

Naar een efficiëntere woningmarkt met doelgericht beleid

De G32 volgt de discussie over de woningmarkt op de voet en ziet dat er een aantal structuurveranderingen aan gaan komen. De fiscale behandeling van de hypotheekrente en de regulering van de huurprijzen staan onder grote druk. Als belangrijke speler op de woningmarkt heeft de G32 de mogelijke richtingen, wenselijkheid en te verwachten gevolgen hiervan geïnventariseerd. Gezien de huidige stagnatie op de woningmarkt en de maatschappelijke welvaartswinsten die de te nemen maatregelen opleveren wil de G32 haar verantwoordelijkheid te nemen en anticiperen op veranderingen. Met de aanpassing van de fiscale behandeling van het eigen huis en huurliberalisatie, komt er meer keuzevrijheid, dynamiek en doorstroming in de woningmarkt en wonen straks uiteindelijk meer huishoudens in een passende woning. Op nationaal niveau leveren de maatregelen welvaartswinsten op, maar door de veranderende marktverhoudingen kunnen op laag niveau groepen huishoudens en gebieden disproportioneel getroffen worden. Om de zwakke groepen en gebieden te beschermen stelt de G32 een aantal harde randvoorwaarden. In dit position paper zet de G32 haar visie uiteen. Deze visie schetst de effecten indien meer marktwerking in de woningmarkt wordt gebracht. Het is geen betoog voor of tegen deze marktwerking.

Gevolgen

In een nieuwe woningmarkt zijn naar onze mening de volgende zaken van belang:

1. het positieve doel van de genoemde wijzigingen in het woningmarktstelsel is de zich volgens de experts optredende verhoogde efficiëntie, keuzevrijheid van consumenten en de marktdynamiek en doorstroming. Uiteindelijk wonen dan meer huishoudens in een beter passende woning. Dit levert per saldo welvaartswinst op;
2. de welvaartswinst varieert echter per doelgroep, marktsegment en gebied: er is dan ook een noodzaak tot het compenseren en mitigeren van ongewenste effecten. Wij zien deze noodzaak vooral in doelgroepgericht beleid opdat lage inkomensgroepen ook in de nieuwe woningmarkt in een voldoende goede woning kunnen wonen;
3. Om mogelijke ruimtelijke segregatie en de daarmee samenhangende onacceptabele negatieve sociale gevolgen tegen te gaan, is er tevens de noodzaak tot flankerend stedelijk/wijkgericht beleid voor kwetsbare gebieden;
4. De verschillen tussen stad en ommeland zullen toenemen. De woningvoorraad in de stedelijke wijken zal zich steeds meer toespitsen op enerzijds de dynamische en anderzijds juist de minder keuzevrije burger met de daarbij passende huur- en koopwoningen. Het bij gezinnen altijd populaire ommeland wordt meer bewoond door de woningbezitters en huishoudens met een dure huurwoning;
5. Vanwege de veranderende structuur en daaraan gekoppelde waardedalingen dan wel stijgingen op slechts inflatieniveau worden de inkomsten uit gemeentebelastingen (OZB) en andere inkomstenbronnen (met name grondopbrengsten) meer beperkt cq. ingeperkt. Doordat mede hierdoor de stedelijke vernieuwing wordt betaald komt deze echter onder druk te staan. Om het beoogde maatschappelijk gewenste vernieuwingsproces niet onnodig te vertragen, vragen wij

nadrukkelijk aandacht voor de betaalbaarheid van de stedelijke vernieuwingsopgave. De vrijkomende welvaartswinsten zouden hiervoor ingezet worden;

6. Om het kwalitatief woningtekort terug te dringen en ruimte in de markt te creëren voor het voldoende tot effect kunnen komen (meer marktdynamiek en keuzevrijheid) van mogelijke woningmarktstelselwijzigingen, zien wij immer de noodzaak tot het borgen van een voldoende en passend woningaanbod. Dit is van belang voor de borging van de bereikbaarheid van woningen.

De G32 verwacht dat in een nieuwe woningmarkt de huishoudinkomsten en –uitgaven en de overheidsinkomsten en -uitgaven in hun structuur blijvend veranderen. Om de nadelige gevolgen voor met name de zwakkere bevolkingsgroepen en de zwakkere wijken te beperken, is een set aan compenserende en mitigerende maatregelen noodzakelijk. Hierbij gaat het om het waarborgen van de betaalbaarheid van (huur)woningen, een geleidelijke en gesegmenteerde invoering en een juiste timing. Ook het verder flexibiliseren van de woningmarkt door het bevorderen van de omzetting van koop- naar huurwoningen is hierbij van belang.

Achtergrond

De woningmarkt zit op slot. Vraag en aanbod zijn niet goed op elkaar afgestemd met lange wachttijden voor een huurwoning, beperkte doorstroming, scheefwonende huishoudens, onbereikbare, dure koopwoningen en andere negatieve effecten als gevolg. Veel experts uit wetenschap, bedrijfsleven, politiek en beleidswereld zijn het erover eens dat de woningmarkt op de schop moet.

Er is veel onderzoek gedaan naar structurele maatregelen om de woningmarkt van het slot te halen. De algemene conclusie die steeds weer terug komt is dat structuurveranderende maatregelen onvermijdelijk zijn. De meeste aandacht gaat uit naar aanpassing van de fiscale behandeling van een eigen woning en liberalisatie van het huurprijsbeleid.

Effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning zonder compensatie

Uit de gedane onderzoeken¹ blijkt dat de (gedeeltelijke) afschaffing van de hypotheekrenteaf trek de volgende effecten heeft:

1. Prijsdaling en afzetsdaling koopwoningen: de financiering van een koopwoning wordt duurder waardoor het volume van de vraag zal afnemen met 3,5 procent tot 10,5 procent, afhankelijk van de tijdshorizon die de consument hanteert in zijn beslissing. De prijsdalingen die hierbij optreden liggen tussen de 4,5 en 13,5 procent. Deze prijsdaling doet zich het sterkste voor in het dure segment van de koopwoningenmarkt omdat daar de voordelen van aftrek relatief het grootste zijn.
2. Opwaartse druk huurprijzen: Versobering van de fiscale aftrekmogelijkheden van hypotheekrente maakt kopen relatief duurder ten opzichte van huren. Omdat de effecten van een versobering het sterkst voelbaar zullen zijn voor de hogere inkomensgroepen, zal in eerste instantie vooral de druk op het duurdere huursegment toenemen. Markttechnisch biedt dit mogelijkheden de huren in dit segment te laten stijgen.

¹ Hier is primair gebruik gemaakt van de conclusies van: CPB (2006) Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning. CPB (2006) Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt. Raad Onroerende Zaken/ECORYS (2005) Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente. Onderliggend is een scala aan studies gezien (o.a. van de Commissie Kremers, de Raad van Economisch Adviseurs (REA), VROM-Raad, het Planbureau voor de Leefomgeving, Economisch Instituut Bouwnijverheid, OTB, SEO, etc) die afhankelijk van de precieze uitgangspunten tot op hoofdlijnen vergelijkbare conclusies komen.

3. Effect op doorstroming: De beperking van fiscale aftrekmogelijkheden van hypotheekrente heeft twee gevolgen op de prijs van koopwoningen. Ten eerste zal de gemiddelde prijs van een koopwoning, inclusief de prijs van een woning in het goedkope segment, dalen. Ten tweede zal het accent van de vraag verschuiven naar de goedkopere segmenten van de koopwoningmarkt waardoor er zonder, gerichte maatregelen, in dit marktsegment juist sprake zal zijn van extra druk op de prijzen. Hierdoor verslechtert de toegankelijkheid van de koopsector voor de lagere inkomens verder.
4. Een mogelijk effect op de grondexploitatie in de nieuwbouwsector speelt hierbij een rol. Duurdere woningen dragen nu via de grondexploitatie bij aan het goedkopere segment. Als de prijzen in het hogere segment dalen, is er minder ruimte om de kavelprijzen voor goedkope koopwoningen en sociale woningbouw laag te houden.
5. Effecten op de grondprijzen: dalende transactieprizen hebben een onevenredig groot effect op de grondprijzen. Bij 30 procent daling van de transactieprizen, dalen de grondprijzen potentieel met 60 procent. De haalbaarheid van herstructureringsprojecten komt daarmee onder druk te staan en de noodzakelijke vernieuwing van het bestaand stedelijk gebied vertraagt ernstig.

Huurliberalisatie

Als de fiscale behandeling van de eigen woning wordt aangepakt, heeft dit zoals boven beschreven directe effecten op de huurwoningenmarkt, zo blijkt uit de studie van het CPB². Zowel de afbouw van hypotheekrenteaf trek als huurliberalisatie kan niet op zichzelf staand als beleidsmaatregel doorgevoerd worden. Als de huurwoningmarkt geliberaliseerd wordt, verwacht het CPB de volgende effecten:

- Beter vraag- en aanbodevenwicht: zonder woninghuurbeleid is er op de huurwoningmarkt sprake van vrije prijsvorming waardoor vraag en aanbod aan elkaar gelijk zijn.
- Hogere huurprijzen én beter passende woningen: de prijs van een woningdienst³ is in een dergelijk vrije-marktevenwicht bijna twee maal zo hoog⁴ als in de huidige situatie. Ondanks dat woont de gemiddelde huurder in een woning die groter en/of op een betere locatie staat dan nu het geval is. Dit komt doordat bij de hogere prijzen het aanbod van woningdienst 10-15 procent groter is dan nu. In het vrije-marktevenwicht komen problemen met wachtlijsten, scheefwonen en een gebrek aan doorstroming minder voor en woont iedereen meer zoals hij of zij wil en kan wonen.
- Lagere inkomens in huursector gaan er op achteruit: de woonsituatie (zoals kwaliteit, ruimte, omgeving) van de huidige huurders van corporatiewoningen met de 10 procent laagste inkomens gaat door de hogere prijs van huurwoningen in het vrije-marktevenwicht met 20 procent achteruit. Dit kan betekenen dat zij kleiner gaan wonen. Het is echter ook mogelijk dat zij op minder gewilde locaties gaan wonen of woningen van een minder goede kwaliteit betrekken.
- Midden- en hogere inkomens gaan meer naar hun wens huren (en duurder): de woonsituatie van huishoudens met midden of hoge inkomens gaat ondanks de prijsverdubbeling met wel 55

² CPB (2006) Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt.

³ Een woningdienst wordt hier gezien als een homogeen goed dat in aantal vermeerderd als de kwaliteit toeneemt. De kwaliteit van een woondienst omvat alle kenmerken die in de ogen van de consument de aantrekkelijkheid van een woning bepalen en waarvoor de consument dan ook bereid is te betalen.

⁴ Gebaseerd op berekeningen in een algemeen evenwichtsmodel. Zie CPB (2006) Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt p.37-44 voor de uitwerking hiervan.

procent vooruit voor de rijkste 10 procent van de huidige huurders van corporatiewoningen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat deze huishoudens door het woninghuurbeleid en de woningtoewijzing die daar het gevolg van is, in de huidige situatie nog sterk beperkt worden in hun woonkeuze.

Fasering, timing, compensatie als basis voor invoering

Om de structuurverandering voor alle betrokken partijen zonder veel schade te laten verlopen, moet aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voldaan worden:

- betaalbaarheid woningen moet gegarandeerd blijven (compensatie, vooral voor lagere inkomens);
- geleidelijke invoering (overgangstermijnen, afbouw, etc);
- juiste timing (niet in negatief marktsentiment of andere negatieve macro economische omstandigheden dan kan er vraaguitval en sterke prijsdaling optreden);
- makkelijker kunnen omzetten van huur naar koopwoningen en andersom (om de relatieve prijsverschillen tussen huur- en koopwoningen makkelijk te verevenen).

Deze randvoorwaarden zijn belangrijk voor het in stand houden van het vertrouwen van kopers en woningeigenaren en daarmee het waardebehoud van vastgoed. In de diverse voorstellen en discussies zijn deze zaken gelukkig doorgaans gedeelde uitgangspunten.

De rijksinkomsten en uitgaven van het huidige beleid

De kosten in de rijksbegroting voor de huursector en de koopsector zijn nagenoeg gelijk. Aan de koopsector besteedde het rijk in 2006 per saldo €14,25 miljard. De huursector kostte de rijksbegroting €14,5 miljard. De tabellen in de bijlage geven een overzicht van alle rijksinkomsten en rijksuitgaven aan de woningmarkt.

Verschillen tussen de woningmarkten van de G32

Niet alle woningmarkten in de G32 zijn aan elkaar gelijk. In sommige populaire woonsteden overstijgt de vraag naar woningen het aanbod. In andere steden (zoals in die regio's liggen waar de bevolkingsomvang afneemt) is de vraag echter kleiner dan het aanbod. In deze steden stijgen de woningprijzen nauwelijks of kennen zelfs een lichte daling. Het gevolg is een prijseffect van de afschaffing van hypotheekrenteaftrek boven op de autonome prijsdaling. De koopwoningprijzen in dit soort steden zullen dus sterker dalen dan in steden met populaire woonsteden.

Het effect van huurliberalisatie in populaire woonsteden is groter dan in steden met een zwakke vraag naar (huur-)woningen. In populaire woonsteden ligt de markthuur hoger dan in minder populaire steden. Dit verschil wordt na liberalisatie van de huurwoningmarkt duidelijk.

Thema's waar de G32 mee te maken krijgen

De woningmarkten van de G32 zijn in veel gevallen de grootste woningmarkten van de regio. Zij hebben ook te maken met stedelijke thematiek, kansen en problematiek (concentratie van kwetsbare groepen op gebied van inkomen, opleiding, inactiviteit en zelfredzaamheid, problemen rondom leefbaarheid en veiligheid). Deze verschillen wezenlijk van de generieke landelijke situatie enerzijds en de situatie van kleinere steden, kernen en plattelandsgemeenten anderzijds. We zetten de belangrijkste structureffecten voor de G32 op een rij.

- Naar verwachting is het doel van de eventuele structuurwijzigingen in de Nederlandse woningmarkt het bereiken van de door de experts verwachte verhoging van de efficiëntie, keuzevrijheid en marktdynamiek: meer mensen wonen dan uiteindelijk in een beter passende woning. Dit levert per saldo welvaartswinst op voor de BV Nederland;
- Door de feitelijke invoering van meer keuzevrijheid en daarmee meer marktdynamiek zal het onderling concurrerend vermogen van woningen en woonmilieus (inclusief imago) in regio's, steden en wijken nadrukkelijk meer bepalend worden voor de woningkeuze van consumenten. De onderscheidendheid tussen de woningmarkten in Nederland blijft dus bestaan.
- De samenstelling van de woningvoorraad en de locatie van de voorraad veranderen. Er zal daarmee mogelijk een groter contrast ontstaan tussen de stadswijken en het ommeland. De woningvoorraad in de stadswijken zal zich steeds meer toespitsen op enerzijds de dynamische woonconsument en anderzijds de minder keuzevrije burger met de daarbij passende huur- en koopwoningen. Het bij gezinnen altijd populaire ommeland wordt meer bewoond door de woningbezitters (middeldure en duurdere segmenten) en huishoudens in een dure huurwoning.
- Een efficiëntere woningmarkt heeft effect op de gemeentelijke inkomsten uit grondverkoop en onroerend zakenbelasting (OZB) doordat de relatieve prijs van huurwoningen zal stijgen ten opzichte van de relatieve prijs van koopwoningen. Dit effect vertaalt zich door in andere gemeentelijke grondprijzen (voor huur kunnen die omhoog en voor koop omlaag) en minder hard stijgende inkomsten vanuit de onroerende zaakbelasting (OZB). Daarnaast zullen prijs'bubbels' in de efficiëntere woningmarkt tot het verleden behoren. De prijsontwikkeling zal gelijklopen met de ontwikkeling van de inflatie. Dit betekent dat op de lange termijn op reële basis gezien de inkomsten van de grondbedrijven niet sterk zullen stijgen en daarmee het vermogen niet zal aansterken.
- De stedelijke vernieuwing kent vaak het mechanisme dat uit hogere grondprijzen (voor met name duurdere koopwoningen) bepaalde essentiële maatschappelijke voorzieningen (maar ook groen, openbare ruimte etc) en ('onrendabele') sociale woningbouw worden betaald. Doordat enerzijds de woningprijzen en anderzijds de grondprijzen mogelijk onder druk komen te staan/zich beperkt gaan ontwikkelen, kan de financiering van de stedelijke vernieuwing afnemen.
- Cruciaal voor de werking van de woningmarkt in een gewijzigde situatie (fiscale behandeling, prijsbeleid etc) is een goede verhouding is tussen vraag en aanbod. In een woningmarkt met veel schaarste (dus te weinig aanbod voor de vraag) zal enerzijds een prijsopdrijving te zien zijn. Anderzijds wordt (door de hoge vraagdruk) de einddoelstelling om de keuzevrijheid/ marktdynamiek te vergroten bemoeilijkt en gaat ook de bereikbaarheid van woningen achteruit. Dit benadrukt de noodzaak voor voldoende en passend woningaanbod.

Bijlage 1. Rijksinkomsten en rijksuitgaven van het huidige beleid

Per saldo zijn de kosten voor de huursector nagenoeg gelijk aan de kosten voor de koopsector. In de koopsector wordt er €1,75 miljard uitgegeven aan de aftrek hypotheekrente en de vrijstelling van de overwaarde. Aan inkomsten heeft het rijk het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting.

Inkomsten en uitgaven in de koopsector

Post	Bedrag
Aftrek hypotheekrente in box 1	11,75
Eigenwoningforfait in box 1	-2
Vrijstelling overwaarde in box 3	7,5
Overdrachtsbelasting	-3
Totaal	14,25

Bron: Rijksbegroting 2006

Het beleid in de huursector kent alleen uitgaven. De totale kosten tellen op tot €4,5 miljard.

Inkomsten en uitgaven in de huursector

Post	Bedrag
Huurregulering	8
Huurprijs onder reguleringsgrenzen	4,5
Huurtoeslag	1,75
Totaal	14,5

Bron: Rijksbegroting 2006

NB. analyse cijfers op basis van Rijksbegroting 2006

Bijlage 2: De positie van de woningmarkten van de G32 in Nederland

Het verschil tussen de G32 en de kleine gemeenten in Nederland

De woningmarkten van de G32 verschillen wezenlijk van de woningmarkten van de rest van Nederland. De middelgrote steden zijn vaak het regionaal brandpunt van de woningmarkten. Het grootste deel van de regionale vraag en het regionale aanbod komt hier samen. Hierdoor hebben de G32 zeer veelzijdige woningmarkten waar woningvraag van alle inkomensklassen en sociale lagen van de bevolking samenkomt met het woningaanbod in de huur- en koopsector in alle prijsklassen.

De verschillen tussen de woningmarkten van de G32

De woningmarkten van de G32 verschillen niet alleen van de rest van de Nederlandse gemeenten, ze kennen ook onderlinge verschillen. Sommige steden hebben een populaire woningmarkt met een hoge vraagdruk en andere steden hebben woningmarkten met een aanbodoverschot.

Verschillende effecten in verschillende woningmarkten

Over het algemeen verwachten wij dat alle woningmarkten in een beter evenwicht tussen vraag en aanbod komen.

Voor de koopwoningmarkt geldt dat:

- in de woningmarkten waar de vraagdruk laag is de prijscorrectie als gevolg van de structurele veranderingen groter is dan in de woningmarkten waar de vraagdruk hoog is. De lage vraagdruk in een aantal woningmarkten van de G32 wordt veelal veroorzaakt door de negatieve ontwikkeling van werkgelegenheid en de gevolgen daarvan op de demografische ontwikkeling. De afnemende omvang van de bevolking leidt tot een afname in de vraag naar woningen, waardoor de prijzen structureel dalen. Een direct gevolg hiervan is de structurele, autonome daling van woningprijzen. Een prijscorrectie als gevolg van de structuurwijzigingen versterken dit effect. De mate waarin dit effect versterkt wordt, is echter afhankelijk van de wijze waarin de structuurwijzigingen worden doorgevoerd. Een zeer geleidelijke invoering, zal de prijscorrectie in over een groot aantal jaren verspreiden.
- de verwachte beperkingen in de doorstroming van een huur naar een koopwoning in woningmarkten met lage vraagdruk kleiner zijn dan in woningmarkten met hoge vraagdruk.
- de grondprijs van grond voor koopwoningen in woningmarkten met lage vraagdruk een sterkere daling doormakt dan in de woningmarkten met een hogere vraagdruk. De negatieve gevolgen voor de betaalbaarheid van stedelijke herstructurering en de grondexploitatie zullen hierdoor in de woningmarkten met lage vraagdruk groter zijn dan in woningmarkten met hoge vraagdruk.

Voor de huurwoningmarkt geldt dat:

- de huurprijs in woningmarkten met hoge vraagdruk meer stijgt dan de huurprijs in woningmarkten met lage vraagdruk. Ter illustratie is voor de Amsterdamse stadsregio en de Noordoostelijke regio (Groningen, Friesland en Drenthe) het effect van huurliberalisatie op de vraag naar huurwoningen

en de prijs van huurwoningen onderzocht⁵. In de Amsterdamse woningmarkt woont 60% van de huishoudens in een huurwoning. Hiervan is het overgrote deel een corporatiewoning. Het inkomen van de Amsterdamse huishoudens is gelijk aan de huishoudens in de rest van het land.

Desalniettemin hebben de Amsterdamse corporatiewoningen een hogere kwaliteit dan het landelijke gemiddelde. Deze hogere kwaliteit wordt veroorzaakt door de gewilde locatie van de woningen, zozeer niet door de grootte of bouwtechnische kwaliteit. De relatief hoge kwaliteit van de corporatiewoningen in de Amsterdamse stadregio vertaalt zich niet in de huur. De huur van een corporatiewoning in Amsterdam is gelijk aan het landelijke gemiddelde en ligt 60 procent onder de markthuur. In een vrije markt vallen de subsidies weg en stijgt de huurprijs met 109 procent. Hierdoor neemt de vraag en het aanbod met 4 procent af. Dit staat haaks op de toename die voor de landelijke woningmarkt wordt geconstateerd. De oorzaak ligt bij het wegvallen van de enorme subsidies en het feit dat de huurwoningen in Amsterdam reeds een hoge kwaliteit hebben.

In de drie Noordelijke provincies wonen meer huishoudens met een eigen woning, slechts 37 procent van de huishoudens is huurder (hiervan huurt 80 procent een corporatiewoning). Deze huishoudens hebben gemiddeld een lager besteedbaar inkomen en bewonen een woning waarvan de kwaliteit 20 procent lager ligt dan het Nederlands gemiddelde (veroorzaakt door de locatie). De gemiddelde huur van de corporatiewoningen liggen iets lager dan het landelijke gemiddelde. De subsidiering van de huurwoningen in Noordoost Nederland is dan ook aanmerkelijk beperkter dan de gemiddelde subsidiering in Nederland. In een vrije markt stijgt de gemiddelde huur in Noordoost Nederland met 33 procent. Hierdoor neemt de vraag af en stijgt het aanbod.

Uiteindelijk worden in het lange termijn vrije markt evenwicht meer dan 50 procent meer huurwoningen en/of huurwoningen van hogere kwaliteit bewoond.

- Hierdoor zal de vraag naar huurwoningen in woningmarkten met hoge vraagdruk afnemen en in woningmarkten met hoge vraagdruk meer toenemen dan de gemiddelde toename (als er geen compenserende maatregelen genomen worden).

⁵ CPB (2006) Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt.