–2021

Het woonbeleid van het Kabinet-Rutte II is weliswaar grotendeels volgens de lijnen van het Woonakkoord (2013) uitgevoerd, maar een aantal hardnekkige problemen teistert de woningmarkt in 2017. Dat kan en moet anders. Hugo Priemus blik vooruit.

HUGO PRIEMUS

Emeritus hoogleraar volkshuisvesting Technische Universiteit Delft

De PvdA is volop medeplichtig aan het woonbeleid dat Stef Blok (VVD) sinds 2013 heeft gevoerd. Dat beleid is vormgegeven en uitgevoerd, grotendeels conform het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012) van VVD en PvdA, en het Woonakkoord (2013) van de coalitiepartners met D66, ChristenUnie en SGP.¹

Als we de woonparagrafen van de verkiezingsprogramma's van VVD en PvdA voor de komende regeerperiode met elkaar vergelijken, wordt duidelijk hoezeer het Woonakkoord voor beide partijen een procrustesbed is geweest.

De VVD streeft een verlaging van de liberalisatiegrens na van € 710 tot hooguit € 600 per maand, bij een gelijkblijvende definitie van de doelgroep van beleid. Dat zou een sterk toemend tekort aan betaalbare corporatiewoningen met een gereguleerde huur betekenen. Voorts wil de VVD als enige politieke partij dat de verhuurderheffing (thans: € 1,7 miljard op jaarbasis) wordt verhoogd. En de huurders van corporatiewoningen krijgen een kooprecht. In combinatie leiden deze maatregelen tot een verdere onttakeling van het corporatiestelsel.

De PvdA wil de verhuurderheffing transformeren tot een Rijksfonds voor het Wonen, waarvan de functie niet geheel duidelijk is. De woonparagraaf van het verkiezingsprogramma van de PvdA baseert zich op drie ankerpunten: toegankelijkheid, betaalbaarheid en zeggenschap. Het klassieke uitgangspunt 'kwaliteit' doet niet mee. Het programma introduceert regionale quota voor betaalbare huurwoningen, inkomensafhankelijke huren en een normering van huurquotes waarbij verschillen in woonkwaliteit nauwelijks een rol spelen. Wind (2016: 54) spreekt van 'visionaire voorstellen' om huren betaalbaar te maken.² In dat kader typeert het PvdA-verkiezingsprogramma de huurtoeslag als een 'te weerbarstig' instrument en schaft dit instrument af, daarmee het kind met het badwater weggooiend. Een veel zinniger uitgangspunt is, om de huren van corporatiewoningen te differentiëren naar bouwtechnische, woontechnische en energetische kwaliteit, woninggrootte, woonvorm, woonomgeving en locatie. De exploitatie van sociale huurwoningen kan dan – binnen bepaalde kaders – grotendeels marktconform zijn (zie SER-CSED, 2010).³ De huurtoeslag, te

differentiëren met het huishoudeninkomen en de gemiddelde huurhoogte van gereguleerde huurwoningen in de regio, dient de betaalbaarheid van het wonen ook voor lage-inkomensgroepen te borgen. Daar waar inkomens in het wonen worden herverdeeld, is dat de exclusieve taak voor de rijksoverheid, c.q. de Belastingdienst en niet voor de woningcorporaties.

Actuele problemen op de woningmarkt

Noch het VVD-verkiezingsprogramma 2017–2021, noch dat van de PvdA biedt een bruikbare grondslag voor het woonbeleid in de komende jaren. Dat beleid zal toch moeten inspelen op de problemen die zich thans op de woningmarkt manifesteren, zoals:

- ▶ Grote betaalbaarheidsproblemen en huurschulden in de gereguleerde huursector door de introductie van verhuurderheffing en extra inkomensafhankelijke huurverhogingen. Ongeveer 700.000 à 800.000 huishoudens in deze sector leven onder de armoedegrens.⁴ De rekening van de financiële-economische crisis is voor een groot deel door huurders betaald. Mede door het ECB-beleid was de rente laag en daalden de kosten voor bewoner-eigenaren, terwijl de huren explodeerden.
- ▶ Een gebrek aan investeringen in nieuwe woningen, waardoor vooral aan de onderkant van de woningmarkt grote tekorten en wachttijden zijn ontstaan. Dat geldt vooral voor de stedelijke woningmarkten: steden zijn als woon- en werklocaties populairder dan ooit. Dit tekort aan investeringen hangt samen met de introductie van de verhuurderheffing en de overdracht van verantwoordelijkheden voor de woningbouwprogrammering van Rijk naar gemeente.
- ▶ Een tekort aan zowel goedkope als middeldure huurwoningen, waardoor een extra spanning is ontstaan tussen relatief flexibele arbeidsmarkten en de rigide, door het eigenwoningbezit gedomineerde woningmarkt (Boumeester en Dol, 2016).⁵
- ▶ Achterblijvende investeringen in de woningvoorraad waardoor de ambities inzake het tempo van de energietransitie op geen stukken na worden gehaald.
- ▶ Het ontbreken van een gelijk speelveld tussen sociale huur, markthuurstuur en koopsector, waarbij de kosten van de exploitatie van sociale huurwoningen onevenredig hoog zijn (verhuurderheffing) en de netto kosten voor bewoner-eigenaren onevenredig laag (hypotheekrenteaf trek). Wie een sociale huurwoning weet te transformeren tot een commerciële huurwoning, raakt verlost van de verhuurderheffing en maakt een aanzienlijke vermogenswinst. Wie een huurwoning weet te transformeren tot een koopwoning, maakt een financiële klapper door het nog steeds aanzienlijke prijsverhogende effect van de hypotheekrenteaf trek.
- ▶ Sinds 2013 stijgt de hypotheekschuld weer, dankzij de extra lage hypotheekrente.⁶
- ▶ De huisvesting van statushouders is slecht geregeld.
- ▶ Door de introductie van het passend toewijzen (per 1 januari 2016) wordt feitelijk voorgesorteerd op een verlaging van de liberalisatiegrens naar de zogeheten aftoppingsgrens (circa € 600 per maand).
- ▶ Ten slotte is de corporatiesector terechtgekomen in een centralistische, bureaucratische beleidsomgeving. De herziening van de Woningwet is een huzarenstukje van minister Blok, maar de toegepaste maatregelen die een antwoord zijn op de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2013)⁷ schieten deels hun doel voorbij. Met name het krampachtig vasthouden aan het scheefheidsframe ter bestrijding van goedkope en dure scheefheid, leidt tot stigmatisering en segregatie van de sociale huursector. In de corporatiesector is de goedkope scheefheid tussen 2009 en 2015 ingekrompen van 661.300 tot 409.800, terwijl de dure scheefheid krachtig is toegenomen (van 140.600 naar 317.000).⁸

Grondslagen voor het woonbeleid 2017–2021

De voorgaande analyse brengt ons bij het specificeren van een aantal grondslagen voor het woonbeleid in de komende regeerperiode. Wij sluiten aan bij CSED-SER (2010) die de volgende redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt noemt⁹:

- ▶ rechtvaardigheidsoverwegingen;
- ▶ bescherming van huurders t.o.v. verhuurder;
- ▶ kwaliteit open ruimte;
- ▶ wonen als *merit good*.

En we volgen CSED-SER (2010) bij het formuleren van uitgangspunten voor een nieuwe woningmarkt:

- ▶ meer marktconformiteit op het terrein van wonen;
- ▶ beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid;
- ▶ neutraliteit tussen huren en kopen;
- ▶ garanties voor lagere inkomensgroepen.

Dat brengt ons bij de volgende grondslagen voor het woonbeleid in de volgende regeerperiode:

- 1 Herziening van de *huurtoeslag*, waardoor de woningen in de sociale huursector weer betaalbaar worden voor de doelgroep van beleid. De Belastingdienst dient het huishoudeninkomen te controleren *voordat* een huurtoeslag wordt toegekend. Overwogen moet worden om de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk te maken van het gemiddeld niveau van gereguleerde huren in de regio, en niet van de huur van de woning die het huishouden bewoont. Zo ontstaat een regionale differentiatie van netto-huren; de armoedegrens bepaalt de bovengrens van acceptabele huurniveaus.
- 2 Invoeren van de *huursombenadering* (is reeds per 1 juli 2017 gepland), waardoor de relatie tussen huur en woningkwaliteit (inclusief locatie) wordt versterkt.
- 3 Afschaffen van de *verhuurderheffing* en afschaffen van *inkomensafhankelijke huurverhogingen*. Wel kan een formule worden overwogen waarbij eigenaren van woningen met een gereguleerde huur de rijksuitgaven aan de huurtoeslag gedeeltelijk meefinancieren. Deze verhuurders profiteren immers indirect van dit beleidsinstrument.
- 4 Herintroductie van een actieve rol van het Rijk in de programmering van investeringen in nieuwbouw en voorraad. Richtpunten hierbij zijn de gemeten omvang van de doelgroep van beleid (Socrates-model) en de ontwikkeling van de woningbehoefte (inclusief internationale migratie). Rijk, provincies en gemeenten dienen de programmering vast te stellen, te monitoren en te relateren aan de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. De nieuwbouwprogrammering omvat ook de ontwikkeling van markthuuroningen en koopwoningen.

Het energieakkoord definieert de minimaal acceptabele energetische kwaliteit van de woningvoorraad.
- 5 Het huidige beleid inzake de reductie van de hypotheekrenteaf trek gaat uit van een zeer geleidelijk tempo. De hoogte van de maximale schijf (52%) voor de inkomstenbelasting neemt per jaar met 0,5%-punt af, totdat een niveau van 38% is bereikt. Een strategische stap zou worden gezet als het reductietempo zou verdubbelen (naar 1%-punt per jaar) en, zodra het niveau van 30% zou zijn bereikt, als de hypotheekrenteaf trek zou worden verplaatst van de inkomensbox naar de vermogensbox.
- 6 Een zodanige hervorming van het huisvestingssysteem dient te worden doorgevoerd (zonder abrupte schokken) dat een *gelijk speelveld* ontstaat *tussen sociale huursector, markthuursector en eigen-woningsector*. Dit vergt een zoveel mogelijk eigendomsneutraal woonbeleid waarbij de verhuurderheffing verdwijnt, de hypotheekrenteaf trek

wordt afgebouwd (in een sneller tempo dan nu het geval is) en in de sociale huursector (vóór huurtoeslag) een meer marktgeoriënteerd huurpatroon ontstaat die de woonvoorkeuren van huishoudens, inclusief de ‘huurkracht’ (koopkracht na huurtoeslag), van de bewoners weerspiegelt.

Langs deze weg worden willekeurige huurverschillen (bijvoorbeeld door het verschil tussen harmonisatie-ineens en reguliere huuraanpassingen) gereduceerd, waardoor zowel in de koop- als de huursector de kloof tussen *insiders* en *outsiders* wordt geslecht.

- 7 De speurtocht naar een praktische *relatie tussen pensioenen, hypotheek en zorg* wordt voortgezet. De ingebouwde impuls in de koopsector om woningen met schulden te financieren wordt weggewerkt, zodat ook de macro-hypotheekschuld weer terugloopt. Vormen van bouwsparen worden ontwikkeld, om het verlagen van een *loan-to-value* mogelijk te maken, waardoor het Duitse woningmarktpatroon zich meer gaat manifesteren: starten op de woningmarkt in een huurwoning en bewonen van een huurwoning, zolang de relaties tussen partners dynamisch zijn en de arbeidsmarktverhoudingen flexibel zijn, en vervolgens toetreding tot de koopwoningmarkt als het huishouden meer gesetteld is. Een deel van de bewoners kan in een later stadium zonder een verhuizing de stap van kopen naar huren maken en zo geld vrijmaken voor het bekostigen van pensioenen en/of zorgkosten.
- 8 De achtervang door Rijk en gemeenten van WSW-geborgde leningen wordt vervangen door een verzekeringsstructuur waarbij de corporaties zelf de verzekeringspremie betalen. Daarmee vervalt de Staatssteun in de woonsector en daardoor ontworstelen de corporaties zich aan de interventies van Brussel.

De scheiding tussen sociaal (Diensten van Algemeen Economisch Belang; DAEB) en markt (niet-DAEB), in de herziene

Woningwet vastgelegd, blijft in stand maar wordt vereenvoudigd. Waar vastgoedbeleggers zich zelden of nooit vertonen (= buiten de steden; buiten Midden-Nederland en buiten de Randstad) mogen corporaties huurwoningen in de middeldure sector realiseren en beheren (zonder Staatssteun).

- 9 Het *scheefheidsframe* wordt uit het woonbeleid verwijderd. Als huishoudens met een inkomen hoger dan circa € 35.000 in de sociale huursector wonen, worden beleidsmakers daarvan niet zenuwachtig. Dit geldt evenzo voor gevallen waarin huishoudens behorend tot de doelgroep in een koopwoning of particuliere huurwoning wonen. De voorkeuren en keuzen van huishoudens staan centraal, niet het paternalisme, gevoed door de mogelijke voorkeuren van beleidsmakers.

Een gedifferentieerde bewoning van sociale huurwoningen is geen probleem maar een waardevol fenomeen.

Relatie met de analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (januari 2017)

Op 23 januari 2017 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een rapport over het middensegment op de huurwoningmarkt.¹⁰ Het PBL constateert een toenemend tekort aan huurwoningen, met name in het middensegment, en pleit voor een hogere productie van nieuwe huurwoningen. Hoe verhoudt de bovenstaande analyse zich tot dit recente PBL-rapport?

Het PBL (2017) werkt vier denkrichtingen uit, die zouden moeten leiden tot een groter aanbod van huurwoningen in het middensegment:

- 1 Nieuwbouw;
- 2 Administratieve scheiding in het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit;
- 3 Juridisch splitsen van het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit;
- 4 Verkopen van het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit.

Eind 2016 hebben alle corporaties voorstellen ingediend bij de Autoriteit woningcorporaties inzake scheiding en/of splitsing van het bezit in een DAEB-segment (sociaal) en een niet-DAEB-segment (markt). De minister neemt over deze voorstellen in de loop van 2017 een beslissing. Aan de denkrichtingen 2 en 3 wordt dus al concreet gewerkt.

Ongeveer 40% van het corporatiebezit kan via harmonisatie-ineens worden geliberaliseerd, gezien het hoge aantal waarderingpunten. Daar waar middeninkomensgroepen in een sociale-huurwoning wonen en de perspectieven voor huurverhogingen inclusief huurliberalisering wenkend zijn, pleit het PBL voor het verkopen van corporatiewoningen aan vastgoedbeleggers. De inkomsten zouden door corporaties kunnen worden ingezet voor de financiering van de nieuwbouw van sociale-huurwoningen.

Dit lijkt op het eerste gezicht een zinvolle benadering. Er is immers een tekort aan huurwoningen in het middensegment en de corporaties kunnen zich zo sterker richten op hun doelgroep.

Het PBL (2017) houdt echter – in navolging van minister Blok – onvoldoende rekening met het actuele ongelijke speelveld tussen sociale huur, commerciële huur en koop. Dat ongelijke speelveld vloeit voort uit de verhuurderheffing en de nog steeds aanzienlijke hypotheekrenteaftrek (zie grondslag nr. 6).

De verhuurderheffing zorgt ervoor dat corporaties sterk worden gestimuleerd om sociale huurwoningen te verkopen aan beleggers, die op hun beurt worden gestimuleerd om sociale huurwoningen te transformeren tot commerciële huurwoningen. Immers, dan raakt de eigenaar verlost van de verhuurderheffing en dat impliceert een forse vermogenswinst. Corporaties worden door diezelfde verhuurderheffing bijna gedwongen om af te zien van de nieuwbouw van sociale-huurwoningen, want dat betekent: extra verhuurderheffingen. Sinds kort wordt een vermindering van deze heffing toegepast, als nieuwe sociale-huurwoningen worden gebouwd met een huur tot de aftop-

pingsgrens (tot circa € 600 per maand). Dat is alleen mogelijk als de grondprijzen extreem laag zijn. Er dreigt dan staatssteun door gemeenten.

Beleggers die huurwoningen exploiteren zijn gewend deze woningen na ruwweg tien jaar (soms eerder) uit te ponden. Het extra aanbod van commerciële huurwoningen is dus, gezien het verdienmodel van beleggers, maar tijdelijk. Dat betekent opnieuw een vermogenswinst dankzij de vanouds bekende prijsopdrijving door de hypotheekrenteaftrek. Zo ontstaat een eclatant eindrendement waarover bijvoorbeeld pensioengerechtigden zeer tevreden kunnen zijn.

Het geschetste ongelijke speelveld houdt in dat voor fysiek dezelfde woning de waarde het hoogst is wanneer de woning een koopwoning is (hypotheekrenteaftrek), en het laagst als de woning een sociale huurwoning is (verhuurderheffing). Een ongemakkelijk gevolg is dat voor een gemeente die grond wil uitgeven, bij de bouw van koophuizen de grondopbrengsten het hoogst zijn, en bij de ontwikkeling van sociale huurwoningen het laagst. Een grondbedrijf waar men kan rekenen, heeft onder de huidige omstandigheden, een extra voorkeur voor koopwoningen en een hekel aan sociale huurwoningen.

Het advies van PBL (2017) aan corporaties om woningen aan beleggers te verkopen is alleen verantwoord als er thans ruim voldoende sociale huurwoningen worden aangeboden. Dat is, voor zover bekend, in geen enkele stad het geval. Een tweede voorwaarde is dat eerst de verhuurderheffing wordt afgeschaft, zodat er tussen sociale en commerciële verhuurders een gelijk speelveld ontstaat. De staatssteun aan corporaties wordt als verantwoord beschouwd, als inderdaad de doelgroep van beleid wordt bereikt. Een derde voorwaarde is dat de hypotheekrenteaftrek wordt uitgefaseerd, zodat deze fiscale steun geen prijsverhogend effect (thans 20 à 30%) meer heeft op de desbetreffende woningen. Voorlopig wordt aan de hier genoemde voorwaarden niet voldaan.

Maatschappelijk en politiek draagvlak

De bovenstaande grondslagen stonden helaas niet in het verkiezingsprogramma van de PvdA. Sociaal-democraten zullen aan de gepresenteerde beleidslijnen moeten wennen. Dat geldt ook voor de achterban van de VVD.

Zoals bekend zei het PVV-programma niets over de eigen-woningsector en slechts één punt over de huursector: lagere huren! Daar kunnen we niets mee.

Een verstandig woonakkoord is niet moeilijk te realiseren als gekeken wordt naar de woonparagrafen in verkiezingsprogramma's van D66, ChristenUnie, en met enige goede wil: CDA.

Bovendien kan het voorgestelde woonbeleid voortbouwen op het plan Wonen 4.0 van Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM. Het zal niet moeilijk zijn om voor het hier geschetste woonbeleid een breed maatschappelijk draagvlak te vinden.

Noten

- 1 VVD en PvdA (29-10-2012), 'Bruggen slaan', Regeerakkoord; VVD, PvdA, D66, ChristenUnie, SGP (13-2-2013), 'Woonakkoord'.
- 2 Barend Wind (2016), 'Stop de financialisering van de volkshuisvesting', *S&D*, 2016/6, 50-58.
- 3 Commissie van Sociaal Economische Deskundigen van de Sociaal Economische Raad (CSED-SER) (2010), 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', Den Haag (SER).
- 4 Steven Kromhout (2013), 'Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector', Amsterdam (RIGO).
- 5 Harry Boumeester en Kees Dol (2016), 'Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt', *S&D* 2016/6, 59-65.
- 6 Ministerie van BZK (2016), *Staat van de woningmarkt 2016*, Den Haag: Ministerie van BZK, 33.
- 7 Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, 2014, *Ver van huis. Eindrapport van de Parlementaire Enquête-*
- 8 Ministerie van BZK (2016), (op cit.), 47.
- 9 Commissie van Sociaal Economische Deskundigen van de Sociaal Economische Raad (CSED-SER) (2010), 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', Den Haag (SER).
- 10 Arnoud Vlak, Manon van Middelhoop, Frans Schilder en Martijn Eskinasi (2017), 'Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt', Den Haag (PBL).