

# Dynamiek op de woningmarkt

---

**eib**

Economisch Instituut  
voor de Bouw



# Dynamiek op de woningmarkt

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Juni 2011

# Dynamiek op de woningmarkt

---

Taco van Hoek



## Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Situatie op de koopmarkt in de nasleep van de crisis	9
3	De hypotheekrenteaftrek	23
4	De overgang van sociale huur naar koop	29
5	Naar een volwaardige private huurmarkt	33
	Literatuur	39





---

## 1 Inleiding

---

Binnenkort verschijnt de nieuwe woonvisie van het kabinet. Aangenomen mag worden dat de lijnen van het Regeerakkoord (RA) hierin nader worden ingevuld en het proces wordt geschetst richting de voorbereiding van definitieve besluitvorming rond verschillende belangrijke kwesties op de woningmarkt. Met deze publicatie wil het EIB een bijdrage leveren aan de komende beleidsdiscussies. Eind 2009 is hiertoe al een aanzet gegeven met de publicatie van het rapport 'Hervorming van de woningmarkt' (EIB, 2009).

Bij de beschouwing van zowel de huidige situatie als de meer structurele vraagstukken rond de woningmarkt valt op dat de meeste problemen op de woningmarkt samenhangen met onvoldoende dynamiek dan wel onvoldoende onderkenning van dynamische processen op deze markt. Dit is dan ook de centrale invalshoek van de beschouwingen die hieronder volgen.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de huidige problemen op de koopmarkt en op de relatie met de situatie op de hypotheekmarkt. Daarbij worden de condities rond de hypothecaire kredietverlening en de normen en eisen die worden gehanteerd besproken. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op een aantal kwesties rond de hypotheekrenteaf trek. Daarna komt in hoofdstuk 4 de sociale huurmarkt aan de orde, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de middeninkomens in de sociale huursector. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 een route geschetst om een volwaardige commerciële huurmarkt in Nederland te ontwikkelen, naast de bestaande sociale huurmarkt en de koopmarkt. De centrale conclusie die wordt getrokken is dat met een goede uitwerking van de beginselen uit het RA de dynamiek op de woningmarkt sterk kan worden verbeterd en dat hiermee de komende jaren al een krachtig begin kan worden gemaakt.



---

## 2 Situatie op de koopmarkt in de nasleep van de crisis

---

Met het herstel van de economie en de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid ontstaan condities voor herstel op de woningmarkt. Bijzonder aan de huidige situatie is het zeer grote aantal woningen dat nog altijd te koop staat. Dit feit wordt echter vaak verkeerd geïnterpreteerd. Velen lijken van oordeel dat dit betekent dat er een groot aanbodoverschot is en dat het misschien vele jaren duurt om dit weg te werken. Dit gaat voorbij aan het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is en dat wonen een noodzakelijk goed is. Men moet ten slotte ergens wonen. Dit betekent dat een aanbieder in vrijwel alle gevallen tegelijkertijd een vrager is. Iemand die zijn woning te koop aanbiedt, wil een andere woning gaan kopen (of soms gaan huren). Er zijn dan ook niet teveel woningen – teveel aanbod – maar er is een probleem in de sfeer van de dynamiek. Aanvankelijk is overigens wel sprake geweest van overaanbod toen de crisis toesloeg. Nieuwbouwprojecten die nog stoelden op eerdere, gunstigere verwachtingen rond de vraagontwikkelingen kwamen tijdens de crisis op de markt en konden moeilijk worden afgezet. Inmiddels is het aanbod echter duidelijk neerwaarts aangepast.

Het dynamisch probleem is ontstaan tijdens de crisis, waarbij huishoudens moeite hadden hun huis te verkopen. Dit heeft kopers en trouwens ook financiers terughoudend gemaakt bij het zetten (of ondersteunen) van een aankoopbeslissing voordat er zekerheid is over de verkoop van het eigen huis. Zolang velen eerst het eigen huis willen verkopen voordat ze zelf tot een koopbeslissing overgaan, komt het verkoopproces niet goed op gang. Een belangrijke oplossing voor dit probleem kan in beginsel worden geleverd door de starters op de koopmarkt. Deze groep heeft immers geen woning te verkopen, maar alleen een wens om een woning te kopen. De starters kunnen dan van onder af de markt in beweging zetten en zo de verhuisketens op gang brengen. Dit is een situatie die omgekeerd is aan die van voor de crisis. Toen was sprake van een aanbiedersmarkt. Huishoudens die een nieuwe woning wilde kopen gingen vaak eerst over tot de aankoop van de nieuwe woning, voordat ze hun eigen huis gingen verkopen. Zorgen over een snelle verkoop van de woning waren er niet en wachten met verkoop leverde voordeel op bij snel stijgende prijzen. In die markt moest de dynamiek vooral komen van meer aanbod aan de bovenkant van de markt: zo werd het aantal potentiële verhuisbewegingen gemaximaliseerd. In de huidige marktomstandigheden vormen de starters echter een sleutel voor herstel van dynamiek op de koopmarkt.

### Wat is het profiel van de koopstarter in Nederland?

Uit het WoON onderzoek blijkt dat de mediane starter op de woningmarkt 30 jaar is. Van de starters op de koopmarkt had 57% een opleiding van HBO of hoger. In de groep van 25-33 jarigen was dit zelfs 62%. Starters op de koopwoningmarkt zijn dus doorgaans goed opgeleide mensen van rond de 30 jaar. Meestal hebben zij in deze situatie zo'n vijf jaar werkervaring en een vast dienstverband.

Dit profiel wordt ten eerste bepaald door de wensen van de starters zelf. Alvorens over te gaan tot de eerste zeer grote financiële beslissing in hun leven, hebben burgers behoefte aan zekerheid. Een vast dienstverband biedt deze relatieve zekerheid. In de tweede plaats is de aanschaf van een woning een beslissing voor een langere periode. Men wil dan ook graag de woning kopen die voor die langere periode geschikt is. Een toekomstvaste goede woning vereist voldoende inkomen. In de jaren volgend op toetreding tot de arbeidsmarkt stijgt het inkomen snel. Zo kan na een jaar of vijf veel verder worden gereikt op de woningmarkt dan kort na indiensttreding het geval is. Tevens geldt dat jonge mensen niet zelden tijdens of kort na hun studie een partner ontmoeten en na enkele jaren de situatie kan ontstaan dat men wil gaan samenwonen. Dergelijke factoren verklaren de concentratie van koopstarters rond de leeftijd van 30 jaar. Dit wordt versterkt door de eisen van kredietverstrekkers. Deze eisen doorgaans een vast dienstverband en altijd voldoende inkomen om tot kredietverlening over te gaan. Ten slotte geldt dat starters financieel ver moeten reiken om de gewenste woning te kunnen kopen. Als gevolg van de overdrachtsbelasting en verschillende provisies moet dan 110% van de woningwaarde via een hypotheek worden gefinancierd.

De volgende algemeen economische omstandigheden lijken in het licht van het bovenstaande het meest bepalend voor de vraag van starters op de koopmarkt.

- De situatie op de arbeidsmarkt
- De prijzen van koopwoningen
- De ontwikkeling van de rentes op de geldmarkt en de kapitaalmarkt

### **De situatie op de arbeidsmarkt**

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tijdens de crisis hebben de doelgroep van koopstarters relatief niet sterk geraakt. Werknemers met ongeveer vijf jaar ervaring en een vast dienstverband hebben zelden hun baan verloren. Zij zullen wel - net als anderen - terughoudender zijn geworden met het doen van grote uitgaven en hun koopbeslissing vaak tijdelijk hebben opgeschoven. De instroom in de doelgroep zal wel meer dan proportioneel zijn getroffen. Jonge mensen die nog op tijdelijke contracten zaten ten tijde van de crisis hebben een meer dan evenredige kans gehad op ontslag. Voor werknemers die niet zijn ontslagen zal tijdens de crisis ook vaker dan voorheen hebben gegolden dat tijdelijke contracten zijn omgezet in nieuwe tijdelijke contracten in plaats van in vaste contracten.

Hierin zou een deel van de verklaring kunnen liggen van het nog beperkt op gang komende vraagherstel van starters op de koopmarkt. Het herstel op de arbeidsmarkt zal pas met vertraging doorwerken op de vraag van starters. Niettemin moet worden geconcludeerd dat het herstel op de arbeidsmarkt dat al wat langere tijd zichtbaar is straks ook de vraag van starters op de koopwoningmarkt weer zal aanwakkeren.

### **De prijzen van koopwoningen**

Een tweede positieve factor voor de vraag van starters op de koopmarkt is de daling van de prijzen. Voor starters betekent dit dat bij gegeven inkomen woningen eerder binnen bereik komen, dan wel verder kan worden bereikt op de koopmarkt. De reële woningprijzen zijn in de afgelopen twee jaar met ruim 10% gedaald. De prijzen in de goedkopere segmenten zijn weliswaar wat minder gedaald dan die in de hogere prijsklassen, maar ook in de startersegmenten zijn de prijzen gedaald. Hier ligt een tweede herstelmechanisme dat vanuit de markt is ontstaan.

### **De ontwikkeling van de rentes op de geldmarkt en de kapitaalmarkt**

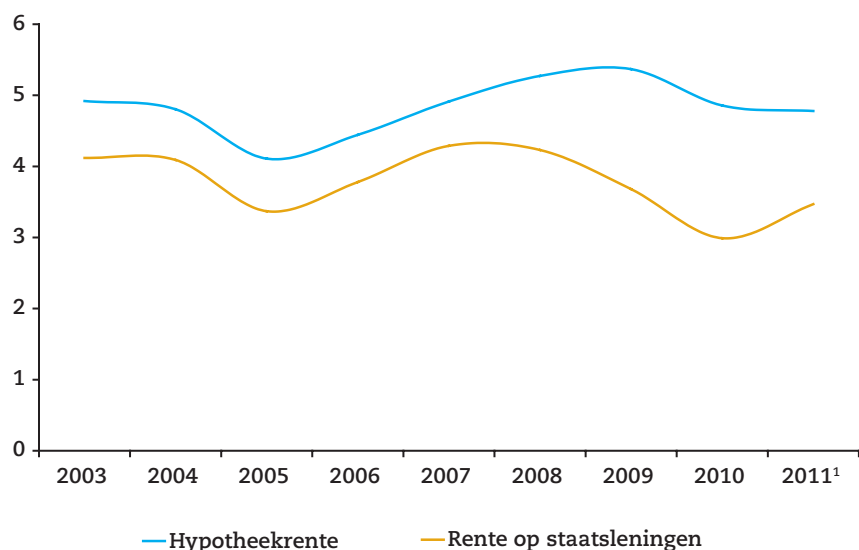
Ten slotte zien we tijdens laagconjunctuur de rente vaak dalen. De rentes op zowel de geldmarkt als de kapitaalmarkt liggen in ons land dan ook duidelijk lager dan voor de crisis het geval was. De rente op 10-jarige staatsleningen ligt op dit moment op ongeveer 3½%. Hier ligt het derde kanaal waarlangs herstel zou kunnen optreden.

Geconcludeerd kan worden dat de algemene economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de woningprijzen een goede basis vormen voor herstel van de vraag van koopstarters en dit herstel is - zoals betoogd - belangrijk voor het in gang zetten van verhuisketens binnen de totale koopmarkt.

### **De blokkade van het herstel: de situatie op de hypotheekmarkt**

Bovengenoemde gunstige algemene ontwikkelingen voor starters kunnen de woningmarkt echter niet goed bereiken vanwege de omstandigheden op de hypotheekmarkt. Het gaat daarbij om de prijs en de toegang tot hypothecair krediet. Voor starters is hypothecaire financiering essentieel, waarbij geldt dat meestal zowel de koopprijs als de kosten koper worden gefinancierd.

Figuur 2.1 Hypotheekrente en rente op staatsleningen, 2003-2011<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Eerste 4 maanden 2011

Bron: DNB

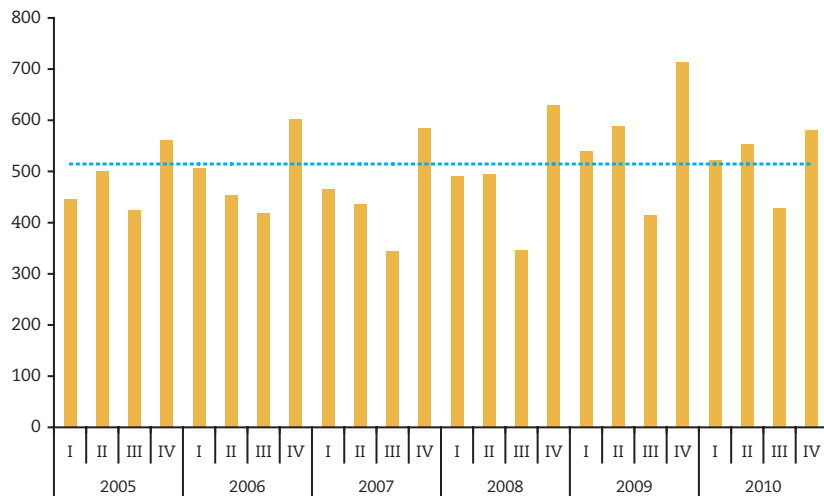
De eerste constatering is dat de daling van de kapitaalmarktrente niet is doorgegeven in de hypotheekrente, zoals blijkt uit figuur 2.1. Uit de grafiek kan worden afgeleid dat het verschil tussen hypotheekrentes met een 5 tot 10-jarige rentevaste periode en de rente op 10-jarige staatsleningen jaren lang zeer constant is geweest en heeft geschommeld tussen 0,6%-punt en 0,8%-punt. Dit is de renteopslag die op hypotheekrentes is gelegd om uitvoeringskosten, risico en winst te dekken.

In de crisis is de opslag gestegen tot 1,9%-punt en momenteel bedraagt de opslag nog altijd 1½%-punt. Hierdoor is de daling van de rente op de kapitaalmarkt niet doorgegeven in de hypotheekrente, zodat starters en ook alle andere kopers niet hebben kunnen profiteren van de rentedaling. Het belang hiervan is groot. Een daling van de hypotheekrente met 1%-punt levert een daling van de rentelasten op van bijna 20% en een daling van de totale woonlasten (exclusief energie) van ruim 15%.

#### Waarom is de rentedaling op de kapitaalmarkt niet doorgegeven in de hypotheekrente?

Een eerste voor de hand liggende verklaring zou kunnen zijn dat de risico's zijn toegenomen. Bij een gelijkblijvende normale winst en gelijkblijvende uitvoeringskosten, lijkt dit zelfs de enige logische verklaring. De feiten wijzen echter niet in deze richting. Tijdens de zwaarste recessie in 80 jaar, die bovendien samenviel met een woningmarktcrisis, is het aantal gedwongen verkopen zeer laag gebleven en nauwelijks van zijn plaats gekomen, zoals blijkt uit figuur 2.2.

Figuur 2.2 Aantal gedwongen verkopen, 2005-2010



Bron: Kadaster

Pas in het eerste kwartaal van 2011 is het aantal gedwongen verkopen relatief gestegen. Wat echter vooral opvalt is het lage totaal aantal gedwongen verkopen, dat ongeveer één promille is van het aantal uitstaande hypotheekleningen. Het lijkt er op dat niet de economische ontwikkeling, maar andere factoren meer bepalend zijn voor het aantal huishoudens dat in problemen komt. Onderzoek van de Nationale Hypotheek Garantie bevestigt deze hypothese (NHG, 2010). Uit dit onderzoek naar achtergronden van betalingsproblemen bleek dat 45% het gevolg was van scheiding en slechts 10% het gevolg was van werkloosheid.

Een andere maatstaf voor risico is het aandeel van hypotheekleningen, waarop een betalingsachterstand bestaat van meer dan drie maanden. Voor gesecuriseerde hypotheekleningen is dit onderzocht en voor de Nederlandse situatie bedroeg dit ½% in recente jaren (Fitch Ratings, 2011).

Daarbij was dit percentage in Nederland het laagste van zeven onderzochte Europese landen.

Als risicofactoren geen verklaring bieden voor de relatief hoge hypotheekrente dan zou de verklaring kunnen liggen bij marktfalen. Zo heeft de NMa recent een publicatie uitgebracht, waaruit blijkt dat er gedurende anderhalf jaar inderdaad sprake lijkt te zijn geweest van excessieve marges. Inmiddels zouden de marges echter weer zijn gedaald tot normale niveaus. Kan hier nu uit worden geconcludeerd dat de markt inmiddels weer goed werkt? In bijgaand kader wordt nader op deze vraag en het rapport van de NMa ingegaan.

#### De hypotheekmarkt en het rapport van de NMa

De NMa heeft zeer recent een studie afgerond naar de concurrentieomstandigheden op de Nederlandse markt. De NMa concludeert dat de marges van de banken op de hypotheekmarkt na het uitbreken van de crisis sterk zijn toegenomen en historisch op een hoog niveau lagen. Tevens concludeert de NMa dat de marges inmiddels weer sterk zijn teruggegaan tot niveaus die voor de crisis gangbaar waren.

Hoewel het rapport van de NMa interessante informatie bevat, blijven er belangrijke vragen onbeantwoord. De eerste is die naar de achtergronden van bovenstaande vastgestelde ontwikkelingen. Hoe is het mogelijk dat excessieve marges gedurende een periode

van ongeveer anderhalf jaar kunnen aanhouden, zonder dat competitieve krachten op gang komen die een snelle terugkeer naar normale winsten bewerkstelligen? Dit moet als een serieuze aanwijzing worden gezien dat de markt niet goed functioneert. Dit hoeft overigens niet het gevolg te zijn van prijsafspraken of andere vormen van collusie, maar de gevolgen voor de consument zijn er uiteraard niet minder om.

Het rapport van de NMa wijst ook op concrete signalen dat het met de marktwerking niet goed is gesteld. Zo is er een duidelijk verschil in prijs die zittende, omsluitende klanten in rekening wordt gebracht en de prijs voor woonconsumenten die nieuwe hypotheek afsluiten. Ook de niet geringe prijsverschillen tussen aanbieders onderling, waarbij de grote gevestigde banken aan de bovenkant zitten, is een opvallend gegeven. In een goed functionerende markt zouden beide verschijnselen niet voor kunnen komen.

Bij de analyse van de achtergronden wordt de rol van het verbod op prijsleiderschap van de banken die staatssteun ontvangen min of meer terzijde geschoven door de NMa. De NMa constateert dat de margestijging eerder is opgetreden dan de regels voor deze banken. Dit is feitelijk juist, maar de relevante vraag is of deze regels nu juist niet een deel van de oorzaak zijn dat concurrentiekrachten, die de hoge marges vervolgens weer snel hadden kunnen slechten, niet goed op gang zijn gekomen. Juist in een markt met hoge en toegenomen concentratie, kan het ook nog eens beperken van prijsconcurrentie door grote bepalende spelers een rol van betekenis hebben gespeeld.

Een ontbrekende schakel in de analyse is voorts de internationale dimensie. In de eerdere tussenrapportage die de NMa heeft uitgebracht, werd juist nog de nodige aandacht gevraagd voor het opvallende toenemende verschil tussen de Nederlandse hypotheekrentes en de hypotheekrentes in andere Europese landen. Een analyse van de achtergronden van deze oplopende verschillen en een schets van de huidige verschillen had belangrijke informatie kunnen opleveren.

Ten slotte, en hier ligt het meest fundamentele punt, blijft de rol van de secundaire markten buiten beeld. Ook als de marges van de banken inmiddels niet meer excessief zijn vanwege de eigen hoge financieringskosten, dan rijst de vraag waarom de rente op hypotheekrentes zo is toegenomen ten opzichte van die op staatsleningen. Waarom arbitrerende pensioenfondsen hier niet? Als het risico op hypotheekrentes niet wezenlijk is toegenomen – en dit volgt uit de terugkeer naar normale marges (inclusief risico) van banken die het NMa constateert – dan ligt hier een gratis arbitragemogelijkheid voor de pensioenfondsen. De secundaire markten functioneren dan niet naar behoren en ook dit impliceert dat de hypotheekmarkt niet goed functioneert en dat burgers hiervan de rekening betalen in de vorm van onnodig hoge hypotheekrentes.

Als er in de praktijk zo weinig betalingsproblemen ontstaan, dan rijst de vraag waarom de Staat hier bijzondere interventies meent te moeten treffen die rechtstreeks ingrijpen in de contractvrijheid tussen kredietvrager en kredietverstrekker. De legitimiteit van dit beleid vereist dat simultaan aan drie voorwaarden moet zijn voldaan.

1. De kopers kunnen onvoldoende omgaan met de eigen verantwoordelijkheid bij het afsluiten van hypotheekrentes.
2. De banken bieden onvoldoende tegenwicht aan kopers met buitensporige kredietwensen.
3. De aanvullende eisen die de overheid oplegt bieden goede aanvullende bescherming aan burgers en banken.

Afgaande op het zeer geringe aantal huishoudens dat in problemen komt, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat kredietvragers en kredietverstrekkers op de Nederlandse woningmarkt heel wel met hun verantwoordelijkheid kunnen omgaan. De gedachte dat er op de hypotheekmarkt belangrijke problemen kunnen ontstaan is mogelijk ingegeven door de ervaringen in de VS. De verschillen tussen de hypotheekmarkt in de VS en Nederland zijn echter op vrijwel alle risico-



factoren groot en deze verschillen wijzen allen in de richting van lagere risico's in Nederland, zoals hieronder wordt toegelicht.

### Conditie op de hypotheekmarkten in de VS en Nederland

In de VS zijn de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt een katalysator gebleken voor het blootleggen van bredere problemen in de bancaire sector. Hoe kan het zijn dat de hypotheekmarkt in de VS voor veel problemen heeft gezorgd, terwijl voor de Nederlandse situatie wordt betoogd dat de risico's zeer gering zijn? De verklaring ligt in de grote institutionele verschillen op beide markten, die bovendien in termen van risico's allen dezelfde kant opwijzen. Het gaat om de volgende vier kwesties.

- Leengedrag richting belangrijke risicogroepen
- Inkomensbescherming van hypotheekgevers
- Renterisico voor hypotheekgevers
- Behandeling van restschulden

In Nederland zijn de belangrijkste risicogroepen sterk ondervertegenwoordigd op de koopmarkt. Het gaat daarbij in de eerste plaats om lage inkomens. Voor de lage inkomengroepen geldt in Nederland dat deze niet zijn aangewezen op de koopsector, maar terecht kunnen in de sociale huursector, waarbij bovendien ook vaak recht bestaat op een huurtoeslag. Ruim 1½ miljoen huishoudens met een bruto jaarinkomen van minder dan € 25.000 doen in Nederland een beroep op de sociale huursector. In de VS bestonden aan de vooravond van de crisis 40% van de hypotheekleningen uit zogenaamde 'sub-prime' leningen. Bij 'subprime' hypotheekleningen gaat het om hypotheekleningen voor kwetsbare groepen met relatief lage inkomens en een lage kredietwaardigheid. Lage inkomens zijn om twee redenen extra kwetsbaar. De eerste reden ligt bij het geringe weerstandsvermogen om financiële tegenvallers op te vangen. Grote delen van het budget liggen vast en huishoudens met lage inkomens hebben doorgaans ook zeer geringe spaartegoeden. De tweede reden ligt bij de kwetsbare arbeidsmarktpositie. Lage inkomensgroepen hebben beduidend meer kans om werkloos te raken in een crisis en ook minder kans om weer snel werk te vinden na ontslag.

In Nederland is historisch bovendien sprake geweest van terughoudendheid en hogere eisen bij leningen aan zelfstandigen en werknemers zonder vast contract. In de VS zijn deze distincties minder relevant. Inkomens- en ontslagbescherming is daar voor de meeste werknemers beperkt. In termen van risico wordt dan vooral gekeken naar inkomen en opleiding van hypotheekgevers. Een eerste vaststelling is al met al dat het aandeel van risicohypotheekleningen in Nederland veel lager ligt dan in de VS.

Het tweede grote verschil ligt bij het systeem van ontslag- en inkomensbescherming dat in Nederland sterk aanwezig is, terwijl dit in de VS zeer beperkt van omvang is. De typische hypotheekgever in Nederland is een middelbaar of hoger opgeleide werknemer met een vast arbeidscontract. Deze groep kent in Nederland een hoge mate van ontslagbescherming en ook de recente crisis heeft laten zien dat deze groep slechts in zeer beperkte mate met werkloosheid wordt geconfronteerd. De sterke daling van de werkgelegenheid is neergelagen bij jongeren die nog moesten toetreden tot de arbeidsmarkt, bij zelfstandigen, bij mensen met tijdelijke contracten en bij lage inkomensgroepen.

Belangrijk is bovendien dat die jonge huishoudens met een koopwoning die niettemin toch nog met baanverlies zijn geconfronteerd op de korte termijn, een hoge mate van inkomenszekerheid kennen. Zo zakt iemand met een modaal inkomen bij baanverlies in het eerste jaar van werkloosheid tot ongeveer 80% van het netto loon. Dit komt neer op een inkomensverlies van ongeveer € 350 netto per maand. De burger die na een half jaar weer werk vindt moet ruim € 2.000 inkomensverlies kunnen opvangen, de burger die daar een jaar voor nodig heeft moet ruim € 4.000 inkomensverlies opvangen. Uit cijfers van het CBS kan worden opgemaakt dat de representatieve (mediane) eerste huizenkoper van 25 tot 30 jaar een vermogen heeft van € 9.000. Deze buffer is dus in veel gevallen ruim voldoende om een normale tijdelijke inkomenssterugval te kunnen opvangen. Onderzoek van de NHG bevestigt het beeld dat werkloosheid in Nederland nauwelijks een oorzaak is van betalingsproblemen rond de hypotheek. Slechts 10% van de wanbetalingen is, zoals eerder gezegd, met werkloosheid in verband te brengen.



Het derde grote verschil tussen de VS en Nederland ligt bij het omgaan met renterisico. In de VS zijn veel hypotheekleningen afgesloten met variabele rentes, terwijl in Nederland langere vastrentende periodes gebruikelijk zijn, zeker bij eerste hypotheekleningen. In onderstaande tabel worden de hypotheekleningen in de VS waar betalingsproblemen zijn ontstaan nader uitgesplitst naar prime en sub-prime, maar ook naar variabele rentes en vaste renteperiodes.

**Tabel 2.1 Betalingsproblemen hypotheekleningen in de VS naar categorie, derde kwartaal 2007**

	Aandeel van hypotheekleningen %	Aandeel van hypotheekleningen in executie, %
Prime vast	63	18
Prime variabel	15	19
Subprime vast	6	12
Subprime variabel	7	43

Bron: Mortgage Bankers Association, National Delinquency Survey

Uit tabel 2.1 komt naar voren dat de hypotheekleningen aan risicogroepen verantwoordelijk zijn voor een zeer groot deel van de betalingsproblemen op de hypotheekmarkt. Dit punt is ook vaak genoemd als oorzaak van de problemen op de Amerikaanse hypotheekmarkt. Minder aandacht is er geweest voor de tweede belangrijke oorzaak van de problemen: het wijd verbreide gebruik van variabele rentes op hypothecaire leningen in de VS. Uit de tabel kan zelfs worden opgemaakt dat de problemen voor hypotheekleningen in het prime segment met een variabele rente zelfs niet veel minder groot waren dan voor subprime hypotheekleningen met een vaste rente. Hieruit komt weer naar voren hoe belangrijk de rente is voor de woonlasten. Burgers die eerder bij zeer lage korte rentes tegen 3% een hypotheek konden afsluiten en twee jaar later op 6% rente waren beland zagen hun woonlasten bijna verdubbelen. In Nederland zijn variabele rentes uitzondering in plaats van regel en dit geldt zeker voor eerste huizenkopers.

Tenslotte is er in sommige Amerikaanse staten de bijzonderheid dat burgers zelf niet verantwoordelijk zijn voor restschulden en de woning ten alle tijden tegen de hypotheek kunnen inruilen. In situaties van stevig dalende prijzen kan hierdoor arbitrage worden opgeroepen: ook burgers die nog wel aan de lasten kunnen voldoen willen het vermogensverlies liever afwentelen op de bank, waarmee het aantal openbare verkopen verder stijgt en de prijzen extra onder druk zet. Zo wordt de vicieuze cirkel nog onnodig versterkt.

De conclusie moet zijn dat de Nederlandse situatie in alle opzichten gunstig afwijkt van de Amerikaanse in termen van risico's op de hypotheekmarkt. Het is juist de zeer ongunstige combinatie van omstandigheden in de VS geweest die de problemen hebben veroorzaakt, terwijl daarentegen zelfs geen van deze individuele condities in de Nederlandse situatie aan de orde zijn.

### Risicofactoren richting de toekomst

Men zou kunnen betogen dat er tot nu toe in Nederland weliswaar geen problemen zijn ontstaan, maar dat er wel indirecte risicofactoren zijn die naar de toekomst toe voor problemen kunnen zorgen. In dit verband hebben AFM en DNB – en onlangs ook minister De Jager – met nogal wat nadruk gewezen op de groei van het aantal aflossingsvrije hypotheekleningen. Nadere analyse van deze aflossingsvrije hypotheekleningen biedt echter geen ondersteuning van de zienswijze dat dit een indicatie is van belangrijk toenemende risico's, zoals blijkt uit tabel 2.2.

Tabel 2.2 Samenstelling hypotheekvormen naar leeftijdsgroepen in 2009, in procenten

	<25	25-35	35-45	45-55	55-65	65-75	75+
<b>Enkelvoudig</b>							
Aflossingsvrij	17	16	23	33	53	75	77
Spaar- of beleggingshypotheek	43	37	34	26	14	5	3
Levenshypotheek	9	6	6	7	6	4	1
Annuïteitenhypotheek	0	1	2	5	7	7	9
Overig	4	2	2	3	4	5	8
<b>Enkelvoudig totaal</b>	<b>73</b>	<b>62</b>	<b>67</b>	<b>74</b>	<b>84</b>	<b>95</b>	<b>97</b>
<b>Combinatiehypotheken</b>							
Combinatie aflossingsvrij en andere	26	35	30	23	14	4	3
Overig	1	3	3	3	2	1	0
<b>Combinatiehypotheken totaal</b>	<b>27</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: WoON 2009

Uit tabel 2.2 kan worden opgemaakt dat jonge kopers zelden volledig aflossingsvrije hypotheeken hebben. Spaar- en beleggingshypotheeken zijn de dominante hypotheeken voor deze categorie. De aflossingsvrije hypotheek wordt pas populair bij oudere kopers. Dit is een opvallend beeld en staat in contrast met het opgeroepen beeld van burgers die steeds meer risico zouden nemen bij het type hypotheek dat men neemt. De verklaring voor dit opvallende leeftijdspatroon ligt in de dynamiek van de wooncarrière. Kopers starten vaak met een spaar- of beleggingshypotheek op het eerste huis. Na een jaar of tien is de woningprijs duidelijk gestegen, terwijl de hypotheek nominaal gelijk is gebleven. Bovendien is tien jaar gespaard via de spaar- of beleggingshypotheek. Bij doorstroming naar een betere woning wordt de overwaarde in het huis meegenomen, waarmee een tophypotheek niet meer nodig is. De koper kan volstaan met een hypotheek die bijvoorbeeld 85% van de woningwaarde bedraagt. De aanvullende hypotheek die nodig is wordt dan vaak opgenomen in de vorm van een aflossingsvrije hypotheek. Het risico is laag: overwaarde in het huis en geld in de spaarpot in samenhang met de eerste hypotheek. De burger kiest in die fase liever voor zo laag mogelijke maandelijkse lasten in plaats van het opbouwen van nog meer vermogen. De bank heeft doorgaans geen bezwaar: de vastgoedwaarde en de spaarpot vormen goede vermogensdekking en het leenbedrag is ook lager in procenten van het inkomen dan bij de eerste hypotheek. De aflossingsvrije hypotheek lijkt pas echt populair te worden bij burgers boven de zestig. Dit komt niet omdat zij vaak nog op deze leeftijd aanvullende hypotheeken afsluiten, maar door het feit dat de eerste hypotheek die rond het dertigste levensjaar is afgesloten nu komt te vervallen. Deze wordt in één keer afgelost of bij een annuïteit wordt het laatste stukje afgelost. De relatieve stijging van het aandeel van aflossingsvrije hypotheeken komt dan omdat de andere hypotheeken wegvallen. Ook dit heeft uiteraard niets met risico van doen. Integendeel, de al grote overwaarde in het huis wordt nu nog duidelijker zichtbaar als gevolg van de aflossing.

Nu zou men kunnen betogen dat het geringe aantal aflossingsvrije hypotheeken van starters en jonge doorstromers juist een gevolg is van het beleid, dat sinds 2007 wordt gevoerd en onder meer de ontmoediging van aflossingsvrije hypotheeken tot doel had. Dit blijkt echter niet het geval, zoals blijkt uit de situatie in 1998 (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Samenstelling hypotheekvormen naar leeftijdsgroepen in 1998, in procenten

	<25	25-35	35-45	45-55	55-65	65-75	75+
Aflossingsvrij	6	6	10	20	38	51	40
Spaarhypotheek	56	57	44	23	7	2	1
Levenshypotheek	15	14	16	19	14	4	1
Annuïteitenhypotheek	9	9	16	24	25	25	34
Andere	15	12	13	14	17	19	24
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: WBO 1998

Geconcludeerd moet worden dat er noch directe noch indirecte aanwijzingen zijn dat burgers en banken geen verantwoorde invulling geven aan hun eigen verantwoordelijkheid. Het aantal probleemgevallen is uiterst klein, eerste hypotheeklen zijn slechts zelden volledig aflossingsvrije hypotheeklen en vaak voor een langere rentevaste periode afgesloten.

Geldt nu echter nog steeds niet dat wat niet is nog altijd kan komen? Een argument dat wel genoemd wordt is het feit dat de crisis geen zware crisis was in termen van werkloosheidsstijging. Dit is op zichzelf juist, maar dit moet niet worden verward met de gedachte dat de arbeidsmarkt niet zwaar is getroffen tijdens de crisis. De werkgelegenheid is cumulatief met liefst 4% gekrompen in de jaren 2009 en 2010. Dat de werkloosheid minder is gestegen dan verwacht, lijkt vooral samen te hangen met het toenemend belang van de 'flexibele schil' waaronder ook een groeiend aantal buitenlandse arbeidskrachten. Men kan zich afvragen of deze trend nog verder zal doorzetten, maar voor zover bekend zijn er geen arbeidsmarktanalyses die uitgaan van een omkering van de trend richting sterk afnemende flexibilisering. Als dit zo is, dan is onze arbeidsmarkt structureel van een royale flexibele schil voorzien met als bijproduct een nog lagere conjunctuurgevoeligheid van de arbeidsplaatsen van vaste werknemers.

### De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Niet onbelangrijke vragen die nog moeten worden beantwoord zijn die naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De centrale argumentatie voor het beleid lijkt te liggen bij consumentenbescherming. Een eerste opmerking die echter moet worden gemaakt is dat het beleid moeilijk is op te vatten als consumentenbescherming. Consumentenbescherming heeft in de regel als doel om de consument in een meer gelijkwaardige positie te brengen ten opzichte van de producent. Dit speelt zeker ook bij grotere financiële beslissingen, waar consumenten zelden mee worden geconfronteerd. Het beleid bestaat dan uit het tegengaan van agressieve verkoopmethoden, kleine lettertjes en het onvoldoende informeren van consumenten door de producent inzake de lasten en de risico's die in het geding zijn. Ook bedenktijd om nog op eerdere beslissingen terug te kunnen komen kan onderdeel uitmaken van consumentenbescherming. Als de consument zo goed is geïnformeerd en zijn of haar keuzen bewust heeft kunnen maken, dan eindigt de consumentenbescherming. Het regeringsbeleid is echter niet primair op deze consumentenbescherming gericht, maar bestaat uit het indammen van keuzevrijheid. De consument die uitstekend geïnformeerd is en graag veel woonkwaliteit naar zich toe wil halen en bereid is hiervoor te betalen, stuit op een vanuit de overheid opgelegde inkomensnorm. Het is belangrijk om vast te stellen dat dit uitzonderlijk beleid is. Als vragers en aanbieders goed

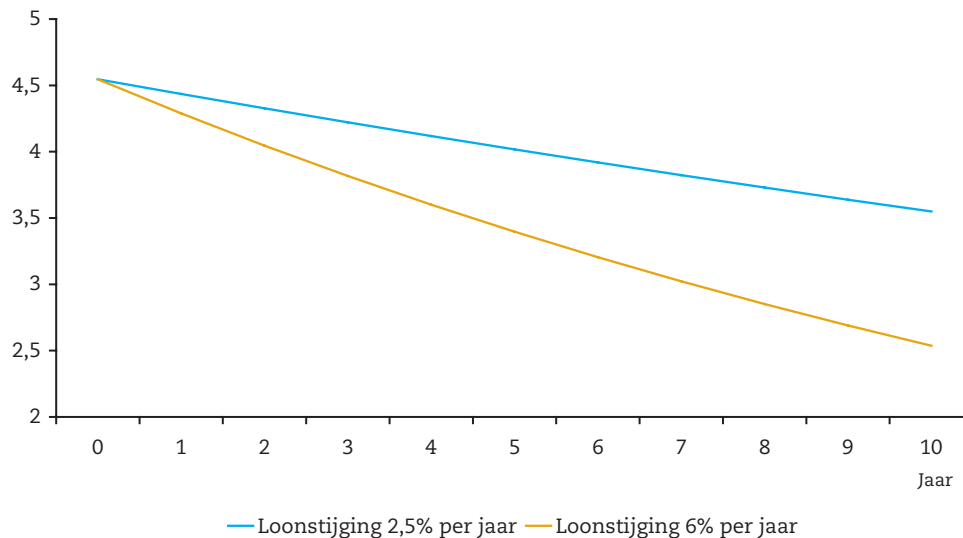
geïnformeerd en weloverwogen hun keuzes kunnen maken, dan laat de overheid dergelijke keuzes normaal gesproken over aan de contractvrijheid van partijen. Alleen als het gedrag van partijen anderen schaadt – negatieve externe effecten – of het effectief kunnen bestaan van collectieve regelingen onmogelijk wordt zonder verplichte deelname, dan gaat de overheid soms noodgedwongen op de stoel van de consument zitten. Dat is hier echter niet aan de orde.

De doeltreffendheid van het beleid kan uiteraard al niet groot zijn, gelet op het zeer geringe aantal betalingsproblemen dat zich feitelijk voordoet. Als het probleem dat het beleid moet oplossen nauwelijks aanwezig is, dan staat die conclusie eigenlijk op voorhand vast. Helpt het dan niettemin nog wel in termen van het voorkomen van problemen voor de zeer kleine groep die zonder het beleid met deze problemen in aanraking komt? Het antwoord moet zijn: een klein beetje. De reden is dat de belangrijkste normering plaats vindt op basis van inkomens. Burgers die in de problemen komen zijn echter diegenen die in scheidingen terecht komen, structureel werkloos worden of financieel aan lager wal raken om uiteenlopende redenen. Het strenger hanteren van inkomensgrenzen biedt in die situaties nauwelijks soelaas: wat met twee inkomens kan worden betaald kan ook bij strengere normen doorgaans niet met één inkomen worden betaald; vanuit de bijstand of bij een stapeling van schulden valt de koopwoning vanaf zeker moment ook bij nog strengere normen dan thans het geval is niet meer te bekostigen. Het enige voordeel dat dan wordt bereikt door de strengere inkomensnormen is dat de restschuld lager uitvalt bij gedwongen verkoop. Dit voordeel is echter klein. De strengere inkomensnormen zorgen ervoor dat mensen minder kunnen lenen, maar dit betekent uiteraard ook dat de waarde van de woning die zij kopen lager ligt dan zonder het beleid het geval is. In de huidige situatie is de restschuld bij gedwongen verkoop ongeveer € 45.000. Als de leencapaciteit door de normen met 10% wordt ingekort is de restschuld nog altijd € 40.500 en bij 15% minder leencapaciteit is de restschuld dan € 38.000. In combinatie met restricties op lenen boven de verkoopwaarde tot maximaal 110% van de waarde van de woning, kunnen de restschulden nog eens een paar duizend euro dalen, maar diegenen die in betalingsproblemen raken houden ook in die situatie doorgaans een schuld over die niet onder de 80% zal zakken van de restschuld die zij zouden hebben zonder het beleid. Alleen als de leencapaciteit zeer zwaar wordt ingeperkt zijn de effecten omvangrijker. Het gaat dus al met al om een zeer geringe groep waarvoor het beleid überhaupt positieve effecten kan hebben en voor deze groep gaat het dan doorgaans ook nog om een bescheiden beperking van het nadeel dat zij ondervinden bij gedwongen verkoop. In termen van doeltreffendheid scoort het beleid duidelijk ongunstig.

Het laatste punt is de vraag naar de negatieve kanten van het beleid. Men zou nog kunnen betogen dat als die gering zijn het beleid misschien wel overbodig kan zijn, maar dan toch ook niet echt schadelijk is. Dat is het beleid echter wel. Het komt neer op het rantsoeneren van burgers bij hun consumptieve beslissingen. Het bijzondere van de koopmarkt voor woningen is dat het gaat om beslissingen voor een langere termijn. Door de hoge transactiekosten van koopwoningen – liefst 12% van de koopsom – moeten eerste kopers een woonkwaliteit kiezen waar zij de komende acht tot tien jaar aangenaam kunnen wonen. Dit betekent dat burgers die concessies moeten doen in termen van woonkwaliteit, vervolgens acht tot tien jaar tot gedwongen onderconsumptie worden aangezet. Bovendien neemt de onderconsumptie in de tijd belangrijk toe voor koopstarters. Dit komt omdat starters op de woningmarkt ook relatieve starters zijn op de arbeidsmarkt. Wat dit betekent voor de woonlasten wordt getoond in figuur 2.3. Hierbij worden twee casusposities onderscheiden. Een woonconsument die jaarlijks alleen de contractloonstijging krijgt via de CAO van 2½% en een starter die naast de contractloonstijging ook jaarlijks een periodieke salarisstijging krijgt van 3½%.

Uit figuur 2.3 kan worden opgemaakt dat bij de vigerende normen de woonconsument met een modaal inkomen 4½ keer het jaarinkomen kan lenen. Zelfs de woonconsument die alleen contractloonstijging krijgt ziet de hypotheeklasten vervolgens dalen van 4½ keer het jaarinkomen aan het begin van de periode tot minder dan 3½ keer het jaarinkomen aan het einde van de periode. Voor de koopstarter van dertig jaar geldt echter in normale omstandigheden dat er jaarlijks ook een periodieke salarisstijging plaatsvindt in samenhang met toenemende ervaring en anciënniteit. Voor deze groep – en dit is de representatieve groep als het gaat om starters op de koopwoningmarkt – daalt de hypotheek al in twee jaar tijd van 4½ naar 4 keer het jaarinkomen en deze is na vijf jaar gedaald naar 3½ keer het jaarinkomen. Tevens kan worden opge-

Figuur 2.3 Hypotheekomvang in termen van aantal keren het bruto jaarinkomen



Bron: EIB

merkt dat als deze representatieve woonconsument  $5\frac{1}{2}$  keer het jaarinkomen zou hebben geleend de hypotheeklasten al na ruim drie jaar op de 'verantwoorde'  $4\frac{1}{2}$  keer het jaarinkomen zou liggen en na vijf jaar al onder 4 keer het jaarinkomen zou liggen. Deze eenvoudige dynamische analyse laat zien dat starters die bij de aanschaf van hun woning graag ver willen reiken niet anders doen dan economisch rationeel gedrag vertonen. Zij nemen een beslissing voor een langere periode en moeten een woonkwaliteit bemachtigen die ook adequaat is voor deze periode en die in een gezonde relatie staat tot het inkomen dat in deze periode wordt gerealiseerd. Daarbij is de groei van het inkomen in de tijd een empirisch hard gegeven. Voor alle duidelijkheid: dit heeft niets te maken met speculeren op de toekomst. Jonge mensen krijgen naast contractloonstijging ook frequente periodieke salarisverhogingen.

Dit staat nog los van jonge hoogopgeleide mensen die een hogere functie bereiken of vanwege sterk functioneren extra periodieke salarisverhogingen ontvangen in de tijd. Het gaat hier om het standaardpad voor de standaardwerknemer. De koopstarter die hier geen of zelfs maar gedeeltelijk rekening mee mag houden wordt gedwongen in een situatie van onderconsumptie van woondiensten gedurende vele jaren. De welvaartsverliezen voor de burgers die door deze vorm van rantsoenering worden opgeroepen kunnen aanzienlijk zijn. Pas bij de doorstroom naar een volgende woning – waarbij het dan inmiddels hogere inkomen kan worden benut voor het verkrijgen van de vereiste leencapaciteit – wordt dit probleem opgelost.

Ten slotte rijst nog de vraag of het beleid dat dan misschien niet in het belang van de woonconsumenten is wel in het belang van de stabiliteit van de banken is. Ook hier geldt uiteraard dat gelet op de zeer geringe doeltreffendheid van het beleid, deze vraag moeilijk bevestigend is te beantwoorden. Deze geringe doeltreffendheid geldt overigens ook voor systeemrisico's. Een werkelijke exogene schok die de prijzen op de woningmarkt zou doen wegzakken, kan niet worden voorkomen door strengere inkomensnormen voor hypotheekleningen. Terugkerend naar de betalingsrisico's moet worden vastgesteld dat niet de banken hier aan de lat staan, maar dat steeds sterker is overgeheveld naar de NHG. De bijzondere ontwikkeling van de rol van de NHG wordt hieronder besproken.

## Aangescherpte kredietnomen en de veranderde rol van de NHG

De Nationale Hypotheekgarantie (NHG) is een regeling waarbij het Rijk borg staat voor hypothecaire leningen van consumenten. Hierdoor kunnen de woonconsumenten die aan de voorwaarden voldoen en een beroep doen op de garantieregeling, tegen een wat lagere rente lenen. Daar staat tegenover dat een provisie moet worden betaald aan de NHG.

Het totaal aan gegarandeerde hypotheekbedragen bedraagt momenteel 895.000. Het gaat hierbij zowel om verstrekte hypotheekbedragen met NHG-garantie voor aankoop als voor verbouwing.

Om een beroep te doen op NHG gelden enkele extra voorwaarden. Zo mag maximaal 50% van de woningwaarde aflossingsvrij gefinancierd worden en bedraagt het maximaal toegestane hypotheekbedrag per 1 juli € 350.000. Daarvoor gold een grens van € 265.000.

Bij gedwongen verkoop biedt de NHG-garantie de eigenaar-bewoner een bepaalde bescherming. Zo wordt de restschuld kwijtgescholden voor de woonconsument als de oorzaak van de opgetreden betalingsachterstanden bestaat uit echtscheiding, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of overlijden van de partner.

Om te voorkomen dat het zover komt, geldt tevens een overbruggingskrediet als de woonconsument betalingsproblemen krijgt. De rentelasten kunnen tijdelijk worden betaald met dit krediet, terwijl in de tussentijd naar een structurele oplossing wordt gezocht.

In 2007 heeft het grootste gedeelte van de hypotheekverstrekkers voorts een gedragscode ondertekent, waarbij maximale hypotheekbedragen voor verschillende inkomenscategorieën en rentestanden zijn afgesproken. Dit staat bekend als de Gedragscode Hypothecaire Financieringen. Voor de normen die in de gedragscode gehanteerd worden is aangesloten bij de normen die al golden voor de NHG. Deze normen worden elk jaar geactualiseerd op basis van de jongste cijfers van het Nibud. De maximaal toegestane woonlast wordt zo berekend dat deze het midden houdt tussen de voorbeeld- en de minimumbegroting zoals opgesteld door het Nibud. Afhankelijk van inkomen en rente wordt voor woonconsumenten een maximaal toegestane hypotheek bepaald. Uit een onderzoek van de AFM uit 2007 bleek dat in 24% van de onderzochte dossiers de hypotheekverstrekkers een hypotheek hadden verstrekt met hogere woonlasten dan op basis van de gedragscode toegestaan zou zijn (AFM en DNB, 2009).

Per 2011 zijn de voorwaarden voor hypotheekverstrekking aangescherpt vanwege nieuwe normen voor de woonquotes van het Nibud. Tevens zijn voor NHG-hypotheekbedragen extra beperkende voorwaarden opgelegd. Zo mag een eventuele erfpachtcanon niet meer in mindering gebracht worden op het toetsinkomen, maar moet deze opgeteld worden bij de financieringslast. Tevens mogen kosten voor de woonlastenverzekering niet meer meegefinancierd worden in de hypotheek.

Dit jaar worden nieuwe aanscherpingen van toepassing. Zo mag ook buiten het NHG-domein niet meer het volledige hypotheekbedrag gefinancierd worden met een aflossingsvrije hypotheek en mag het maximaal te lenen hypotheekbedrag nog maar maximaal 110% van de woningwaarde bedragen.

Tabel 2.4 Leencapaciteit bij verschillende inkomens en hun samenstelling, 2011 (in mln euro's)

Inkomen	Percentage hoogste inkomen			
	100%	70%	60%	50%
34.000	155.468	154.442	131.353	106.724
38.500	176.626	176.045	169.654	133.051
43.000	201.164	196.622	196.622	175.856

Bron: NHG



Nu de NHG zeer dominant is geworden op de markt voor nieuwe hypotheke, rijst de vraag wat huishoudens op dit moment nu feitelijk mogen lenen. In tabel 2.5 is dit in beeld gebracht voor inkomens tussen € 34.000 en € 43.000 bruto per jaar, voor zowel een alleenverdiener als voor verschillende situaties van tweeverdieners met dergelijke gezamenlijke inkomens.

Uit tabel 2.4 kan worden opgemaakt dat een alleenstaande met een inkomen van € 34.000 maximaal € 155.000 kan lenen, wat neerkomt op een maximale koopprijs van € 135.000. Voor tweeverdieners – en in het bijzonder tweeverdieners met een gelijk inkomen – zijn de normen zeer restrictief. Zo geldt voor tweeverdieners met twee gelijke inkomens die optellen tot € 34.000 dat een woonhuis in veruit de meeste gevallen eenvoudig niet meer tot de mogelijkheden behoort. Ook bij € 38.500 bruto per jaar, is de koopmarkt voor dergelijke huishoudens in de meeste regio's buiten bereik.

In hoeverre zijn de normen nu aangescherpt in de afgelopen jaren? In tabel 2.5 wordt de leencapaciteit voor 2010 in beeld gebracht. Uit de tabel kan worden afgeleid dat de leencapaciteit in 2011 betekenisvol is afgenomen.

**Tabel 2.5 Leencapaciteit bij verschillende inkomens en hun samenstelling, 2010 (in mln euro's)**

Inkomen	Percentage hoogste inkomen			
	100%	70%	60%	50%
34.000	162.652	162.652	157.521	146.233
38.500	184.179	184.179	183.598	171.978
43.000	206.355	205.707	205.707	202.462

Bron: NHG, NIBUD, bewerking EIB

Bij alles wat in de laatste jaren heeft plaatsgevonden is de rol van de NHG sluipend een geheel andere geworden dan oorspronkelijk de bedoeling was. De NHG is opgezet om het eigen woningbezit te bevorderen onder groepen kopers die moeilijk konden lenen bij de bank. De NHG moest dus zorgen voor verruiming van de kredietmogelijkheden door de betalingsrisico's voor wat kwetsbaarder groepen over te nemen van de banken. Uit de hierboven gepresenteerde cijfers voor de leencapaciteit is duidelijk dat groepen die wat meer risico lopen – met name tweeverdieners met individueel wat lagere inkomens – nu in feite via de inkomensnormen opnieuw heel moeilijk toegang hebben tot de koopmarkt. Hier blijft het echter niet bij. De strengere normen via de NHG worden nu op vrijwel alle hypotheke toegepast. Dit komt ten eerste doordat veruit de meeste hypotheke, en zeker die voor starters, via de NHG zijn gaan lopen. Ten tweede is de druk op de banken om zich ook aan te sluiten bij de NHG-normen voor die hypotheke die niet onder de hypotheekgarantie vallen, zodanig geworden, dat afwijken van deze regels uitzonderlijk is geworden.

Hiermee is de rol van de NHG – of beter gezegd de normstelling zoals door AFM als toezichthouder bepleit en via bekrachtiging door de minister van Financiën vastgesteld – fundamenteel veranderd. Van een initiatief dat beoogde de toegankelijkheid van het eigen woningbezit voor specifieke groepen te verhogen is niet alleen weinig overgebleven, maar het is doorgeslagen in een richting die nu zelfs goede risico's rantsoneert in vergelijking met de tijd toen bank en woonconsument hun contractvrijheid nog in tact wisten.

De ontstane situatie is ook het gevolg van de opmerkelijke rol van het Nibud. De Nibud-systematiek is goed toe te passen op kwetsbare burgers die moeite hebben met hun financieel beheer. Het profiel van de koper is een wezenlijk andere. Het gaat hier veelal om hoogopgeleide burgers met keuzemogelijkheden en doorgaans ook met vermogen. Burgers die in deze positie verkeren en andere consumptie zouden willen opofferen voor meer woonconsumptie wordt deze keuzemogelijkheid nu ontzegd. De meerderheid van de burgers die enig vermogen hebben en enkele jaren zouden willen ontsparen ten gunste van meer woonconsumptie wordt ook deze keuzemogelijkheid onthouden.

### De oplossingen

Een eenvoudige oplossing voor het ontstane probleem is om binnen de systematiek van de NHG meer differentiatie in leencapaciteit aan te brengen naar leeftijdscategorie. In de huidige systematiek geldt alleen dat 65-plussers wat meer leencapaciteit hebben dan gemiddeld, maar wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen hypotheekgevers van onder en boven de 35 jaar. Dit terwijl de eerste groep een duidelijk ander arbeidsmarkt- en inkomensperspectief heeft dan de tweede groep. Door een dynamisch systeem van inkomensnormen te hanteren met wat meer leencapaciteit voor jonge mensen kunnen de belangrijkste nadelen van het huidige systeem eenvoudig en snel worden opgelost. Daarnaast zouden de wel zeer restrictieve condities voor tweeverdieners met gelijke lagere inkomens tegen het licht kunnen worden gehouden. Voor deze groepen dreigt anders effectieve uitsluiting op de koopmarkt.

Een meer fundamentele kwestie betreft de rol en taak van de NHG. De vraag rijst of de NHG zich niet zou moeten beperken tot garanties voor meer kwetsbare groepen op de hypotheekmarkt. Hierbij past het systeem van strengere inkomensnormen en de Nibud-systematiek. De banken kunnen dan hun normale rol vervullen richting de overgrote meerderheid van de hypotheekgevers en zelf de risicoselectie ter hand nemen. Hier zou ook de toegevoegde waarde van de banken moeten liggen op de hypotheekmarkt.

Ten slotte is met de verplichting om maximaal 50% aflossingsvrij te mogen lenen, de verplichting ontstaan om de andere helft te gaan aflossen. Van hieruit lijkt het een kleine stap om dan daadwerkelijk aflossing te eisen in de vorm van een annuïtaire lening. Dit lijkt een kleine stap maar de (positieve) budgettaire gevolgen zijn groot. Hier wordt in hoofdstuk 5 uitgebreider bij stil gestaan.



---

### 3 De hypotheekrenteaftrek

---

De hypotheekrenteaftrek blijft een grote rol spelen in het debat over het functioneren van de woningmarkt. Opmerkelijk genoeg wordt van diverse zijden de hypotheekrenteaftrek gepresenteerd als een belangrijk obstakel voor het goed functioneren van de woningmarkt. Er zijn zelfs nogal wat betrokkenen in en buiten de politiek die van mening zijn dat een succesvolle hervorming van de woningmarkt niet mogelijk zou zijn zonder beperking of afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Deze zienswijze is niet op feiten gebaseerd en lijkt het gevolg van verkeerde percepties over de werking van de hypotheekrenteaftrek op de woningmarkt. Diverse van dergelijke percepties en beweringen over de hypotheekrenteaftrek worden hieronder kort besproken.

#### **De forse stijging van de woningprijzen in de jaren negentig en het begin van deze eeuw zijn (voor een belangrijk deel) toe te schrijven aan de hypotheekrenteaftrek**

De hypotheekrenteaftrek bestaat al zeer lang. Het is niet zo dat het bestaan van de hypotheekrenteaftrek telkens nieuwe prijseffecten oproept, net zo min als het bestaan van BTW de prijzen jaarlijks verhoogt. De introductie van de hypotheekrenteaftrek en van bijvoorbeeld de BTW heeft een eenmalig, structureel opwaarts effect op prijzen. Nieuwe prijseffecten worden alleen opgeroepen als de BTW wordt verhoogd of als de hypotheekrenteaftrek wordt verruimd. Bij de hypotheekrenteaftrek kan in de jaren negentig nog wel worden gewezen op de ruimere condities voor het verkrijgen van hypotheecair krediet, maar hier staat tegenover dat de rente zelf betekenisvol is gedaald. Bovendien is de regeling zelf in verschillende stappen versoerd. De prijsontwikkeling van woningen in de jaren negentig van de vorige eeuw en in het begin van deze eeuw kan dan ook slechts in beperkte mate zijn beïnvloed door het systeem van hypotheekrenteaftrek. De sterke prijsstijging van woningen in de betrokken periode is het gevolg geweest van sterke rentedaling en een sterke stijging van gezinsinkomens met een snel groeiend aantal tweeverdieners. Dit heeft de vraag krachtig doen stijgen. Het aanbod is hier bij achtergebleven, wat heeft geresulteerd in sterke prijsstijgingen. Hierbij speelt een rol dat het aanbod gereguleerd is vanuit de ruimtelijke ordening en dat opbrengsten van woningbouwprojecten zijn benut voor het realiseren van sociale en andere maatschappelijke doelen in en rond de woningbouw.

#### **Beperking van de hypotheekrenteaftrek leidt uitsluitend tot dalende woningprijzen**

Beperking van de hypotheekrenteaftrek zal leiden tot vraaguitval en bij gegeven aanbod op de korte termijn zal dit leiden tot prijsdaling. De prijzen zijn echter tevens de opbrengsten van nieuwbouwprojecten. Bij lagere prijzen zullen eerst de marginale woningbouwprojecten moeten worden uit- of afgesteld. Als de prijzen vervolgens nog verder dalen, dan zullen telkens meer projecten worden uit- of afgesteld omdat deze bedrijfseconomisch niet rendabel zijn. Dit mechanisme is tijdens de huidige crisis duidelijk zichtbaar geweest. De vraaguitval leidt tot prijsdaling en het aanbod moet zich aanpassen aan de vraag. De perceptie dat het aanbod zwak reageert op de vraag is gebaseerd op empirische schattingen, waarbij telkens sprake was van toenemende vraag. In die situatie kan het aanbod inderdaad moeilijker reageren omdat dit afhankelijk is van de politieke bereidheid hiervoor extra locaties beschikbaar te stellen. De enige periode met echte vraaguitval trad op in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. In die periode was sprake van een ander regime dan thans geldt en was de daling van de vraag aanleiding voor overheden om anticyclisch te investeren in de woningbouw. Het aanbod steeg, waar die had moeten dalen.

Een daling van de vraag die de prijzen met ongeveer 25% zou doen dalen – dat zou het effect van afschaffing van de hypotheekrenteaftrek zijn bij een aanbodelasticiteit van nul – zou op korte termijn wellicht mogelijk zijn, maar zou de nieuwbouw van woningen vervolgens enorm doen stagneren. De prijzen zullen vervolgens moeten terugveren tot een niveau waarop rendabele productie weer mogelijk is. Dit laatste punt wordt doorgaans niet bestreden, maar vaak veronderstelt men dat veel prijsdaling in de grondwaarden kan weglopen. Eerder is in een

publicatie over hervorming van de woningmarkt (EIB, 2009) op basis van een analyse van grondexploitaties aangetoond dat de pure verwervingskosten van de grond ongeveer 8% van de woningprijs uitmaakt. Het misverstand dat hier speelt is dat de grondquote gemiddeld 30% van de woningprijs uitmaakt. Hiervan bestaat echter weer ruim tweederde uit kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie, uit rentekosten en plankosten. Ook een daling van de pure grondopbrengst als gevolg van afschaffen van de hypotheekrenteafrek met bijvoorbeeld 70% levert niet meer op dan een prijsdaling van ruim 5% (70% van 8%). Op de korte termijn kunnen prijzen uiteraard veel steviger dalen, maar op lange termijn zal een structurele prijsdaling toch grotendeels uit de pure grondopbrengst moeten komen en dan in de orde van 5 tot 10% kunnen liggen, maar niet daarboven. Dit betekent dat vraaguitval deels tot lagere prijzen zal leiden en deels tot lagere volumina.

Deze vaststelling is belangrijk, want het betekent dat afschaffing van de hypotheekrenteafrek tot structureel hogere woonkosten leidt. De prijs van de woning daalt, maar dit effect is duidelijk geringer dan het nadeel van het verdwijnen van de renteafrek, zodat de netto woonkosten structureel hoger komen te liggen.

### **Beperking van de hypotheekrenteafrek haalt het slot van de woningmarkt**

Een van de meest opmerkelijke stellingnamen is wel een veronderstelde positieve samenhang tussen beperken van de hypotheekrenteafrek en de dynamiek op de woningmarkt. In werkelijkheid leidt beperken van de hypotheekrenteafrek juist tot minder dynamiek gedurende een vrij lange transitieperiode. Door vermindering van de renteafrek stijgen de netto woonkosten. Burgers met een bestaande koopwoning kunnen de woonconsumptie als gevolg van de gestegen relatieve prijs van het wonen niet direct verlagen. Wel kunnen zij de woonconsumptie in de tijd aanpassen door verbeterstappen in de tijd uit te stellen. Zo wordt de verdeling van het inkomen over wonen en andere consumptie weer in overeenstemming gebracht met de gewijzigde relatieve prijzen. Dit betekent echter dat er elk jaar opnieuw huishoudens zijn die bij handhaving van de hypotheekrenteafrek zouden zijn doorgeschoven, terwijl deze nu een pas op de plaats maken. Het gevolg is minder dynamiek. De lagere prijzen zetten voorts het nieuwe aanbod onder druk en maken investeringen in de eigen woning minder aantrekkelijk. Op lange termijn – na een overgangperiode van 10 tot 15 jaar – bereikt de markt weer een nieuw evenwicht. In de overgangperiode is echter sprake van duidelijk afnemende dynamiek en sterk teruglopende investeringen. Beperking van de hypotheekrenteafrek zet dus een extra slot op de woningmarkt gedurende een overgangperiode en heeft daarna geen invloed meer op de dynamiek.

### **De hypotheekrenteafrek leidt tot hoge schulden en grote risico's**

De representatieve Nederlandse woningbezitter heeft in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd geen hoge hypotheekschuld. Deze misvatting is gebaseerd op het relateren van de hypotheekschuld aan het BBP. Deze maatstaf is echter weinig relevant. Relevant is de hypotheekschuld in relatie tot de waarde van de woning. In onderstaande tabel worden de woningwaarden en de hypotheekschuld voor mediane huishoudens per leeftijdscategorie weergegeven. Uit de tabel blijkt dat Nederlandse huizenbezitters geen grote schulden hebben, maar integendeel juist grote vermogens hebben opgebouwd middels de eigen woning.

Uit tabel 3.1 blijkt dat de gemiddelde Nederlandse huizenbezitter een eigen vermogen in de woning heeft opgebouwd van bijna 35%. Met het oplopen van de leeftijd neemt het vermogen sterk toe. Hierbij geldt dan bovendien nog dat besparingen die zijn opgebouwd middels spaar- en beleggingshypotheek buiten beschouwing worden gelaten. Uit de eerder gepresenteerde verdeling naar type hypotheek is echter gebleken dat deze spaarvormen in samenhang met hypotheek zeer omvangrijk zijn. Volgens DNB is 60% van de uitstaande hypotheekschuld aflossingsvrij, terwijl 40% in met name spaar- en beleggingshypotheek zijn ondergebracht. Voor de bepaling van de netto hypotheekschuld zou het vermogen hiervan in mindering moeten worden gebracht van de bruto hypotheekschuld. In landen zonder hypotheekrenteafrek zal vaker worden afgelost middels annuïtaire of lineaire hypotheek. In ons land wordt ook afgelost, maar dan via het opbouwen van een spaarpot in de tijd die aan het einde van de looptijd wordt gebruikt om de hypotheek geheel of gedeeltelijk af te lossen. De netto hypotheekschuld is zo betekenisvol lager dan de bruto schuld en het is de netto schuld

**Tabel 3.1** Waarde eigen woningbezit en hypotheekschuld per leeftijdsgroep in 2010, mediaan waarden (x € 1.000)

Leeftijd	Waarde eigen woningbezit	Hypotheekschuld
<25	149	162
25-30	175	188
30-35	200	206
35-40	225	203
40-45	241	180
45-50	252	159
50-55	249	134
55-60	254	120
60-65	260	99
65-70	260	80
70-75	259	65
>75	261	50
<b>Totaal</b>	<b>237</b>	<b>155</b>

Bron: CBS

waar het uiteraard om draait. De sterke daling van de hypotheekschuld met de toename van de leeftijd zien we ook terug in de woonlasten van wooneigenaren, zoals blijkt uit tabel 3.2.

**Tabel 3.2** Maandelijkse woonlasten van wooneigenaren (exclusief energie en aflossing) per leeftijdsgroep, mediaan waarden

Leeftijd	Maandelijkse netto woonlasten (€)
< 25	615
25 - 30	671
30 - 35	758
35 - 40	782
40 - 45	748
45 - 50	702
50 - 55	646
55 - 60	587
60 - 65	529
65 - 70	464
70 - 75	409
75 - 80	383
80+	369

Bron: WoON 2009

Interessant aan bovenstaande tabellen is dat – ook nu weer – de conclusie juist omgekeerd lijkt te zijn aan wat de populaire notie lijkt te zijn. Investeren in een eigen woning is juist een grote bron van vermogensvorming voor huishoudens geweest en is tevens een belangrijke investering in lage toekomstige woonlasten. Zo bieden de zeer lage woonlasten voor gepensioneerden een mooi tegenwicht tegen de inkomensachteruitgang na het beroepsleven. Het beeld van hoge schulden en hoge risico's is in ieder geval niet te rijmen met de feiten.

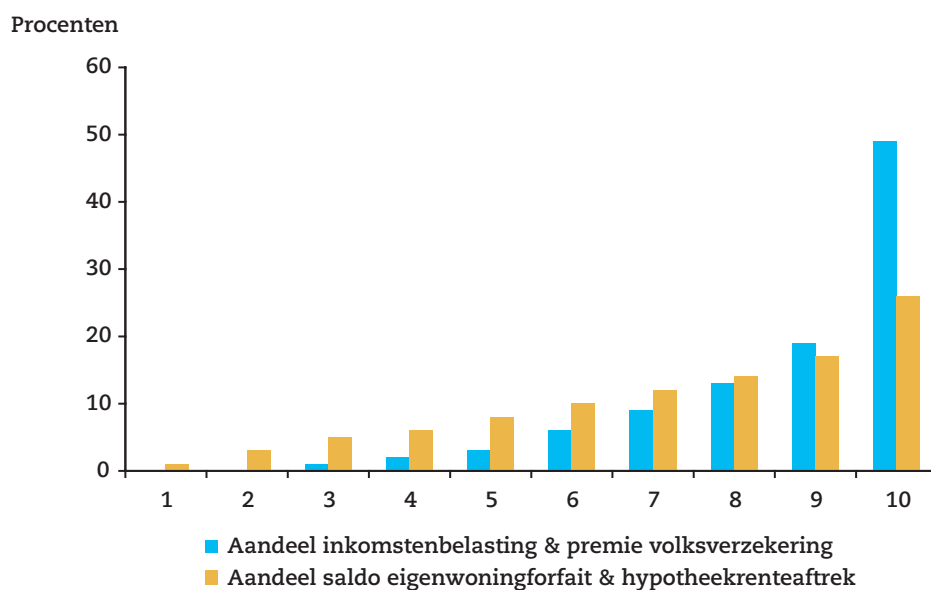
De relatie met de hypotheekrenteaf trek ligt vooral bij het vermijden van directe aflossing van hypotheekschuld ten gunste van fiscaal wel begunstigde spaar- en beleggingshypotheek. Het afschaffen van de hypotheekrenteaf trek zal in tegenstelling tot de geluiden die het IMF heeft afgegeven evenmin gunstig zijn voor de soliditeit van de banken. Het direct gevolg is prijsdaling, wat de waarde van het onderpand van hypotheek doet dalen en de risicograad doet toenemen. Voor burgers geldt dat de hypotheekrenteaf trek de effecten van rentestijging mitigeert en zo bijdraagt aan risicobeheersing.

### De hypotheekrenteaf trek bevoordeelt vooral de hoge inkomens

Ten slotte, hoewel niet direct een argument rond de woningmarkt, is er het beeld dat vooral burgers met hoge inkomens profiteren van de hypotheekrenteaf trek. Uiteraard is het juist dat de laagste inkomens nauwelijks profijt hebben van de hypotheekrenteaf trek, maar het beeld dat juist de hoogste inkomens sterk profiteren is niet conform de feiten, zoals blijkt uit figuur 3.1.

Uit figuur 3.1 kan worden opgemaakt dat terwijl het hoogste inkomensdecil 50% van de loon- en inkomstenbelasting betaalt, deze groep 25% van de hypotheekrenteaf trek ontvangt. A priori zou mogen worden verwacht dat deze percentages ongeveer gelijk zouden zijn.

**Figuur 3.1** Inkomstenbelasting en baat van hypotheekrenteaf trek per inkomensdecil



Bron: Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen

De groep met de hoogste inkomens betalen veel loon- en inkomensbelasting omdat zij veel verdienen in euro's en een hoog marginaal tarief hebben. Daarnaast zou in termen van voordeel van de hypotheekrenteaftrek verwacht mogen worden dat zij veel profijt hebben omdat zij ook – min of meer naar rato – dure huizen hebben en uiteraard opnieuw een hoog marginaal tarief hebben. Het feit dat het relatieve voordeel voor de hoogste inkomens per saldo lager uitvalt heeft twee achtergronden. De eerste is dat het eigen woningforfait - het spiegelbeeld van de hypotheekrenteaftrek - oploopt met de waarde van de woning. De tweede achtergrond is dat mensen met hoge inkomens relatief lage hypotheeken hebben in relatie tot de waarde van hun huis en hun inkomen. Dit wordt weer veroorzaakt door het feit dat hogere inkomens doorgaans worden gerealiseerd na het doorlopen van verschillende stappen op de arbeidsmarkt. Dit zijn echter tevens mensen met relatief oudere en daarmee lagere hypotheeken. Het is de omvang van de hypotheekschuld die maatgevend is voor de renteaftrek en aangezien hogere inkomens een relatief lage hypotheekschuld hebben ten opzichte van hun inkomen is het relatieve profijt voor deze groep kleiner dan op grond van hun inkomen en marginaal tarief zou zijn te verwachten. In euro's gemeten is het voordeel voor hogere inkomens uiteraard wel groter dan gemiddeld, maar bij inkomensvergelijkingen is de relatieve maatstaf de gebruikelijke norm. Zo wordt een koopkrachtverbetering van 1% voor iedereen als evenwichtig beschouwd, terwijl de hoge inkomens in absolute aantallen euro's er dan uiteraard meer op vooruitgaan dan mensen met lagere inkomens.

Vraagstukken rond een rechtvaardige inkomensverdeling blijven uiteraard altijd subjectieve kanten hebben, maar het vaak gehoorde argument dat het juist de hoge inkomens zijn die veel profijt hebben van de hypotheekrenteaftrek verdient nuancering. Als men de hypotheekrenteaftrek zou afschaffen en zou omzetten in een algemene proportionele verlaging van de belastingtarieven, dan zullen de middeninkomens in procenten van hun inkomen beduidend meer moeten inleveren dan de hoge inkomens. Tevens kan worden geconcludeerd dat afschaffing van de hypotheekrenteaftrek niet eenvoudig is op te vatten als een maatregel in het kader van de vergrijzing. De rekening komt niet te liggen bij diegenen die al vele jaren hypotheekrenteaftrek hebben gehad – en bij gefaseerde invoering nog diverse jaren zullen hebben – maar bij diegenen die net zijn gestart op de koopmarkt dan wel nog moeten starten. Dit zijn precies diegenen die ook voor de kosten van de vergrijzing aan de lat staan.

### **Welke bezwaren zijn dan wel tegen de hypotheekrenteaftrek aan te voeren?**

In feite zijn er twee bezwaren. Het eerste bezwaar is dat de hypotheekrenteaftrek als een weinig doelmatige belastingsuitgave kan worden gezien. De vraag is waarom de overheid wonen (in een eigen huis) aantrekkelijker zou moeten maken ten opzichte van andere consumptie. Dit is het klassieke punt van economen. Consumenten kunnen zelf het beste hun consumptiepatroon bepalen. Ingrepen door de overheid met belastingmaatregelen voor specifieke uitgaven verstoren deze beslissing. Daarbij geldt nog wel dat het eigen woningbezit waarschijnlijk bepaalde positieve externe effecten heeft, maar de omvang hiervan lijkt onvoldoende om de vrij omvangrijke fiscale begunstiging te rechtvaardigen.

Een ander punt – eveneens in de welvaartssfeer – is de verstoring tussen koop en vrije huur. Er zijn twee welvaartseffecten. Voor burgers die nu kopen vanwege de renteaftrek, maar in een situatie zonder renteaftrek liever zouden huren, ontstaat een welvaartsvoordeel als de hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft. Daarnaast is er een dynamisch effect. De commerciële huurmarkt is nu zeer dun. Een grotere vrije huurmarkt levert meer keuzevrijheid aan burgers die graag huren. Ook dit is een positief welvaartseffect. Op mogelijkheden om deze voordelen ook te kunnen realiseren zonder de hypotheekrenteaftrek af te hoeven schaffen en in die situatie een concurrerende vrije huursector te ontwikkelen, wordt later teruggekomen.



---

## 4 De overgang van sociale huur naar koop

---

Het Regeerakkoord wijst op verschillende punten in de richting van bevorderen van eigen woningbezit en het stimuleren van burgers met bovenmodale inkomens om de overstap van de sociale huursector naar de koopsector te maken. Het handhaven van de hypotheekrenteaftrek is een eerste belangrijke maatregel om de koopsector aantrekkelijk te houden voor burgers.

De mogelijkheden om sociale huurders met een inkomen boven € 43.000 een prijs voor de woondiensten te laten betalen die geleidelijk toegroeit naar een marktconform niveau is een tweede stap die deze groep geleidelijk zal stimuleren om de overstap naar de koopsector te maken. Ook het meer rekening kunnen houden met locatie bij het puntensysteem is een stap in de richting van meer marktconforme prijszetting in de tijd.

Meest duidelijk voor de koers van het kabinet op het punt van stimuleren van het eigen woningbezit is de geformuleerde wens om een 'kooprecht' te introduceren voor sociale huurders. Als een juridisch afdwingbaar 'kooprecht' niet realiseerbaar zou blijken, dan moeten alternatieve maatregelen worden onderzocht die de mogelijkheden van sociale huurders om tot koop over te kunnen gaan belangrijk kunnen vergroten.

Eerst rijst nog de inhoudelijke vraag waarom het bevorderen van de overgang van sociale huurders met betere inkomens naar de koopsector wenselijk zou zijn en wat dit betekent voor bovengenoemde doelstellingen. Ten eerste is er een aantal overwegingen die los staan van de woningmarkt. Zo wordt de grotere vrijheid voor huurprijzen door corporaties en particuliere verhuurders door het Kabinet benut om een bezuinigingsdoelstelling te realiseren. Zo draagt ook de woningsector bij aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. Daarnaast speelt mee dat het 'scheefwonen' ook vanuit rechtvaardigheidsoptiek op bezwaren stuit. Waarom zouden burgers met bovenmodale inkomens hoge impliciete woonsubsidies moeten ontvangen, terwijl burgers met een vergelijkbaar inkomen in de koopsector een meer marktconforme prijs moeten betalen?

De belangrijkste voordelen van een verschuiving van bovenmodale inkomens van de sociale huursector naar de koopsector liggen echter wel degelijk bij het functioneren van de woningmarkt. De vaak genoemde problemen rond de Nederlandse woningmarkt vinden voor het overgrote deel hun oorzaak in het systeem van de sociale huursector. Ook de OESO wijst in de laatste landenstudie voor Nederland nadrukkelijk de sociale huursector aan als mobiliteitsknelpunt voor onze woningmarkt (OECD, 2010).

Wat is nu de betekenis van een overgang van huishoudens van de sociale huursector naar de koopsector? Van maatregelen die sociale huurders via hogere sociale huren stimuleren richting de koopsector zou wellicht kunnen worden verwacht dat deze de woningvraag remmen. Er geldt ten slotte voor deze groepen dat de prijs van het wonen stijgt en een stijging van de prijs leidt normaal gesproken tot een daling van de vraag. In deze situatie gaat prijsstijging echter gepaard met een toename van de vraag. In de koopsector zou een huishouden bij inkomensstijging na zekere tijd naar een betere woning doorstromen, waarbij voor bijvoorbeeld 20% meer kwaliteit ongeveer 20% meer zou worden betaald. In de sociale huursector wordt deze extra kwaliteitsvraag echter niet of pas na lange tijd gerealiseerd. Het Centraal Planbureau concludeert dat er een belangrijke onbenutte kwaliteitsvraag is van huishoudens met relatief goede inkomens in de sociale huursector (CPB, 2006). Hier zien we ook de relatie met het scheefwonen: huishoudens met relatief goede inkomens zouden meer woonkwaliteit naar zich toetrekken als zij een meer marktconforme afweging tussen de lusten en lasten zouden maken, zoals op de koopmarkt geldt. De conclusie die uit de analyse van het Centraal Planbureau volgt en voor de effecten richting de bouwsector ook door het Economisch Instituut voor de Bouw zijn uitgewerkt zijn eenduidig: stimulering van bovenmodale inkomens, om vanuit de sociale huursector over te stappen naar de koopsector, leidt tot een betere allocatie op de woningmarkt, tot een stimulering van de kwalitatieve woningvraag en tot stimulering van de bouwproductie.



De problemen rond de sociale huursector liggen niet bij de huurtoeslag, die algemene vraagondersteuning biedt vergelijkbaar met de werking van de hypotheekrenteaftrek, maar bij het systeem van aanbodsturing en huurprijsregulering. Dit systeem veroorzaakt verschillende problemen, zoals in het bijgaande kader uiteen wordt gezet.

#### **Allocatie binnen de sociale huursector en in de koopsector**

Het eerste probleem in de sociale huursector betreft het toewijzen van woningen aan huishoudens. Op de koopmarkt kunnen huishoudens zelf binnen hun budget het gewenste palet aan woonkwaliteiten kiezen. Een huishouden op de koopmarkt waarvan de gezinsituatie verandert of waarvan de preferenties in de tijd veranderen, kan kiezen uit een scala van koopwoningen om binnen korte tijd van woning te veranderen. Op de sociale huurmarkt worden woningen toegewezen. Vervolgens geldt bovendien dat als de gezinsituatie of de preferenties veranderen men afhankelijk is van een beperkt aanbod, waarvoor men bovendien vaak eerst lang op wachtlijsten moet staan. De consequentie hiervan is dat huishoudens in de sociale huursector vaak niet die woonkwaliteiten kunnen verkrijgen die passen bij hun inkomen, hun gezinssituatie en hun preferenties. Zij kunnen niet optimaliseren in termen van totale woonkwaliteit en in termen van specifieke woonkwaliteiten, zoals huishoudens in de koopsector dat kunnen. Zij kunnen dit probleem alleen aanpakken als zij de overstap naar de koopsector zouden maken. Deze stap wordt echter vrij zelden gezet vanwege de huurprijsregulering. De sociale huurwoning voldoet dan wel niet aan de wensen, maar de overstap naar een betere koopwoning is vaak erg kostbaar. Men betaalt dan immers niet alleen extra voor de betere kwaliteit, maar verliest tegelijkertijd de impliciete subsidies op de sociale huurwoningen. Zo leidt een verbetering met 20% woonkwaliteit vanuit een sociale huurwoning met een huurprijs van € 400 per maand die op de koopmarkt – na verrekening van hypotheekrenteaftrek – € 600 zou moeten kosten, tot € 720 per maand aan lasten. Voor 20% meer woonkwaliteit moet in dit voorbeeld dan 80% meer worden betaald. In die situatie kiezen veel sociale huurders er vanuit kostenoverwegingen voor om de suboptimale woonsituatie in stand te houden. Dit zijn maatschappelijke welvaartsverliezen die het gevolg zijn van het systeem van aanbodsturing, huurprijsregulering en administratieve toewijzing.

Het tweede probleem van het systeem van aanbodsturing en huurprijsregulering heeft betrekking op de aansluiting tussen vraag en aanbod. Op de koopmarkt leiden veranderingen in de vraag tot prijseffecten. Als burgers in de tijd een grotere voorkeur hebben voor bijvoorbeeld buitenruimtes, zoals balkons, terrassen en tuinen, dan zullen bestaande woningen die over dergelijke buitenruimtes beschikken relatief in prijs stijgen. Dit maakt het ook bij de nieuwbouw financieel aantrekkelijk om woningen vaker uit te rusten met dergelijke buitenruimtes. Zo kan het aanbod inspelen op de vraag, voor zover de regelgeving hier althans voldoende ruimte voor biedt. In beginsel kunnen corporaties ook op vraagveranderingen inspelen, maar bij wachtlijsten en gegarandeerde afzet is dit niet vanzelfsprekend. Het is afhankelijk van hoe individuele corporaties hier mee omgaan en het al of niet goed inspelen op veranderingen in de consumentenvraag heeft bij het systeem van huurprijsregulering geen financiële consequenties voor corporaties. Dit zorgt ervoor dat het aanbod minder goed inspeelt op de vraag dan bij normale marktcondities het geval zal zijn.

#### **Hoe kan het rijksbeleid worden vormgegeven om de overgang van bovenmodale inkomens vanuit de sociale huursector naar de koopsector te bevorderen?**

Het Regeerakkoord biedt een beleidslijn voor bruto jaarinkomens boven € 43.000 per jaar. Door de gelijktijdige introductie van een bezitsbelasting wordt het lastiger voor sociale verhuurders om de toegestane huurverhogingen niet door te voeren. Hoewel daarmee niet gegarandeerd is dat deze huurruimte ook volledig wordt benut, is er wel een duidelijke financieel-economische prikkel om dit te doen. Daarmee wordt de koopsector voor 400.000 huishoudens in de sociale huursector in de komende jaren een belangrijker alternatief.



Voor de huishoudens met inkomens tussen ruim € 33.000 en € 43.000 bruto per jaar geldt dit niet. Na de daling van de kooprijzen tijdens de crisis is hier een tijdelijk voordeel voor de koopsector ontstaan, maar bij het geformuleerde kabinetsbeleid van inflatievolgend huurprijsbeleid zal in de tijd weer een situatie ontstaan dat het financieel voordeel van zittende sociale huurders ten opzichte van de koopsector gaat oplopen. Hiermee wordt een overstap naar de koopsector ontmoedigd. Deze huishoudens worden echter ook beperkt in hun mogelijkheden om binnen de sociale huursector te kunnen doorstromen. De andere kant is dat een deel van de huishoudens, juist om deze reden, alsnog gaat doorstromen naar de koopsector. Het netto effect voor deze groep is daarmee per saldo enige extra doorstroming naar de koopsector. Afnemende doorstroming binnen de sociale huursector zelf is echter een welvaartsverlies als gevolg van het beleid. Hoe zit het nu met deze middeninkomens wat betreft hun concrete mogelijkheden op de huur- en koopmarkt en hoe kunnen knelpunten die zich voordoen worden opgelost? Hieronder wordt nader op deze kwestie ingegaan.

### Middeninkomens tussen wal en schip?

Er is in de afgelopen tijd veel aandacht geweest voor de middeninkomens in de sociale huursector als gevolg van nieuwe Europese wetgeving. Huishoudens met een inkomen boven € 33.600 zouden op de sociale huurmarkt nu niet meer bediend kunnen worden, terwijl de particuliere markt geen haalbaar financieel perspectief biedt. Ze zitten tussen 'wal en schip'. Dit beeld is opmerkelijk. Burgers met behoorlijke inkomens die geen kant op lijken te kunnen. Dit roept twee vragen op. Spoort dit beeld nu echt met de feiten? Als dit (deels) inderdaad het geval is, hoe zou het probleem dan kunnen worden opgelost?

Een eerste punt is dat corporaties wel zijn beperkt in hun mogelijkheden om deze middeninkomens te bedienen, maar dat de nieuwe regels wel degelijk mogelijkheden open houden. Zo mag tot maximaal 10% van de totale toewijzingen aan deze groep toevallen. Dit moet worden afgezet tegen een aandeel van de betreffende groep – inkomens tussen € 33.000 en € 43.000 – binnen de totale sociale huursector van 13%. In tabel 4.1 wordt de samenstelling van de inkomensgroepen binnen de (sociale) huursector in beeld gebracht.

**Tabel 4.1 Aantallen sociale huurwoningen (beneden liberalisatiegrens) bewoond door huishoudens van verschillend inkomen, 2009**

Bruto maandinkomen	< 33.000	33.000 - 43.000	> 43.000
Alleenverdieners	1.217.400	140.000	100.700
Tweeverdieners	341.000	161.000	306.300
<b>Totaal</b>	<b>1.558.400</b>	<b>301.000</b>	<b>407.000</b>

Bron: WoON 2009

Een eenvoudige oplossing is dan dat de corporaties de ruimte die de Europese regels nog wel bieden gebruiken. Statistisch gezien is er ruimte om driekwart van de inkomens tussen de € 33.000 en € 43.000 te blijven bedienen. Dit zou ingevuld kunnen worden door tweeverdieners en daarnaast alleenverdieners die net boven de inkomensdrempel zitten te blijven bedienen. Daarmee is een eerste angel uit het probleem getrokken.

Het tweede punt is de mogelijkheid voor middeninkomens om te kopen. Huishoudens met modale tot zelfs wat bovenmodale inkomens zouden toch in staat moeten zijn om een eigen huis te kopen. Zo bedragen de lasten van een koophuis van € 160.000 ongeveer € 600 netto per maand. Met een inkomen vanaf € 1.900 netto per maand, zou dit mogelijk moeten zijn. Dat dit in de praktijk toch tegenvalt heeft twee oorzaken.

**Tabel 4.2** Verkopen door corporaties in de gemeente Amsterdam naar prijsklassen, 2009, % van totaal

Prijs, € duizend	Aantal	Percentage van het totaal
< 122	87	7
122 - 159	446	37
159 - 183	278	23
183 - 244	319	26
> 244	84	7
<b>Totaal</b>	<b>1.214</b>	<b>100</b>

Bron: Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, Jaarboek 2010

De eerste oorzaak ligt bij de steeds strengere hypotheekregels. Middeninkomens kunnen een koopwoning wel betalen, maar ze kunnen onvoldoende lenen. Dit punt is hierboven uitgebreid aan bod geweest. Een oplossing hier ligt bij een meer dynamische inkomenstoetsing bij de hypotheekverstrekking. Jonge mensen die aan het begin van hun loopbaan staan zouden wat verder moeten kunnen reiken dan mensen die aan het eind van hun loopbaan zitten. Een leencapaciteit voor een 30-jarige alleenverdiener van 5 tot 5½ keer het jaarinkomen zou toch mogelijk moeten kunnen zijn. Dit geeft net die extra rek om 10 tot 20% verder te kunnen reiken op de koopmarkt.

De tweede oorzaak van het moeilijk kunnen slagen op de koopmarkt is het gebrek aan goedkope koopwoningen. Dit ligt in het feit dat de markt voor goedkope woningen wordt gedomineerd door de corporatiesector. Deze bieden woningen beneden de kostprijs aan, zodat de particuliere markt hier weinig aanbod ontwikkelt. De corporaties beschikken echter wel over het vereiste aanbod. Dat dit zelfs geldt voor een duur woningmarktgebied als Amsterdam, blijkt uit tabel 4.2.

De oplossing vanuit de corporaties ligt dan ook bij een grotere verkoop van corporatiebezit. Bovendien zouden de corporaties deze verkoop heel wel kunnen stimuleren met een korting van bijvoorbeeld 10%. Dit biedt deze middeninkomens net de mogelijkheid wat verder te reiken, terwijl de corporaties nog altijd enorme vermogenswinsten op de verkoop realiseren. De gemiddelde WOZ-waarde van een corporatiewoning bedroeg in 2009 € 160.000 terwijl deze voor een bedrijfswaarde van gemiddeld € 44.000 in de boeken staat (CFV, 2010). Corporaties kunnen dus in potentie een winst maken bij verkoop van € 116.000. De opbrengst hiervan biedt corporaties weer extra ruimte voor belangrijke maatschappelijke investeringen.

Een laatste punt is de ontoegankelijkheid van de private huurmarkt. Middeninkomens die niet voldoende kunnen lenen, zouden nog altijd kunnen huren op de vrije markt. Hier speelt echter het probleem dat vrije huur neerkomt op het betalen van de hoofdprijs. Huurders in de sociale sector betalen een gesubsidieerde huur, terwijl kopers gebruik kunnen maken van de hypotheekrenteaftrek. Zo komt een woning met een stichtingskosten van € 160.000 overeen met op een huurprijs in de vrije sector van € 800 per maand, bedragen de totale maandlasten in de koopsector € 600 per maand (incl. kosten koper) en is de gemiddelde sociale huur ruim € 400 per maand. De vraag rijst nu of een meer concurrerende private huurmarkt is te ontwikkelen en of dat ook kan bij handhaving van de hypotheekrenteaftrek, wat het uitgangspunt is van het Regeerakkoord.

---

## 5 Naar een volwaardige private huurmarkt

---

Een oplossing voor betere toegang tot de vrije huurmarkt ligt bij het introduceren van huuraftrek. Dit kan door huurders in de vrije sector bijvoorbeeld 3% van de WOZ-waarde in mindering te laten brengen op het belastbaar inkomen. Bij eerder genoemde woning van € 160.000 dalen de netto woonlasten dan van € 800 tot € 640 per maand, waarmee koop en huur gelijkwaardige alternatieven worden. Burgers krijgen dan 30 jaar het recht op hypotheekrenteaftrek, huuraftrek of een combinatie van beiden. Het interessante van dit idee is dat de kosten relatief laag zijn. Nu bestaat de vrije markt bijna volledig uit koop. Voor de schatkist maakt het echter niet uit of mensen hypotheekrenteaftrek of huuraftrek krijgen. Alleen de zeer kleine groep die nu al op de commerciële huurmarkt zit moet extra worden bediend. De kosten hiervan zijn eenvoudig elders binnen de woningmarkt te dekken. Zo kan op korte termijn een florerende vrije huurmarkt ontstaan, die bovendien interessante investeringsperspectieven biedt voor institutionele beleggers en zo extra investeringskapitaal mobiliseert richting de woningmarkt.

### Hoe zou de huuraftrek er in de praktijk uit kunnen zien en welke zaken moeten via de vormgeving van beleid worden opgelost om onwenselijke neveneffecten te voorkomen?

De huuraftrek kan worden gekoppeld aan de woz-waarde van de huurwoning op het moment van het sluiten van het huurcontract. Het is deze woz-waarde die in de jaren daarna de grondslag vormt voor de aftrekpost. Dit is in overeenstemming met de aanpak van de hypotheekrenteaftrek die ook gebaseerd is op de omvang van de hypotheek bij de aankoop van de woning. Zolang de huurder in deze huurwoning blijft wonen kan bij bijvoorbeeld een initiële woz-waarde van € 180.000 een vast jaarlijks bedrag van € 5.400 in mindering worden gebracht van het belastbaar inkomen. Dit levert een netto voordeel op van € 2.200 per jaar bij een marginaal tarief van 42%. De netto woonlasten dalen dan met bijna € 200 per maand: in de uitgangssituatie van € 900 naar ruim € 700 per maand.

Op het moment dat de huurder gaat verhuizen naar een duurdere huurwoning geldt net als bij de hypotheekrenteaftrek dat de 'overwaarde' moet worden verdisconteerd. De bewoner heeft de eerste huurwoning betrokken bij een waarde van € 180.000. Acht jaar later heeft deze huurwoning een waarde van bijvoorbeeld € 210.000. De huurder wil nu een kwaliteitsverbetering en stroomt door naar een woning met een waarde van € 250.000. De grondslag voor de huuraftrek stijgt nu van € 180.000 naar € 220.000 ( $€ 250.000 - (€ 210.000 - € 180.000)$ ). De aftrek bedraagt nu 3% van € 220.000.

Wat nu als de huurder bij een vervolgstap op de woningmarkt liever zou kopen in plaats van een andere huurwoning te betrekken? Dit is geen probleem. Als de betrokken huurder een huis van € 250.000 zou willen kopen in plaats van huren, dan wordt hetzelfde mechanisme toegepast. De huurder heeft ook nu € 30.000 overwaarde te verdisconteren bij de fiscaal aftrekbare hypotheek. Bij 100% financiering (€ 250.000) is ook nu € 220.000 de grondslag voor de hypotheekrenteaftrek.

Wat wel geldt is dat er tegenwoordig een maximum geldt voor het aantal jaren van hypotheekrenteaftrek. Dit maximum is 30 jaar. Dit betekent dat deze 30 jaar nu ook het maximum moet worden voor gecombineerde huur- en hypotheekrenteaftrek. De jaren van genoten huuraftrek moeten in mindering worden gebracht van het aantal nog resterende jaren van hypotheekrenteaftrek. Dit geldt uiteraard ook omgekeerd. De koper die na een bepaalde periode zijn eigen huis verkoopt om een huurwoning te betreden kan alleen nog voor huuraftrek in aanmerking komen na verdiscontering van de eerdere jaren van hypotheekrenteaftrek en na verdiscontering van de overwaarde van het eigen huis. Zo wordt fiscale arbitrage voorkomen. Ook is een duidelijke afbakening met de sociale huursector noodzakelijk, waarvoor zal moeten gelden dat huuraftrek alleen mogelijk is voor huren die na huuraftrek boven de liberalisatiegrens liggen. Ten slotte geldt dat het systeem administratief eenvoudig is uit te voeren. WOZ-waarden worden al geregistreerd en gebruikt door de fiscus.

## Wat zijn nu de gevolgen van deze huuraftrek voor de woningmarkt?

De huuraftrek zorgt ervoor dat kopen en huren fiscaal ongeveer gelijkwaardig worden behandeld. Huren op de vrije huurmarkt wordt een meer gelijkwaardig product ten opzichte van kopen op de vrije markt. Er zitten twee voordelen aan dit beleid.

Het eerste voordeel ligt op het terrein van rechtvaardigheid. In de huidige verhoudingen wordt huurders in sociale huurwoningen - ook als zij een modaal of bovenmodaal inkomen hebben - een huur in rekening gebracht, die duidelijk lager is dan de marktconforme huur. Deze omvangrijke groep burgers krijgen in feite een huuraftrek via de corporaties. Aan de andere kant van het spectrum is er de omvangrijke groep kopers, die hypotheekrenteaftrek ontvangen. Er resteert een kleine groep op de woningmarkt die geen enkele tegemoetkoming ontvangt. Dit is de groep van huurders op de vrije geliberaliseerde markt. Deze groep betaalt gemiddeld per jaar duizenden euro's meer voor dezelfde woning in vergelijking met sociale huurders en ook belangrijk meer dan kopers die hypotheekrenteaftrek ontvangen. Vanuit rechtvaardigheidsoptiek lijkt er dan wat voor te zeggen om deze zeer kleine groep ook tegemoet te komen en deze een meer gelijke behandeling te bieden in relatie tot andere woonconsumenten.

Het tweede voordeel ligt bij de woningmarkt. Huishoudens kunnen nu kiezen voor huren of kopen puur op basis van hun voorkeuren en situatie en deze keuze wordt niet verstoord door een ongelijke fiscale behandeling van huur en koop. Hiermee zijn welvaartsvoordelen verbonden. Deze worden bovendien versterkt doordat de extra vraag naar huurwoningen ook de weg vrijmaakt voor een beduidend groter en meer divers aanbod van huurwoningen. Een van de problemen voor huishoudens die in de huidige situatie liever zouden willen huren dan kopen is het geringe aanbod van private huurwoningen. Slechts 4% van de vrije markt bestaat momenteel uit vrije huurwoningen, terwijl 96% van de vrije markt koopwoningen betreft. De keuzevrijheid op de koopmarkt is dan ook groot, terwijl de huurmarkt een dunne markt is. Dit kan ertoe leiden dat zelfs burgers die bereid zouden zijn het fiscale nadeel van huren te accepteren, dit soms niet doen omdat men niet een huurwoning kan vinden die aan de woonwensen voldoet.

Het ontstaan van een volwaardige vrije huurmarkt kan belangrijke welvaartsvoordelen opleveren. De omvang van de welvaartswinst hangt af van het aantal huishoudens dat in de huidige situatie koopt, terwijl deze op een eigendomsneutrale woningmarkt zouden kiezen voor huur en het voordeel dat deze verschuiving per huishouden oplevert. Empirisch is dit effect heel moeilijk in te schatten, maar het is wel te duiden. Als de gelijke behandeling van huur en koop er toe zou leiden dat het aandeel van vrije huur op de vrije markt van bijvoorbeeld 4% naar 16% zou stijgen, dan reageren 500.000 huishoudens op de verbeterde prijs en beschikbaarheid van huurwoningen door te gaan huren. Het fiscale voordeel van de huuraftrek bedraagt € 2.200 per jaar. Met toepassing van de bekende 'rule of half' uit de operationele welvaartseconomie is het gemiddelde voordeel € 1.100 per huishouden per jaar. Deze tentatieve berekening komt neer op een macro welvaartsvoordeel van € 550 miljoen per jaar. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de voordelen voor met name starters in samenhang met de restricties op de hypotheekmarkt. De nadelen van deze restricties kunnen dan worden ontlopen, doordat jonge mensen eerst een aantal jaren gaan huren. Als het inkomen voldoende is gestegen, kan daarna alsnog voldoende worden geleend om een passende koopwoning te bemachtigen. Zo kan direct via het huren de gewenste woonkwaliteit worden gerealiseerd, wat een welvaartswinst oplevert in geval van rantsoenering op de hypotheekmarkt. Meer in het algemeen geldt dat juist starters op de woningmarkt van het beleid van huuraftrek profiteren. Een belangrijk voordeel van huren is de flexibiliteit die het biedt. Voor jonge mensen die nog niet weten of ze over enkele jaren een baan in een andere regio zouden willen aanvaarden of misschien een jaar in het buitenland zouden willen werken, die nog maar net een partner hebben ontmoet of nog gaan ontmoeten, is huren aantrekkelijk. Dan hoeven er geen grote transactiekosten te worden genomen in verband met de aankoop van een eigen huis en zijn er ook geen prijsrisico's die op de korte termijn het heel moeilijk kunnen maken om te verhuizen. Huren kan langs deze weg ook de regionale arbeidsmobiliteit vergroten en langs die weg macro-economische voordelen opleveren.

Ten slotte zij opgemerkt dat de huishoudens die nu al huren er uiteraard ook op vooruit gaan, maar dat hier geen maatschappelijke welvaartswinst optreedt. Hier treden geen gedragseffecten op. Er is een financieel voordeel voor deze huishoudens die nu al huren, maar hier staat een

evenredig verlies aan belastingen voor de staat tegenover. Wel zorgt een groter aanbod van huurwoningen en de keuzevrijheid die daarmee samenhangt voor een welvaartsvoordeel. Voor het overige is geen sprake van maatschappelijke baten of kosten, maar van herverdeling. Dit brengt ons bij de vraag wat de budgettaire gevolgen van de introductie van de huuraftrek zijn. Op deze vraag wordt hieronder ingegaan.

### **Wat zijn de budgettaire consequenties en waar kan dekking worden gevonden?**

De consequenties voor de belastingen vloeien voort uit de belastingverlaging voor de groep die zich momenteel in de vrije geliberaliseerde huursector bevindt. Deze groep bestaat uit 150.000 huishoudens. In bovengenoemde situatie met een woz-waarde van € 180.000, een huuraftrek van 3% van de woz-waarde en een marginaal belastingtarief van 42%, levert dit € 2.200 belastingvoordeel op per huishouden. De belastingderving bedraagt dan € 330 miljoen per jaar. Er zal dus voor ongeveer € 330 miljoen aan dekking moeten worden gezocht. Deze dekking kan worden gezocht binnen de woningmarkt. Zo kan worden voorkomen dat de bedragen vanuit subsidies en fiscale begunstiging richting de woningmarkt toenemen. De dekking kan worden gezocht op de huurmarkt, op de koopmarkt of via een combinatie van beide.

Dekking op de huurmarkt ligt in zoverre in de rede dat de baten ook op de huurmarkt optreden. Het meest eenvoudige aangrijpingspunt is een verhoging van de nieuwe bezitsbelasting. Bij een grondslag van 2,5 miljoen woningen (corporatiebezit en bezit van grotere particuliere eigenaren) gaat om een belasting van € 135 per woning per jaar.

Als deze dekking minder aantrekkelijk wordt geacht, dan zou naar dekking kunnen worden gezocht op de koopmarkt. Een eenvoudige oplossing is een verhoging van het eigen woningforfait. Door het eigen woningforfait met gemiddeld € 80 per jaar te verhogen, is de dekking rond. Men zou beide maatregelen ook kunnen combineren: een verhoging van de bezitsbelasting op huurwoningen van € 70 per jaar en een verhoging van het eigen woningforfait met € 40 per jaar volstaan dan.

De bekostiging is zo heel overzichtelijk. Het is misschien verrassend dat de huuraftrek zulke grote positieve gevolgen kan hebben, terwijl de kosten zo overzichtelijk zijn. Als men bedenkt dat het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek € 11 miljard per jaar bedraagt, dan is het op het eerste gezicht inderdaad verrassend dat met € 330 miljoen per jaar een volwaardige commerciële huurmarkt kan worden ontwikkeld. De sleutel ligt bij de uitwisseling tussen hypotheekrenteaftrek en huuraftrek. De belangrijkste bekostiging van de huuraftrek wordt geleverd door de simultane reductie van het beslag van de hypotheekrenteaftrek. Velen kunnen zo in beginsel profiteren van het nieuwe systeem, terwijl de schatkist per saldo alleen hoeft op te draaien voor de zeer kleine groep die nu al huurt. Deze groep ontvangt per huishouden een flink voordeel, maar het gaat om 150.000 huishoudens. De dekking hiervoor kan vervolgens worden uitgesmeerd over vier miljoen kopers en - via de bezitsbelasting op huurwoningen - ongeveer een miljoen huurders met een inkomen boven de grens van de huurtoeslag.

### **De lange termijn**

Bovenstaande beschouwingen zijn voornamelijk gericht op deze regeerperiode en nemen het RA als een gegeven feit, zodat oplossingen in overeenstemming met of tenminste niet in strijd met het RA zijn. Tot de laatste categorie – niet in strijd met het RA – hoort ook nog een andere maatregel die budgettair veel kan opleveren, zij het pas op lange termijn. Het gaat hier om de thans voorziene verplichting dat slechts de helft van de hypotheek aflossingsvrij mag zijn om te zetten in een verplichting dat de helft in annuïtaire vorm moet plaatsvinden.

Van het huidige plan worden vooral de banken beter. Alle huishoudens zijn verplicht om de helft van de hypotheek niet aflossingsvrij te nemen en zullen voor dat deel dan kiezen voor de spaarhypotheken en beleggingshypotheken van de banken. Dit biedt de banken afzet van zowel hypotheeken als bijkomende spaar- en beleggingsproducten. De invloed van de laatste wijzigingen op dit punt zullen overigens beperkt zijn, omdat het deel van de hypotheeken dat in de huidige markt volledig aflossingsvrij is, een beperkt deel van het totaal is, en voor nieuwe hypotheeken die via NHG lopen – het grootste deel van de markt – dit regime van maximaal 50% aflossingsvrij al geldt.



Het verschil tussen de twee benaderingen is dat in het thans voorziene model huishoudens in wezen worden verplicht om de helft van de hypotheek in de vorm van spaar- en beleggingshypotheek op te nemen. Men heeft formeel uiteraard ook het recht om dit hypotheekdeel in de vorm van een annuïtaire of lineaire hypotheek op te nemen, maar deze hypotheek is fiscaal ongunstiger dan de beleggingshypotheek of de spaarhypotheek. We hebben hierboven dan ook gezien dat de annuïtaire hypotheek inmiddels vrijwel verdwenen is als hypotheekvorm. In het tweede model waarin huishoudens de helft in annuïtaire vorm moeten opnemen, gaat feitelijk worden afgelost en met de daling van de hypotheekomvang in de tijd nemen de rentebetalingen en daarmee ook de hypotheekrenteaftrek af. Als de helft van de hypotheek zo wordt vormgegeven, dan resulteert op lange termijn een besparing van € 2½ miljard op jaarbasis. Het voordeel van deze aanpak in vergelijking met andere ingrepen die de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit beperken, is dat bij het begin van wooncarrière en ook bij een sprong naar een betere woning de fiscale behandeling vrijwel gelijkwaardig is aan de huidige situatie en dat de renteaftrek pas op termijn betekenisvol terugloopt. Dit is echter de fase waarin kopers relatief lage hypotheek en relatief lage woonlasten hebben. Als deze aanpak wordt geïntroduceerd voor nieuwe hypotheek, dan nemen de budgettaire opbrengsten pas grote vormen aan op lange termijn. Een verplichting om de helft van de hypotheek in annuïtaire vorm op te nemen levert dan na 30 jaar de maximale opbrengst op van € 2½ miljard per jaar.

Een andere mogelijkheid tot beperking van de hypotheekrenteaftrek zou gezocht kunnen worden bij maatregelen die alleen de hoogste inkomens raken. Dit krijgt dan de vorm van een maximaal tarief van 42% dat mag worden gehanteerd bij de renteaftrek. Deze maatregel treft zoals gezegd alleen de hoogste inkomens en heeft bovendien weinig gevolgen voor de woningmarkt. De budgettaire opbrengst is ongeveer € 500 miljoen en direct te realiseren. Het is overigens duidelijk dat deze maatregel niet in overeenstemming is met het RA en derhalve moeilijk lijkt door te voeren in deze kabinetsperiode.

Zoals eerder betoogd zijn dergelijke maatregelen rond de hypotheekrenteaftrek niet dienstig aan het realiseren van woningmarkt doelstellingen, maar zijn ze vooral bedoeld om belastingopbrengst te genereren die dan weer zou kunnen worden ingezet om belastingheffing die wel verstorend werkt op de woningmarkt te kunnen reduceren. De overdrachtsbelasting is daarbij de belangrijkste kandidaat. Het gaat hier om een mobiliteitsheffing en uit de aard van de zaak dan ook een heffing die woningmarktmobiliteit en daarmee naar verwachting ook de arbeidsmobiliteit beperkt. Vermindering of afschaffing van de overdrachtsbelasting heeft als bijkomend voordeel dat de kosten koper dalen voor starters, zodat de hypotheek voor deze groep dicht bij de koopprijs komt te liggen en minder restschuld ontstaat bij gedwongen verkoop.

Bij de huursector is in het RA ruimte gemaakt voor extra huurverhoging voor inkomens boven € 43.000 en ook kunnen woningen op relatief dure locaties in prijs worden verhoogd. Voor alle overige huren geldt echter dat er alleen sprake is van inflatiecorrectie. Het is opmerkelijk dat de huren voor huishoudens met inkomens tussen € 33.600 en € 43.000 per jaar zo buiten schot blijven. De redenering achter de huurverhoging voor de groep boven € 43.000 is dat een meer marktconforme prijsstelling de dynamiek op de woningmarkt bevordert en deze groep zal ook vaker dan voorheen de stap naar de vrije markt gaan zetten. Voor de groep met inkomens tussen € 33.600 en € 43.000 is met Europa afgesproken dat deze eveneens minder door de corporaties zullen worden bediend (maximaal 10% van het aanbod). Het had dan in de rede gelegen om net als bij de groep boven € 43.000 via reële huurverhoging de doorstroming van deze groep richting de vrije markt op gang te brengen. Men kan zich voorstellen dat de reële huurverhoging voor deze groep met gemiddeld wat lagere inkomens dan bijvoorbeeld op 2 of 3% per jaar was uitgekomen, tegenover de afgesproken 5% voor de groep boven de € 43.000. Het RA gaat echter uit van inflatievolgende huren voor de groep met inkomens tussen de € 33.600 en € 43.000. Daarmee wordt geen prikkel aangebracht om mobiliteit onder deze groep te bevorderen richting de vrije markt, terwijl de eisen die aan de corporaties worden gesteld wel aangeven dat het beleid van oordeel is dat deze groep in feite meer op de vrije markt thuishoort. Dit lijkt weinig consequent. Bovendien zal bij aantrekkende huizenprijzen het gat in de tijd tussen sociale huur en koop weer gaan groeien, zodat de dynamiek zelfs gaat afnemen.

Meer in het algemeen rijst de vraag of een beleid van inflatievolgende huren de voor de hand liggende route zou moeten zijn op lange termijn. Als de reële bouwkosten met ½% tot 1% per jaar stijgen, dan zullen kooprijzen en vrije huurprijzen ook met een dergelijke percentage stijgen. Als de corporaties ook het recht zouden hebben om bijvoorbeeld de huren met reëel 1% per jaar te mogen verhogen, dan levert dit ieder jaar € 120 miljoen op. Ongeveer de helft van dit bedrag loopt dan wel door in extra uitgaven voor de huurtoeslag. Om € 300 miljoen netto te kunnen realiseren is dan € 600 miljoen bruto nodig. Na vijf jaar is dit gerealiseerd. Ook zou overwogen kunnen worden om alleen ook voor de groep tussen de € 33.000 en € 43.000 jaarinkomen geleidelijk reële huurstijging door te voeren, waarmee dekking wordt gerealiseerd die niet doorloopt in de huursubsidie.

Ten slotte kan er nog een doorwerking zijn van het huurbeleid naar de huuraftrek. Dit geldt niet voor de algemene beweging van sociale huurders naar de vrije markt. Hiervoor geldt weer dat het budgettaire niet uitmaakt of hypotheekrenteaftrek of huuraftrek wordt geboden. Het is echter denkbaar dat er een specifieke groep middeninkomens is die in de vrije sector alleen wil of kan huren. Als dit 15% van de sociale huurders met middeninkomens zou betreffen - een hoge schatting - dan zou dit 100.000 huishoudens betreffen. De kosten hiervan bedragen ongeveer € 200 miljoen.

### Integrale aanpak

Hoe zou de aanpak er nu uit kunnen zien en welke stappen zijn dan wanneer mogelijk? Het gaat dan aan de ene kant om het introduceren van huuraftrek en het geleidelijk afschaffen van de overdrachtsbelasting om de dynamiek op de koop- en huurmarkt te simuleren. Aan de andere kant gaat het om bekostiging te zoeken voor dit beleid via het meer belasten van bezit in de huur- en koopsector via de bezitsbelasting op huurwoningen, het verhogen van het eigen woningforfait en het beperken van de hypotheekrenteaftrek via gedeeltelijk verplichte annuïtaire leningen en (eventueel) het schrappen van aftrek in de hoogste schijf van de inkomstenbelasting.

**Tabel 5.1 Integrale aanpak via verschillende maatregelen in de tijd, budgettaire effecten op jaarbasis (in mld euro's)**

	Kosten	Opbrengsten
<b>Huidige regeerperiode</b>		
Introductie huuraftrek	0,3	
Verhoging EWF met 10%		0,2
Belasting huurwoningen € 100		0,3
Halvering OVB eerste woning	0,2	
<b>Regeerperiode</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Lange termijn</b>		
50% annuïtaire hypotheekrenteaftrek		2,6
Verhoging EWF met 25%		0,5
Belasting huurwoningen € 100		0,3
Afschaffen toptarief voor renteaftrek		0,9
Afschaffen OVB	2,4	
Dynamisch effect huuraftrek	0,2	
<b>Lange termijn</b>	<b>2,6</b>	<b>4,3</b>
<b>Totaal</b>	<b>3,1</b>	<b>4,8</b>

Bron: EIB

In tabel 5.1 zijn de verschillende stappen in de tijd geplaatst. In de tabel is bij de overdrachtsbelasting in deze Regeerperiode gekozen voor een halvering van de belasting voor uitsluitend eerste huizenkopers. De tabel is illustratief en laat vooral zien dat het heel goed mogelijk is om de dynamiek op de woningmarkt te verbeteren met overzichtelijke maatregelen die van zeer solide dekking zijn te voorzien. Interessant is voorts dat er nog allerlei keuzes mogelijk zijn om maatregelen anders vorm te geven of zelfs te laten vervallen, zonder de kern van de aanpak geweld te doen.

Een eerste constatering is uiteraard dat de opbrengsten de kosten ruim overtreffen. In feite volstaat het invoeren van de verplichte 50% annuïtaire hypotheek voor het bekostigen van het afschaffen van de overdrachtsbelasting en de geringe extra kosten van de huuraftrek. De budgettaire kosten zelf zijn ook desgewenst nog te beperken. Zo zou in plaats van het afschaffen van de OVB ook gekozen kunnen worden voor een (geleidelijk in de tijd te verhogen) franchise. Als bijvoorbeeld - al of niet via geleidelijke verhoging - alleen de eerste € 150.000 aanschafwaarde vrijgesteld wordt van OVB, dan treedt voor starters en huizenkopers met relatief wat lagere inkomens een forse daling op van de OVB, maar blijven kopers van relatief dure huizen nog een belangrijk deel van de OVB betalen. Kopers van huizen beneden € 150.000 betalen geen OZB meer, bij aankoop van een woning van € 200.000 verdwijnt nog altijd driekwart van de OZB. Kopers van een huis van € 500.000 zien de OZB met 30% dalen. Het voordeel van deze aanpak is dat de budgettaire kosten niet € 2,4 miljard bedragen, maar ruwweg € 1,8 miljard.

Op de woningmarkt ontstaat een vrije koop- en huurmarkt, lagere transactiekosten op de koopmarkt met meer woningmarkt- en arbeidsmobiliteit en komen hypotheekschulden en woningwaarden voor starters dicht bij elkaar te liggen. Als dit beleid wordt aangevuld met een meer dynamische inkomstenstoetsing bij de hypotheekverstrekking worden de mogelijkheden voor starters verder versterkt. Middeninkomens in de sociale huursector worden nu al door het nieuwe beleid voor de groep met bruto jaarinkomens boven € 43.000 gestimuleerd om in de tijd te bewegen richting de vrije markt. Door reële huurstijging ook voor de groep tussen € 33.000 en € 43.000 te gaan toepassen, zou ook deze groep worden gestimuleerd richting de vrije sector. De koopsector wordt bovendien aantrekkelijker door de beperking of afschaffing van de overdrachtsbelasting. Dit kan nog worden verstrekt door corporatiebezit dat bij mutatie vrijkomt bij voorrang aan deze groep te verkopen en deze eventueel 10% beneden de marktwaarde te verkopen. Bovendien hebben diegenen binnen deze groep die liever zouden willen huren in de vrije sector dan kopen, ook hier een volwaardig alternatief. De doorstroming vanuit de sociale huursector naar de private markt vergroot ook de dynamiek binnen de sociale huursector zelf. Vrijkomende sociale huurwoningen kunnen deels beschikbaar komen voor de doelgroep, waardoor de wachtlijsten afnemen.

De centrale conclusie die hier wordt getrokken is dat de dynamiek op de woningmarkt sterk kan worden verbeterd, zonder dat hiervoor ingrijpende maatregelen nodig zijn. De vrije koop- en huurmarkt kunnen bij elkaar worden gebracht door huren in de vrije sector net zo aantrekkelijk te maken als kopen, in plaats van kopen net zo weinig aantrekkelijk te maken als huren. Bovendien kan de eigendomsneutrale woningmarkt snel tot stand komen, terwijl afschaffen van de hypotheekrenteafrek vanwege de grote inkomenseffecten een proces van tientallen jaren kan vereisen. De huren voor middeninkomens in de sociale huursector kunnen heel geleidelijk toenemen en er ontstaat op langere termijn een grotere vrije markt en een sociale huursector voor die burgers die zich op de vrije markt niet goed kunnen redden. Mobiliteit op de woningmarkt wordt minder belast en bezit wordt meer belast. Budgettaire is een en ander heel goed en vrij eenvoudig te regelen. Bovendien is er zo niet alleen een visie op lange termijn, maar kunnen deze kabinetsperiode belangrijke stappen in de richting van een beter functionerende woningmarkt al worden gezet.



---

## Literatuur

---

AFM en DNB (2009), Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers.

CFV (2010), Sectorbeeld realisaties woningcorporaties.

CPB (2006), Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Bijzondere Publicatie 62.

CPB (2010), Hervorming van het Nederlands woonbeleid, CPB Bijzondere Publicatie 84.

DNB (2011), Overzicht financiële stabiliteit in Nederland.

EIB (2009), Hervorming van de woningmarkt.

NHG (2011), NHG in één oogopslag, Factsheet 1e kwartaal 2011.

OECD (2010), Economic survey of the Netherlands.

Fitch Ratings (2011) Generally stable, pockets of poor performance persist, EMEA RMBS Q410 Update.

Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen(2010).