

10 maart 2017

Philip Bokeloh

Tel.: 020 383 2657

philip.bokeloh@nl.abnamro.com

Hervorming woningmarkt nog niet af

Het kabinet Rutte II zag zich bij zijn aantreden geconfronteerd met forse problemen op de woningmarkt. Als gevolg van de economische crisis en de onzekerheid over de hypotheekrenteaftrek stonden de transacties van koopwoningen op een dieptepunt en daalden de prijzen. Daarnaast was de toegang tot het huursegment beperkt door de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen en het bescheiden aantal woningen in de vrije huursector. Tot slot steeg het aantal leegstaande winkels en kantoren tot een schrikbarende hoogte.

De tekortkomingen waren zo ernstig dat het kabinet een speciale ministerspost voor wonen creëerde. De nieuwe minister heeft een recordaantal hervormingen doorgevoerd, zowel in het huur- als in het koopsegment.

De hervormingen hebben tot forse verschuivingen geleid. Maar sommige gebreken zijn hardnekkig. Zo blijft de nieuwbouw achter bij de groeiende woningvraag. Is het middenhuursegment nog te klein. Groeien de regionale verschillen. Schiet de kwaliteit van de woningvoorraad nog tekort. En waarschuwen internationale instellingen voor de omvang van het hypotheekvolume.

Aanvullend beleid is dus geboden. Het volgend kabinet heeft diverse mogelijkheden tot zijn beschikking en kan uit een reeks van opties kiezen. Wij denken dat de volgende vijf maatregelen veel effect kunnen sorteren:

- *Versoepel de 'ladder voor duurzame verstedelijking' voor extra nieuwbouw*
- *Geef regionale overheden vrijheid om woningmarktbeleid vorm te geven*
- *Vergroot het middensegment door corporatiebezit opnieuw te beoordelen*
- *Biedt ruimte voor experiment ter verbetering van de woningkwaliteit*
- *Zet pensioengeld in om het hypotheekvolume terug te dringen*

Woningmarktbeleid ingrijpend aangepast

Het kabinet Rutte II zag zich bij zijn aantreden geconfronteerd met forse problemen op de woningmarkt. De tekortkomingen waren zo ernstig dat het kabinet een speciale ministerspost voor wonen creëerde.

Huursegment

De minister nam het huursegment flink op de schop. Hij heeft onder andere de huren meer marktconform gemaakt. Zo is de WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem opgenomen en de liberalisatiegrens bevroren, zodat steeds meer huurwoningen in het vrije segment komen te vallen.

Verder poogde de minister de verdeling van sociale huurwoningen te verbeteren. Hij introduceerde de tijdelijke huurcontracten. Huurders moeten een andere woning zoeken, zodra zij qua inkomen niet meer in aanmerking komen voor het sociale segment. Met inkomensafhankelijke huurverhogingen spoorde hij scheefhuurders aan het sociale segment te verlaten. De extra inkomsten die verhuurders door de huurverhogingen ontvingen, roomde hij af via de zogenaamde 'Verhuurdersheffing'.

Woningbouwcorporaties moeten bovendien het merendeel van vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan de doelgroep met een inkomen tot EUR 36.000.

Ook verplichtte hij corporaties hun voorraad sociale woningen te splitsen van hun overige bezit. Alleen voor hun 'sociale bezit' kunnen corporaties leningen afsluiten, die door het waarborgfonds zijn geborgd. De scheiding moet een gelijk spelveld creëren tussen corporaties en particuliere verhuurders in de vrije huursector. Bovendien biedt deze corporaties de mogelijkheid om, behalve door woningen te verkopen, ook geld van particuliere beleggers op te halen via participaties in het 'overige bezit'.

Koopsegment

Het koopsegment onderging eveneens flinke hervormingen. De regering scherpste de hypotheekvoorwaarden aan. Zij verlaagde de tijdens de bankencrisis sterk verhoogde NHG-grens in stappen naar de gemiddelde koopsom. Ook de hypotheeknormen zijn strenger dan voorheen. Huizenkopers mogen minder lenen, zowel op basis van de waarde van het onderpand als op basis van hun inkomen. Dit terwijl het tweede inkomen tegenwoordig zwaarder meetelt bij de vaststelling van het maximale leenbedrag.

Verder verruimde de regering de belastingvrijstelling op schenkingen ten behoeve van woningaanschaf, -onderhoud en -reparatie, en hypotheekaflossing, met als doel de hypotheekschuld terug te dringen. Hier is op grote schaal gebruik van gemaakt.

De belangrijkste aanpassing betrof de beperking van de hypotheekrenteaf trek. Starters mogen alleen rente aftrekken als zij aflossen. Daarnaast wordt het hoogste marginale tarief waartegen huizenbezitters rente mogen aftrekken over een periode van 28 jaar geleidelijk verlaagd van 52% naar 38%.

Woningkwaliteit

Daarnaast kwam het kabinet met initiatieven ter verbetering van de woningkwaliteit, onder andere ten aanzien van duurzaamheid. Zo moet het programma 'Stroomversnelling' bijdragen aan de verduurzaming van corporatiewoningen. En biedt de zogenaamde 'Postcoderoos' bewoners de mogelijkheid om collectief stroom op te wekken.

Verder hebben huizenbezitters op basis van de generieke kenmerken van hun woning een voorlopig energielabel gekregen, dat zij bij verkoop van hun woning moeten omzetten naar een definitief label. Dit label dient huiseigenaren aan te sporen tot verduurzaming van hun woning, al dan niet ondersteund met hulp van krediet vanuit speciaal daarvoor opgerichte geldfondsen.

Middeninkomens steeds vaker aangewezen op woningen in het middenhuursegment

Behalve naar duurzaamheid streefde het kabinet ook naar een betere aansluiting van de woningvoorraad op de woningbehoefte. Het vormde negentien woningmarktregio's waarin gemeenten, huurders en verhuurders de ontwikkelingen van de regionale woningvoorraad bespreken. Het voerde de 'ladder voor duurzame verstedelijking' in als richtlijn voor de ruimtelijke planning. Tot slot creëerde het mogelijkheden om kantoren en winkels naar woningen te transformeren.

Desondanks blijven er gebreken

Ondanks alle beleidsmaatregelen functioneert de woningmarkt nog niet optimaal. Nog sterker, enkele problemen zijn de afgelopen jaren alleen maar nijpender geworden.

Te weinig aanbod

Zo groeit het tekort aan woningen. Veel kantoren en winkels mogen tot woningen zijn getransformeerd, het aantal nieuwe woningen blijft ver achter bij de vraag. Op dit moment is de woningvoorraad naar schatting van ABF research 2½% kleiner dan gewenst.

Vanwege de financiële crisis zijn bouwplannen stopgezet. Ook nu de bouw opveert, is het aantal nieuwbouwwoningen te beperkt. En gelet op het aantal uitgegeven bouwvergunningen is er geen vooruitzicht op snelle verbetering. De financiële buffers van bouwbedrijven zijn tijdens de crisis geslonken. Bovendien talmde veel gemeenten gedurende de crisisjaren met de afwaardering van hun grondposities met als gevolg te hoge grondprijzen.

Daar komt bij dat gemeenten hebben bezuinigd op personeel dat vergunningen verstrekt. Op het moment dat de markt aantrok, hadden zij de hiervoor benodigde expertise niet meer in huis. En juist expertise is belangrijk geworden met de introductie van de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Deze 'ladder' legt namelijk een sterke nadruk op zuinig ruimtegebruik en binnenstedelijk bouwen.

Regionale verschillen groeien

Nu zijn er wel aanmerkelijke verschillen tussen de regio's. Terwijl de huizenprijzen in populaire steden als Amsterdam en Utrecht de pan uitrijzen, stijgen de waarderingen in de zogenaamde krimpregio's slechts mondjesmaat. Aangetrokken door werk, onderwijs en culturele voorzieningen geven steeds meer huishoudens de voorkeur aan de stad. Hier komt bij dat immigranten in eerste instantie zich veelal in de grotere steden vestigen.

Volgens de prognoses zal het aantal huishoudens tot 2050 met een half tot anderhalf miljoen toenemen. Aangezien de groei vooral plaatsvindt in de grotere steden, is de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad en nieuwbouw daar het grootst.

Tegelijkertijd moeten krimpregio's vechten om hun voorzieningen op peil te houden en aantrekkelijk te blijven voor bewoners. Met de decentralisatie van overheidstaken krijgen gemeenten steeds meer taken erbij. Deze extra verantwoordelijkheden dwingen de gemeenten tot professionalisering en verbetering van de dienstverlening.

Middensegment ontbreekt

Gebrek is er vooral aan woningen in het middenhuursegment. In 2015 lag het aantal woningen met een huur tussen EUR 550 en 1.000 per maand op minder dan een half miljoen. Dit terwijl er ongeveer 1,6 miljoen huishoudens waren met een middeninkomen tussen EUR 35.000 en EUR 53.000.

Slechts één op de tien huishoudens met een middeninkomen woonde in 2015 in een huurwoning in het middensegment. Dit suggereert dat er behalve een tekort ook een forse mismatch is bij de verdeling van de woningvoorraad. Het beperkte aanbod en de mismatch zijn vooral toe te schrijven aan het feit dat sociale huurders en kopers profiteren van 'subsidies', maar huurders in het vrije segment niet. Dat versterkt de voorkeur voor sociale huurwoningen en koopwoningen.

Dit neemt niet weg dat de groep met een middeninkomen in toenemende mate is aangewezen op woningen in het middenhuursegment. De inkomensafhankelijke huurverhogingen temperen de animo bij bestaande huurders voor sociale huurwoningen, terwijl starters de toegang tot sociale huurwoningen verliezen door de inkomensstoets. Tegelijkertijd belemmeren de strengere hypotheekvoorschriften de toegang tot koopwoningen.

Hier komt bij dat de voorkeur voor huren groeit in verband met de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Daarnaast is er de vergrijzing. Het aantal ouderen dat het in de eigen woning opgebouwde vermogen wenst te verzilveren en wil huren, zal waarschijnlijk toenemen. De behoefte aan huurwoningen in het middensegment groeit dus behoorlijk, terwijl de vraag het aanbod feitelijk al overtreft.

Woningkwaliteit schiet tekort

De kwaliteit van de woningvoorraad schiet bovendien nog vaak te kort. Ondanks alle maatregelen komt de verduurzaming van de voorraad moeizaam op gang. Dit terwijl de noodzaak daartoe met de ondertekening van het internationale klimaatverdrag juist is toegenomen.

Woningbouwcorporaties hebben de afgelopen jaren de hand op de knip gehouden en hun begrotingen gesaneerd, soms met de door hen verfoeide 'Verhuurdersheffing' als excuus. Verduurzaming van de woningvoorraad stond niet bovenaan hun prioriteitenlijst, onder meer omdat zij huurders niet willen opzadelen met aan woningverbetering gekoppelde huurverhogingen.

Ook in het koopsegment bleven de investeringen in verduurzaming achter. Huizenbezitters waren terughoudend. Ofwel omdat zij niet overtuigd waren dat de investeringen zich zouden terugverdienen, dan wel omdat gebrek aan kennis en praktische bezwaren hen tegenhielden. Het meest geschikte moment om te verduurzamen is als het huis leeg staat bij verhuizing.

Zorg over hypotheekomvang

Het uitstaande hypotheekbedrag bedraagt nog altijd EUR 665 mld. Een gebrek aan transacties en lagere prijzen zorgden aanvankelijk voor een afname van de hypotheekproductie en het totale uitstaande bedrag. De aflossingsverplichting en de schenkingsvrijstelling leidden bovendien tot extra aflossingen. Maar nadat het woningmarktherstel inzette, begonnen de hypotheekproductie en het totale uitstaande bedrag weer te stijgen. In euro's dan. Want afgezet tegen het BBP daalde de hypotheekschuld van 104% in 2012 naar 96% vanwege de relatief hoge economische groei.

Na alle hervormingen is de reeks van maatregelen nog lang niet uitgeput

Desondanks plaatste de Europese Centrale Bank Nederland onlangs in de categorie risicolanden en drong ook de Europese Commissie recent aan op aanvullende maatregelen om de hypotheekomvang te beteugelen. Dat gezinnen met hun pensioenbesparingen omvangrijke bezittingen hebben tegenover hun hypotheek en over een fors netto vermogen beschikken, maakt kennelijk weinig indruk in Frankfurt en Brussel. Ook het feit dat de betalingsachterstanden en de verliezen op hypotheekleningen beperkt zijn gebleven, stelt onvoldoende gerust.

Aanvullende maatregelen geboden

Na alle hervormingen is de reeks van maatregelen nog lang niet uitgeput. De komende regering heeft meerdere opties tot haar beschikking waarmee zij de tekortkomingen op de woningmarkt te lijf kan gaan.

Ruimte voor nieuwbouw

De maatregelen om de nieuwbouw te stimuleren lopen uiteen van innovatieve bouwtechnieken promoten ter verlaging van de bouwkosten en ruimte laten voor tijdelijk bouwen, zodat kan worden voorzien in veranderende behoeften, tot meer aandacht voor vakopleidingen om het dreigende personeelstekorten in de bouw tegen te gaan.

Verder kan de volgende regering de 'Verhuurdersheffing' verlagen in ruil voor extra investeringen door corporaties. Daarmee loopt zij wel belastinginkomsten mis die zij elders zal moeten verhalen.

Tevens kan zij de 'ladder voor duurzame verstedelijking' nog eens onder de loep nemen. Een minder sterke gerichtheid op binnenstedelijk bouwen en meer aandacht voor de stadsranden vergroot de mogelijkheden voor nieuwbouw. Dit is met name van belang voor de grotere steden waar veel vraag naar woningen is, maar de ruimte om te bouwen beperkt.

Ook kan zij bij gemeenten aandringen op meer capaciteit om bouwvergunningen te verlenen. Tot slot kan zij bijdragen aan een sneller bouwproces door de samenwerking tussen gemeenten, projectontwikkelaars en investeerders te promoten.

Kansen voor lokaal beleid

Voor een slimmere omgang met regionale verschillen hebben lokale overheden meer ruimte nodig om het lokale beleid vorm te geven. Nu moeten lokale overheden rekening houden met andere bestuurslagen met elk hun eigen beleidskader. Pas als die allemaal akkoord zijn, kunnen projecten beginnen.

Het uniforme nationale keurslijf staat op allerlei vlakken in de weg. Zo is de vrije huurgrens vaak te hoog voor de zogenaamde krimpregio's. De marktprijzen liggen daar onder de liberalisatiegrens, waardoor de prikkel om in het middensegment te investeren ontbreekt. Vrijheid om deze grens regionaal vast te stellen maakt het mogelijk om beter op lokale behoeften in te spelen.

Grotere regionale beleidsvrijheid verschaft bovendien ruimte om met beleid te experimenteren. Succesvolle experimenten kunnen elders worden gekopieerd. Wat dat betreft kan een platform waar gemeenten ervaringen kunnen uitwisselen uitkomst bieden. Hier zou bijvoorbeeld Vereniging Nederlandse Gemeenten een rol in kunnen spelen als zij zich omvormt tot kennisbank van gemeenten.

Huurvoorraad herverdelen

Subsidies voor het middenhuursegment om het verschil met het sociale huursegment en het koopsegment weg te nemen, zullen tot hogere investeringen in het middensegment leiden. Gezien het prijsopdrijvende effect is de maatregel echter minder geschikt. Minder omstreden is het als gemeenten bij nieuwbouwprojecten een structureel groter aandeel voor het middensegment in hun plannen opnemen en zo nodig prijsconcessies doen bij de uitgifte van bouwgrond.

Toch zal niet zozeer nieuwbouw zorgen voor uitbreiding van het middensegment als wel de herverdeling van de bestaande huurwoningvoorraad. Een manier om dat te bereiken is de vrije huurgrens te verlagen. Deze maatregel stelt echter financieel kwetsbare huurders bloot aan de markt.

De volgende regering zou ook van de corporaties kunnen verlangen dat zij hun woningbezit opnieuw beoordelen. Dit keer niet op basis van het huidige huurniveau van de woning, maar op basis van de kwaliteit ervan. Daarmee zal de voorraad mogelijk te liberaliseren woningen sterk toenemen.

Corporaties bezitten naar schatting van het Planbureau voor de Leefomgeving één miljoen woningen die in aanmerking komen voor vrije verhuur, maar die zij nu tot de sociale huurvoorraad rekenen. Dat is omdat de huur onder de liberalisatiegrens ligt. Deze keuze hangt niet alleen samen met de goedkope financiering via het waarborgfonds, maar ook met de opvatting dat grote gezinnen met een laag inkomen toegang behoren te houden tot ruime woningen.

Blijf experimenteren

Ten aanzien van de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen is het van belang hogere eisen te stellen aan de aanpasbaarheid van woningen, zodat deze in veranderende woonwensen kunnen voorzien. De Amsterdamse grachtenwoningen hebben de tand des tijds doorstaan, niet zozeer vanwege hun hoge bouwkwaliteit, maar omdat zij in de loop der jaren verschillende functies en bestemmingen wisten te vervullen. De transformatie van leegstaande kantoren zou veel makkelijker verlopen als deze eveneens waren gebouwd op basis van een plooibaar ontwerp.

Daarnaast is gelet op de vergrijzing aandacht nodig voor levensbestendig bouwen. De huidige woningvoorraad is niet toegerust op de groeiende groep huishoudens met een zorgbehoefte. Ouderen blijven vaak te lang in hun woning wonen. Dit komt veelal omdat zij gehecht zijn aan hun eigen buurt. Ontwikkeling van voor zorg geschikte appartementen in bestaande buurten, vergroot de kans dat zij tijdig verhuizen. Bijkomend voordeel is dat grote woningen vrij komen voor gezinnen, dat er meer variatie komt in de leeftijdsopbouw van de wijk, en dat woningen met een laag energielabel een opknapbeurt kunnen krijgen. Het positieve nieuws is dat er veel belangstelling is bij binnenlandse en buitenlandse beleggers voor investeringen in nieuwbouw voor ouderen.

Corporaties bezitten naar schatting één miljoen woningen die in aanmerking komen voor vrije verhuur

Tot slot blijft experimenteerruimte voor innovatieve ideeën noodzakelijk. Zo start Overijssel met een initiatief om 600 woningen te verduurzamen. De huiseigenaren sluiten een abonnement bij een professionele aanbieder voor een maatwerkpakket aan energiebesparende maatregelen. De aanbieder financiert deze maatregelen in ruil voor een maandelijkse afdracht van de bewoner ter grootte van de besparing op diens energierekening. Na afloop van het abonnement blijven de energievoorzieningen eigendom van de bewoner. Wel moeten huiseigenaren de resterende termijnen betalen, mochten zij eerder willen verhuizen. In de toekomst zijn vergelijkbare arrangementen denkbaar voor zorgaanpassingen.

Zet pensioengeld in

Hoe kan het komend kabinet gehoor geven aan de internationale zorgen ten aanzien van de hypotheekomvang en de wens deze versneld terug te dringen? Het zou kunnen besluiten dat kopers minder mogen lenen ten opzichte van de waarde van het onderpand en meer spaargeld moeten inbrengen. Nadeel van zo'n maatregel is dat deze de toegang van starters tot de woningmarkt nog verder beperkt. Eenvoudiger is het de populaire NHG-regeling te beperken door de koopsomgrens te verlagen of de garantiestelling te reserveren voor speciale doelgroepen zoals starters. Maar het effect daarvan op het uitstaande hypotheekbedrag is vermoedelijk bescheiden.

Ruimere faciliteiten om pensioengeld aan te wenden voor hypotheekaflossing zijn waarschijnlijk effectiever. Als het gaat om reeds opgebouwd pensioenvermogen, stuit dit echter op bezwaren van pensioenfondsen. Meer mogelijkheden zijn er ten aanzien van de pensioenpremies. Zo verdient het effect van een verdere verlaging van de aftoppingsgrens bij de pensioenopbouw nader onderzoek. Als hogere inkomensgroepen meer verantwoordelijkheid dragen voor hun vermogensopbouw, krijgen zij meer financiële armslag. Mogelijk wenden zij die middelen aan voor de aflossing van hun hypotheek.

Natuurlijk staat ook nog de optie open om de hypotheekrenteaftrek verder te beperken. In de verkiezingsprogramma's was over dit onderwerp weinig terug te lezen. Uit de doorrekening van het CPB blijkt echter dat diverse politieke partijen dit voornemen evengoed in hun plannen hebben opgenomen. Sommige partijen willen het aftrektarief versneld verlagen. Andere partijen kiezen ervoor een maximum te stellen aan het hypotheekbedrag. Dat er opnieuw getornd wordt aan de hypotheekrenteaftrek valt dus niet uit te sluiten.

Besluit

Er is de afgelopen jaren een groot aantal woningmarkthervormingen doorgevoerd. Desondanks zijn er nog de nodige tekortkomingen. Natuurlijk vergen sommige aanpassingen tijd voordat zij hun beslag krijgen. Eén kabinetsperiode is daar te kort voor. Maar de noodzaak om reeds doorgevoerde maatregelen aan te scherpen en nieuwe hervormingen te introduceren blijft. In bovenstaande tekst zijn diverse ingrepen geschetst ter bestrijding van de problemen rondom het woningtekort, de regionale verschillen, het ontbrekende middenhuursegment, de kwaliteit van de woningvoorraad en de hypotheekomvang. Welke keuzes het volgende kabinet uiteindelijk maakt zal sterk afhangen van de politieke kleur van de coalitie.

DISCLAIMER

Dit document is samengesteld door ABN AMRO. Het heeft uitsluitend als doel om financiële en algemene informatie te verstrekken over de economie. ABN AMRO behoudt zich alle rechten voor met betrekking tot de informatie in het document en het document wordt uitsluitend aan u verstrekt voor uw informatie. Het is niet toegestaan dit document (geheel of deels) te kopiëren, distribueren, door te geven aan een derde of om het voor enig ander doel te gebruiken dan hier boven bedoeld. Dit document is informatief bedoeld en vormt geen aanbieding van effecten aan het publiek, of een uitnodiging om een aanbod te doen.

U mag niet om welke reden dan ook vertrouwen op de informatie, meningen, beramingen, en aannames in dit document noch dat het compleet, accuraat of juist is. Er wordt geen garantie gegeven, uitdrukkelijk of stilzwijgend, door of uit naam van ABN AMRO, haar directeurs, functionarissen, vertegenwoordigers, gelieerde partijen, groepsmaatschappijen of werknemers met betrekking tot de juistheid of volledigheid van de informatie in dit document, en geen enkele aansprakelijkheid wordt geaccepteerd voor enig verlies als direct of indirect gevolg van het gebruik van deze informatie. De opvattingen en meningen opgenomen hierin kunnen op enig moment aan verandering onderhevig zijn en ABN AMRO heeft geen enkele verplichting om de informatie in dit document na de datum hiervan te herzien.

Voordat u in enig product van ABN AMRO investeert, dient u zich te informeren over de verschillende financiële en andere risico's, alsmede mogelijke beperkingen voor u en uw investeringen als gevolg van toepasselijke wetgeving en regels. Indien u, na lezing van dit document, overweegt een investering te doen in een product, raadt ABN AMRO aan om een dergelijke investering met uw relatiebeheerder of persoonlijke adviseur te bespreken om nader te bezien of het relevante product – met inachtneming van alle mogelijke risico's – past bij uw investeringen. De waarde van beleggingen kan fluctueren. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garanties voor de toekomst. ABN AMRO behoudt zich het recht voor wijzigingen in dit materiaal aan te brengen.

Alle rechten voorbehouden