

Heffing op scheefwonen

ESSAY Frank Verwoerd & Ed Nozeman

Het huidige kabinet streeft naar meer marktwerking op de woningmarkt. De hypotheekrenteaftrek wordt beperkt en de huren worden verhoogd. Leidt deze extra huurverhoging wel tot de betere marktwerking waar het kabinet naar op zoek is? En heeft dit beleid in heel het land dezelfde uitwerking?

Al jaren is er discussie over de wijze waarop de woningmarkt hervormd moet worden. Maar wat is nu werkelijk het probleem? Binnen de koopsector zijn in de loop der jaren de woningprijzen omhoog gestuwd door de hypotheekrenteaftrek. Dit fiscale voordeel heeft ertoe geleid dat die prijzen aanzienlijk hoger liggen. Tegelijkertijd worden de huren binnen de sociale huursector relatief laag gehouden. Huurders in de sociale huursector krijgen als het ware een impliciete subsidie op hun maandhuur. Deze twee vormen van subsidiëring hebben er toe geleid dat de doorstroming van huur naar koop, die normaal wordt geacht binnen de verhuistheorieën, stagneert. Zo zijn scheefwoners ontstaan: huurders in sociale huurwoningen die niet meer tot de primaire doelgroep behoren.

Kabinet Rutte II is van mening dat deze groep huurders te goedkoop woont ten opzichte van wat ze verdienen (meer dan € 33.614,-). Het wil dan ook meer marktwerking creëren binnen de woningmarkt en de overheidsregulering beperken. Binnen het huidige huurbeleid worden alle huren verhoogd op basis van de inflatie. Scheefwoners betalen hierdoor minder huur dan dat er binnen de vrije huursector betaald zou moeten worden. Een overstap naar de vrije huursector of koopsector zou in hun geval vanuit het perspectief van nutsmaximalisatie zeer slecht uitpakken: de gebruikerslasten voor wonen worden namelijk aanzienlijk hoger terwijl er in beginsel niet meer kwaliteit voor terugkomt. De hogere huren op de vrije huurmarkt komen mede tot stand doordat deze niet gebonden zijn aan het WWS-puntensysteem. Binnen de vrije huursector is de huur gebaseerd op vraag en aanbod. Ook het gevraagde rendement door beleggers ligt simpelweg hoger

dan het gevraagde rendement door corporaties. Corporaties dienen in eerste instantie alleen de stichtingskosten terug te verdienen. Wel is het zo dat corporaties steeds meer moeite hebben om alle kosten te dekken, vooral door de recent verhoogde uitgaven aan onderhoud en leefbaarheid.

Nieuw huurbeleid

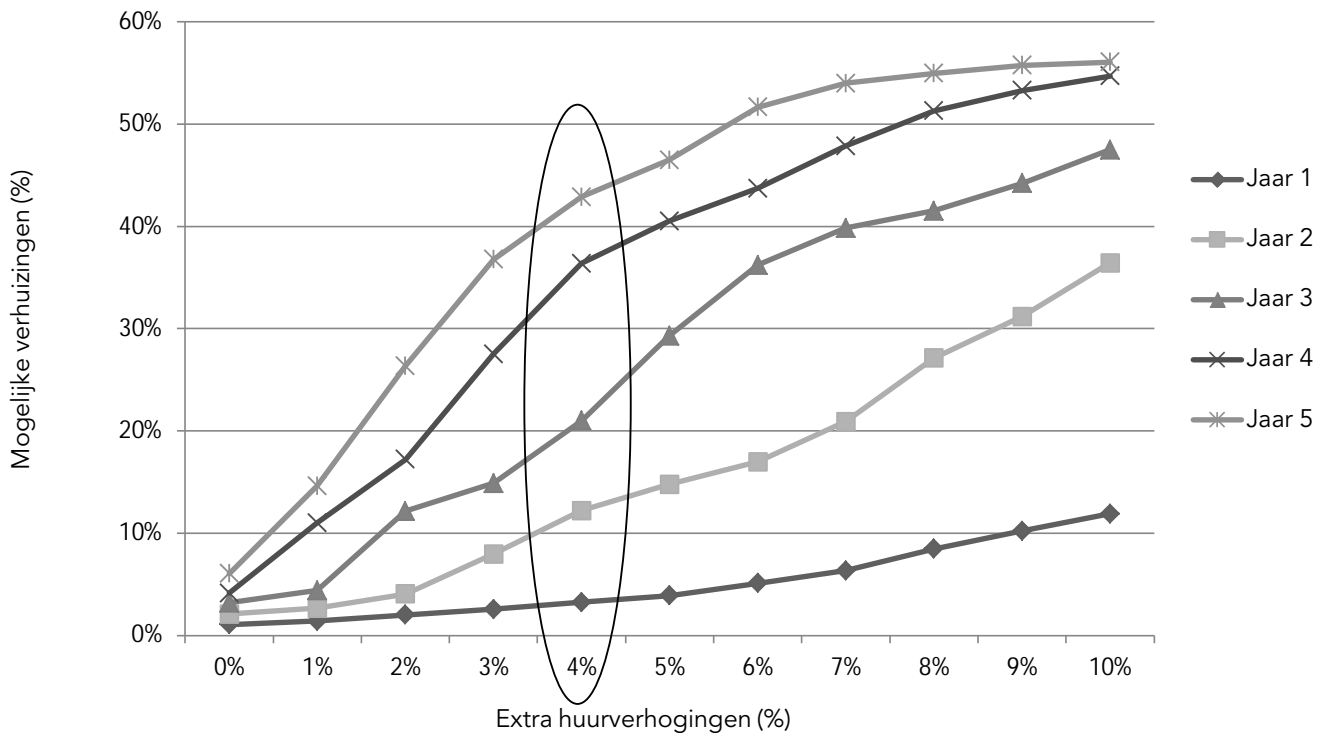
Binnen het nieuwe huurbeleid krijgen huishoudens binnen de sociale huursector met een inkomen boven de € 33.614,- te maken met 2 procent extra huurverhoging. Huishoudens met een inkomen boven de € 43.000,- kunnen een extra huurverhoging van 4 procent bovenop de inflatie verwachten. Deze extra huurverhogingen kunnen worden gezien als compensatie voor de verhuurdersheffing en zullen het Rijk 1,7 miljard opleveren. Maar heeft dit nieuwe huurbeleid ook de gewenste uitwerking op de doorstroming zodat de primaire doelgroep (inkomen < € 33.614,-) beter bediend wordt via de sociale huursector, of kan dit simpelweg als een lastenverzwaring worden gezien voor de huurders?

De mogelijke doorstroomeffecten zijn zeer afhankelijk van de wijze waarop de verhoging wordt ingevoerd. De overheid kiest ervoor om dit op een generieke wijze te doen, binnen elke regio wordt dus hetzelfde beleid gevoerd. Wel staat het de woningcorporaties vrij om deze extra huurverhogingen in mindere mate dan wel in het geheel niet in te voeren. Maar in hoeverre is er sprake van beleidsvrijheid als de verhuurdersheffing als een financiële molensteen om de nek van de corporaties hangt? Geen extra huurinkomsten betekent namelijk noodgedwongen bezuinigen op bijvoorbeeld renovatie, nieuwbouw of sociale leefbaarheid. Vroeg of laat zullen de woningcorporaties en daarmee de huurders niet aan die verhogingen ontkomen. Ook voor de corporaties lijkt de aanpak van scheefwonen dus noodzakelijk.

Vroeg of laat zullen de huurders niet aan huurverhogingen ontkomen

Wat gaat de scheefwoner doen?

Scheefwoners blijven vaak te lang wonen in een sociale huurwoning vanwege de lage gebruikerskosten en vanwege tevredenheid met de woonomgeving. Op basis van de nutsmaximalisatietheorie kan worden gesteld dat scheefwoners er een meer Bourgondische levensstijl op na kunnen houden, aangezien de netto huurquote gemiddeld slechts 13,7 procent bedraagt. Woningcorporaties zouden wellicht door de extra huurverhogingen meer rendement kunnen behalen om zodoende de stijgende onderhouds- en leefbaarheidskosten te financieren. De vraag is echter wanneer een scheefwoner een vrije huursectorwoning of koopsectorwoning prefereert boven zijn huidige woning. Uit onderzoek verricht op basis van het Woononderzoek Nederland 2009 blijkt dat, als gevolg van het nieuwe beleid, 12 procent van de scheefwoners met een inkomen boven de € 43.000,- binnen de eerste twee jaar op zoek zal gaan naar een andere woning. De overige 88 procent van de huishoudens laat zich binnen twee jaar echter niet in zijn verhuisgedrag



Effect extra huurverhogingen. De grafiek maakt het potentiële doorstroomeffect zichtbaar. Na ongeveer 5 jaar gaat bijna de helft van de scheefwoners op zoek naar een andere woning.

beïnvloeden door deze huurverhogingen. Na vijf jaar ligt het percentage dat wil verhuizen vanwege de huurverhogingen aanzienlijk hoger, namelijk 43 procent. Dit geeft aan dat bijna de helft van de scheefwoners op den duur op zoek zal gaan naar een andere woning. Dit effect is goed zichtbaar in de onderstaande grafiek.

Effecten in verschillende regio's

Een veel gehoord argument tegen de extra huurverhogingen is dat er niet voldoende alternatieven beschikbaar zijn voor scheefwoners. Hun mogelijkheden in de vrije sector zijn vaak beperkt en een hypotheek is in veel gevallen lastig te verkrijgen. Dit speelt vooral in de gebieden waar de gemiddelde woningprijzen hoger liggen. Als er gekeken wordt naar de hypothecaire mogelijkheden voor scheefwoners blijkt dit ook: van de groep scheefwonende huishoudens die na vijf jaar op zoek zal gaan naar een andere woning kan slechts 38,8 procent een gemiddelde eengezinswoning binnen de eigen provincie kopen. De hoge woningprijzen lijken dan ook voor veel scheefwoners een probleem te gaan worden.

De verhuiseffecten zullen, afhankelijk van de hoogte van de huur en de woningprijzen, per regio verschillen. Woningen in krimpgebieden en andere perifere regio's zijn aanzienlijk gemakkelijker financieerbaar dan woningen binnen de Randstad. De sociale sector en de vrije sector lopen daar wel goed in elkaar over. In de betreffende provincies (Friesland, Groningen, Drenthe, Limburg en Zeeland) is een gemiddelde woning te financieren voor 91,5 procent van de scheefwoners. In de Randstad is dit voor slechts 29,9 procent mogelijk. De situatie binnen de gemeenten Amsterdam en Utrecht is overigens niet per definitie zorgelijker dan binnen de rest van de Randstad. Ook in deze duurdere grote steden kan 29 procent een gemiddelde woning (€ 322.500,- in

Utrecht, € 312.000,- in Amsterdam) kopen binnen de gemeente. Opvallend is het lage percentage (16,3 procent) scheefwoners binnen de gemeenten Amsterdam en Utrecht dat de huidige woning tegen marktwaarde zou willen aankopen terwijl 81 procent dit wel zou kunnen. Dit geeft aan dat het probleem bij een stagnerende doorstroming duidelijk niet aan de voorraad woningen ligt, maar eerder dient te worden gezocht in de richting van het verschil in gebruikerskosten. Een scheefwoner gaat meer aan de woning betalen, wanneer hij of zij deze zou kopen. De woning kopen wordt pas interessant als de jaarhuur marktconform zal zijn, rond de 4,5 procent van de WOZ-waarde.

Landelijk gezien leiden de huurverhogingen zeker tot doorstroming. Na 5 jaar kan worden verwacht dat nationaal gezien 16,7 procent van de scheefwoners is doorgestroomd richting de vrije markt vanwege de extra huurverhogingen. Er worden echter twee problemen duidelijk zichtbaar. De huren blijven nog te laag en de koopwoningprijzen liggen te hoog.

Scheefwonen geen verleden tijd

Het merendeel van de scheefwoners zal ook op langere termijn blijven wonen in hun sociale huurwoning. De belangrijkste reden is dat de maximale huren voor deze woningen niet afdoende zijn om scheefwoners te stimuleren te verhuizen naar de vrije marktsector. Dit is ook logisch als er wordt gekeken naar de hoogte van de huidige maximale huren. Deze bevinden zich, in het bijzonder binnen de Randstad, niet op marktconform huurniveau. Een verandering van de maximale huur zoals het aanpassen naar 4,5 procent van de WOZ-waarde kan ertoe leiden dat er meer scheefwoners zullen doorstromen naar de vrije markt. Daarnaast is de WOZ-waarde een goede vervanger van het WWS-puntensysteem. De WOZ-waarde neemt namelijk naast kwaliteits-

onderdelen van de woning en woonomgeving ook de ligging mee in de waardebeoordeling en daarmee de huurbepaling. Als de maximale huren worden vastgesteld op 4,5 procent van de WOZ-waarde leidt dat na 5 jaar zelfs tot 5 procent meer doorstroming dan bij het huidige huurbelasting het geval is. Daarnaast kan er gemakkelijker een middensegment ontstaan binnen de vrije huursector. Er ontstaat namelijk vraag van scheefwoners naar kwalitatief betere huurwoningen. Daarbij kunnen institutionele beleggers dan beter concurreren met woningcorporaties vanwege de 'level playing field'. Verkoop van een deel van de voorraad van woningcorporaties aan beleggers zou het middensegment dan ook doen groeien. Dit is tevens goed mogelijk, omdat een groot deel van de huidige voorraad sociale huurwoningen bij nieuwe verhuur boven de huidige liberalisatiegrens valt. De voorraad sociale huurwoningen zal hiermee dan ook gelijk worden met de grootte van de doelgroep.

In de Randstad kan slechts 29,9 procent van de scheefwoners een gemiddelde woning kopen binnen de gemeente

Geen geleidelijke doorstroming

De extra huurverhogingen zorgen overduidelijk voor een verkleining van het gat tussen de huur- en koopsector. De gebruikerskosten van de verschillende vormen van wonen worden zodoende ook meer gelijkwaardig. Per regio is de grootte van het gat wel verschillend. Binnen de perifere gebieden zal dit gat aanzienlijk kleiner zijn dan in de schaarstegebieden. Desalniettemin kan er nog niet worden gesproken van een geleidelijke doorstroming. Dit wordt duidelijk doordat een aanzienlijk deel van de scheefwoners niet gemakkelijk kan verhuizen in de richting van de koopsector. Om een meer geleidelijke doorstroming tot stand te brengen lijkt het haast noodzakelijk om de koopsector nog dichterbij de huursector te krijgen. Dit kan uiteraard op verschillende manieren worden bereikt. Een eigendomsneutrale benadering lijkt de beste aanpak. Hierbij ligt de keuze om een huur- of koopwoning te gaan bewonen minder bij de omvang van het fiscale voordeel en meer bij de persoonlijke behoefte van een huishouden. De gebruikerskosten van gelijkwaardige woningen in de koop- en huursector zijn dan namelijk gelijk. Welke keuze ook gemaakt wordt, het zal leiden tot een meer gelijke behandeling in subsidiëring en belangrijker: het leidt tot een marktefficiënte overgang van huur naar koop en vice versa. De hypotheekrenteaftrek en huursubsidie vervallen bij dit systeem en worden vervangen door een woontoeslag. Deze woontoeslag biedt ondersteuning aan de lagere inkomensgroepen zoals de huursubsidie nu ook doet binnen de huursector. Deze woontoeslag geldt echter ook binnen de koopsector. Huishoudens met lage inkomens worden zodoende niet meer gedwongen te gaan wonen binnen de huursector maar hebben ook de mogelijkheid om te kiezen voor een koopwoning.

Conclusie

Scheefwonersheffing effectief? Slechts ten dele, de extra huurverhogingen halen simpelweg één van de fricties uit het woningmarktsysteem wat ten koste gaat van de subsidies die scheefwoners al jaren lang ontvingen. Hiernaast is het belangrijk te realiseren dat de woningmarkt in Nederland niet als één geheel kan worden gezien. Een meer regio-specifieke aanpak zou de uitwerking van beleid doen verbeteren. De huidige aanpak kan namelijk ook tot knelpunten leiden in regio's zoals de krimpgebieden, waar het scheefwonen geen groot probleem is. Het beleid zal niet leiden tot de gewenste doorstroming dat het kabinet voor ogen heeft.

Frank Verwoerd (f.j.verwoerd@gmail.com) is cum laude afgestudeerd aan de Rijksuniversiteit Groningen, studierichting Vastgoedkunde. Dit artikel is gebaseerd op zijn masterscriptie waarmee hij de tweede werd in de strijd om de WoON scriptieprijs. Ed Nozeman (e.f.nozeman@rug.nl) is emeritus hoogleraar Vastgoedontwikkeling aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de Amsterdam School of Real Estate.

Literatuurselectie

- Boumeester, H.J.F.M. (2004) Duurdere Koopwoning en Wooncarrière: Een Modelmatige Analyse van de Vraagontwikkeling aan de Bovenkant van de Nederlandse Koopwoningmarkt. DUP Science: Delft.
- Conijn, J.B.S. en F.P.W. Schilder (2009) De dubbele kloof tussen koop en huur. ASRE Research Paper No. 10. Amsterdam.
- CPB (2010) Hervorming van het Nederlandse woonbeleid. Den Haag.
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley en H. van der Heijden (2009) Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries? Housing and Urban Policy Studies, 33. IOS Press, Amsterdam.
- Koning, M., R. Saitua Nistal en J. Ebregt (2006) Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning. CPB Document no. 128. Den Haag.
- Verwoerd, F. (2012) Aanpak van scheefwonen: de mogelijke effecten op de doorstroming door het wetsvoorstel 33129: huurverhoging op grond van inkomen. Masterscriptie, Rijksuniversiteit Groningen.