



Afscheidsrede 17 januari 2019

Kennis is als een fata morgana

Hervorming van de woningmarkt:
resultaten en lessen voor de toekomst

door prof.dr. J.B.S. Conijn



UNIVERSITEIT
VAN AMSTERDAM



Amsterdam
School of Real Estate

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

ISBN – 978-90-73440-29-6

Copyright © 2019

Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaand toestemming van de Amsterdam School of Real Estate, Jollemanhof 5, 1019 GW AMSTERDAM.

KENNIS IS ALS EEN FATA MORGANA

Hervorming van de woningmarkt:
resultaten en lessen voor de toekomst

Afscheidsrede

Uitgesproken bij het afscheid van
Johan Conijn als bijzonder hoogleraar Woningmarkt
aan de Universiteit van Amsterdam
vanwege de Amsterdam School of Real Estate
op donderdag 17 januari 2019

door

Johan Conijn

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Hervorming woningmarkt: het voorspel 2006 – 2012	6
2.1 <i>Het startschot</i>	6
2.2 <i>Drieluik van het CPB</i>	6
2.3 <i>Verdere bijdragen</i>	8
2.4 <i>Het slotakkoord: Wonen 4.0</i>	11
2.5 <i>Samenvattend</i>	12
3. Hervorming van de woningmarkt: de plannen	13
3.1 <i>Het kabinet Rutte/Samson</i>	13
3.2 <i>Het Lenteakkoord 2012</i>	13
3.3 <i>Regeerakkoord Rutte/Samson</i>	14
3.4 <i>Het Woonakkoord</i>	15
3.5 <i>De Hervormingsagenda Woningmarkt</i>	16
3.6 <i>Tot slot</i>	19
4. Hervorming van de woningmarkt: enkele resultaten	20
4.1 <i>Inleiding</i>	20
4.2 <i>Een schets van de woningmarkt</i>	20
4.3 <i>Verhuurderheffing</i>	23
4.4 <i>Buy-to-let</i>	29
4.5 <i>Middensegment van de huursector</i>	35
4.6 <i>De DAEB-scheiding</i>	41
4.6.1 <i>De achtergrond</i>	41
4.6.2 <i>De omvang van niet-DAEB</i>	42
4.6.3 <i>Knellende afbakening bij DAEB</i>	44
4.6.4 <i>Onevenwichtige verdeling investeringscapaciteit</i>	46
4.6.5 <i>Tot slot</i>	47
4.7 <i>Passend toewijzen</i>	49
4.8 <i>Huurders met een betaalrisico</i>	52
5. De balans opgemaakt en lessen voor de toekomst	56
6. Bijlage: De totstandkoming verhuurderheffing	61

Inleiding

Het is nu iets meer dan 12 jaar geleden dat ik hier ook stond. Toen vanwege mijn oratie die ik als titel had gegeven: *Dansen op de vulkaan*.¹ Dat beeld vloeide voort uit de analyse dat de koopwoningmarkt instabiel was en dat de eigenaar-bewoner een groot risico liep. Twee jaar later in 2008 kwam het tot een uitbarsting. De prijzen van koopwoningen daalden fors, veel eigenaar-bewoners kwamen onder water te staan – de hypotheekschuld was hoger dan de waarde van de woning – en het duurde tot medio 2013 voordat het herstel van de koopwoningmarkt zich weer inzette. Om een mogelijk misverstand weg te nemen dat ik dat in 2006 heb voorzien, heb ik dit afscheidscollege de titel gegeven: *Kennis is als een fata morgana*. De afgelopen jaren hebben me geleerd dat de feitelijke ontwikkelingen je steeds opnieuw verrassen. Kennis blijkt soms als een fata morgana te verbleken. Hiermee neem ik geen nihilistisch standpunt in over de zoektocht naar kennis over de woningmarkt. Wel is het een aansporing om steeds alert te blijven op nieuwe, niet-voorzien ontwikkelingen en je eigen standpunten steeds ter discussie te stellen en zo nodig aan te passen.

Dat leerproces heeft zich ook voltrokken ten aanzien van de hervorming van de woningmarkt. Dit afscheidscollege staat in het teken van deze hervorming, die de afgelopen jaren centraal heeft gestaan in onderzoek, in adviezen en in het rijksbeleid. Wat zijn de resultaten van de hervorming van de woningmarkt en welke lessen kunnen we voor de toekomst trekken? De opbouw van mijn afscheidscollege is als volgt.

Het volgende hoofdstuk schetst het voorspel. Vanaf 2006 zijn veel onderzoeken, rapporten en beleidsadviezen geweest over de wenselijkheid om de woningmarkt te hervormen. Dit heeft geleid tot een grote mate van consensus over de richting van de hervorming. Vervolgens heeft het kabinet Rutte/Samson de hervorming daadwerkelijk ter hand genomen. In hoofdstuk drie wordt beschreven hoe dit beleid ook medebepaald is door afspraken die al eerder waren gemaakt in het Lenteakkoord. Ook zijn de voornemens aangepast via het Woonakkoord. In hoofdstuk vier staan enkele gevolgen van het beleid centraal. Het is niet een integrale evaluatie van het woningmarktbeleid van het kabinet Rutte/Samson. Zes actuele thema's zijn geselecteerd om aan de hand daarvan de huidige situatie te schetsen. Tot slot wordt de balans opgemaakt en lessen voor de toekomst getrokken.

¹ Johan Conijn (2006): *Dansen op de vulkaan*. Amsterdam, Vossiuspers Universiteit van Amsterdam

2. Hervorming woningmarkt: het voorspel 2006 – 2012

2.1 *Het startschot*

Discussie over een gewenste hervorming van de woningmarkt is van alle tijden. Het is dus enigszins arbitrair een beginpunt aan te wijzen voor het hervormingsbeleid dat met name door het kabinet Rutte/Samson vanaf eind 2012 is uitgevoerd. Spraakmakend was indertijd de column van Henk Don bij zijn afscheid als directeur van het Centraal Planbureau (CPB) eind 2005.² Hij schreef over "het vergeten hervormingsdossier". Op verschillende terreinen was er drastisch hervormd, schreef hij, maar daarbij leek één dossier vergeten: de overheidsbemoeienis met de woningmarkt. Hij kondigde aan dat het CPB zou komen met een rapport over de economische effecten van de fiscale behandeling van de eigen woning. Op de verdere onderzoeksagenda van het CPB stond een meer omvattende analyse van de effecten van belastingen en subsidies op wonen.

Met de kenschetsing "vergeten hervormingsdossier" deed Don geen recht aan hetgeen decennia daarvoor al geschreven en aan beleid ontwikkeld was over mogelijkheden om de woningmarkt beter te laten functioneren. Uitgerekend op dat moment was minister Sybilla Dekker bezig om een ingrijpende, geleidelijke liberalisering van het huurbeleid vorm te geven, hetgeen uiteindelijk niet is gerealiseerd. Toch is de oproep van Henk Don te beschouwen als het startschot van het (hernieuwde) hervormingsdebat, mede door de grote invloed van de door hem aangekondigde onderzoeken van het CPB.

2.2 *Drieluik van het CPB*

De onderzoeksagenda, waarover Henk Don schreef, is voortvarend opgepakt door zijn opvolger Coen Teulings. In de periode 2006 – 2012 heeft het CPB verschillende rapporten over de woningmarkt gepubliceerd en aansluitend een woningmarktmodel gemaakt waarmee beleidsvoorstellen, verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden zijn doorgerekend. Daarmee is het CPB medebepalend geweest voor de richting waarin het woningmarktbeleid zich heeft ontwikkeld. Er is sprake van een drieluik:

- Een analyse van de mogelijke effecten van de aanpassing van de fiscale behandeling van de eigen woning.³

De omvang van de impliciete netto subsidiëring van de eigen woning werd geschat op € 14 miljard, overwegend bestaande uit het voordeel van de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Dit kwam overeen met 20% van de ongesubsidieerde woonlasten. Vermindering of afschaffing van deze subsidiëring zou leiden tot een lager prijsniveau en een lagere vraag naar woondiensten. Voor deze subsidiëring zag het CPB geen grond. In tegendeel, negatieve externe effecten zouden kunnen optreden. De centrale conclusie was:

² Henk Don (2005): *De woningmarkt: het vergeten hervormingsdossier*. In CPBNieuwsbrief, december, p. 1

³ Martin Koning, Rafael Saitua en Jos Ebregt (2006): *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. Den Haag, CPB document, september. En Casper van Ewijk, Martin Koning, Marcel Lever en Ruud de Mooij (2016): *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. Den Haag: CPB, september

“De subsidie veroorzaakt wel verstoringen in de keuzes van huishoudens, waardoor welvaartsverlies ontstaat.”⁴

- Een analyse van de mogelijke effecten van de regulering en de subsidiëring van de huurwoningmarkt.⁵

Dit rapport bevatte een kwantificering van de subsidiëring in de huursector. Ook in de huursector kwam de totale omvang van de subsidiëring uit op € 14 miljard. Deels via de huurtoeslag maar het merendeel als gevolg van het feit dat de kale huur lager was dan de markthuurl. Met deze subsidiëring werden de woonlasten in de huursector met 50% verlaagd, waarbij gemeten in euro's alle inkomensgroepen gemiddeld evenveel subsidie ontvingen. De subsidiëring werd vooral verstrekt door woningcorporaties. Een paradoxaal onderzoeksresultaat was dat een hoger, marktconform huurniveau zou leiden tot een grotere vraag naar woondiensten. Dit was de resultante van een lagere vraag bij huishoudens met lage inkomens die ruimschoots zou worden gecompenseerd door een grote vraag bij huishoudens met een middeninkomen en hoge inkomens.

- Een integrale analyse, mede op basis van een dynamisch woningmarktmodel voor de gehele woningmarkt.⁶

Dit derde deel van het drieluik vormde de synthese van de eerdere analyses waarbij het integrale woningmarktmodel werd gebruikt om een samenhangend beeld te schetsen van de effecten van beleidsalternatieven voor de hervorming in de koop- en in de huursector. Het gebonden karakter van de woonsubsidies in de koop- en de huursector leidt ertoe dat de keuzevrijheid van burgers wordt beperkt. Hetzelfde bedrag aan subsidie verstrekken als vrij besteedbaar inkomen, leidt in de analyse van het CPB tot een hogere welvaart. Het CPB rekende verschillende scenario's door met een gelijke mate van subsidiëring in de koop- en de huursector. In het scenario waarin er in beide sectoren, behalve een gelijke woontoeslag, geen subsidie is, is de welvaartswinst het grootst. In dit scenario leidde de vermindering van de subsidiëring tot een afname van de woonconsumptie in de koopsector en een toename van de woonconsumptie in de huursector omdat de rantsoenering in de huursector zou verdwijnen.

Samenvattend waren toentertijd de bevindingen van het CPB:

- Er is sprake van een omvangrijke subsidiëring in de koop- en huursector die verstorend werkt op de keuzes van consumenten.
- De ongelijke mate van subsidiëring, relatief meer in de huursector dan in de koopsector, verstoort de eigendomsneutraliteit.
- In de huursector leidt de subsidiëring via een relatief laag huurniveau tot vermindering van de doorstroming en rantsoenering van de woonconsumptie.
- Voor de omvangrijke subsidiëring in koop- en huursector zijn geen welvaartstheoretische gronden aanwezig. Een vermindering van de subsidiëring levert derhalve welvaartswinst op.

⁴ Casper van Ewijk *et al.* (2006), p. 9

⁵ Gerbert Romijn en Paul Besseling (2008): *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. Den Haag, CPB document, april

⁶ Jan Donders, Machiel van Dijken en Gerbert Romijn (2010): *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag, CPB, april

- Verder leidt een vermindering van subsidiëring tot minder woonconsumptie in de koopsector en meer woonconsumptie in de huursector. Per saldo blijft de omvang van de woonconsumptie globaal gelijk.

Mede omdat het woningmarktmodel vanaf 2010 veelvuldig is gebruikt, hebben de bevindingen van het CPB een grote invloed gehad op de beleidsaanbevelingen van anderen en de beleidskeuzes van met name het kabinet Rutte/Samson.

Kanttekeningen bij het woningmarktmodel van het CPB

Het woningmarktmodel van het CPB is niet zonder kritiek gebleven. Bij de doorrekening van het voorgenomen huurbeleid van het kabinet Rutte/Samson bleek dat het woningmarktmodel de huurinkomsten van dit beleid veel te hoog inschatte.¹ Verder concludeerden Conijn en Schilder dat bij marktconforme huren niet een stijging van de woonconsumptie in de huursector plaatsvindt, maar juist een daling omdat het CPB te weinig rekening hield met de daling van de vraag bij de lagere inkomens.² Ook Priemus leverde uitgebreid kritiek op het woningmarktmodel.³ In 2016 heeft het CPB een verbeterde versie van het woningmarktmodel gepubliceerd.⁴ Met deze verbeterde versie voert het CPB sindsdien de analyse van beleidsvoorstellen uit.

-
- ¹ Zie voor een nadere toelichting bijlage 1 van dit rapport: Over de invoering van de verhuurderheffing
 - ² Johan Conijn en Frans Schilder (2012): *De vraag naar woondiensten en de betaalbaarheid in de huursector*. Amsterdam: ASRE, december
 - ³ Hugo Piemus (2008): CPB presenteert *virtuele huurwoningmarkt*, ESB 93 (4547) 14 november
 - ⁴ Machiel van Dijk, Stefan Groot en Jan Möhlmann (2016): *CPB Woningmarktmodel*. CPB Achtergronddocument, februari.

2.3 Verdere bijdragen

Naast de publicaties van het CPB zijn ook door anderen in verschillende vormen bijdragen geleverd aan het hervormingsdebat dat in de periode 2006 – 2012 is gevoerd. Hierbij is in een aantal gevallen ook gebruik gemaakt van het woningmarktmodel van het CPB. Enkele belangrijke publicaties waren:

- De 'greenfield' studie van Hof, Koopmans en Teulings, waarin bezien vanuit de publieke belangen op het terrein van het wonen de gewenste interventies van de overheid zijn in de woningmarkt.⁷ Hun voorstellen zijn om de hypotheekaf trek te vervangen door een kleine subsidie op koopwoningen vanwege het positieve externe effect, om de huurprijsregulering af te schaffen, met wel een maximering van de jaarlijkse huurstijging, om de huurtoeslag te vervangen door een lastenverlichting voor lage inkomen en om de reserves van woningcorporaties af te romen.

⁷ Koen Hof, Carl Koopmans en Coen Teulings (2006): *Een nieuw fundament. Borging publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO

- Het advies van de Raad van Economische Adviseurs (REA) getiteld: Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt.⁸ De REA constateerde een vastgelopen woningmarkt. De beleidsadviezen waren 1) verdere versoepeling van de regelgeving, 2) huurliberalisering en 3) gelijk speelveld voor woningcorporaties en andere marktpartijen. Ten aanzien van woningcorporaties werden twee opties geformuleerd. Ruimere mogelijkheid voor de verkoop van corporatiewoningen, waarbij de verkoopopbrengsten zouden moeten worden afgeroomd. Of de keuze tussen striktere regulering en toezicht op naleving van de sociale doelstellingen, dan wel uittreding uit het bestel met afroming van het vermogen.
- Ook de VromRaad heeft in deze periode een advies uitgebracht over de woningmarkt.⁹ In het advies deed de VromRaad onder meer het voorstel de fiscaliteit in de koopsector af te bouwen, het niet-gereguleerde deel van de woningmarkt geleidelijk uit te bouwen en de invoering van een eigendomsneutrale woontoeslag in de huur- en in de koopsector. Opmerkelijk was dat de VromRaad geen aandacht schonk aan de impliciete subsidiëring in de huursector, het verschil tussen markthuur en feitelijke huur.
- De Agenda voor de woningmarkt is de titel van de Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde in 2008.¹⁰ In de samenvatting van de verschillende bijdragen, stelde Don de vraag of het ruimtelijke orderingsbeleid niet versoepeld zou moeten worden, mede om daarmee de woningbouw te versnellen. De afbouw van de fiscale subsidies zal leiden tot vermogensverlies vanwege de verwachte prijsdaling van koopwoningen. De suggestie werd gedaan om dit probleem te verzachten door voor 'oude' gevallen het fiscale regime (deels) intact te laten. Ook in de huursector is de afbouw van de impliciete subsidie aan de orde, zijnde het verschil tussen de markthuur en de feitelijke huur. Hierbij werd wel de kanttekening geplaatst dat het hoger huurniveau wel voor de lagere inkomens gecompenseerd zou moeten worden vanwege de betaalbaarheid.¹¹
- De Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) van de Sociaal-Economische Raad bracht in 2010 haar rapport over de integrale hervorming van de woningmarkt uit.¹² De CSED bepleitte meer marktconformiteit op het terrein van het wonen, neutraliteit tussen huren en kopen en garanties voor de lagere inkomensgroepen. De eigen woning zou moeten worden verplaatst naar box 3 met (vooral nog) een basisvrijstelling. Tegelijk met deze hervorming zouden de overdrachtsbelasting, de fiscale vrijstelling voor kapitaalverzekering ten behoeve van de eigen woning en aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (Wet-Hillen) afgeschaft

⁸ Raad van Economische Adviseurs (2006): *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 507, nr. 2, 28 maart 2006

⁹ VromRaad (2007): *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064, Den Haag: VromRaad

¹⁰ Henk Don, ed (2008): *Agenda voor de woningmarkt*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde

¹¹ Johan Conijn: *Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg*. In Henk Don: *Agenda voor de woningmarkt*, pp. 146 – 175

¹² Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010): *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag: SER, april

moeten worden. In de huursector is een ontwikkeling naar markt conforme huren gewenst. Om de belangen van zittende huurders te beschermen is een maximering van de jaarlijkse huurverhoging gewenst.

- De CSED besteedde uitgebreide aandacht aan de vermogensgroei die zou ontstaan bij marktconforme huren. In de corporatiesector heeft de CSED verschillende varianten uitgewerkt. Een integrale variant met een bestemmingsheffing op de vermogensgroei en een splitsingsvariant waarbij de feitelijke activiteiten van de woningcorporatie en het vermogen worden gesplitst, waarbij de besteding van het rendement op het vermogen onder toezicht van de overheid staat. Bij de commerciële verhuurders zouden de extra huurinkomsten via een eenmalige bestemmingsheffing worden afgeroomd. Tot slot stelde de CSED een eigendomsneutrale woon-toeslag voor. De effecten van de voorstellen van de CSED zijn met het woningmarktmodel van het CPB doorgerekend.
- In het kader van de Brede Heroverwegingen is er ook een werkgroep Wonen ingesteld die besparingsvarianten diende op te stellen op het thema Wonen, waarbij tenminste één variant een besparing van 20% van de netto uitgaven in 2010 diende op te leveren.¹³ De werkgroep koos ervoor om het publieke belang bij het wonen als kader te nemen. Op basis hiervan identificeerde de werkgroep verschillende ondoelmatigheden. In de huursector betrof dit onder meer de impliciete subsidiëring van huishoudens met een relatief hoog inkomen die gereguleerde huurwoningen bewonen. Bij woningcorporaties ging het om de impliciete subsidiëring aan de hogere inkomens en om het feit dat er onvoldoende waarborgen zijn die woningcorporaties die in het maatschappelijk belang werkzaam zijn. In de koopsector signaleerde de werkgroep drie ondoelmatigheden: de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit, het feit dat de fiscale regelingen een hoge hypothecaire schuld stimuleerden en de overdrachtsbelasting. Mede op basis van deze ondoelmatigheden heeft de werkgroep verschillende varianten opgesteld waarbij de (impliciete) subsidiëring werd verminderd. De effecten hiervan zijn ook met het woningmarktmodel van het CPB doorgerekend.
- In 2012 stelden 22 economen een zes stappenplan op gericht op een duurzame financiering van de woningmarkt.¹⁴ De zes stappen die werden geadviseerd waren: 1) geleidelijke verlaging van de hypotheekrenteaftrek, 2) afschaffing van de overdrachtsbelasting, 3) betere verhandelbaarheid van hypotheeklen voor banken, 4) beperking hypotheekschuld van huishoudens, 5) huren geleidelijk verhogen naar marktconform niveau en 6) verlagen van de NHG-grens.

¹³ Werkgroep Wonen (2010): *Wonen. Rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën: Den Haag

¹⁴ 22 Economen (2012): *Naar een duurzame financiering van de woningmarkt*, februari

2.4 Het slotakkoord: Wonen 4.0

De laatste en ook belangrijke publicatie in deze lange reeks vanaf 2006, was het plan voor een integrale hervorming van de woningmarkt opgesteld door de vier direct bij de woningmarkt betrokken belangenorganisaties: Wonen 4.0 van Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs.¹⁵ Het was bijzonder dat deze vier organisaties, die deels tegengestelde posities en belangen hebben, tot een gezamenlijke visie over de hervorming van de woningmarkt konden komen. Tegelijkertijd laat Wonen 4.0 zien dat er medio 2012 een brede consensus was ontstaan over het gewenste beleid. Kernpunten van Wonen 4.0 waren:

- Geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek over een periode van 30 jaar. De extra inkomsten van de overheid dienen te worden gebruikt voor afschaffing overdrachtsbelasting, geleidelijke afbouw van het eigenwoningforfait en terugsluis via de inkomensbelasting.
- Geleidelijke verhoging van de huren op basis van een huursombenadering tot een marktconform niveau. De extra huurinkomsten die hierdoor bij de verhuurders ontstaan, dienen te worden gebruikt voor financiering van de extra woontoeslag, extra nieuwbouw en kwaliteitsverbetering van huurwoningen en terugsluis via de inkomstenbelasting.
- Invoering van een woontoeslag, die afhankelijk is van inkomen en huishoudenssamenstelling, zowel in de koop- als in de huursector, met een extra woontoeslag in schaarstegebieden in 2015.

Invoering van dit pakket aan maatregelen diende te beginnen in 2015 wanneer de economie naar verwachting zich weer in een opgaande lijn zou bevinden. Dat was opmerkelijk omdat zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, een maand voordat Wonen 4.0 verscheen, met het Lenteakkoord al tot belangrijke hervormingen in de woningmarkt was besloten. De passage dat pas in 2015 de invoering van de maatregelen zou mogen aanvangen, sloot dus niet aan bij de politieke realiteit van dat moment en kan ook beschouwd worden als een poging tot uitstel van de hervormingen uit het Lenteakkoord.

Verskillende onderdelen van Wonen 4.0 zijn interessant om nader te belichten. De onderbouwing van de geleidelijke vermindering van de subsidiëring in de koop- en de huursector was mede gebaseerd op de analyse van het CPB in 2010 dat er welvaartswinst te realiseren zou zijn door deze subsidiëring af te bouwen. Hierbij beschouwden de vier belangenorganisaties ook het verschil tussen markthuurlen en kale huur in feite als (impliciete) subsidie. Hierbij sloten ze zich bovendien aan bij de toentertijd breed gedeelde zienswijze dat subsidiëring, met uitzondering van de subsidiëring voor lagere inkomens via een woontoeslag, afgebouwd zou moeten worden vanwege de marktverstoringende werking daarvan. In Wonen 4.0 wordt het eigenwoningforfait geleidelijk tot nul verlaagd. Dat impliceert dat het eigen vermogen in de eigen woning in dat plan (op termijn) onbelast bleef. Het plan vertoonde een opmerkelijke spagaat ten aanzien van wat later de verhuurderheffing is geworden. Enerzijds pleitte

¹⁵ Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM (2012): *Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*, mei

het voor het niet invoeren van de verhuurdersbelasting die toen in voorbereiding was. Anderzijds bevatte Wonen 4.0 expliciet het voornemen om de extra huurinkomsten mede te bestemmen voor de bekostiging van de woontoeslag en ook voor een terugsluis aan huurders via de inkomstenbelasting. Deze bestemmingen van de extra huurinkomsten zijn alleen te realiseren via een heffing bij verhuurders op basis van de extra huurinkomsten zodat het plan impliciet een vorm van verhuurderheffing bevatte. Verder ging Wonen 4.0 ervan uit dat het marktconforme huurniveau gelijk is aan 4,5% van de WOZ-waarde. Dit niveau zou bereikt dienen te worden via een jaarlijkse huurstijging van inflatie plus gemiddeld 2%-punt. Tot slot is het plan er expliciet over dat woningcorporaties, na de transitieperiode van maximaal 30 jaar waarin de huren marktconform zouden zijn geworden, geen rol meer hebben ten aanzien van de betaalbaarheid, anders dan via de beschikbaarheid van woningen. Uit een doorrekening van Wonen 4.0 door het OTB bleek dat rekening houdend met de terugsluis via de inkomstenbelasting de woonquotes van huishoudens over het algemeen niet of slechts zeer licht zouden stijgen.¹⁶

2.5 Samenvattend

Medio 2012 was er een brede consensus over de noodzaak om de woningmarkt te hervormen. De gedeelde analyse was dat de omvangrijke subsidiëring in koop- en huursector verstoring werkte en ondoelmatig was. Als het gaat om het gewenste beleid werden op onderdelen wel verschillende accenten gelegd, maar op hoofdlijnen was er overeenstemming. Het verminderen van de subsidiëring stond centraal.

- In de koopsector geleidelijke vermindering van de fiscale subsidiëring. Niet alleen de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, maar ook het fiscale voordeel bij de kapitaalverzekering. Verder de afschaffing van de overdrachtsbelasting.
- In de huursector een breed gedragen opvatting dat op termijn het huurniveau opgetrokken zou moeten worden naar een marktconform niveau.
- Voor de lagere inkomens diende de betaalbaarheid geborgd te worden. In veel gevallen via een woontoeslag in de koop- en de huursector om daarmee eigendomsneutraliteit vorm te geven.
- De extra huurinkomsten bij de verhuurders als gevolg van de verhoging van het huurniveau dienden (grotendeels) te worden afgeroomd, onder meer om daarmee de inkomstenbelasting te kunnen verlagen.

Met dit pakket was een impasse doorbroken, die lang de hervorming van de woningmarkt in de praktijk blokkeerde. Meer marktconforme huren was in het verleden wel vaker bepleit. Hierbij bleef de aanpassing van de subsidiëring in de koopsector veelal buiten schot (het H-woord). Met dit pakket was het in potentie mogelijk om in beide sectoren de subsidiëring in gelijke mate te verlagen. Het einddoel van een eigendomsneutrale woningmarkt kwam daarmee in zicht.

¹⁶ Peter Boelhouwer en Cor Lamain (2012): *De woningmarkteffecten van het plan voor de integrale hervorming van de woningmarkt: Wonen 4.0*. Delft: OTB, mei

3. Hervorming van de woningmarkt: de plannen

3.1 *Het kabinet Rutte/Samson*

Eind oktober 2012 sloten VVD en PvdA een regeerakkoord "Bruggen slaan".¹⁷ De woningmarkt was door het voorafgaande kabinet al ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daar startte op 5 november Stef Blok als minister voor Wonen en Rijksdienst. De woningmarkt was voor het kabinet Rutte/Samson een hervormingsdossier. Na veel onderzoeksrapporten en adviezen, met name in de periode 2006 – 2012, over het 'vergeten' hervormingsdossier, was voor dit kabinet de hervorming van de woningmarkt een belangrijk speerpunt. De hervorming had zowel op de koop- als op de huursector betrekking.

De voornemens uit het regeerakkoord bouwden deels voort op de afspraken die al in het Lenteakkoord 2012 waren gemaakt. Bovendien was het kabinet genoodzaakt vanwege het feit dat het geen meerderheid in de Eerste Kamer had, om een compromis te sluiten met de 'geliefde' oppositie. Deze verschillende fasen in de ontwikkeling van de kabinetsplannen, zullen achtereenvolgens worden beschreven.

3.2 *Het Lenteakkoord 2012*

In het voorjaar van 2012 werd het Rijk in toenemende mate met grote budgettaire problemen geconfronteerd. Het toenmalige kabinet Rutte I regeerde met gedoogsteun van de PVV. Over de benodigde bezuinigingen kon geen overeenstemming met de PVV worden bereikt. Dit leidde ertoe dat het kabinet op 23 april 2012 demissionair werd. Vanwege de grote urgentie om budgettaire orde op zaken te stellen, sloten VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie op 26 april 2012 het zogenaamde Lenteakkoord dat het EMU-tekort terugbracht naar 3%. Dit akkoord bevatte al de nodige maatregelen waarop het kabinet Rutte/Samson in zijn hervormingsagenda voor de woningmarkt op kon voortbouwen. In de voorjaarsnota werden die afspraken uit het Lenteakkoord verder uitgewerkt.

Voor de woningmarkt bevatte de Voorjaarsnota een fors pakket aan maatregelen.¹⁸

In de koopsector:

- het beperken van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente bij nieuwe leningen tot leningen die volledig en ten minste annuïtair aflossen;
- de afschaffing, voor nieuwe gevallen, van de vrijstelling voor vermogensrendementsheffing op basis van de Kapitaalverzekering eigen woning (KEW);
- de geleidelijke verlaging van de maximale loan-to-value (LTV) van 105% in 2013, tot 100% in 2018; in het voorstel mocht de LTV wel verhoogd worden met duurzame, energiebesparende investeringen;
- het structureel maken van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting voor woningen van 6% naar 2%.

¹⁷ VVD en PvdA (2012): *Bruggen bouwen. Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag, oktober

¹⁸ Tweede Kamer (2012), vergaderjaar 2011-2012, 33 280, nr. 1 *Voorjaarsnota 2012*, pp 23-24, mei

In de huursector:

- de reeds in het regeerakkoord van kabinet Rutte I opgenomen heffing voor verhuurders zou eind 2012 bij wet geregeld worden met een beoogde opbrengst in 2013 van € 13 miljoen en vanaf 2014 jaarlijks structureel € 0,8 miljard;
- bovenop de eveneens al in het regeerakkoord opgenomen extra huurstijging van 5% plus inflatie voor huurders met een inkomen van meer dan € 43.000, ook een extra huurstijging van 1% plus inflatie voor inkomens van € 33.000 tot € 43.000;
- de tegenvallers bij de huurtoeslag werden voor een deel opgevangen door aanpassingen binnen de regeling.

Dit pakket aan maatregelen had via het Lenteakkoord brede steun gekregen en lag klaar voor uitvoering bij de kabinetsformatie die tot het kabinet Rutte/Samson heeft geleid.

3.3 Regeerakkoord Rutte/Samson

De passage in het regeerakkoord over de woningmarkt begint met: "De woningmarkt zit op slot". De ambitie van het kabinet was om een "helder en houdbaar kader voor de koop- en de huurmarkt" te scheppen om "een eerlijke en goedlopende woningmarkt binnen bereik" te brengen. De voornemens hadden betrekking op de koopsector, de huursector en de woningcorporaties.¹⁹

Koopsector

- Annuïtair aflossen in 30 jaar bij nieuwe hypotheeklen als voorwaarde voor de aftrekbaarheid van de hypotheekrente.
- Structurele verlaging van de overdrachtsbelasting, die daarmee op 2% bleef. Voor bestaande en nieuwe hypotheeklen verlaging van het maximale aftrek-tarief in jaarlijkse stappen van 0,5 %-punt totdat het niveau van de derde schijf is bereikt. De opbrengst hiervan diende voor 50% te worden teruggesluisd in een verlaging van de belastingtarieven.
- Rente betaald op restschulden mochten voor maximaal 5 jaar in mindering worden gebracht op het belastbaar inkomen.

Huursector

- Huren dienden op marktconform niveau te worden gebracht.
- Jaarlijkse huurverhoging van 1,5% boven inflatie met daarbovenop een naar inkomen gedifferentieerde huurverhoging. Met een inkomen boven € 43.000 kwam de jaarlijkse huurverhoging uit op 6,5% plus inflatie.
- Vereenvoudiging van het woningwaarderingstelsel door de maximale huur op basis van de punten te vervangen door 4,5% van de WOZ-waarde van de woning.
- Afroaming van de extra huurinkomsten via een verhoging van de heffing voor verhuurders. Op de lange termijn diende de heffing te worden verhoogd evenredig met het toenemende gebruik van de huurtoeslag.

¹⁹ Deels ontleend aan Bijlage A bij het regeerakkoord "Bruggen bouwen"

Woningcorporaties

- De taak van woningcorporaties diende te worden teruggebracht tot activiteiten betreffende sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikt direct verbonden maatschappelijk vastgoed.
- Woningcorporaties dienden onder directe aansturing van de gemeenten te komen, waarbij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners extra bevoegdheden zouden krijgen.
- De schaal van woningcorporaties dienen in overeenstemming te worden gebracht met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak.

Ten opzichte van het Lenteakkoord was er sprake van overlap en intensiveringen in dezelfde richting. Met name in de huursector was er sprake van een intensivering met een fors hogere, naar inkomen gedifferentieerde huurstijging en een verhuurderheffing die 2,5 keer zo veel diende op te brengen. In de koopsector was de geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek in de hoogste belastingschijf de aanvullende maatregel, waarmee wel een principiële doorbraak over de aftrekbaarheid van de hypotheekrente was gerealiseerd. De maatregelen specifiek gericht op de rol en positie van woningcorporaties was nieuw ten opzichte van het Lenteakkoord.

3.4 Het Woonakkoord

Het kabinet Rutte/Samson was regelmatig genooddaakt om een compromis te sluiten met de 'geliefde' oppositie. Dit is voor het eerst gedaan met de plannen voor de woningmarkt. Het Woonakkoord is gesloten met D66, de ChristenUnie en de SGP.²⁰ Het Woonakkoord bevatte het volgende pakket maatregelen:

1. Het aanjagen van (duurzame) investeringen
Dit betreft een investeringsimpuls. Het betrof een revolverend fonds voor energiebesparing met een bijdrage van het Rijk van € 150 miljoen. De verlaging van het BTW-tarief voor 1 jaar naar 6%.
2. Een evenwichtige aanpak op de huurmarkt
De hoogte van de maximale, jaarlijkse huurstijging werd iets verlaagd, met name bij de inkomens boven € 43.000, van 6,5% plus inflatie naar 4,0% plus inflatie. Hierbij zou het maximale huurniveau gebaseerd blijven op het woningwaarderingstelsel. Het voornemen om het maximale huurniveau op 4,5% van de WOZ-waarde vast te stellen werd losgelaten. Het woningwaarderingstelsel zou wel vereenvoudigd worden door de punten mede op de WOZ-waarde te baseren. De verhuurderheffing werd verlaagd: in 2017 niet een opbrengst van € 2 miljard, maar € 1,7 miljard.

²⁰ Tweede Kamer (2013), vergaderjaar 2012-2013, 32847, nr. 42. *Afspraken woningmarkt*, februari

3. Meer ruimte voor kopers

Het volledig en annuïtair aflossen van nieuwe hypotheke bleef over-eind. Wel zou de mogelijkheid worden gecreëerd om een tweede lening af te sluiten tot 50% van de waarde van de woning. De rente van deze tweede lening zou overigens niet aftrekbaar zijn. De rijksbijdrage aan de SVn-starterslening werd verhoogd van € 20 miljoen naar € 50 miljoen. De voorwaarden om corporatiewoningen aan bewoners en beleggers te verkopen zouden worden versoepeld.

4. Zorg voor kwetsbare groepen op de woningmarkt

Het ontzien van kwetsbare groepen werd vormgegeven door onzelfstandige eenheden, veelal bewoond door studenten en ouderen, vrij te stellen van de verhuurderheffing en voor gehandicapten en chronisch zieken zouden uitzonderingen mogelijk worden gemaakt op de inkomensafhankelijke huurverhogingen.

Met deze aanpassingen van het regeerakkoord bleven, bezien vanuit de hervormingsagenda, de hoofdlijnen overeind. Het tempo waarmee markthuren gerealiseerd zouden worden ging iets omlaag, de richting bleef intact. Mede in samenhang hiermee werd de beoogde opbrengst van de verhuurderheffing met 15% verlaagd. De mogelijkheid voor een eigenaar-bewoner een tweede lening af te sluiten (de zogenaamde Blok-hypotheek) was voor de 'bühne' en is niet in de praktijk gebracht. De voornemens ten aanzien van woningcorporaties kwamen in het Woonakkoord niet ter sprake en werden dus niet aangepast.

3.5 De Hervormingsagenda Woningmarkt

In september 2013, toen overigens al een groot aantal plannen uit het regeerakkoord, deels in aangepaste vorm, tot uitvoering was gekomen, zette het kabinet zijn hervormingsagenda voor de woningmarkt uiteen.²¹ De hervormingsagenda bestond uit 7 onderdelen:

1. Een beter werkend koopmarkt

Voor de koopwoningmarkt stelde het kabinet centraal het beperken van de schuldbelastingen en de daaraan gekoppelde risico's. De ruimhartige verstrekking van aflossingsvrije hypotheke diende te worden beëindigd. Door de aftrekbaarheid van de hypotheekrente afhankelijk te stellen van het minimaal annuïtair aflossen van de lening werd daarin invulling aan gegeven. Verder werd de maximale 'loan-to-value' (LTV) verlaagd naar 100% in 2018. Ook werd de mogelijkheid verruimd om belastingvrij te schenken voor de financiering of de aflossing van de eigen woning.

2. Een concurrerende en transparante hypotheekmarkt

Het aanbod op de markt voor woninghypotheke diende te worden verruimd. Het functioneren van deze markt werd belemmerd door

²¹ Tweede Kamer (2013), vergaderjaar 2013-2014, 32 847, nr. 87, Hervormingsagenda Woningmarkt, september

onvoldoende concurrentie, waardoor de marges relatief hoog waren en er een gebrek aan aanbod was. Toetreding van nieuwe aanbieders moest worden bevorderd. Hiertoe dienden de risico's van de hypotheekproducten te worden verkleind en de transparantie vergroot. Via een nog op te richten Nationale Hypotheek Instelling (NHI) zouden nieuwe toetreders, waaronder Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars, geïnteresseerd kunnen worden.

3. Een beter werkende huurmarkt

Veel aandacht werd in de hervormingsagenda besteed aan de huurwoningmarkt. Deels voornemens die al in het regeer- en woonakkoord stonden, zoals de naar inkomen gedifferentieerde huurstijging, de afroaming van de extra huurinkomsten via de verhuurderheffing en de vereenvoudiging van het woningwaarderingstelsel. Met een sterkere relatie tussen huurprijs en gewildheid van de woning en het bestrijden van het scheefwonen diende een betere allocatie van betaalbare huurwoningen te worden bereikt. Ten behoeve van de betaalbaarheid werd het budget voor de huurtoeslag verruimd. Bij de in te voeren verhuurderheffing werd nog vermeld: "De structurele investeringscapaciteit van de sociale huursector blijft dus op peil."²² Om nog een versnelling van de investeringen te bewerkstelligen, werden nog mogelijkheden tot een heffingsvermindering opgenomen bij de verhuurdersheffing. In de hervormingsagenda kwam ook het middensegment in de huursector aan de orde. In het regeer- en woonakkoord was het middensegment nog geen thema. De vraag naar huurwoningen in dit segment was sterk gestegen. Daarom dienden er meer investeringen in huurwoningen vanaf de liberalisatiegrens plaats te vinden. Belemmeringen moesten worden weggenomen. Dit zou gebeuren door de fiscale subsidiëring in de koopsector te verminderen en in de gereguleerde huursector zouden de huurprijzen meer in overeenstemming met de gewildheid worden gebracht en het scheefwonen zou met de inkomensafhankelijke huurstijging worden tegengegaan. Corporaties zouden zich meer gaan richten op de kerntaken. Corporatiewoningen die niet nodig waren voor de kerntaak zouden kunnen worden verkocht aan beleggers.

4. Woningcorporaties

Geconstateerd werd dat door allerlei misstanden de opvattingen over de taken van woningcorporaties veranderd waren. Corporaties zouden zich meer op hun kerntaak moeten gaan richten waardoor er meer ruimte voor particuliere investeerders in het geliberaliseerde segment zou ontstaan. Via een novelle zou in de reeds in behandeling zijnde Herziening van de woningwet het werkgebied van woningcorporaties worden toegespitst op de kerntaak. Met Aedes waren afspraken gemaakt met als doel de investeringen in de woningbouw op gang te houden. De positie van de gemeente ten opzichte van de corporatie diende te worden versterkt in lijn met het advies van de commissie-Dekker.²³ Om goede prestatieafspraken te maken zou de informatiepositie

²² Idem, p. 8

²³ VNG-adviescommissie Relatie gemeenten en woningcorporaties (2013): *Gemeenten en corporaties: de vrijblijvendheid voorbij Wederkerig en verplichtend*. Den Haag: VNG, april

van de gemeenten worden versterkt. Verder werd in de hervormingsagenda genoemd dat de schaal van de woningcorporaties in overeenstemming zou worden gebracht met de regionale woningmarkt. Ook een verbetering van het toezicht op woningcorporaties werd aangekondigd, zowel het interne toezicht als het externe toezicht.

5. De bouw

Geconstateerd werd dat de investeringen in de woningbouw onder druk staan, terwijl er wel een structurele investeringsbehoefte werd geconstateerd. Hierbij werd verwezen naar de laatste Primos-prognose die een behoefte liet zien van 580.000 extra woningen in de periode 2012 – 2022. Daarnaast was er nog een behoefte aan vervangende nieuwbouw van ongeveer 150.000 woningen. Dus gemiddeld 73.000 woningen per jaar. Wat betreft de maatregelen werd verwezen naar hetgeen al in het regeer- en woonakkoord was aangekondigd. Behalve in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad zag de hervormingsagenda geen directe rijksbetrokkenheid bij de woningbouwprogrammering.

6. Impuls voor energiebesparing

Bij dit onderdeel van de hervormingsagenda werd verwezen naar het enkele weken eerder gesloten Energieakkoord.²⁴ Onderdeel daarvan was het revolverend fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving, dat al in het woonakkoord was opgenomen. In de koopsector werd vooral ingezet op voorlichting en bewustwording. Voor de huursector werd verwezen naar het energiebesparingsconvenant dat in 2012 was gesloten tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aedes, de Woonbond en Vastgoedbelang.²⁵ In dit convenant was onder meer overeengekomen dat de sociale huursector in 2020 gemiddeld label B zou hebben bereikt. In de particuliere huursector zou 80% van de voorraad label C of beter hebben. Ook zouden 111.000 renovaties in het kader van de "Stroomversnelling" in 2020 zijn uitgevoerd, waarmee voor € 6 miljard aan investeringen gemoeid zou zijn.

7. De consument centraal

Bij het thema 'de consument centraal' gaf de hervormingsagenda aan dat de positie en de keuzevrijheid van de consument op de huur- en de koopmarkt zouden worden versterkt. Eigenbouw – in de vorm van nieuwbouw en kluswoningen – zou worden bevorderd. Door het groeiende aantal studenten groeide de noodzaak voor investeringen in studentenhuusvesting. Hiervoor waren al eerder in 2011 plannen ontwikkeld in het Landelijke Actieplan Studentenhuisvesting, waarnaar werd verwezen.²⁶ Ook werd in de hervormingsagenda aandacht besteed aan de vergrijzing van de bevolking en de noodzaak om wonen met zorg te kunnen bieden. De extramuralisering en het meer zelfstandig wonen van mensen met een beperking of psychisch probleem, zouden er 78.000 mensen extra zelfstandig op de woningmarkt blijven wonen.

²⁴ Sociaal-Economische Raad 92013): *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: SER, september

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Aedes, Woonbond en Vastgoedbelang (2012): *Convenant energiebesparing huursector*, Den Haag: BZK, juni

²⁶ Kences (2011): *Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting 2011 tot 2016*. Utrecht: Kences, november

In deze hervormingsagenda zijn veel punten terug te vinden die ook voorafgaande het aantreden van het kabinet Rutte/Samson al waren besloten. Er zijn echter ten opzichte van het regeer- en woonakkoord ook nieuwe accenten aangebracht, zoals de aandacht voor de markt voor woninghypotheken en het middensegment van de huursector. Het meest opmerkelijk is dat in de hele nota geen verwijzing meer staat naar marktconform huurbeleid. In plaats daarvan komt vijf keer het woord 'gewildheid' voor: de huurprijs dient een afspiegeling, resp. in overeenstemming te zijn met de gewildheid van de woning. Daar waar marktconform impliciet verwijst naar een door de markt bepaald huurniveau, is dat met gewildheid niet meer het geval. Gewildheid heeft betrekking op de prijs-kwaliteitsverhouding, en laat in het midden wat het gemiddelde huurniveau is.

3.6 Tot slot

De hervormingsagenda van het kabinet Rutte/Samson bouwde voort op het Lenteakkoord. In belangrijke mate was politiek al besloten om de woningmarkt in de koop- en in de huursector te hervormen toen het regeerakkoord van dat kabinet werd opgesteld. Het regeerakkoord sloeg de geopende weg verder in en bevatte verschillende intensiveringen. Vervolgens haalde het Woonakkoord er de scherpste kantjes van af, met name in de huursector. De verdere uiteenzetting van de hervormingsagenda voor de woningmarkt in september 2013, bevatte vooral een opsomming van een groot aantal maatregelen waartoe al eerder was besloten. Nieuw beleid kwam er in beperkte mate in voor. Ten opzichte van het regeer- en woonakkoord was de aandacht voor het middensegment in de huursector nieuw. Verder ging de nota uitgebreid in op de noodzaak om de investeringen op peil te houden. Nieuwe maatregelen ontbraken, en in het volgende hoofdstuk zal blijken dat mede als gevolg van het beleid, de investeringen in woningen verder omlaaggingen.

4. Hervorming van de woningmarkt: enkele resultaten

4.1 Inleiding

De hervormingsagenda is grotendeels uitgevoerd. Deels succesvol; deels tijdens de uitvoering aangepast. Er zijn gewenste resultaten bereikt en ook bleek de praktijk weerbarstiger dan vooraf voorzien. Het voert te ver om alle aspecten de revue te laten passeren. Dit hoofdstuk bestrijkt een beperkt deel van wat mede door het gevoerde beleid de afgelopen jaren op de woningmarkt is gebeurd. Eerst zal een schets op hoofdlijnen worden geven van de huidige woningmarkt. Deze schets vormt in zekere zin het decor voor de actuele vraagstukken. Deze vraagstukken zullen vervolgens via een aantal thema's worden uitgediept. Dit biedt inzichten voor aanpassing van het beleid. Deze thema's zijn achtereenvolgens:

- De verhuurderheffing
- Buy-to-let
- Het middensegment in de huursector
- De DAEB-scheiding
- Het passend toewijzen
- Huurders met een betaalisico

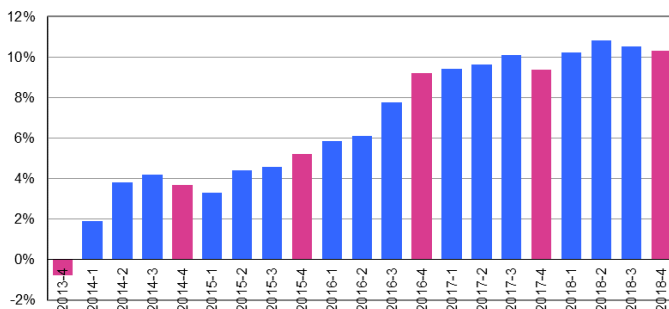
4.2 Een schets van de woningmarkt

Kenmerkend voor de huidige woningmarkt is dat er sprake is van een woningtekort. Door de verschuiving van de vraag naar de Randstad is het tekort ook ongelijk verdeeld: regio's met een (dreigend) overschot staan tegenover regio's waar het tekort extra groot is. Dat er nu een tekort is mag geen verrassing zijn. In de Hervormingsagenda woningmarkt die het kabinet in september 2013 publiceerde gaf het al aan dat er jaarlijks 73.000 woningen gebouwd zouden moeten worden om in de uitbreidings- en vervangingsbehoefte te voor zien. Dit aantal is bij lange na niet gehaald waardoor er nu een tekort is op de woningmarkt. Het actueel kwantitatief woningtekort komt per 1 januari 2017 uit op 243.000 woningen; dit is 3,2% van de woningvoorraad.²⁷ Het tekort is het grootst in Regio Utrecht (5,7%) en in de Metropool Regio Amsterdam (5,4%).

Tijdens de economisch crisis was het niet zo zichtbaar op de woningmarkt dat er sprake was van een woningtekort. Als er weer sprake is van economische groei en de inkomensstijging, wordt het tekort snel manifest. Het duidelijkst komen de gevolgen van het woningtekort tot uiting op de koopwoningmarkt. Figuur 4.1 laat de ontwikkeling van de kooprijzen zien. Sinds het dieptepunt medio 2013 is er sprake van een versnellende prijsstijging. Pas het laatste kwartaal stabiliseert het voortschrijdend jaartotaal zich op circa 10% prijsstijging op jaarbasis. Ook in de hoogte van de stijging van de kooprijzen zijn grote regionale verschillen. Daar waar het tekort het grootst is stijgen de prijzen het sterkst.

²⁷ Bron: BZK (2018): Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2018, p. 51

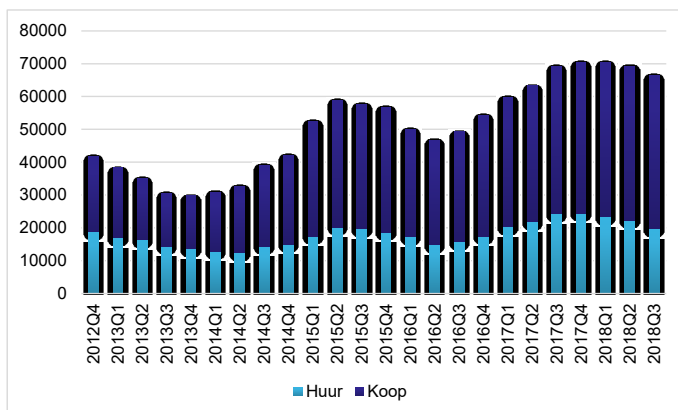
Figuur 4.1: De stijging van de kooprijzen, voortschrijdend jaartotaal, 2013Q4 - 2018Q4



Bron: NVM

Meer nieuwbouw van woningen is de enige adequate remedie tegen het woningtekort. Het huidige kabinet heeft in de Nationale woonagenda aangegeven dat daarvoor een jaarlijkse bouwproductie van 75.000 woningen nodig is.²⁸ De verleende bouwvergunningen vormen een graadmeter of dat doel (binnen afzienbare tijd) bereikt zal gaan worden. Het voortschrijdend jaartotaal in figuur 4.2 laat zien dat er na het tweede kwartaal van 2016 een stijging van het aantal woningen is geweest, waarvoor een bouwvergunning is verstrekt. De laatste kwartalen laten echter weer een daling zien. Ook rekening houdend met de verwaring dat een deel van de bouwvergunningen niet wordt omgezet in de bouw en oplevering van de betreffende woningen, is het benodigde niveau van 75.000 nieuwe woningen per jaar nog niet in zicht.

Figuur 4.2: Woningen verleende bouwvergunningen, voortschrijdend jaartotaal 2012Q4 - 2018Q3



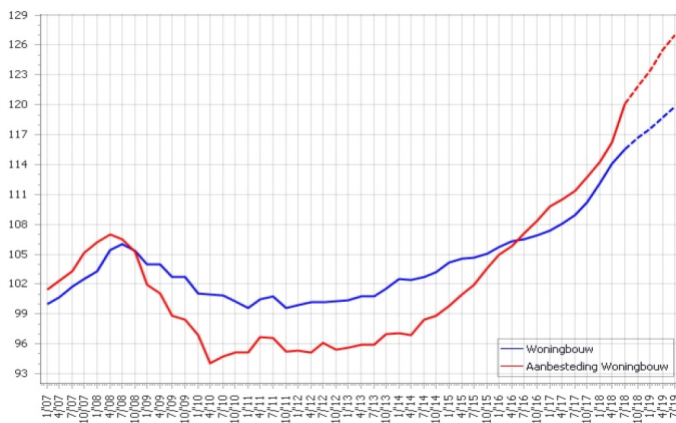
Bron: CBS

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 32 847, nr. 365. Nationale woonagenda

Een belangrijke oorzaak voor het feit dat het (nog) niet lukt om voldoende woningen te bouwen is het tekort aan bouwcapaciteit, bouwvakkers en bouwmaterialen. De afgelopen jaren is de bouwproductie sterk gedaald, mede als gevolg van het (nalaten van) beleid van het kabinet Rutte/Samson. Veel bouwvakkers hebben de bedrijfstak Bouwnijverheid verlaten en zijn, nu ze weer nodig zijn, in beperkte mate teruggekeerd. Uit analyses van het Centraal Bureau voor de Statistiek²⁹ blijkt dat er van de 483.000 die er in 2008 waren, 196.000 definitief zijn uitgestroomd in de periode 2009 – 2016. Door nieuwe instroom en een beperkte mate van herintreding, komt het aantal bouwvakkers in 2016 uit op 410.000. Dat is 15% minder dan in 2008 het geval was. In de huidige krappe arbeidsmarkt, waarbij diverse sectoren grote behoefte hebben aan meer arbeidskrachten, zal het niet eenvoudig zijn om meer bouwvakkers te vinden.

Tekort aan bouwcapaciteit leidt tot bouwkostenstijging. Deze bouwkostenstijging vergroot vervolgens het probleem. Het leidt tot vertraging bij projecten, leidt tot hogere kooprijzen en tot hogere huurprijzen, waardoor de betaalbaarheid onder druk komt te staan. Figuur 4.3 geeft een beeld van de stijging van de bouwkosten en de prognose voor dit jaar. Dit geeft een duidelijke illustratie dat er sterke bouwkostenstijgingen optreden.

Figuur 4.3: Ontwikkeling van de bouwkosten, 2017 – 2019 (prognose)



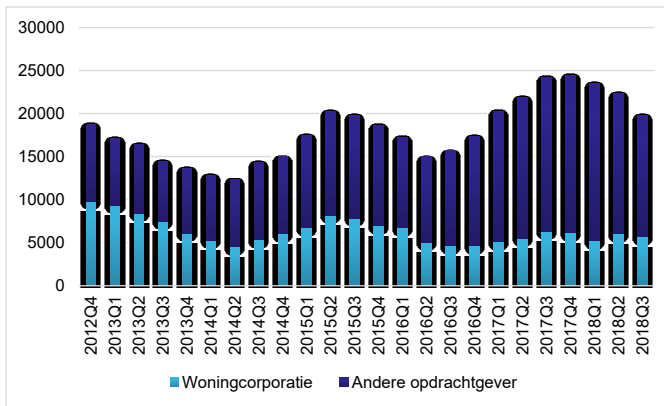
Bron: IGGbouweconomie en RoyalHaskoningDHV (2018): Prijsontwikkeling woningmarkt, september

In de huursector heeft er de afgelopen jaren een forse verschuiving plaats gevonden. In het verleden werd de nieuwbouw van huurwoningen gedomineerd door woningcorporaties. Dat is sterk veranderd. Figuur 4.4 geeft een verdeling van de huurwoningen waarvoor een bouwvergunning

²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2018): 38 duizend bouwvakkers teruggekeerd in de bouw. Den Haag: CBS, 23 augustus

is verstrekt naar woningcorporaties en andere opdrachtgevers. De opdrachtverlening wordt gedomineerd door de andere opdrachtgevers. Deels wordt dit veroorzaakt doordat de opdrachtverlening voor nieuwe corporatiewoningen niet altijd door een woningcorporatie plaatsvindt. Verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat het aandeel van de woningcorporaties in de nieuwbouw van huurwoningen aanzienlijk is gedaald.

Figuur 4.4: Huurwoningen, verleende bouwvergunningen, voortschrijdend jaartotaal, 2012Q4 – 2018Q3



Bron: CBS

Tot zover een korte schets van de actuele stand van de woningmarkt.

4.3 Verhuurderheffing

De verhuurderheffing die in 2013 werd ingevoerd, kwam niet zomaar uit de lucht vallen.³⁰ De achterliggende overwegingen om een dergelijke heffing in te voeren vloeiden voort uit een mix van enkele waarnemingen en opvattingen die al langer bestonden. De corporatiesector beschikte over een robuust eigen vermogen dat, zo was de veelal impliciete gedachte, meer rendement zou kunnen opleveren dan toentertijd nodig was voor de maatschappelijke opgaven. Bovendien kan de corporatie zelf over de opbrengst van het eigen vermogen beschikken, omdat bij corporaties het vermogen zich in de 'vrije hand' bevindt. De corporatie is niet onderhevig aan de tucht van de markt. De besteding van de (potentiële) opbrengst van het eigen vermogen kan zo gemakkelijk leiden tot niet-efficiënte en niet-effectieve inzet van middelen. Marktverstoring is dan het grote gevaar dat

³⁰ In bijlage 1 is de totstandkoming van de verhuurderheffing meer in detail beschreven.

om de hoek loert. In een rapport van het Centraal Planbureau is deze problematiek beeldend aangeduid als de 'verdwindriehoek' waar corporaties uitgehaald moesten worden.³¹

De voorgenomen hervorming van de woningmarkt, waaronder een beleid gericht op meer marktconforme huren, en de noodzaak de overheidsfinanciën op orde te brengen leverden de omstandigheden op voor de invoering van de verhuurderheffing. Meer marktconforme huren zou voor corporaties tot meer huurinkomsten kunnen leiden, waarmee de verhuurderheffing opgebracht zou kunnen worden. Tegelijkertijd was de verhuurderheffing een middel om een hogere huurstijging af te dwingen. Zonder de verhuurderheffing zouden corporaties er immers voor kunnen kiezen om de mogelijkheden voor extra huurverhoging niet te benutten. En het overheidstekort moest omlaag gebracht worden.

De verhuurderheffing is ingevoerd voor alle huurwoningen met een huur tot aan de liberalisatiegrens, en geldt daarmee niet alleen voor het woningbezit van woningcorporaties maar ook voor dat van particuliere verhuurders. De heffing komt wel voor het allergrootste deel bij woningcorporaties terecht. De verhuurderheffing wordt geheven als een percentage van de WOZ-waarde van de woning. Het percentage begon in 2013 relatief laag met 0,014%, maar steeg snel om in 2017 uit te komen op 0,536%. Bij invoering van de verhuurderheffing was de beoogde opbrengst € 1,7 miljard in 2017. Verder is cruciaal dat aan de verhuurderheffing geen horizonbepaling was gekoppeld. Daarmee werd de verhuurderheffing voor onbepaalde tijd ingevoerd.

Bij invoering van de verhuurderheffing zijn de te verwachten effecten uitvoerig aan de orde gekomen. Het ging daarbij met name om het effect op de investeringen in woningen van woningcorporaties.³² De effecten van de verhuurderheffing, die mede samenhangen met de vormgeving van de heffing zijn sterk onderschat door het toenmalige kabinet en het Centraal Planbureau. Om deze onderschatting nader te analyseren is het zinvol om de verschillende effecten van de verhuurderheffing te onderscheiden. De verhuurderheffing heeft drie relevante effecten. Deze effecten zijn:

- Het effect op de *kasstromen*. Dit is het directe effect op de hoogte van de operationele kasstroom. De omvang van het effect is ter grootte van het bedrag van de verhuurderheffing zelf.

³¹ Pierre Konings en Michiel van Leuvensteijn (2010): *De woningcorporaties uit de verdwindriehoek*. Den Haag: CPB, maart

³² In bijlage 1 is dit uitvoerig beschreven

- Het effect op de *waarde* van de woningen en daarmee op het eigen vermogen. De verhuurderheffing verlaagt de waarde van de woning omdat het een heffing is die aan de woning 'kleeft'. Mede omdat de verhuurderheffing er voor onbepaalde tijd is, moet de heffing voor de gehele (resterende) exploitatieperiode worden ingerekend. De daling van de waarde van de woningen leidt in gelijke mate tot een daling van het eigen vermogen van de verhuurder.
- Het effect op het *rendement* van investeringen. De verhuurderheffing leidt ook tot een lager rendement op nieuwe investeringen.³³ Bij nieuwe woningen met een huur lager dan de liberalisatiegrens wordt de verhuurderheffing ook geheven. Bij renovatie of duurzaamheidsinvestering is er een extra heffing als de WOZ-waarde van de woning toeneemt.

Bij de invoering van de verhuurderheffing legden het kabinet en het CPB vooral het accent op het effect op de kasstromen. Anderen, waaronder Centraal fonds volkshuisvesting (CFV), het Waarborgfonds woningbouw (WSW) en Ortec Finance wezen vooral op het vermogenseffect. Centraal stond de vraag wat de implicaties van de verhuurderheffing voor de investeringen van woningcorporaties zouden zijn. Daarover werd verschillend gedacht. Niettegenstaande de vele waarschuwingen dat de verhuurderheffing ten koste zou gaan van de investeringen, bleef het kabinet van mening dat dit niet het geval zou zijn: "En zo leidt de verruiming van het huurbeleid tot extra opbrengsten voor corporaties, zodat zij naast het leveren van een bijdrage via de verhuurderheffing, kunnen blijven investeren in de woningmarkt."³⁴

Er zijn sinds de invoering twee evaluaties uitgevoerd naar de werking en de consequenties van de verhuurderheffing. Vlak achter elkaar verscheen eerst de evaluatie in opdracht van Aedes³⁵ en daarna de evaluatie van het ministerie van BZK.³⁶ In de evaluatie uitgevoerd voor Aedes door Coelo werd gewezen op de daling van het aandeel sociale huurwoningen en een stijging van het aandeel vrijesectorwoningen, waarop geen verhuurderheffing van toepassing is. De verhuurderheffing was voor een groot deel afgewenteld op huurders op grond waarvan er sprake was van een 'huurderheffing' waarmee met name de lage inkomens werden getroffen. Als alternatief werd voorgesteld om de heffing te verbreden tot alle woningen. Hiermee zouden de lasten beter worden gespreid en de negatieve effecten op de woningmarkt kunnen worden voorkomen.

³³ Voor investeringen waarbij een heffingsvermindering wordt geheven, wordt het effect gedeeltelijk gecompenseerd.

³⁴ Tweede Kamer (2013), vergaderjaar 2013-2014, 32 847, nr. 87, *Hervormingsagenda Woningmarkt*, september, p. 3

³⁵ Jacob Veenstra, Maarten Allers en Harry Garretsen (2016): *Evaluatie verhuurderheffing*, Groningen: Coelo, juni

In de evaluatie van het ministerie werd het accent vooral gelegd op het feit dat de financiële positie van de corporatiesector beter was dan ten tijde van de invoering van de verhuurderheffing. Woningcorporaties hadden gebruik gemaakt van de extra ruimte in het huurbeleid en hadden de exploitatielasten verlaagd. Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat de investeringen van woningcorporaties waren gedaald. Over de mogelijke oorzaak hiervan repte de evaluatie niet. Wel werd er verwezen naar de uitkomsten van de nog te verschijnen Indicatieve bestedingsruimte die zou laten zien dat woningcorporaties in staat waren aanmerkelijk meer te investeren dan ze op dat moment van plan waren.³⁷ In de evaluatie werden ook aanpassingen aangekondigd. Deze aanpassingen hadden betrekking op verruiming van de mogelijkheden voor heffingsvermindering en het verhogen van de heffingsvrije voet van 10 naar 25 woningen, hetgeen later 50 woningen is geworden.

In dit verband komen nog twee onderwerpen aan de orde. In de eerste plaats het verloop van de investeringen van de woningcorporaties en de omvang van de nieuwbouw. In de tweede plaats het effect dat de verhuurderheffing heeft op belangrijke financiële ratio's van de woningcorporaties.

Tabel 4.1 geeft het verloop van de investeringen door woningcorporaties in de periode 2010 – 2017 weer. Nadat de verhuurderheffing in 2013 is ingevoerd, halveren de investeringen in de nieuwbouw van huurwoningen het jaar daarop. Daarna dalen deze investeringen verder, zij het in een langzamer tempo, om in 2017 uit te komen op € 2 miljard terwijl dat in 2013 nog bijna € 5 miljard was. In deze periode hebben woningcorporaties een grotere focus op kerntaken gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat er minder huurwoningen in het middensegment zijn gebouwd, maar daarmee is geen investeringscapaciteit verloren gegaan, zodat focus niet tot een daling van de investeringen zou behoeven te leiden. De investeringen in koopwoningen door woningcorporaties zijn vanaf 2010 structureel gedaald totdat er in 2017 nagenoeg geen investeringen in koopwoningen meer over zijn. Hier is de oorzaak wel dat woningcorporaties zich zijn gaan richten op de kerntaken. De investeringen in woningverbetering, incl. duurzaamheid, zijn niet gedaald na de invoering van de verhuurderheffing. Hier is na 2013 juist een stijgende lijn waar te nemen. Per saldo zijn de investeringen van woningcorporaties sinds de verhuurderheffing structureel op een veel lager niveau uitgekomen.

³⁶ Ministerie van BZK (2016); Evaluatie Verhuurderheffing. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 015-2016, 32 847, nr 248, juni

³⁷ Johan Conijnen en Maarten van 't Hek (2016); *Indicator bestedingsruimte woningcorporaties*. Amsterdam: Ortec Finance, juni

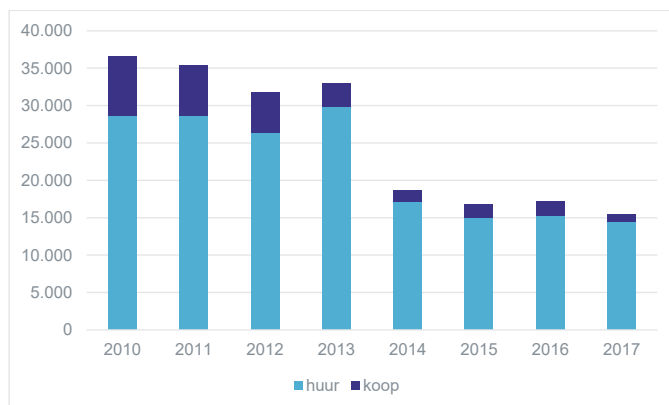
Tabel 4.1: De investeringen van de woningcorporaties, 2010 -2017, mln. euro's

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nwb huur	5.205	5.151	4.491	4.838	2.847	2.207	2.196	2.033
Nwb koop	1.651	1.238	1.112	546	448	356	150	86
Verbeteringen	1.403	1.431	1.241	1.216	1.170	1.200	1.402	1.824
Totaal	8.259	7.820	6.843	6.599	4.465	3.763	3.748	3.943

Bron: Autoriteit woningcorporaties

Het lagere investeringsniveau heeft ook zijn weerslag gekregen op het aantal nieuwe woningen dat woningcorporaties hebben gerealiseerd. Uit figuur 4.5 blijkt dat het aantal na 2013 is gehalveerd. In 2017 is het aantal op 15.400 uitgekomen, terwijl dat in 2010 nog 36.600 was.

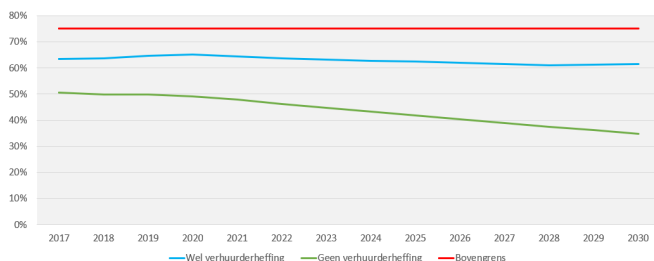
Figuur 4.5: Het aantal nieuwe huur- en koopwoningen van woningcorporaties, 2010



Bron: Autoriteit woningcorporaties

Om de invloed van de verhuurderheffing op de investeringen te kunnen plaatsen is het nodig om niet alleen naar het effect op de kasstroom te kijken. Het gaat ook om het effect op de vermogenspositie en om het effect op het rendement van de investering. De verhuurderheffing leidt tot een forse daling van de vermogenspositie. Figuur 4.6 illustreert dit aan de hand van de 'loan-to-value' (LTV), de financiële ratio die voor de meeste corporaties restrictief als een woningcorporatie meer wil investeren. De huidige situatie met de verhuurderheffing wordt in de figuur vergeleken met de situatie zonder de verhuurderheffing, en afgezet tegen de norm van 75% die voor individuele corporaties geldt. Zonder de verhuurderheffing daalt de gemiddelde LTV voor de corporatiesector fors. Voor individuele corporaties kan dit het verschil maken tussen wel en niet investeren.

Figuur 4.6 Het verloop van 'loan-to-value' voor de corporatiesector, met en zonder verhuurderheffing



Bron: Ortec Finance, eigen berekeningen

Een andere manier om het effect van de verhuurderheffing te illustreren is aan de hand van de Indicatieve bestedingsruimte (IBW). De IBW geeft de ruimte aan die corporaties hebben om extra te investeren. In tabel 4.2 wordt de huidige IBW³⁸ vergeleken met de IBW als er geen verhuurderheffing zou zijn. De berekeningen hebben alleen betrekking op de DAEB-tak van de corporatie omdat op de meeste woningen in de niet-DAEB tak de verhuurderheffing niet van toepassing is. De ruimte om extra te investeren in nieuwbouw of woningverbetering ligt 280% hoger. Voor huurmatiging is de procentuele toename nog hoger, maar daarbij gaat het om een relatief laag bedrag.

Tabel 4.2: De extra bestedingsruimte volgens de IBW, met en zonder verhuurderheffing, miljarden euro's

	Met verhuurderheffing	Zonder verhuurderheffing
Nieuwbouw	16,23	45,8
Verbetering	13,94	39,2
Huurmatiging	0,5	1,7

Bron: Ortec Finance, eigen berekeningen

Ook het effect van de verhuurderheffing op het rendement van een investering is substantieel. Een indicatieve schatting, zonder rekening te houden met een heffingsvermindering, laat zien dat het op het eigen beleid gebaseerde rendement van een nieuwe huurwoning circa 2,5%punt lager uitkomt door de verhuurderheffing.

De verhuurderheffing heeft nog steeds een negatief effect op de investeringen van de woningcorporaties. Voor een belangrijk deel komt dat door de vormgeving van de verhuurderheffing. Het is heffing op woningen en heeft

³⁸ Voor de huidige IBW zie: Johan Conijn, Maarten van 't Hek en Erik-Jan van der Goes (2018): *Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018. Voor de DAEB-tak en de niet-DAEB tak*. Amsterdam: Ortec Finance, mei

daarmee, zoals is uiteengezet, niet alleen effect op de kasstromen, maar ook op het vermogen en op het rendement. Als de verhuurderheffing als een soort van dividend geheven zou zijn over de winst, vergelijkbaar met de vennootschapsbelasting, zouden die effecten niet zijn opgetreden. Bovendien is de verhuurderheffing marktverstorend omdat de heffing alleen betrekking heeft op huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens. Met name voor particuliere verhuurders en beleggers is de verhuurderheffing immers een stimulans om de gereguleerde huursector te verlaten, resp. geen nieuwe huurwoningen aan dat segment toe te voegen. De gereguleerde huursector wordt zo steeds meer het exclusieve domein van de corporatiesector. Tot slot is het argument dat verhuurders in de markt van gereguleerde huurwoningen voordeel hebben van het bestaan van de huurtoeslag, een argument dat bij de invoering is gehanteerd, op z'n minst curieus te noemen. De huurprijsregulering heeft een neerwaarts effect op het huurniveau dat nadelig is voor de verhuurder. Dat de huurder in voorkomende gevallen huurtoeslag ontvangt, doet daar niets aan af. Met de verhuurderheffing wordt nadeel op nadeel gestapeld

4.4 Buy-to-let³⁹

Voor de Nederlandse woningmarkt is de omzetting van een koopwoning naar een huurwoning, hetgeen bekend staat als *buy-to-let*, op de schaal die zich de laatste jaren heeft voorgedaan een nieuw verschijnsel. De afgelopen decennia werden juist gekenmerkt door een tegenovergestelde ontwikkeling. Huurwoningen werden na verhuizing van de huurder door de particuliere verhuurders juist uitgepand en als koopwoning verkocht. De reden hiervoor was dat er over het algemeen sprake was van een 'value gap': de waarde van een koopwoning was hoger dan die van een verhuurde woning⁴⁰. De achtergrond van dit waardeverschil was tweërlei. De fiscale subsidiëring van koopwoningen leidde er mede door restricties in het aanbod toe dat het voordeel van de subsidiëring werd gekapitaliseerd in de waarde van de koopwoning. Koopwoningen werden door de fiscale subsidiëring duurder. Daarnaast heeft de huurprijsregulering een drukkend effect gehad op de huurprijzen in het gereguleerde segment dat verreweg het grootste deel van de huurwoningvoorraad uitmaakt. Dit had een negatief effect op de waarde van de huurwoning voor de verhuurder. Het verschil in waarde was de 'driver' voor de omzetten van huur naar koop. Mede als gevolg hiervan is de particuliere huurmarkt sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog sterk gedaald: van 60% van de totale woningvoorraad tot 12% in 2012. Nu is dus een tegengestelde ontwikkeling opgetreden.

³⁹ Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op: Johan Conijn, Victor Meertens en Frans Schilder (2019): *Buy-to-let verdringt koopstarter van de koopwoningmarkt*. Amsterdam: ASRE (nog niet gepubliceerd)

⁴⁰ Johan Conijn en Frans Schilder (2011): *How housing associations lose their value: the value gap in The Netherlands*, Property Management, Vol. 29 Issue: 1, pp.103-119.

Er bestaan verschillende vormen van omzetting van koop naar huur. Ook in het verleden kwam dit verschijnsel voor, zij het in veel mindere mate. Ouders kochten een koopwoning om die te verhuren aan studerende kinderen. Woningcorporaties zullen in het kader van de stadsvernieuwing ook wel eens een koopwoning hebben verworven om vervolgens te renoveren of te slopen. Dat particuliere beleggers op grote schaal actief zijn geworden is nieuw. In dit verband wordt onder buy-to-let verstaan: *de aankoop van een koopwoning door een belegger met het oogmerk rendement te realiseren via de verhuur van de aangekochte woning*. Cruciaal in de definitie is dat de belegger de woning verwerft met het doel een rendement te realiseren. De verhuur kan verschillende vormen aannemen. Het kan via het verkameren van de woning, via verhuur aan toeristen, via een tijdelijke huurovereenkomst of via een reguliere huurovereenkomst, veelal in de vrije sector. Voor de definitie maakt het niet uit hoeveel woningen de belegger voor de verhuur in bezit heeft. Het kan gaan om een 'kleine' belegger die één of meer koopwoningen verwerft voor de verhuur. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat die kleine belegger zelf in een huurwoning woont. Het kan ook gaan om een belegger die grootschalig koopwoningen opkoopt. In de gehanteerde definitie blijft buy-to-let ook niet beperkt tot de aankoop door particuliere personen. Ook aankoop via rechtspersonen (bijvoorbeeld een pensioen-BV) valt onder de definitie van buy-to-let.

Dat buy-to-let zich ook in Nederland begon voor te doen werd voor het eerst eind 2015 onder de aandacht gebracht door Maartje Martens.⁴¹ Zij wees erop dat particuliere beleggers met gunstige rendementsperspectieven actief waren op de Amsterdamse koopwoningmarkt waardoor koopstarters achter het net visten. Na een publicatie van Maartje Martens een jaar later⁴² ontstond er meer aandacht voor dit verschijnsel. Hierbij was de omvang van buy-to-let een belangrijk onderwerp. Voor informatie over de omvang zijn in principe twee instanties beschikbaar: het Kadaster en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Het Kadaster heeft onderzoek gedaan naar de aankopen van koopwoningen door particuliere personen met minimaal 3 en niet meer dan 50 woningen. Aangenomen wordt dat het bij deze aankopen gaat om buy-to-let. Ten opzichte van de eerder weergegeven definitie levert deze afbakening wel een onderschatting op van het aantal buy-to-let transacties. Aankopen door kleine beleggers met maar 1 woning in de verhuur, grote beleggers met meer dan 50 woningen, en aankopen door rechtspersonen blijven buiten beschouwing. Het Kadaster presenteert het aantal buy-to-let aankopen als

⁴¹ Maartje Martens (2015). *Stellingen over de Amsterdamse woningmarkt*. Presentie bij De Balie, 14 december

⁴² Maartje Martens (2016). *Nieuwe woningmarkt bubbel met nieuwe risico's door opkomst buy-to-let*. Me Justice, 27 oktober.

een percentage van het aantal transacties. In Nederland is het aandeel aankoop voor de verhuur op basis van het eigendom van 3 of meer woningen de afgelopen jaren verdubbeld: van circa 3% in 2006 tot 6% in 2016.⁴³ Er werden wel grote verschillen per gemeente geconstateerd. In Amsterdam is het aandeel het hoogst. Hier wordt 19% van de woningen gekocht door particuliere verhuurders. In Rotterdam 14% en in Den Haag 15%. Het aandeel van particuliere verhuurders was vooral groot bij de kleine woningen tot 100 m² en in de goedkoopste prijsklasse tot € 100.000. Amsterdam vormde hierop overigens een uitzondering. In die gemeente kwamen particuliere verhuurders in alle prijsklassen voor.

Op basis van gegevens van het Kadaster kwam De Nederlandsche Bank (DNB) tot de conclusie dat in Amsterdam en Rotterdam in het derde kwartaal van 2017 een kwart van de woningen werden gekocht door particuliere beleggers.⁴⁴ Ten opzichte van de eerdere ramingen van het Kadaster was er dus een stijging van het aantal buy-to-let aankopen. Verder gaf DNB aan dat er een prijsopdrijvend effect door buy-to-let ontstaat⁴⁵ en waarschuwde dat de particuliere beleggers de markt ook weer snel zouden kunnen verlaten waardoor de schommelingen in de kooprijzen versterkt worden.

De tweede bron om een indicatie te krijgen over de omvang van buy-to-let is het CBS. Het CBS onderscheidt bij huurwoningen verhuur door woningcorporaties en verhuur door overige verhuurders. De beleggers met buy-to-let woningen behoren tot deze laatste categorie. Het aantal huurwoningen in eigendom van overige verhuurders is sinds 2012 sterk gestegen. In 2012 ging het in Nederland om 852.097 huurwoningen. Op 1 januari 2018 was dit aantal gestegen tot 1.007.582.⁴⁶ Een stijging van 18%. In procenten van de woningvoorraad is het aandeel van de particuliere verhuurders opgelopen van 11,5% in 2012 naar 13,0% in 2018. Deze toename is in geheel Nederland waar te nemen. Amsterdam is met een stijging van het aantal huurwoningen van overige verhuurders in deze periode met 'slechts' 16% bepaald niet de koploper, hoewel

43 Paul de Vries, Lars Brugmans en Frank Harteman (2017): *Verdringt de particuliere verhuurder de starter van de koopwoningmarkt?* Kadaster, 18 september

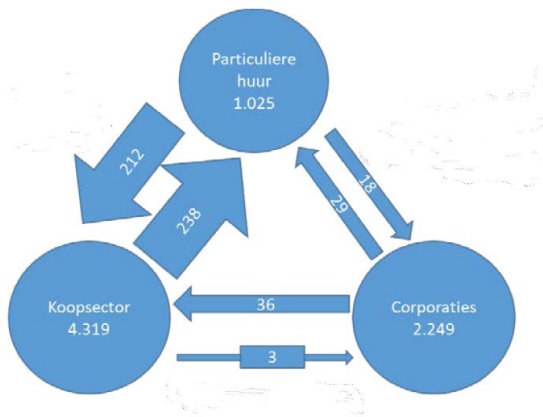
44 De Nederlandse Bank (2018): *Overzicht financiële stabiliteit*. Amsterdam: DNB, voorjaar

45 In: Janneke Michielsens (2018). *A Quantitative study on the characteristics of the Dutch buy-to-let market and the relation between buy-to-let investments and regional house price development*. Delft: TU Delft, augustus, is het prijsopdrijvende effect van buy-to-let niet vastgesteld. Dat er geen prijsopdrijvend effect zou zijn, is echter niet plausibel. Particuliere beleggers kunnen hun aankopen alleen realiseren door meer te bieden dan koopstarters.

46 Centraal Bureau voor de Statistiek (2018): *Voorraad woning; eigendom, type verhuurder, bewoning*, regio. Den Haag: CBS, december

de publiciteit over buy-to-let een ander beeld schetst. De toename van het aantal huurwoningen van overige verhuurders is niet alleen de resultante van buy-to-let. In deze periode hebben institutionele beleggers ook veel nieuwe huurwoningen aan de woningvoorraad toegevoegd. Verder zijn er corporatiewoningen verkocht aan institutionele beleggers. Daarnaast zijn er ook particuliere verhuurders geweest zijn, die hun woningen verkocht hebben.

Figuur 4.7: Mutaties in het eigendom van woningen, 2014 – 2016 (x 1.000 woningen)



Bron: BZK (2018): *Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2018*, p. 20

Een overzicht van de mutaties tussen de verschillende eigendoms categorieën op basis van de gegevens van het CBS is in figuur 4.7 weergegeven.⁴⁷ In dit verband gaat het vooral om de stromen tussen de koopsector en de particuliere huursector. Het aantal koopwoningen dat overgegaan is naar particuliere verhuur is opvallend groot. In drie jaar in totaal 238.000; dat is gemiddeld 80.000 per jaar. Volgens de definitie van buy-to-let, zou het hier om buy-to-let kunnen gaan. In dezelfde periode is volgens het Kadaster het aantal verkochte woningen aan particuliere personen 546.597 geweest. Gelet op de relatieve omvang van het aantal koopwoningen dat overgegaan is naar particuliere verhuur, is het zeer aannemelijk dat een belangrijk deel daarvan op conto komt van particuliere beleggers die via een rechtspersoon hebben aangekocht. Deze aankopen maken geen deel uit van het aantal verkochte woningen aan particulieren.

⁴⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2018*. Den Haag: BZK, november

Minstens zo interessant is dat het aantal woningen dat van de particuliere huursector overgegaan is naar de koopsector met 212.000 woningen bijna even groot is. Dat zou impliceren dat buy-to-let (nog) amper heeft geleid tot een afname van de koopsector. Meer inzicht in de samenstelling van beide stromen is van belang om het effect op de woningmarkt te kunnen bepalen. Ook kan worden geconcludeerd dat er meer onderzoek nodig is naar de omvang van buy-to-let. Een ander punt van belang is of via buy-to-let een bijdrage wordt geleverd aan de groei van het middensegment. Daarvoor bestaat evenmin inzicht.

Dat buy-to-let een hoge vlucht heeft genomen komt door een samenstel van verschillende oorzaken. Tijdens de afgelopen woningmarktcrisis zijn de prijzen van koopwoningen sterk gedaald, terwijl de huren juist zijn gestegen. Verder is van belang dat het woningtekort de afgelopen jaren is toegenomen en de koopstarters te maken hebben met hypothecaire restricties. Tot slot heeft het lage rendement bij andere beleggingsmogelijkheden ook bijgedragen aan de populariteit van buy-to-let. De belegger kan met de verhuur van woningen een aantrekkelijk rendement realiseren. Buy-to-let is mogelijk als de belegger bereid is meer te betalen voor de woningen dan een potentiële eigenaar-bewoner. Koopstarters zonder eigen of geschonken geld, zijn daarbij beperkt door de maximale hypotheek volgens de normen van het NIBUD. Voor de beleggers is de beleggingswaarde van de woning van belang. Dit is de prijs die de belegger maximaal voor de woning wil betalen. Een vergelijking tussen de maximale hypotheek en de beleggingswaarde geeft inzicht in de concurrentiepositie van de koopstarter.

Voor Amsterdam is deze vergelijking tussen de maximale hypotheek en de beleggingswaarde uitgevoerd. Tabel 4.3 geeft voor een huishouden met twee inkomens, samen € 50.000, het bedrag dat het huishouden met de maximale hypotheek ten opzichte van de beleggingswaarde tekort komt. De tabel laat bezien dat alleen bij kleine woningen van 30 m² tot voor kort de maximale hypotheek hoger was dan de beleggingswaarde. Voor wat grotere woningen kan het startende huishouden niet concurreren met de particuliere belegger.

Tabel 4.3: Verschil tussen de maximale hypotheek bij tweeverdieners ten opzichte van de beleggerswaarde voor de particuliere beleggers, grootte van de woning, 2010 - 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tweeverdieners	€30.000 + €20.000									
30 m ²	€91.462	€78.931	€75.128	€69.361	€60.250	€44.501	€36.744	€38.178	€-3.038	€-9.593
50 m ²	€-13.476	€-28.582	€-37.677	€-49.186	€-64.933	€-89.507	€-105.473	€-104.839	€-153.297	€-172.070
70 m ²	€-115.938	€-133.560	€-147.882	€-165.064	€-187.420	€-220.803	€-244.969	€-245.788	€-303.243	€-334.228

Bron: Johan Conijn, Victor Meertens en Frans Schilder (2019): *Buy-to-let verdringt koopstarter van de koopwoningmarkt*. Amsterdam: ASRE (nog niet gepubliceerd)

De overheid staat voor een dilemma: buy-to-let op zijn beloop laten of ingrijpen. Een complicatie bij het maken van deze keuze is dat er nog weinig bekend is over buy-to-let. Niet alleen is de omvang onduidelijk, ook is niet bekend wie de particuliere beleggers zijn, hoe de woningen zijn gefinancierd, wat het verhuurbeleid is, hoe hoog de huren zijn en wie de woningen huren. De huurders kunnen de starters zijn die vergeefs een woning wilden kopen, maar het kan ook om anderen gaan zoals expats. Zonder meer inzicht in het verschijnsel buy-to-let is effectief beleid moeilijk vorm te geven.

Regulering of inperking van buy-to-let dient gebaseerd te zijn op een afweging van de voor en nadelen van een dergelijk overheidsingrijpen. Het is de vraag of buy-to-let maatschappelijke voordelen heeft. Het gaat om een omzetting van koop- naar huurwoningen. Hierdoor zou het middensegment in de huursector kunnen toenemen, maar in veel gevallen zal de huur hoger liggen dan de bovengrens van het middensegment. Bovendien biedt een dergelijke groei van het middensegment in de huursector geen oplossing voor de woningmarkt. Het tekort aan middensegmentwoningen wordt vervangen door een tekort aan koopwoningen voor starters. Met buy-to-let worden immers geen woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. Buy-to-let heeft mede als gevolg van het woningtekort vooral bijgedragen aan een verdere prijsstijging.

De nadelen van buy-to-let overheersen. Effectieve maatregelen van de overheid om deze nadelen in te perken liggen echter niet voor het oprapen. Het inzetten van instrumenten om problemen zoals woningsplitsing, kamerverhuur en excessief hoge huren tegen te gaan is een optie. Het maximaleren van het huurniveau, bijvoorbeeld op basis van de WOZ-waarde, zou regulering van de geliberaliseerde huursector kunnen impliceren en dan raakt het ook de bouw van geliberaliseerde huurwoningen door institutionele beleggers. De verhoging van de overdrachtsbelasting is een ander middel. Kwantitatief is het effect daarvan beperkt; de psychologische werking kan

groter zijn. De meest vergaande maatregel is dat er een woonplicht wordt geïntroduceerd voor de koper van een koopwoning. Woningcorporaties hanteren die voorwaarde al bij de verkoop van hun huurwoningen. Het is de moeite waard om de voor- en nadelen van een dergelijke woonplicht nader te onderzoeken.

4.5 Middensegment van de huursector

Een belangrijk thema de afgelopen jaren was de gewenste groei van het middensegment in de huursector. Het gaat hierbij om huurwoningen met een huur vanaf de liberalisatiegrens, momenteel € 720,42 per maand, tot circa € 1.000 per maand. De gewenste groei van het middensegment is het gevolg van twee factoren:

- Een beperkt aanbod van huurwoningen in het middensegment
- Een te verwachten toenemende vraag naar huurwoningen in het middensegment

Het beperkte aanbod is een historisch gegeven. Decennialang bevond de geliberaliseerde huursector, waartoe het middensegment behoort, zich in een achtergestelde positie. Met name als gevolg van de fiscale subsidiëring van de koopsector en de royale hypotheekverstrekking was het voor huishoudens met een midden of hoger inkomen aantrekkelijker om te kopen dan te huren. Dit kwam ook tot uiting in de 'value cap'⁴⁸, dat in het verleden een woning in verhuurde staat minder waard was dan een lege woning voor de koopwoningmarkt. Onder deze omstandigheden was er weinig grote animo om geliberaliseerde huurwoningen te bouwen. Voor zover ze in de woningvoorraad aanwezig waren, werden ze veelal uitgepand. Hierdoor nam het aanbod stelselmatig af.

Door de hervormingen op de woningmarkt nam de vraag naar woningen in het middensegment toe. Het gaat hierbij om het feit dat de koopwoningen minder toegankelijk werden voor starters om een koopwoning te verwerven als gevolg van de hypothecaire restricties, de lagere 'loan-to-value' (LTV) en de plicht om af te lossen, hoewel daar de verlaging van de overdrachtsbelasting tegenover stond. Bovendien werden de midden- en hogere inkomens in de gereguleerde huursector geconfronteerd met hogere huurstijgingen die een prikkel vormden om te verhuizen. Ook de striktere toewijzingsregels in de corporatiesector leidden tot een toenemende vraag naar middensegment huurwoningen.

⁴⁸ Johan Conijn en Frans Schilder (2011): *How housing associations lose their value: the value gap in The Netherlands*, Property Management, Vol. 29 Issue: 1, pp.103-119.

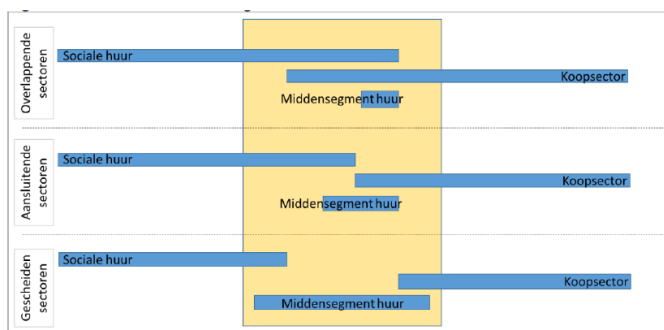
Mede omdat extra aanbod van in het middensegment van de huursector ook een voorwaarde was voor het succes van de gewenste hervorming, kreeg dit thema meer aandacht, zoals in de Hervormingsagenda woningmarkt van het kabinet Rutte/Samson. Dat was overigens niet nieuw. In 2011 bracht de Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur (Rli) een uitgebreid advies uit, waarin de middeninkomens op de woningmarkt centraal stonden.⁴⁹ Extra aanbod diende te komen door het liberaliseren van potentieel liberaliseerbare corporatiewoningen en het stimuleren van investeringen door pensioenfondsen. Verder besteedde de SER er in 2013 al aandacht aan in zijn advies over de Nederlandse economie.⁵⁰ Geconstateerd werd dat in Nederland een huurmarkt voor de hogere en middeninkomens gemist wordt. Meer aanbod in dit segment draagt volgens de SER bij aan meer economische stabiliteit, betere arbeidsmobiliteit en geeft jongeren de mogelijkheid om de stap naar de koopsector desgewenst nog (even) uit te stellen. Nadien zijn verschillende studies verschenen over de wenselijkheid om het middensegment te laten groeien en de mogelijkheden om dat te realiseren. De noodzaak van een middensegment is vooral aanwezig in woningmarktgebieden waarin de sociale huursector en de koopsector niet goed op elkaar aansluiten.⁵¹ Als gevolg hiervan kunnen de middeninkomens niet goed terecht in de sociale sector en evenmin in de koopsector. Onderstaande figuur geeft die situatie schematisch weer. De consequentie van het hervormingsbeleid was juist dat de kloof tussen beide sectoren in steeds meer woningmarktgebieden zou gaan ontstaan en mede door de stijging van de kooprijzen breder zou gaan worden.

⁴⁹ Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur (2011) *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomens op de woningmarkt*. Den Haag: Rli, juni

⁵⁰ Sociaal-Economische Raad (2013): *Nederlandse economie in stabielere vaarwater. Een macro-economische verkenning*. Den Haag: SER, april

⁵¹ Frans Schilder en Johan Conijn (2015): *Middeninkomens en het middensegment. De ontbrekende schakel op de woningmarkt*. Amsterdam: ASRE, augustus

Figuur 4.8: De positie van het middensegment tussen sociale huursector en koopsector



Bron: Frans Schilder en Johan Conijn (2015): *Middeninkomen en het middensegment. De ontbrekende schakel op de woningmarkt*, p. 6

De belangrijkste kwestie was hoe een groter aanbod van huurwoningen in het middensegment tot stand kan worden gebracht. Daarvoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan. In het voorafgaande kwam al aan de orde dat de Rli ervoor pleitte dat corporatiewoningen die daarvoor in aanmerking komen geliberaliseerd zouden kunnen worden. In *Kansrijk woonbeleid*⁵² zijn drie varianten uitgewerkt om een vrij middensegment op de huurmarkt te bevorderen. Deze varianten zijn 1) bij woningcorporaties afsplitsing van de liberaliseerbare huurwoningen 2) het 10 jaar lang bevrozen van de liberalisatiegrens 3) het fiscaal subsidiëren van private verhuurders.⁵³ Daarop aansluitend gaf het CPB later nog in overweging om goedkope commerciële verhuur te stimuleren door deze woningen vrij te stellen van de verhuurderheffing of de liberalisatiegrens te verlagen.⁵⁴ Niet veel later werden vier denkrichtingen uitgewerkt om het aanbod van huurwoningen in het middensegment verder te vergroten.⁵⁵ Deze denkrichtingen waren 1) nieuwbouw door vastgoedbeleggers en woningcorporaties, 2) administratieve scheiding van de niet-DAEB portefeuille van woningcorporaties op basis van kwaliteit, 3) juridische splitsing van de niet-DAEB portefeuille van woningcorporaties op basis van kwaliteit, en 4) overname van de niet-DAEB portefeuille van woningcorporaties door vastgoedbeleggers op

52 Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2016): *Kansrijk woonbeleid*. Den Haag: CPB/PBL, mei

53 Idem, p. 88-92

54 Stefan Groot, Jan Möhlman en Arjan Lejour (2016): *De positie van de middeninkomen op de woningmarkt*. Den Haag: CPB, november

55 Amoud Viak, Manon van Middelkoop, Frans Schilder en Martijn Eskinasi (2017), *Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt. Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*. Den Haag: PBL, januari

goedbeleggers op basis van kwaliteit.⁵⁶ Ook in *Balans van de Leefomgeving*⁵⁷ werden aanbevelingen geformuleerd. Een belangrijke voorwaarde is een gemeentelijke woonvisie waarin het middensegment een plaats heeft. Verder zou de bouw van niet-DAEB woningen door corporaties ook een mogelijkheid bieden.

Ondertussen nam het aanbod van particuliere huurwoningen ook toe door omzetting van koopwoningen in huurwoningen ('buy-to-let'). Doordat deze koopwoningen niet meer beschikbaar waren voor koopstarters, nam de druk op het middensegment in de huursector verder toe.⁵⁸ Bovendien bleken huurwoningen in het middensegment vaak niet betaalbaar voor de middeninkomens en dreigden daardoor tussen wal en schip te vallen. Flankerend beleid werd nodig geacht.⁵⁹

Opmerkelijk in het beleidsdebat over de vergroting van het middensegment in de huursector is dat zeker de laatste jaren aanbevelingen worden gedaan die door de ingevoerde wetgeving een gepasseerd station zijn. Dat is aan de orde bij aanbevelingen om een groter deel van het corporatiebezit naar het middensegment over te hevelen. Ook is opmerkelijk dat het debat niet leidt tot concrete verwachtingen, resp. taakstellingen over de verschillende (potentiële) aanbieders van extra aanbod. Op hoofdlijnen zou het aanbod van het middensegment in de huursector langs vier wegen uitgebreid kunnen worden:

- *Woningcorporaties*. Het gaat dan om uitbreiding van het niet-DAEB segment via nieuwbouw of overheveling uit het DAEB segment. In de volgende paragraaf zullen deze mogelijkheden verder worden uitgewerkt. Dan zal blijken dat niet veel verwacht mag worden van de bijdrage van woningcorporaties aan het middensegment.
- *Bestaand bezit van particuliere verhuurders*. De huur van gereguleerde huurwoningen van particuliere verhuurders kan bij mutatie worden opgetrokken boven de liberalisatiegrens. Dit is een geleidelijk proces, mede afhankelijk van de mutatiegraad. Particuliere verhuurders hebben ook de mogelijkheid de vrijkomende huurwoningen op de koopwoningmarkt aan te bieden.

⁵⁶ Idem, p. 32

⁵⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (2018): *Balans van de Leefomgeving 2018*. Den Haag: PBL, september

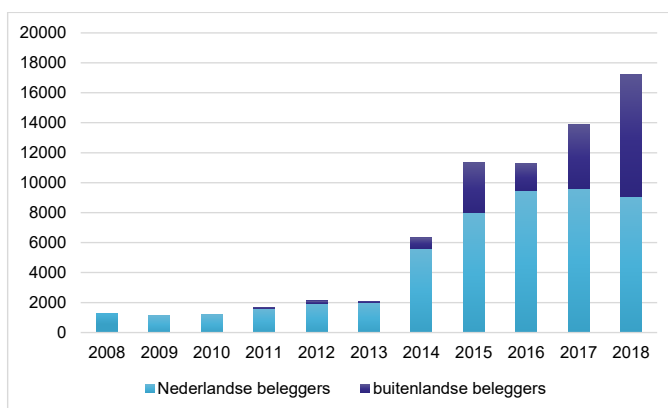
⁵⁸ Frans Schilder en Johan Conijn (2017): *Middeninkomens op de woningmarkt. Ontwikkelingen in een veranderd economisch en maatschappelijk klimaat*. Amsterdam: ASRE, februari

⁵⁹ Manon van Middelkoop en Frans Schilder (2017): *Middeninkomens op de woningmarkt. Ruimte op een krap speelveld*. Den Haag: PBL, november

- *Buy-to-let*. In dit geval worden koopwoningen omgezet in huurwoningen. Het nadeel hiervan is dat er (veelal) betaalbare koopwoningen waarvoor koopstarters in aanmerking zouden kunnen komen, aan de voorraad worden onttrokken. Het is bovendien allerm minst zeker dat via buy-to-let een stabiel aanbod ontstaat.
- *Institutionele beleggers*. Bij institutionele beleggers gaat het met name om uitbreiding van het aanbod van huurwoningen in het middensegment via nieuwbouw.

Al met al zijn de mogelijkheden beperkt om het middensegment snel uit te beiden. Wat decennialang is verwaarloosd kan niet in enkele jaren ongedaan gemaakt worden. Wel is de nieuwbouw van huurwoningen door Nederlandse en buitenlandse beleggers sterk toegenomen, zoals uit tabel 4.9 blijkt. Vanaf 2014 is een sterk stijgende lijn waarneembaar. In 2018 hebben beleggers ruim 17.000 nieuwe woningen en wooneenheden voor de verhuur aangekocht.

Figuur 4.9: Aantal door beleggers gekochte nieuwbouw huurwoningen in Nederland. 2008 -2018¹



Bron: Bak Property Research, 2018

1) Huurwoningen betreffen eengezinswoningen, appartementen en studio's

Dit nieuwe aanbod van beleggers heeft echter veelal een huurprijs hoger dan € 1.000 per maand.⁶⁰ Daarmee behoren deze huurwoningen niet meer tot het middensegment en zijn ze ook niet betaalbaar voor de middeninkomens. De oorzaak voor het relatief hoge huurniveau bij de nieuwbouw is

⁶⁰ Deze en volgende alinea is ontleend aan: Johan Conijn (2018): *Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding. Essay en behoeve van de evaluatie van de nieuwe Woningwet*. Amsterdam: UvA, november

tweeërlei. Door het woningtekort zijn de huurprijzen in de vrije sector gestegen. Het marktconforme huurbeleid van marktpartijen sluit hierbij aan. Voorts zijn de bouwkosten door een tekort aan bouwcapaciteit sterk toegenomen. Het gewenste rendement van marktpartijen, dat overigens een dalende tendens vertoont ('yield compression'), vereist met de veel hogere stichtingskosten een huurniveau dat veelal hoger dan € 1.000 is.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een groot dilemma. Er is een tekort aan huurwoningen in het middensegment, maar marktpartijen kunnen door de geschetste ontwikkelingen onvoldoende leveren. Er zijn verschillende antwoorden op dit dilemma ontwikkeld. Een antwoord is meer regulering voor de woningbouw door marktpartijen in het middensegment. Deze weg wordt onder meer bewandeld door de gemeente Amsterdam⁶¹ en de gemeente Utrecht⁶². Meer regulering om te borgen dat de nieuwe huurwoningen in het middensegment worden aangeboden, is echter contraproductief. De noodzakelijke verlaging van de grondkosten om de sterk stijgende bouwkosten te compenseren, vindt onvoldoende plaats. Marktpartijen zullen dan ook onder de nieuwe regulering niet, dan wel veel minder bouwen in de betreffende gemeenten.⁶³ Daarmee wordt het paard achter de wagen gespannen.

Alles overziende is het niet reëel te verwachten dat het aanbod van huurwoningen in het middensegment op korte termijn in de pas kan gaan lopen met de vraag. Tekorten in het middensegment zullen vooralsnog blijven bestaan met een opwaartse druk op de huurprijzen als gevolg.

⁶¹ Gemeente Amsterdam (2017): *Actieplan Meer Middeldure Huur 2017 - 2025*. Amsterdam: gemeente Amsterdam, september

⁶² Gemeente Utrecht (2017) *Actieplan Middenhuur*, Utrecht: gemeente Utrecht, september

⁶³ F. van Breukelen (2018): *Regulating the midrental segment in Amsterdam. Implications for institutional investors*. Amsterdam: UvA-scriptie R. Arkenbout (2018): *Heeft middeldure huur toekomst in Amsterdam*. Amsterdam: ASRE-scriptie

4.6 De DAEB-scheiding⁶⁴

4.6.1 De achtergrond

Activiteiten van corporaties worden op grond van de Woningwet onderscheiden in activiteiten waarvoor staatssteun geoorloofd is: Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). En daarnaast activiteiten waarvoor staatssteun niet geoorloofd is: niet-DAEB-activiteiten. Via de DAEB-scheiding heeft de Woningwet deze twee categorieën van elkaar gescheiden, met als doel dat de staatssteun alleen ten goede komt aan DAEB-activiteiten. De staatssteun waar het hier om gaat, heeft met name betrekking op de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en de saneringssubsidie, die corporaties met financiële problemen kunnen ontvangen. Met de DAEB-scheiding dienden twee met elkaar samenhangende doelen te worden gerealiseerd:

- Met de DAEB-scheiding moest de staatssteun beperkt worden tot de activiteiten die daarvoor in aanmerking komen. Hiermee werd het besluit van de Europese Commissie uit 2009⁶⁵ over de criteria van geoorloofde staatssteun in de Woningwet vastgelegd.
- Verder diende de DAEB-scheiding bij te dragen aan een 'level playing field' ten opzichte van marktpartijen om marktverstoring te voorkomen. Het nagestreefde 'level playing field' heeft in feite betrekking op de voor corporaties toegestane activiteiten zonder recht op staatssteun: niet-DAEB activiteiten.

Hiermee werd niet alleen voldaan aan het besluit van de Europese Commissie, maar ook aan een algemeen gedeeld maatschappelijk gevoel dat corporaties een te brede taakopvatting hadden ontwikkeld. Terug naar de kerntaken was het devies. Hierbij diende ook een 'level playing field' ten opzichte van marktpartijen te worden gerealiseerd.

Daarnaast bestond bij velen de wens dat de DAEB-scheiding ook zou worden benut om een (groot) deel van het corporatiebezit over te hevelen naar de geliberaliseerde sector.⁶⁶ De achterliggende opvatting was dat de corporatiesector te groot was voor de doelgroep. Verkleining van de corporatiesector zou dan kunnen plaatsvinden door de DAEB-scheiding daarvoor te benutten.

⁶⁴ De tekst in deze paragraaf is in belangrijke mate ontleend aan: Johan Conijn (2018): *Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding. Essay ten behoeve van de evaluatie van de nieuwe Woningwet*. Amsterdam: UvA, november

⁶⁵ European Commission: State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands Existing and special project aid to housing corporations, 15 december 2009

⁶⁶ In de paragraaf over het Middensegment is dit uitvoeriger beschreven.

Woningen die op basis van de kwaliteit liberaliseerbaar waren zouden in de commerciële niet-DAEB geplaatst moeten worden of moeten worden verkocht aan beleggers.

De criteria voor staatssteun bepaalden de afbakening tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB tak. Deze afbakening had onder meer betrekking op het huurniveau van de woningen die corporaties met staatssteun kunnen verhuren. Om in aanmerking te komen voor staatssteun mag de huur niet hoger zijn dan de liberalisatiegrens van € 720,42 per maand (huidig prijsniveau).⁶⁷ Deze grens is de afgelopen drie jaar niet geïndexeerd met de jaarlijkse huurstijging, waardoor deze grens in reële termen in feite is gedaald. In 2019 is de grens voor het eerst weer verhoogd. Een andere voorwaarde voor staatssteun is dat de huurwoningen voor 90% moeten worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen niet hoger dan € 38.035. Tot en met 2020 mag van deze 90% ten hoogste 10% worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 42.436. Met deze begrenzing wordt beoogd dat corporaties zich met de DAEB-tak gaan richten op de kerntaken ten behoeve van de doelgroepen. Voor de niet-DAEB-tak, die in principe geen staatssteun ontvangt, is deze begrenzing niet van toepassing. Binnen deze niet-DAEB-tak kunnen dus ook huurwoningen onder de grens van € 720,42 verhuurd worden. Ook is er geen inkomensgrens.

4.6.2 De omvang van niet-DAEB

De DAEB-scheiding verplichtte om geliberaliseerde huurwoningen in de niet-DAEB tak te plaatsen. Daarnaast bood die scheiding de mogelijkheid extra gereguleerde woningen over te hevelen om op termijn ook geliberaliseerd te kunnen worden. Op deze wijze zou het middensegment van de huursector verstrekt kunnen worden. Daar is in de praktijk weinig van terecht gekomen. Tabel 4.4 laat zien dat in 2017 zich slechts 125.000 woningen in de niet-DAEB tak bevinden. Hiervan heeft 78.000 woningen een huur boven de liberalisatiegrens en nog 46.000 een huur onder die grens. Geconcludeerd kan worden dat gezien vanuit de door velen geuite wens om de DAEB-scheiding te benutten voor het versterken van het middensegment, de DAEB-scheiding niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

⁶⁷ Een uitzondering geldt voor gereguleerde huurwoningen waarbij de huur door de jaarlijkse huurstijging hoger dan € 710,68 is geworden.

Tabel 4.4: Het aantal corporatiewoningen per prijsklasse, naar DAEB en niet DAEB, 2017

	DAEB	Niet-DAEB	Totaal
Goedkoop	344	1	345
Betaalbaar	1.459	26	1.484
Duur tot HT-grens	240	19	260
Duur boven HT-grens	41	78	119
Totaal	2.084	125	2.208

Bron: Autoriteit woningcorporaties

Dat er zo weinig woningen in de niet-DAEB tak zijn geplaatst, weerspiegelt zowel de taakopvatting van de corporaties als ook de wensen van gemeente en bewonersorganisaties. Bij de uitwerking van de DAEB-scheiding speelde de zienswijze van de gemeente een belangrijke rol.⁶⁸ Een negatieve zienswijze van de gemeente was voor de Autoriteit woningcorporaties een zwaarwegend punt bij de beoordeling van het scheidingsvoorstel.

Naar verwachting zal de omvang van de niet-DAEB tak de komende jaren krimpen. Onderzoek van Platform31 heeft laten zien dat op de lange termijn slechts een enkele corporatie streeft naar groei van de niet-DAEB portefeuille.⁶⁹ De meerderheid van de corporaties is van plan de niet-DAEB portefeuille te laten krimpen. Een groot deel daarvan via een geleidelijke afname en een klein deel heeft het voornemen om de niet-DAEB portefeuille geheel af te bouwen. Het gevolg is dat de bijdrage van de corporatiesector aan het middensegment een negatief saldo zal laten zien.

Tabel 4.5: Ontwikkeling van de niet-DAEB tak gewogen naar omvang van de niet-DAEB portefeuille

Strategie	Korte termijn (5 jr)	Lange termijn (>5 jr)
Groei	12%	1%
Stabilisatie	30%	43%
Geleidelijke afname	52%	50%
Volledige afbouw	4%	6%
Totaal	100%	100%

Bron: Fons Lustenhouwer (2018): *Niet-DAEB strategie woningcorporaties: doen of niet doen?*

Aanvullende informatie van de auteur.

⁶⁸ Autoriteit woningcorporaties (2016): *Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB*. Utrecht: Aw, mei

⁶⁹ Fons Lustenhouwer (2018): *Niet-DAEB strategie woningcorporaties: doen of niet doen?*. Den Haag: Platform31, november

4.6.3 Knellende afbakening bij DAEB

De afbakening van de verhuuractiviteiten bij de DAEB-tak op basis van huurprijs en huishoudinkomen is mede door ontwikkelingen op de woningmarkt steeds knellender geworden. Het gaat met name om twee ontwikkelingen:

- Startende en verhuizende huishoudens met een middeninkomen zijn meer dan voorheen aangewezen op een huurwoning in het middensegment waarvan de huur ligt tussen € 720 tot € 1.000 per maand.
- Het middensegment is de laatste jaren wel gegroeid, maar minder dan nodig en de toename dreigt te gaan stagneren door de sterk stijgende bouwkosten.

Dat huishoudens met een middeninkomen meer dan voorheen aangewezen zijn op huurwoningen in het middensegment, is niet alleen het gevolg van de striktere toewijzingsregels die voor de DAEB-woningen gelden. Ook de koopsector is minder gemakkelijk bereikbaar. Dit is het gevolg van aangescherpte hypotheekvoorwaarden waardoor minder gemakkelijk een hypothecaire lening wordt verstrekt en door de sterke stijging van de koopprijzen, met name in de schaarstegebieden. Ten opzichte van de gestegen vraag naar huurwoningen in het middensegment blijft het aanbod echter achter. Er is een tekort aan huurwoningen in het middensegment.⁷⁰

Een mogelijke oplossing is dat van corporaties verwacht wordt dat ze meer nieuwbouw in het middensegment gaan realiseren in de niet-DAEB-tak. Dit zou een trendbreuk zijn ten opzichte van de afgelopen jaren, waarin de nieuwbouw van niet-DAEB-huurwoningen juist sterk is gedaald. De weg die wordt bewandeld om de ommekeer mogelijk te maken, is het afschaffen of het aanpassen van de eisen die nu worden gesteld aan de nieuwbouw van middensegment-huurwoningen door corporaties. Zo bevat het rapport van Van Gijzel, de voorzitter van de Samenwerkingstafel middenhuur, een pleidooi dat het voor corporaties gemakkelijker gemaakt zou moeten worden om met de niet-DAEB-tak huurwoningen in het middensegment te bouwen⁷¹. Dit advies is overgenomen door het Kabinet. Vanaf 1 oktober 2018 is de (minimale) rendementseis voor nieuwbouw in de niet-DAEB-tak verlaagd van 5,5% naar 0,0%^{72 73}. De marktconformiteit van de niet-DAEB-tak

⁷⁰ F. Schilder & J. Conijn: *Middeninkomens en het middensegment. De ontbrekende schakel op de woningmarkt*, augustus 2015. Amsterdam School of Real Estate

⁷¹ R. van Gijzel: *Samen bouwen aan middenhuur. Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur*, 2018

⁷² Staatscourant 2018 nr. 39197, 17 juli 2018

⁷³ Bij de rendementseis gaat het om het bruto aanvangsrendement (BAR). Een BAR gelijk aan nul impliceert een negatieve netto huurniveau.

zal daarmee door de toezichthouder niet meer op complexniveau, maar op portefeuilleniveau worden getoetst. Voorts heeft het kabinet een aantal voorstellen geformuleerd om het voor corporaties gemakkelijker te maken nieuwe huurwoningen in het middensegment te realiseren.⁷⁴ De procedures worden vereenvoudigd en versneld.

Het is zeer de vraag of de gekozen oplossing voor het reële probleem dat er meer betaalbare huurwoningen in het middensegment moeten komen, goed aansluit bij de doelen die aan de Woningwet ten grondslag liggen. Als voor nieuwbouw feitelijk geen rendementseis geldt, is marktconformiteit voor de niet-DAEB-tak in feite verlaten. De concurrentie met marktpartijen vindt juist vooral plaats bij de acquisitie van nieuwe projecten. Als corporaties projecten kunnen acquireren op basis van een niet-marktconform aanvangsrendement, prijzen ze andere partijen uit de markt. Bovendien is het feitelijk onmogelijk om op portefeuilleniveau marktconform te zijn als de nieuwbouw een rendement heeft dat (ver) onder de markt ligt. Om dit te compenseren zouden de woningen die al in portefeuille zijn een hoger dan marktconform rendement moeten realiseren. En dat is in principe niet mogelijk. Bij de relatief kleine niet-DAEB-portefeuilles speelt dit punt in het bijzonder omdat de omvang van de nieuwbouw ten opzichte van het bestaande bezit relatief groot zal zijn.

De oplossing kan en zou in een andere hoek moeten worden gezocht. Er is sprake van een *publiek belang* dat er ook in schaarstegebieden wel in voldoende mate in het middensegment wordt gebouwd. Dit is de legitimering om de huur- en inkomensgrenzen die voor de DAEB-tak gelden regionaal gedifferentieerd aan te passen. Het gaat hierbij met name om het verhogen van de DAEB-huurgrens in de schaarstegebieden voor de nieuwbouw van huurwoningen, van nu € 720,42 per maand, naar bijvoorbeeld € 850 per maand. Hierdoor kan het in schaarstegebieden mogelijk gemaakt worden dat corporaties meer in het middensegment gaan bouwen. Omdat dit dan vanuit de DAEB-tak plaatsvindt, is een (onhaalbaar) marktconform rendement niet nodig. Als de marktomstandigheden weer veranderen, kunnen de grenzen weer worden aangepast. Deze oplossing sluit beter aan bij de doelstellingen van de Woningwet.

⁷⁴ Ministerie van BZK; Wet maatregelen middenhuur. Kamerstuk 35.036 2018/2019

4.6.4 Onevenwichtige verdeling investeringscapaciteit

Met de DAEB-scheiding is ook het vermogen van de corporaties over de twee takken verdeeld.⁷⁵ Een uitgangspunt hierbij was dat beide takken financieel gezond en zelfstandig financierbaar moesten zijn. In het voorafgaande is al aan de orde geweest dat uiteindelijk een klein deel van het woningbezit van corporaties in de niet-DAEB-tak is geplaatst.

Uit analyses die na de DAEB-scheiding zijn uitgevoerd, is gebleken dat de beschikbaarheid van de extra investeringscapaciteit in onevenredig grote mate in de niet-DAEB-tak terecht is gekomen. Uit de Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties (IBW), die in 2017 is opgesteld, kwam naar voren dat ten opzichte van het jaar daarvoor, waarbij nog geen rekening was gehouden met de DAEB-scheiding, de extra investeringscapaciteit in de DAEB-tak fors was afgenomen. De extra investeringscapaciteit in de DAEB-tak voor nieuwbouw kwam in 2017 uit op € 21,0 mrd, terwijl de extra investeringscapaciteit van de corporaties in 2016 € 37,1 bedroeg. Van deze daling was € 7,8 mrd (48% van de totale daling) het gevolg van de DAEB-scheiding.⁷⁶

Uit de IBW over 2018 bleek vervolgens dat de extra investeringscapaciteit in de niet-DAEB-tak relatief hoog was ten opzichte van die in de DAEB-tak. De extra investeringscapaciteit voor nieuwbouw in de niet-DAEB-tak bedroeg ruim € 65.000 per woning; in de DAEB-tak is dat net iets meer dan € 7.000 per woning.⁷⁷ Verder is van belang dat de financiële ratio's, en dan met name de Loan-to-Value (LTV) en de Interest Coverage Ratio (ICR) zich in de niet-DAEB-tak gunstiger ontwikkelen dan in de DAEB-tak.

De relatief omvangrijke extra investeringscapaciteit van niet-DAEB vloeit mede voort uit het feit dat corporaties in de niet-DAEB-tak relatief weinig plannen hebben. Er is dan ook financiële ruimte om actiever te worden in het middensegment. Behalve het middensegment zijn er echter ook andere maatschappelijke prioriteiten die vooral betrekking hebben op de DAEB-portefeuilles van de corporaties. Het gaat hierbij om betaalbaarheid, duurzaamheid en beschikbaarheid. Analyses wijzen uit dat de financiële mogelijkheden van veel corporaties onvoldoende zijn om deze maatschappelijke

⁷⁵ Dit geldt niet voor de kleine corporaties die bij de DAEB-scheiding hebben gekozen voor het verlichte regime.

⁷⁶ Johan Conijn, Maarten van 't Hek, Erik-Jan van der Goes en Bram Broekmeulen: *Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2017*, 201. Ortec Finance

⁷⁷ Johan Conijn, Maarten van 't Hek en Erik-Jan van der Goes: *Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018. Voor de DAEB-tak en de niet-DAEB tak, 2018*. Ortec Finance

doelstellingen te realiseren.⁷⁸ Er moeten keuzes worden gemaakt. Het maken van deze keuzes wordt beïnvloed en soms belemmerd doordat er een financiële scheiding is tussen het DAEB-vermogen, resp. -kasstromen en het niet-DAEB-vermogen, resp. -kasstromen. Deze scheiding maakt een optimale afweging van alle prioriteiten niet onmogelijk. Het is immers toegestaan overtollige middelen van niet-DAEB-tak over te hevelen naar de DAEB-tak. In de praktijk is het toch een belemmering dat er sprake is van gescheiden vermogens en kasstromen. Ook is de corporatie niet verplicht om met de gemeente(n) en huurdersorganisatie prestatieafspraken te maken over de activiteiten in de niet-DAEB-tak.

Een bijkomende complicatie is dat de financiële beoordeling van de corporaties, en daarmee de bepaling van de hoogte van het borgingsplafond door het WSW ook wordt beïnvloed door de DAEB-scheiding. Momenteel wordt het borgingsplafond van een corporatie om geborgde leningen aan te trekken voor DAEB-investeringen nog mede gebaseerd op financiële ratio's (met name LTV en ICR) die op geconsolideerd niveau zijn bepaald. Naar verwachting zullen de ratio's in de toekomst alleen gebaseerd zijn op de DAEB-tak. Daarmee zal, als gevolg van de over het algemeen betere financiële ratio's in de niet-DAEB-tak, de borgingsruimte voor geborgde leningen afnemen.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat onevenwichtige verdeling van de investeringscapaciteit, waarbij voor de kerntaken in de DAEB-tak per woning minder extra middelen beschikbaar zijn dan voor de andere activiteiten van de corporatie in de niet-DAEB-tak, ten koste dreigt te gaan van de kerntaken van de corporatie. In ieder geval werkt het een suboptimale inzet van de beschikbare middelen in de hand. Dit is ongewenst.

4.6.5 Tot slot

In deze paragraaf zijn enkele consequenties van de DAEB-scheiding belicht. De uitwerking van deze DAEB-scheiding wringt en heeft een aantal problemen veroorzaakt. Het medicijn dreigt erger te worden dan de kwaal:

⁷⁸ Waarborgfonds Sociale Woningbouw: *Hoeveel duurzaamheid kan de borg aan?* februari 2018 Waarborgfonds Sociale Woningbouw: *Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen*, oktober 2018

- De DAEB-scheiding wringt omdat er sprake is van een te rigide afbakening tussen activiteiten die recht hebben op staatssteun en activiteiten waarvoor dat niet geldt. Dit heeft met name betrekking op huurwoningen in het middensegment (€ 720.42 tot € 1.000 per maand). Mede door de sterk stijgende bouwkosten zullen marktpartijen deze woningen in de schaarstegebieden (nagenoeg) niet realiseren. Toch is het een *publiek belang* dat in deze gebieden meer huurwoningen in het middensegment worden gerealiseerd.
- De DAEB-scheiding heeft geleid tot een onevenwichtige verdeling van de investeringscapaciteit tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak. Per woning is de extra investeringscapaciteit in de niet-DAEB-tak aanmerkelijk hoger. Het is mogelijk dat de corporatie overtollige middelen overhevelt van de niet-DAEB-tak naar de DAEB-tak. In de praktijk zijn er belemmeringen om investeringscapaciteit over te hevelen. Ook is de corporatie niet verplicht om de prestatieafspraken met gemeente(n) en huurdersorganisatie ook betrekking te laten hebben op de niet-DAEB-activiteiten. De DAEB-scheiding werkt een suboptimale inzet van de beschikbare financiële middelen in de hand en dat is ongewenst.

De DAEB-scheiding is geen succes geworden. Met het volgende samenhangende, op hoofdlijnen geschetste, pakket van aanpassingen in de Woningwet kunnen deze problemen worden opgelost:

- Meer flexibiliteit en regionale differentiatie in de huur- en inkomensgrenzen voor de DAEB-tak. Mede door de marktontwikkelingen is het een *publiek belang* geworden (en daarmee DAEB) dat corporaties in dat middensegment huurwoningen realiseren. Door ten aanzien van de nieuwbouw de huurgrens die bij de DAEB-scheiding geldt, in de schaarstegebieden te verhogen tot bijvoorbeeld € 850 per maand, is het mogelijk dat corporaties vanuit de DAEB-tak een bijdrage leveren aan de bouw van huurwoningen in het middensegment.
- Het overige, bestaande niet-DAEB-bezit, dat na correctie vanwege de aanpassing van de huurgrens een geringe omvang heeft, beschouwen als 'legacy' dat niet meer wordt uitgebreid en geleidelijk uit de portefeuille verdwijnt.⁷⁹ Dat deze 'legacy' impliciet staatssteun ontvangt is niet problematisch. Dat is momenteel ook het geval omdat de 'legacy' in de praktijk volledig intern gefinancierd is door de corporatie.

⁷⁹ Het is ook zinvol om tevens te afbakening van de DAEB-activiteiten te heroverwegen. Soms, zoals bij parkeerplaatsen, is de afbakening te rigide waardoor zich ongewenste en onnodige problemen voordoen.

- Voor het overige aan corporaties bij nieuwe activiteiten alleen DAEB-activiteiten toestaan. Daarmee kan de DAEB-scheiding worden opgeheven.

Dit rigoureuze voorstel heeft bovendien als groot voordeel dat wet- en regelgeving voor corporaties sterk vereenvoudigd kunnen worden. Dat vermindert de administratieve lasten. De corporatiesector wordt simpeler, transparanter en effectiever.

4.7 *Passend toewijzen*

De belangrijkste breuk met de hervormingsagenda is de invoering van de passendheidstoets. Daar waar bij marktconform huurbeleid de subsidiëring via het subject wordt verstrekt, wordt met de passendheidstoets dat pad in essentie verlaten, en de subsidiëring via het object gecontinueerd. Woningcorporaties, waarvoor de passendheidstoets geldt, hebben een huurplafond waardoor ze in veel gevallen markthuren, zo ze dat al zouden willen, niet meer kunnen realiseren.

Regelgeving met betrekking tot passend toewijzen bestond al veel langer.⁸⁰ In de 'oude' Woningwet stond dat woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs met voorrang dienden te worden toegewezen aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen (artikel 70c). In het toenmalige Besluit beheer sociale huursector was dat nader uitgewerkt. Woningen met een huur gelijk aan, of lager dan de aftoppingsgrens van de huurtoeslaggrens, dienen bij voorrang te worden toegewezen aan woningzoekenden die op basis van het inkomen een beroep konden doen op de huurtoeslag (artikel 13). Voor 2008 was er ook een verhuishnorm dat "in een gemeente per jaar niet meer dan 4% van de nieuwe toekenningen van huurtoeslag betrekking mocht hebben op een woning met een huur boven de aftoppingsgrens."⁸¹ Met ingang van 1 januari 2008 werd de verhuishnorm afgeschaft en zouden gemeenten en woningcorporaties zich inspannen om passend (te blijven) toewijzen. Uit de evaluatie van Companen, die betrekking had op de periode 2008 – 2012, bleek dat het aantal niet-passende toewijzingen sterk was gestegen. Het aandeel te duur niet-passend was in deze periode gemiddeld toegenomen van 9% tot 23%.⁸² De herinvoering van de passendheidstoets is tamelijk onverhoeds gegaan. Bij de Tweede nota van wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen

⁸⁰ Jeroen Lijzenga, Jeroen Wissink en Pim Tiggeoven (2014): *Achtergronden en gevolgen van het afschaffen van de passendheidstoets*. Arnhem: Companen, november

⁸¹ Idem, p. 8

⁸² Idem, p. 3

volkshuisvesting is deze toets in de nieuwe Woningwet opgenomen.⁸³ Het betreffende artikel 46 werd aangepast dat er nu sprake was van een eenduidige en handhaafbare norm. Het realiseren van die norm werd een kerntaak voor de woningcorporaties. Hiermee werd de betaalbaarheid van het huren voor de lagere inkomensgroepen bevorderd. Bovendien zou de norm tot een betere beheersing van de uitgaven voor de huurtoeslag kunnen leiden.

De norm is uitgekomen op 95%.⁸⁴ Deze norm geldt voor woningzoekenden, die op basis van het inkomen recht hebben op huurtoeslag. Een- of tweepersoonshuishoudens dienen voor 95% onder de 1e aftoppingsgrens te worden toegewezen; in 2019 € 607 per maand. Meerpersoonshuishoudens dienen eveneens voor 95% onder de 2e aftoppingsgrens te worden toegewezen; in 2019 € 651 per maand.

De ingrijpendheid van de passendheidstoets vloeit voort uit twee omstandigheden. In de eerste plaats bedraagt bij woningcorporaties het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel gemiddeld 149.⁸⁵ Een frequentieverdeling van het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel is in tabel 4.6 weergegeven. De tabel laat zien dat 55% van alle corporatiewoningen meer dan 144 punten heeft, de grens waarboven bij mutatie de woning kan worden geliberaliseerd, waarbij de liberalisatiegrens momenteel € 720,42 is.

Tabel 4.6: Frequentieverdeling van het aantal punten volgens het woningwaarderingstelsel, 2016

Aantal punten	Woningcorporaties	Particuliere verhuurders
0 – 40	0%	1%
41 – 80	18%	19%
81 – 144	27%	17%
145 – 200	50%	38%
210 en meer	5%	25%
Totaal	100%	100%

Bron: CBS, Huurenquête

In de tweede plaats blijkt uit de rapportage van de Autoriteit woningcorporaties dat de corporatiewoningen voor 80% worden toegewezen aan huurders met een inkomen gelijk of lager dan de inkomensgrens van de

⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 966, nr. 14. *Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, Tweede Nota van wijziging, oktober*

⁸⁴ Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015, artikel 54 lid 1

⁸⁵ Jeroen Lijzena (2018): *Monitoring huurbeleid 2018*. Amhem: Companen, november, p. 24

huurtoeslag, waarbij 70% van de toewijzingen betrekking had op een- en tweepersoonshuishoudens waarvoor de 1e aftoppingsgrens van toepassing is.⁸⁶ Tabel 4.7 laat zien dat deze huishoudens voor 99% passend zijn toegewezen. De norm wordt dus royaal gehaald. Er is sprake van een forse trendbreuk ten opzichte van de jaren dat deze toets niet van kracht was. In 2014 werd 'slechts' 68% van de betreffende huishoudens passend toegewezen.

Tabel 4.7: Toewijzingen aan huishoudens met een inkomen niet hoger dan de inkomensgrens van de huurtoeslag, 2014 - 2017

	2014	2015	2016	2017
Percentage huishoudens met inkomen niet hoger dan grens huurtoeslag	77%	78%	80%	80%
Percentage toewijzingen van deze huishoudens met een huur onder de aftoppingsgrens	68%	73%	96%	99%

Bron: Autoriteit woningcorporaties (2018), *Sectorbeeld 2018* p. 41

Ongeacht de kwaliteit van de woningen, is er dus een huurplafond dat bij de meeste woningtoewijzingen van toepassing is. Dit beperkt in grote mate de mogelijkheid om de huurprijs af te stemmen op de kwaliteit van de woning.⁸⁷ In de praktijk zullen woningen met een uiteenlopende kwaliteit bij woningtoewijzing een huur net onder de eerste, resp. de tweede aftoppingsgrens krijgen. Pleidooien voor een versterking van de prijskwaliteitsverhouding en marktconforme huurprijzen zijn vruchteloos zolang de huidige passendheidstoets blijft bestaan.⁸⁸ De uitwerking van de passendheidstoets is dan ook een trendbreuk met het beleid om de huren marktconform te maken. Ook het woningwaarderingstelsel heeft nog maar een zeer beperkte betekenis als instrument om de hoogte van de aanvangshuur als basis van kwaliteit te differentiëren. Bovendien zijn de mogelijkheden om de hoogte van de jaarlijkse huurstijging te differentiëren beperkt en zullen naar verwachting op basis van het Sociaal Huurakkoord 2018 verder worden ingeperkt.⁸⁹

⁸⁶ Autoriteit woningcorporaties (2018): *Sectorbeeld 2018*. Utrecht: Aw, december, p. 41

⁸⁷ Idem, p. 40

⁸⁸ Zie een dergelijk pleidooien: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2016): *Kansrijk woonbeleid* Den Haag: CPB en PBL, mei. En: Arjan Lejour en Jan Möhlman (2017): *Het huurbeleid van woningcorporaties*, Den Haag: CPB, november

⁸⁹ Woonbond en Aedes (2018), *Sociaal Huurakkoord 2018*, Amsterdam/Den Haag, december

4.8 Huurders met een betaalrisico

Tijdens de uitvoering van het marktconforme huurbeleid van het kabinet Rutte/Samson kwam het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) met een publicatie over betaalrisico's bij huurders en vermogensrisico's bij eigenaar-bewoners.⁹⁰ Met name het aantal huurders met een betaalrisico bleek in de periode 2002 – 2012 sterk te zijn gestegen van 5% naar 13% in 2012. Betaalrisico is een enigszins eufemistische term en zou ertoe kunnen leiden dat de ernst van het probleem wordt onderschat. Iedereen loopt wel een risico zou je kunnen denken. Als de definitie van betaalrisico wordt gezien, blijkt dat toch wel serieus te zijn. Een huurder heeft in de benadering van het PBL een betaalrisico als het besteedbaar huishoudinkomen niet toereikend is voor de netto woonlasten en de meest basale, noodzakelijke uitgaven voor het levensonderhoud. Huurders met een betaalrisico hebben dus te weinig inkomen om van te leven. Huurders met een betaalrisico zijn nagenoeg alleen te vinden bij de lage inkomens. Het gaat hierbij vooral om huishoudens in de leeftijdsklasse 18 – 24 jaar. Onder de huishoudens die huurtoeslag ontvangen heeft 21% een betaalrisico. Regionaal gezien komen huishoudens met een betaalrisico vooral voor in de Randstad en in het noorden van Nederland. Verder concludeerde het PBL dat de toename van het aantal huishoudens met een betaalrisico niet kan worden toegeschreven aan ontwikkelingen binnen het huurbeleid, maar vooral samenhangen met de inkomensontwikkeling.⁹¹

Nadien zijn er verschillende onderzoeken van het PBL geweest om meer inzicht te krijgen in de achtergronden en de mogelijkheden om het aantal huurders met een betaalrisico te verminderen. Voor de hand lag om te bezien welke mogelijkheden woningcorporaties hebben via het huurbeleid.⁹² De conclusie was dat alleen met zeer ingrijpende maatregelen woningcorporaties het aandeel huurders met een betaalrisico zouden kunnen verminderen. Dit zou dan wel grote consequenties hebben voor de financiële positie en de investeringsmogelijkheden van de woningcorporaties. Verder werd geconcludeerd dat het weinig efficiënt zou zijn om via generiek huurbeleid de betaalrisico's te verlagen. Het grootste deel van de huurders heeft immers geen betaalrisico. Aansluitend heeft het PBL een uitgebreidere verkenning gepubliceerd naar de beleidsalternatieven om de

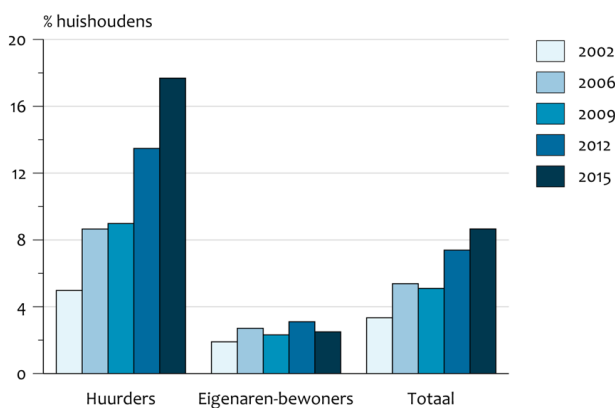
⁹⁰ Carola de Groot, Frans Schilder, Femke Daalhuizen en Femke Verwest (2014): *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag: PBL, oktober

⁹¹ Idem, p. 86

⁹² Frans Schilder, Carola de Groot en Johan Conijn (2015): *Corporaties en betaalrisico's van huurders*. Den Haag: PBL, juli

betaalbaarheid van het wonen in de huursector te verbeteren.⁹³ De huurtoeslag is een zeer effectief instrument dat ervoor zorgt dat het wonen betaalbaar is voor de lagere inkomens. De huurtoeslagregeling kent evenwel een sociaal minimum inkomen. Met een inkomen lager dan dat minimum houdt de huurtoeslagregeling geen rekening. Betaalrisico bij inkomens onder dat sociaal minimum is, zo concludeert het PBL niet met volkshuisvestingsbeleid op te lossen. Armoedebeleid en werkgelegenheidsbeleid zijn betere mogelijkheden.

Figuur 4.10: Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002 - 2015



Bron: WBO/WoON; bewerking PBL.

In 2016 kwamen nieuwe gegevens beschikbaar over huurders met een betaalrisico. Het aandeel huurders met een betaalrisico was in 2015 verder opgelopen tot 18%.⁹⁴ Een half miljoen huurders had onvoldoende besteedbaar huishoudinkomen om rond te komen. Wederom werd weer geconcludeerd dat hier primair sprake is van een inkomensprobleem. Verder zijn het vooral de stedelijke regio's waar relatief veel huurders met een betaalrisico voorkomen. Een nadere verdieping van de relatie tussen huurtoeslag en betaalrisico is uitgevoerd in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur.⁹⁵

⁹³ Carola de Groot, Femke Daalhuizen, Frans Schilder en Joost Tennekes (2016): *Betaalbaarheid van het wonen in de huursector. Verkenning van beleidsopties*. Den Haag: PBL, januari

⁹⁴ Carola de Groot en Frans Schilder (2016): *Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002 - 2015*. Compendium voor de Leefomgeving, april

⁹⁵ IBO Werkgroep (2016): *De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur*. Den Haag: Ministerie van Financiën, oktober

De aanleiding voor dit onderzoek was de overschrijdingen bij de uitgaven voor de huurtoeslag. In dat kader heeft het PBL aanvullende analyses uitgevoerd over de samenhang tussen de huurtoeslag en betaalarisico.⁹⁶ Zo is vastgesteld dat niet-gebruik van de huurtoeslag in beperkte mate leidt tot de situatie dat een huishouden een betaalarisico heeft. Ook als alle huishoudens passend zouden wonen, volgens de passendheidsnormen, zou dat tot een geringe afname van huishoudens met een betaalarisico leiden. Een inkomen lager dan het sociaal minimum (inkomen lager dan het minimum inkomensijkpunt van de huurtoeslagregeling) is verreweg de belangrijkste factor waardoor er betaalarisico's zijn. Als alle huishoudens de huurtoeslag zouden ontvangen, waarop zij recht hebben, en passend gehuisvest zouden zijn, zou het aandeel huurders met een betaalarisico dalen van 18% naar 13%.⁹⁷ Nog steeds een groot aantal huurders.

Voor een inschatting van de ernst van de situatie waarin huurders met een betaalarisico zich bevinden, is van belang om te weten of het tekortschietend inkomen van korte duur is, of een meer structureel karakter heeft. Ook hier heeft het PBL onderzoek naar gedaan.⁹⁸ Het bleek dat huurders met een betaalarisico dit vaak voor een langere periode hebben. De helft van de huurders die in 2012 een betaalarisico had, bevond zich in 2015 nog steeds in die situatie. Langdurig kampen met een betaalarisico komt relatief vaker voor bij jongvolwassenen en bij zelfstandigen. Zoals te verwachten valt, zijn het vooral inkomensveranderingen die ertoe leiden dat een huurder een betaalarisico krijgt of kwijt raakt. Dat huurverlaging relatief weinig bijdraagt aan het verminderen van het aantal huishoudens met een betaalarisico bleek daarna nog eens in Schilder e.a.⁹⁹

Verder is in het kader van dit overzicht over huurders met een betaalarisico nog een recente publicatie, wederom van het PBL, van belang.¹⁰⁰ In deze studie is de betaalbaarheid van het wonen gecombineerd met de hoogte

⁹⁶ Martijn Eskinasi, Carola de Groot en Frans Schilder (2016): *Huurtoeslag en betaalarisico's. Analyses en doorrekeningen voor het IBO Sociale Huur*. Den Haag: PBL, december

⁹⁷ Idem, p. 19

⁹⁸ Frans Schilder en Carola de Groot (2017): *Inkomensdynamiek en de betaalbaarheid van het wonen*. Den Haag: PBL, maart

⁹⁹ Frans Schilder, Carola de Groot en Johan Conijn (2017): Betaalarisico's in de huursector: oorzaken en oplossingsrichtingen. In: *Real Estate Research Quarterly*, september, pp. 19-28

¹⁰⁰ Manon van Middelkoop, Steven van Polen, Remko Holtkamp en Frank Bonneman (2018): *Meten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens*. Den Haag: PBL

van de energierekening. Hierbij heeft de berekening van betaalrisico niet alleen betrekking op de netto woonlasten, maar ook op de kosten voor energie. De kwetsbaarheid van huishoudens wordt dan vervolgens vanuit twee perspectieven gezien, zowel of er sprake is van een betaalrisico op basis van woon- en energiekosten, als ook of de energiequote relatief hoog is, waardoor het huishouden meer geraakt wordt door een stijging van de energieprijzen. Ook nu blijkt weer dat vooral de huishoudens die zich in een problematische situatie bevinden vooral huurders zijn. Met de uitgebreide definitie voor betaalrisico zijn er 429.000 huurders met een betaalrisico¹⁰¹, waarvan er 214.000 ook een hoge energiequote hebben.¹⁰²

Dat zoveel huishoudens, en dan vooral huurders, niet kunnen rondkomen van hun inkomen, is zeer problematisch. In de eerste plaats voor de betreffende huishoudens die maandelijks worden geconfronteerd met een inkomen dat onvoldoende is om de minimaal noodzakelijke uitgaven te doen. Maar ook vanuit een breder maatschappelijk perspectief omdat het niet zonder consequenties is dat zoveel huishoudens figuurlijk langs de kant staan. Het PBL heeft betaalrisico gezien vanuit de netto woonuitgaven. Gegeven de minimaal noodzakelijke overige uitgaven, zijn bij een betaalrisico de netto woonuitgaven te hoog. Zo is betaalrisico bij introductie gepositioneerd door te kijken of het residuele inkomen al dan niet toereikend is voor de netto woonlasten. Op deze wijze is betaalrisico opgevat als een volkshuisvestingsprobleem. Uit de eigen analyses van het PBL is vervolgens duidelijk geworden dat de oorzaak toch vooral een laag inkomen is. Er zijn veel huishoudens in Nederland die een inkomen hebben dat lager is dan het sociaal minimum. Het is dan niet efficiënt om het probleem via het volkshuisvestingsbeleid te willen aanpakken. Armoede- en/of werkgelegenheidsbeleid zijn de geëigende kanalen.

Dit zo zijnde, is het opmerkelijk dat er nog zo weinig aan dit probleem is gedaan. Binnenkort kunnen de nieuwe gegevens beschikbaar komen via WoON 2018 over het aantal huishoudens met een betaalrisico. Dan zal blijken of de stijgende trend sinds 2002 is omgebogen, of niet. Met de stijgende werkgelegenheid is de verwachting gewettigd dat het aantal huurders met een betaalrisico is afgenomen. Hoe dan ook verdienen deze huishoudens, niet alleen dat ze geteld worden, maar ook dat er met maatregelen hun probleem serieus wordt genomen.

¹⁰¹ Het lagere aantal huishoudens is een gevolg van het feit dat is in deze studie veel meer selecties zijn toegepast waardoor er minder huishoudens overblijven

¹⁰² Idem, p. 42

5. De balans opgemaakt en lessen voor de toekomst

De hervorming van de woningmarkt, waarvan het startpunt is gelegd bij de uitspraak van Henk Don eind december 2005 dat de woningmarkt een vergeten hervormingsdossier was, is een boeiende en leerzame episode geweest. Het marktdenken was mede onder invloed van de publicaties van het Centraal Planbureau (CPB) in deze periode dominant. De woningmarkt zou ermee gebaat zijn als in de koop- en in de huursector een marktconforme kostprijs zou worden gevraagd. In de koopsector impliceerde deze benadering dat de fiscale subsidiëring geleidelijk zou moeten worden afgeschaft. In de huursector zouden de huren marktconform moeten worden. De huurprijsregulering zou op termijn moeten verdwijnen. Hierdoor zou welvaartswinst behaald kunnen worden. De essentie van de welvaartstheorie is dat het beter is iemand een euro vrij besteedbaar in handen te geven dan die euro indirect te geven via subsidiëring van het wonen. Omdat toentertijd de subsidiëring zeer omvangrijk was, was ook de mogelijke welvaartswinst groot. Via de doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, schetste het CPB met het woningmarktmodel dit aanlokkelijke perspectief als de subsidiëring van het wonen zou worden verminderd.

Woningcorporaties mochten zich daarbij in een bijzondere belangstelling 'verheugen'. Woningcorporaties zijn met vrij beschikbaar eigen vermogen niet onderworpen aan de tucht van de markt, en dat is voor economen lastig. Het werd de 'verdwindriedriehoek' genoemd. Geen tucht van de markt levert het risico op van niet-optimale inzet van de beschikbare middelen en van verspilling. Bewijzen dat dit zich voordeed waren toentertijd ook gemakkelijk te vinden. Achteraf bezien is het opmerkelijk hoe breed het draagvlak toen was voor de welvaartstheoretische benadering en het marktdenken dat daarop is gebaseerd. Zelfs de Woonbond en Vereniging Eigen Huis schaarden er zich met Wonen 4.0 achter.

Tegen dit economisch-theoretisch decor werden de hervormingen van de woningmarkt doorgevoerd. Wat hebben die ons gebracht?

In de koopsector werd een doorbraak gerealiseerd. Nadat er jaren geen politieke meerderheid was voor het verminderen van de fiscale subsidiëring, en dan met name de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, slaagde het kabinet Rutte/Samson erin om onomkeerbare stappen te zetten. Hierbij speelde ook mee dat het fiscale stelsel maximering van de hypotheekschuld bevorderde. Nederland had vooral daardoor een bijzonder hoge hypotheekschuld. De kwetsbaarheid daarvan bleek pijnlijk toen de koopprijzen daalden en veel eigenaar-bewoners 'onder water' raakten. Ook zijn de teugels aangehaald voor de omvang van de maximale hypotheek, waar vooral koopstarters mee te

maken hebben. Deze maatregelen hebben niet verhinderd dat de kooprijzen de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Wel hebben ze voorkomen dat de prijsstijging nog hoger zou zijn geweest en de instabiliteit groter. Per saldo hebben deze maatregelen dan ook bijgedragen, al lijkt het er niet op, aan een stabielere koopwoningmarkt. Dat het er nu anders uitziet komt door het woningtekort en de trek naar de stad.

In de huursector is het kabinet Rutte/Samson begonnen met hoge huurstijgingen om op termijn marktconforme huren te realiseren. Hierbij was de hoogte van de huurstijging hoger naarmate het inkomen hoger was. De impliciete subsidie van een relatief laag huurniveau, werd problematischer gevonden naarmate het inkomen hoger was. Langzaam maar zeker is het beleid echter veranderd. Hogere huurstijgingen voor 'scheefwoners' zijn gebleven, maar in de corporatiesector is de passendheidstoets ingevoerd op grond waarvan 95% van de huurders met een inkomen waarbij huurtoeslag mogelijk is, een passende woning moeten krijgen. Dit wel zeggen een huur niet hoger dan de aftoppingsgrens. Dit is een zeer ingrijpende maatregel geweest omdat het om 80% van alle nieuwe verhuringen gaat. De passendheidstoets staat dan ook haaks op marktconforme huren. De aanvangshuur afstemmen op de kwaliteit van de woningen is amper meer mogelijk.

De verhuurderheffing is ingevoerd in de gereguleerde huursector, voor zowel woningcorporaties als particuliere verhuurders. De wens om een dergelijke heffing in te voeren, met name bij woningcorporaties, bestond al veel langer. Met de noodzaak om het begrotingstekort te verminderen, was er politiek meer dan voldoende draagvlak voor de verhuurderheffing. De beoogde opbrengst, € 1,7 miljard in 2017, was bijzonder hoog. Voor particuliere verhuurders een reden om de gereguleerde sector geleidelijk te verlaten. Woningcorporaties zagen zich gedwongen, naast het verhogen van de huren en het verlagen van de exploitatielasten, om ook de investeringen fors te verlagen. Dat kwam slecht uit voor de bouw die toch al in een diepe crisis verkeerde. Slechte timing dus. Ook de vorm van de verhuurderheffing als een percentage van de WOZ-waarde van de woning is problematisch. Daardoor heeft de verhuurderheffing een driedelig effect: op de kasstromen, op het vermogen en op het rendement. Een heffing op de winst, vergelijkbaar met de vennootschapsbelasting had minder negatieve effecten gehad. Bovendien is de WOZ-waarde, mede als gevolg van de passendheidstoets, geen maatstaf voor de verdien capaciteit van een corporatie. Hierdoor pakt de heffing onredelijk uit voor woningcorporaties met woningen met relatief hoge WOZ-waarden. Tot slot, het is een nieuwe marktverstoring omdat de heffing alleen geldt voor huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens. Een heffing voor alle woningen, is dan te verkiezen.

De woningcorporaties hebben een nieuwe Woningwet gekregen die tot meer focus op de kerntaken diende te leiden. De staatssteun die corporaties ontvangen, vooral via de borging van de leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, diende alleen ten goede te komen aan de activiteiten die daar ook recht op hebben: Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Dit heeft geleid tot de zeer ingrijpende DAEB-scheiding. Woningcorporaties moesten zich, administratief of juridisch, splitsen in een DAEB-tak en een niet-DAEB tak. Met de handen op de rug mogen woningcorporaties in de niet-DAEB onder strikte voorwaarden commerciële activiteiten uitvoeren. Het lijkt er echter op dat de niet-DAEB tak een stille dood sterft. In meerderheid willen woningcorporaties geleidelijk de niet-DAEB portefeuille via uitpanden verkopen. Het risico dat er zich relatief veel 'dood kapitaal' ophoopt in de niet-DAEB tak is groot. De hele DAEB-scheiding heeft veel gekost en weinig opgeleverd. Het was beter geweest als de heldere keuze gemaakt zou zijn dat woningcorporaties zich beperken tot DAEB-activiteiten. En het zou goed zijn dat alsnog zo te regelen. Daarbij is belangrijk dat de grenzen voor de DAEB-activiteiten meebewegen met de omstandigheden op de regionale woningmarkten. Deze beperking tot DAEB-activiteiten draagt bij aan een duidelijk profiel en aan de legitimering van de corporatiesector.

Het periode van de hervorming heeft ook een onverwacht grote opleving van de particuliere huursector laten zien. De noodzaak voor opleving was er ook. Het beleid in de koop- en de huursector had mede als gevolg dat de vraag naar huurwoningen in het middensegment steeg, terwijl er amper aanbod was. De afgelopen jaren is de particuliere verhuur gestegen. Hieraan liggen twee ontwikkelingen ten grondslag: buy-to-let en nieuwbouw door institutionele beleggers. Buy-to-let, dat particuliere beleggers koopwoningen omzetten in huurwoningen heeft een grote vlucht genomen. Het is de vraag of de maatschappelijke voordelen opwegen tegen de nadelen. Koopwoningen voor koopstarters worden aan de woningvoorraad onttrokken. Er worden geen woningen aan woningvoorraad toegevoegd. Over de wijze van verhuren en over het huurniveau van deze huurwoningen is nagenoeg niets bekend. Met het tekort aan woningen is de kans groot dat de huur te hoog is voor het middensegment. Bovendien mag verwacht worden dat de buy-to-let verhuurder even snel de woningmarkt weer verlaat als hij er is ingestapt. Daarmee vergroot buy-to-let de instabiliteit van de woningmarkt. De groei van de particuliere huursector is ook het gevolg van het feit dat de Nederlandse en buitenlandse institutionele beleggers op grote schaal nieuwe huurwoningen hebben gerealiseerd. Dit is een welkome aanvulling op de Nederlandse woningmarkt. Mede door de sterk stijgende bouwkosten ligt het aanvangshuurniveau van deze woningen echter veelal hoger dan de bovengrens van het middensegment. De politieke neiging om via regulering

af te willen dwingen dat een lager aanvangshuurniveau gevraagd wordt, heeft een averechts effect. Dan zal er minder, of elders worden gebouwd waar er nog geen regulering is.

Een gezonde en een goed functionerende woningmarkt rust op drie pijlers: koopsector, sociale huursector en particuliere huursector. Het belang van deze drie pijlers is dat er keuzemogelijkheden zijn voor de woningzoekenden. Ook vanuit financieringsoogpunt zijn drie pijlers van belang. Elk van de pijlers kent zijn eigen financieringskanaal en dat vergroot de stabiliteit van de woningmarkt. De afgelopen decennia is de particuliere huursector in de knel geraakt en steeds meer gemarginaliseerd. Er dreigde een woningmarkt te ontstaan met twee pijlers. De hervormingsagenda had ook als consequentie dat er maar twee pijlers zouden zijn. De corporatiesector zou met marktconforme huren moeten functioneren als een belegger, waardoor deze pijler feitelijk zou verdwijnen. Deze dreiging is gelukkig tijdig afgewend. Het is van belang dat de omstandigheden waaronder de drie pijlers kunnen functioneren, leiden tot continuïteit van elk van de pijlers. De koopsector is als pijler tamelijk robuust. De risico's liggen bij de twee andere pijlers.

Het herstel van de particuliere huursector is in gang gezet. Het is niet vanzelfsprekend dat dit doorzet. Het is het zoeken naar een goede balans tussen de belangen van de belegger en die van de huurder. De belegger vereist een redelijk, marktconform rendement. De huurder wenst rechtszekerheid en bescherming tegen het feit dat hij een 'captive consumer' is. Verhuizen kost bedstro. Pleidooien om de particuliere verhuur volledig vrij te laten dienen uiteindelijk niet het belang van de particuliere verhuurder, omdat dan de huurder in de kou staat. Wanneer beide belangen niet in balans zijn kan er geen goed functionerende particuliere huursector voortbestaan. Landen die een florerende particuliere huursector hebben, zoals Duitsland en Zwitserland, kennen ook goede waarborgen voor de huurder.

De corporatiesector staat voor andere uitdagingen. Zoals aangegeven is het marktconforme beleid voor de corporatiesector tijdig afgewend. Betaalbare woonruimte met een voldoende kwaliteit voor de lagere inkomens staat centraal. De passendheidstoets heeft dat bewerkstelligd. Het Sociaal Huurakkoord 2018 dat recent is gesloten tussen Woonbond en Aedes bouwt hierop voort. De corporatiesector zal een relatief gunstige prijskwaliteitverhouding kennen. Dat werkt als een magneet. De vraag zal altijd groter zijn dan het aanbod. Daarom is het zelfreinigende vermogen van de corporatiesector van belang. Duidelijke selectie aan de poort, zoals nu al het geval is. Maar ook instrumenten gericht op zittende huurders die niet meer tot de doelgroep behoren, omdat die de neiging zullen hebben te willen blijven wonen in de

corporatiewoning. Er zijn in hoofdlijnen twee varianten. De mogelijkheid de huur op te zeggen of de mogelijkheid de huur aan te passen aan het inkomen. Niet kiezen is geen optie. Dan ontstaat verstopping en zal de discussie over het functioneren van de corporatiesector zich herhalen.

Maar, nieuwe ontwikkelingen zullen weer tot nieuwe inzichten leiden. Het blijft daarom van belang alert te blijven op hetgeen zich, vaak onvoorzien, feitelijk voordoet en daarin mee te bewegen. Kennis over de woningmarkt is als een fata morgana.

Bijlage: De totstandkoming verhuurderheffing

De verhuurderheffing is niet opeens uit de lucht komen vallen. Al in 2005 was er een wetsvoorstel getiteld *Wet betaalbaarheidshemming huurwoningen*.¹⁰³ De overwegingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag lagen, komen bekend voor. De redenering was dat de toentertijd voorgenomen geleidelijke liberalisatie van het huurbeleid en de beschikbaarheid van de huurtoeslag een voordeel opleverden voor verhuurders. Op grond hiervan dienden verhuurders structureel een bedrag van € 250 miljoen bij te dragen. Daarbovenop zouden de extra uitgaven aan huurtoeslag die voort zouden vloeien uit het verruimde huurbeleid ook voor rekening van de verhuurders dienen te komen. De heffing zou gaan gelden voor alle verhuurders, sociale en particuliere, met een bezit van tenminste 25 woningen, waarbij de hoogte van de heffing gekoppeld was aan de WOZ-waarde van de huurwoning. De beoogde totale opbrengst liep in de achtereenvolgende heffingsjaren 2006 tot en met 2009 op van € 328 miljoen tot € 373 miljoen. De jaarlijkse toename van deze opbrengst hing samen met de verwachte, cumulatieve boveninflatoire huurstijging. Interessant is nog het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel. De Raad wees er onder meer op dat de heffing een negatief effect zou hebben op de investeringen in het gereguleerde deel van de huurwoningmarkt.¹⁰⁴ De toen voorgenomen geleidelijke liberalisatie van het huurbeleid is er door de voortijdig val van het kabinet Balkenende niet van gekomen. De toenmalige *Wet betaalbaarheidshemming huurwoningen* ook niet.

De politieke wens om een heffing bij corporaties in te voeren bleef bestaan. In het Regeerakkoord van het kabinet Balkende IV kwam het opnieuw op tafel.¹⁰⁵ Het voornemen was om woningcorporaties gedurende de kabinetsperiode jaarlijks € 750 bij te laten dragen aan de Rijksbegroting. Tegelijk werd in het regeerakkoord gedreigd dat de heffing structureel zou worden gemaakt als er geen harde afspraken met de woningcorporaties gemaakt kunnen worden over extra investeringen. "Mocht onverhoopt met corporaties geen overeenstemming worden bereikt over hun bijdrage aan de betaalbaarheid en over hun investeringsinspanningen, dan zal anderszins het omvangrijke maatschappelijke vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet."¹⁰⁶

¹⁰³ Tweede Kamer, 2005/06, 30 410. *Wet betaalbaarheidshemming huurwoningen*.

¹⁰⁴ Tweede Kamer, 2005/06, 30 410, nr. 4, pp 1-2

¹⁰⁵ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, februari 2007

¹⁰⁶ *Idem*, p. 31

In het Regeer- en gedoogakkoord van 2010 (VVD, CDA en PVV) kwam het voornemen voor de heffing ook weer terug. In dit akkoord was het voornemen opgenomen dat verhuurders met meer dan 10 woningen een jaarlijkse heffing zouden moeten betalen om daarmee bij te dragen aan de "huurtoeslag"¹⁰⁷ Vanaf 2014 diende de beoogde opbrengst € 0,76 miljard per jaar te zijn.¹⁰⁸ Extra huurinkomsten door de bij inkomens boven € 43.000 een huurstijging van inflatie plus 5% mogelijk te maken, zou de verdien capaciteit van verhuurders vergroten. Later is als onderdeel van het Stabiliteitsprogramma Nederland de opbrengst verhoogd naar € 0,8 miljard. Deze verhoging werd onderbouwd door de opbrengsten van de huurverhoging voor huurders met een inkomen van € 33.000-43.000 van inflatie plus 1%, af te romen.¹⁰⁹ In september 2012 werd door het toen al demissionaire kabinet Rutte I het wetsvoorstel Wet verhuurderheffing naar de Tweede Kamer gezonden. Als primaire doelstelling van de verhuurderheffing werd genoemd "het realiseren van een budgettaire opbrengst".¹¹⁰ Als verdere overwegingen voor de invoering van de verhuurderheffing worden in de Memorie van Toelichting genoemd:

- Blijkens een onderzoek van het OESO is belastingheffing op onroerend goed minder verstorend voor de economische groei dan andere vormen van belastingheffing.¹¹¹
- De verruiming van het huurbeleid als gevolg van extra huurverhogingen bij de hogere inkomens om de doorstroming in de gereguleerde huursector te bevorderen, leverden een verhoging van de verdien capaciteit voor verhuurders op.
- De markt van gereguleerde huurwoningen met een betaalbare huur is gecreëerd door de overheid door middel van objectsubsidies en verder werkt de huurtoeslag vraag- en prijsondersteunend. Op grond hiervan wordt het redelijk geacht dat verhuurders een bijdrage leveren aan de uitgaven het Rijk.

De effecten van de verhuurderheffing werden als zeer beperkt beschouwd. Zo werd het gemiddelde effect op het rendement van particuliere verhuurders op circa 0,2% geschat.¹¹² Voor de corporatiesector zijn berekeningen

¹⁰⁷ Regeerakkoord VVD-CDA (2010), Bijlage Begrotingsbeleid, p. 28

¹⁰⁸ In het Regeerakkoord wordt 2015 als jaar genoemd waarin het bedrag voor het eerst geheven zou moeten. In het verslag van de informateur is sprake van 2014 zoals ook het geval is in het wetsvoorstel Wet verhuurderheffing

¹⁰⁹ Actualisatie van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma Nederland (2012), p. 10

¹¹⁰ Tweede Kamer, 2011/12, 33.407, nr. 3 Memorie van toelichting bij Invoering van een verhuurderheffing, p.1

¹¹¹ OESO (2007): Tax and Economic Growth

¹¹² Memorie van Toelichting, p. 3

uitgevoerd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).¹¹³ De conclusie van het CFV was dat gemiddeld genomen de effecten van de verhuurderheffing gecompenseerd zouden kunnen worden door de verruiming van het huurbeleid. Waar dit niet het geval is, zouden via andere maatregelen de financiële lasten van de heffing goed zijn op te vangen, zoals besparingen op de beheerlasten en aanpassingen in de (des)investeringen. De Wet verhuurderheffing is uiteindelijk alleen in 2013 van kracht geweest met een heffingspercentage van 0,014% van de WOZ-waarde. In november 2012 trad het kabinet Rutte/Samson aan. In het regeerakkoord "Bruggen slaan" werd de sinds 2005 ingezette lijn van verruiming huurbeleid onder gelijktijdige afroaming van de extra huurinkomsten verstrekt doorgezet.¹¹⁴ De extra huurinkomsten vloeiden voort uit naar inkomen gedifferentieerde, hogere huurstijgingen boven inflatie. Hierbij werd als maximum huurniveau 4,5% van de WOZ-waarde aangehouden. De opbrengsten via de verhuurderheffing zouden ten opzichte van de reeds ingeboekte inkomsten fors toenemen met een extra bedrag van € 1.190 miljoen in 2017. De totale opbrengst van de verhuurderheffing zou daarmee in 2017 uitkomen op bijna € 2 miljard, waarvan het merendeel door woningcorporaties zou moeten worden opgebracht. Deze plannen leverden meteen veel reacties op. Deze reacties hadden met name betrekking op de hoogte van de ingerekende extra huurinkomsten en de consequenties voor de corporatiesector. Begin november 2012 publiceerde Ortec Finance een in opdracht van Aedes uitgevoerde analyse.¹¹⁵ De analyses lieten zien dat de extra huurinkomsten veel lager zouden uitkomen dan in het regeerakkoord was aangenomen. Een belangrijke oorzaak was dat het huurplafond van 4,5% van de WOZ-waarde als gevolg van de dalende WOZ-waarde minder ruimte zou bieden dan verondersteld. Ook concludeerde Ortec Finance dat voor de 'gemiddelde' corporatie het voorgenomen beleid zou leiden tot drastische vermindering van de investeringen in nieuwbouw van huurwoningen, daarbij aannemende dat de energetische investeringen zouden worden gecontinueerd en meer verkoop van huurwoningen gegeven de marktomstandigheden niet mogelijk zou zijn. Het CFV bevestigde de analyse van Ortec Finance.¹¹⁶ De conclusie van het CFV was dat de heffing voor de corporatiesector een vermogensverlies van € 22 miljard zou opleveren en het verruimde huurbeleid slecht € 5 miljard. Bij 110 corporaties, die samen bijna de helft van alle corporatiewoningen in bezit hebben, zou de solvabiliteit dalen tot onder 15%. "een niveau dat nauwelijks

¹¹³ Centraal Fonds Volkshuisvesting (2011): *Doorekening effecten Regeerakkoord voor de corporatiesector*. Naarden

¹¹⁴ Regeerakkoord VVD - PvdA (2012): *Bruggen slaan*.

¹¹⁵ Johan Conijn en Wolter Achterveld. (2012): *Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse*. Ortec Finance, Amsterdam

¹¹⁶ CFV (2012): *De effecten van het huurbeleid en de verhuurdersheffing op de solvabiliteit van de corporatiesector*. Baarn

ruimte laat voor nieuwe activiteiten".¹¹⁷ Ook het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) sloot zich hierbij aan en verwachtte eveneens een daling van de investeringen.¹¹⁸ Deze consequenties waren niet voorzien bij de eerdere doorrekening van het Regeerakkoord door het Centraal Planbureau (CPB).¹¹⁹ Het CPB veronderstelde "in 2040 € 2,4 miljard extra huurinkomsten, waarvan € 1,2 miljard wordt afgeroomd via de verhuurdersheffing".¹²⁰ In een latere analyse hield het CPB op waardoor het tot een diametraal andere uitkomst was gekomen.¹²¹ Het woningmarktmodel waarmee het CPB de gevolgen van het Regeerakkoord voor de woningmarkt had doorgerekend hield geen rekening met conjuncturele fluctuaties. Dat er sinds 2008 al sprake was van een crisis op de woningmarkt, bleef in dat model buiten beschouwing. De consequenties van de daling van de WOZ-waarde, van belang vanwege het huurplafond van 4,5% van de WOZ-waarde, werden mede daardoor niet gezien. Omdat de twee coalitiepartijen VVD en PvdA geen meerderheid hadden in de Eerste Kamer werd er met D66, ChristenUnie en de SGP onderhandeld over de maatregelen op het terrein van de woningmarkt. Dit leidde in februari 2013 tot het Woonakkoord.¹²² Dit Woonakkoord bevatte ook aanpassingen in het voorgenomen huurbeleid en de verhuurderheffing. De hoogte van de maximale huurstijging boven inflatie werd iets gematigd. Het huurplafond van 4,5% van de WOZ-waarde werd losgelaten. Tot slot werd de beoogde opbrengst van de verhuurderheffing verlaagd van € 1.990 miljoen naar € 1.700 miljoen in 2017. Dit Woonakkoord is vervolgens door verschillende partijen doorgerekend. Het CFV concludeerde dat het Woonakkoord een aanzienlijk gunstiger resultaat opleverde voor de vermogenspositie en daarmee de solvabiliteit van de corporaties.¹²³ Niettemin trad er nog steeds een vermindering van de solvabiliteit op zodat nadelige gevolgen bleven bestaan. Verder leidde de verhuurderheffing tot een hogere onrendabele top bij nieuwe investeringen en dit heeft ook negatieve gevolgen. "De introductie van de verhuurderheffing zet nieuwe investeringen in goedkope, betaalbare en dure huurprijsklassen tot de DAEB-grens sterk onder druk."¹²⁴ Het EIB hield ook rekening met een daling van de investeringen bij het Woonakkoord, zij het minder dan bij het Regeerakkoord. Tot slot inventariseerde Ortec Finance op basis van de prognoses

117 Idem, p. 1

118 Michiel Mulder en Radislav Semenov (2012): *Effecten van verhuurderheffing en huurmaatregel en op financiën en investeringen*. EIB, Amsterdam

119 CPB (2012a): *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*. Den Haag

120 Idem, p. 19.

121 CPB (2012b): *Gevolgen van het huurbeleid nader bekeken*. Den Haag

122 Tweede Kamer, 2012/13, 32847, nr. 42

123 CFV (2013): *Rapportage doorrekening bijgesteld huurbeleid en effecten verhuurdersheffing*. Baarn

124 Idem, p. 10

van corporaties over de periode 2013 – 2017 de gevolgen van de verschillende heffingen, niet alleen de verhuurderheffing, maar ook de verhoogde saneringsheffing, de consequenties voor de investeringen ten opzichte van de eerdere prognoses over de periode 2012 – 2016.¹²⁵ Uit deze analyse bleek dat corporaties de investeringsplannen fors neerwaarts hadden bijgesteld. De investeringen lieten een daling zien van 23%. Bij de nieuwbouw van DAEB-woningen trad een daling van 32% op. De vermindering van de investeringen was gemiddeld € 2 miljard op jaar. Vervolgens werd voor de jaren vanaf 2014 de verhuurderheffing ingevoerd via de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II.¹²⁶ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel werd aangegeven dat de verhuurderheffing integraal onderdeel uitmaakt van het totaalpakket van maatregelen ter verbetering van de werking van de woningmarkt. Bovendien leverde de verhuurderheffing een bijdrage aan de aanzienlijke financiële opgave waardoor de overheid zich gesteld zag. De verdere overwegingen sloten aan bij die welke ook bij de eerdere Wet verhuurderheffing waren gegeven. Wat betreft mogelijke consequenties voor de investering stelt de Memorie van Toelichting dat de regering ervan overtuigd is "dat de invoering van de verhuurderheffing geen negatieve effecten behoeft te hebben voor de investeringen door verhuurders in nieuwbouw of renovatie."¹²⁷ Behalve de extra huurinkomsten kunnen verkoopopbrengsten en besparing door efficiëncymatregelen daaraan bijdragen. Een nieuw element in deze wet waren heffingsverminderingen die voor specifieke investeringen werden geïntroduceerd. De heffingsverminderingen mochten niet ten kosten gaan van de totale opbrengst zodat het heffingspercentage hiervoor werd verhoogd. De Wet maatregelen woningmarkt 2014 II is op 1 januari 2014 ingevoerd en is, met periodieke aanpassingen, nog steeds van kracht.

¹²⁵ Johan Conijn en François Claessens: *Consequenties van de heffingen*. Amsterdam, juni 2013

¹²⁶ Tweede Kamer, 2012/13, 33 756

¹²⁷ Tweede Kamer, 2012/13, 33 756, nr. 3, p. 12

bezoekadres

Huys Azië
Jollemanhof 5
1019 GW Amsterdam

postadres

Postbus 140
1000 AC Amsterdam

✉ info@asre.nl

☎ 020 668 11 29

www.asre.nl

