

Bezuinigingen op de woningmarkt vragen om behoedzaam maar ook daadkrachtig optreden van de overheid

PETER BOELHOUWER [1]

Mogelijke overheidsbesparingen op het wonen

Wie zich op enige afstand verdiept in de wijze waarop en de omvang waarmee de Nederlandse overheid de woningmarkt ondersteunt, zal vermoedelijk in eerste instantie de conclusie trekken dat het realiseren van een bezuïning van 2,5 miljard euro in 2015 een betrekkelijk eenvoudige opgave is. Dit is het bedrag dat de werkgroep heroverweging wonen van het kabinet heeft meegekregen om tot 2015 te bezuinigen. Hierbij kan alle rijkssteun aan het wonen, inclusief de fiscale subsidiëring, worden meegenomen. Met name dat laatste aspect is gezien de onwrikbare houding die de minister president tot nu toe in het fiscale dossier heeft ingenomen opmerkelijk te noemen. Voordeel van de ontstane crisis is dan ook dat het eerder door het kabinet in het regeerakkoord opgenomen denkverbod over de woningmarkt nu is opgeheven en er ruimte is ontstaan om na te denken over ingrijpende hervormingen van het woonbeleid (onder druk wordt immers alles vloeibaar). Afhankelijk van de wijze waarop de subsidiëring wordt berekend, stroomt er jaarlijks een bedrag van tussen de 20 en 30 miljard euro vanuit de overheid naar de woningmarkt. In de koopsector vindt dit onder andere plaats via de hypotheekrenteaftrek (11 miljard) en het feit dat het eigen vermogen dat is opgebouwd in de eigen woning is vrijgesteld van vermogensrendementsheffing (7,5 miljard). De regeling bevordering eigen woningbezit (16 miljoen) levert slechts een bescheiden bezuinigingsmogelijkheid op. Wanneer de uitgaven en inkomsten (zoals het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting) van het rijk gesaldeerd worden, blijft er jaarlijks in de koopsector een subsidiebedrag van ongeveer 15 miljard euro over. Vanuit een welvaartstechnische optiek bezien kan nog opgemerkt worden dat deze subsidiëring weinig doelmatig is; de hoogste inkomens profiteren hiervan immers het meest. De vraagondersteuning in de huursector loopt voornamelijk via de

huurtoeslag en bereikt wel die groepen die de ondersteuning het hardst nodig hebben om een betaalbare woning te bemachtigen. Hiermee is jaarlijks een bedrag gemoeid van 2 miljard euro. Een minder eenduidig vast te stellen subsidiëring vindt plaats doordat de meeste huurders niet de markthuur betalen, onder meer via de huurregulering en het gematigde huurbeleid van de woningcorporaties. Omdat veel huurders al een zeer hoog bedrag van hun inkomen aan het wonen uitgeven (gemiddeld ongeveer 36%) en maar erg weinig huurders een gering deel van hun inkomen aan het huren uitgeven, zal de werkelijke markthuur vermoedelijk echter niet heel veel van het huidige huurniveau afwijken. Deze constatering wordt bevestigd door het feit dat de huurprijs in de particuliere huursector momenteel onder druk staat en er in het geliberaliseerde deel van de huursector sprake is van leegstand. Deze leegstand is zelfs een probleem voor de verhuurders in de regio Amsterdam, waar de woningmarkt zwaar overspannen is. Huurwoningbemiddelaar Direct Wonen berekende in dit kader dat de gemiddelde huurprijs van woningen in Nederland in de periode van december 2008 tot december 2009 met 9,9% is gedaald. Vooral de huren van woningen met een huurprijs van boven de 800 euro zijn volgens Direct Wonen ingezakt. De mogelijke extra inkomsten komen bovendien niet bij het rijk, maar bij de verhuurders terecht. Als schatting van de indirecte subsidie zouden we een bedrag van tussen de 2 en 5 miljard euro kunnen aanhouden. Huur- en koopsector samengevoegd, levert dan al snel een bedrag van minimaal 20 miljard euro op.

Corporaties nemen speciale positie in heroverwegingen in. In het kader van de heroverwegingen zal de toekomstige positie van de corporaties veel aandacht krijgen. Hiervoor zijn twee redenen te noemen. Als eerste bestaat bij veel landelijke politici het idee dat de corporaties over aanzienlijke vermogens beschikken die bovendien op een weinig efficiënte wijze worden ingezet (denk hierbij aan de sterk

gestegen bedrijfslasten over de afgelopen jaren, de verliesgevende "commerciële activiteiten" en aan de, in vergelijking met de publieke sector, hoge salarissen die aan de bestuurders verstrekt worden). De tweede reden is dat de opbrengsten van mogelijke huurverhogingen direct bij de verhuurders neerslaan en niet richting de staatskas vloeien. In dit kader wordt al gesproken over een tweede bruteringsoperatie. De extra huurinkomsten van de verhuurders kunnen dan worden ingezet om de uitgaven aan huurtoeslag door de rijksoverheid te bekostigen. Bijkomend voordeel voor de corporaties is dan dat hun onafhankelijkheid van de rijksoverheid verder toeneemt. Op het eerste gezicht lijkt zich hier dus een win-win situatie aan te dienen.

Toch zijn er twee overwegingen die een dergelijke uitruil minder aantrekkelijk maken. Als eerste wordt de rekening in een dergelijk scenario eenzijdig bij de huurders met een laag inkomen neergelegd. Ruim driekwart van de huurders verdient immers minder dan het modale inkomen en is, zoals hierboven al aangeven, het aantal huurders met een lage woonquote zeer bescheiden. Ook de onlangs door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid nog voorgestelde bestrijding van de "scheefheid" in de woonruimteverdeling als oplossing van de woonproblematiek, lijkt weinig soelaas te bieden. Zo merkte minister Van der Laan in zijn brief van 15 december over het staatssteundossier woningcorporaties op dat het scheefwonen in de goedkoopste woningen, gedefinieerd als huren van een woning met een huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens van de huurtoeslag (ongeveer 375 euro), door een huishouden met een inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens (ongeveer 33.000 euro) geen omvangrijk probleem is en tussen 2002 en 2006 in omvang is afgenomen van 6% naar 4%. Bovendien is dit fenomeen bij veel huurders veelal van korte duur. Na een inkomensstijging volgt in het algemeen al snel een verdere stap in de woningmarktcarrière. Een tweede nadeel van een dergelijke uitruil is dat weliswaar de vermogens van de sociale verhuurders robuust te noemen zijn, maar hun jaarlijkse kasstromen daar schril tegen afsteken en de komende jaren verder zullen teruglopen. Zoals onlangs de Amsterdamse woningcorporatie De Key al besloot, zullen veel corporaties de komende tijd noodgedwongen hun investeringsprogramma's benedenwaarts bijstellen en zal een aantal van hen de komende jaren met meer dan gemiddelde belangstelling door het Centraal Fonds (CFV) en het Waarborg Fonds Sociale Woningbouw (WSW) worden gevolgd. Zo becijferde het WSW dat in 2008 een derde van de corporaties meer geld uitgeeft dan dat zij jaarlijks binnen krijgen en dat de ruim 400 corporaties gezamenlijk een verlies leden van 573 miljoen euro.



Dit terwijl in 2007 nog een winst behaald werd van ruim 800 miljoen euro. Door kostenstijgingen, belastingen, en vooral een sterk tegenvallend verkoopprogramma in zowel de nieuwbouw als de bestaande woningvoorraad en soms te ambitieuze doelstellingen zullen vermoedelijk veel corporaties de komende paar jaar met liquiditeitsproblemen te maken gaan krijgen. Naast het benedenwaarts aanpassen van de ambities, kan alleen een intensivering van het verkoopprogramma enig soelaas bieden. De vraag is echter of dat gezien de marktomstandigheden de komende paar jaren mogelijk en ook gewenst is. Zoals de ervaringen uit Engeland ons uit de jaren tachtig en negentig leren, kan het tafelzilver maar eenmaal worden verkocht en soms ook tot onaangename verrassingen leiden (kopers met een laag inkomen die in betalingsproblemen komen en het ontstaan van onderhoudsproblemen). Ook zal het in de huidige marktomstandigheden vermoedelijk al een brug te ver zijn om de bestaande verkoopprogramma's te realiseren. Alleen de verkoop van sociale huurwoningen aan beleggers zou in dit kader wellicht een oplossing kunnen bieden.

Omvangrijke subsidiëring levert onvoldoende rendement Nu zou een jaarlijkse subsidiering van rond de 20 miljard euro wellicht nog te rechtvaardigen zijn, wanneer hiermee een goed functionerende woningmarkt wordt gecreëerd. Niets is echter minder waar. Al gedurende vele jaren is er sprake van uiterst povere prestaties. In haar in 2007 verschenen advies "Tijd voor keuzes; perspectief op een woningmarkt in balans" concludeert de VROMraad (adviesorgaan van het Ministerie van VROM) dat de woningmarkt volledig uit balans is. Zo is ondanks een verdubbeling van de koopprijzen in de afgelopen 8 jaar, de woningbouwproductie sterk teruggelopen, is de (koop)woningmarkt ontoegankelijk geworden voor starters, is het woningtekort opgelopen, hebben ouderen problemen met het vinden van geschikte woonruimte en komt de stedelijke vernieuwing maar moeizaam op gang. Voor een belangrijk deel kunnen deze problemen worden verklaard door een contraproductief overheidsbeleid. De overheid stimuleert via een bonte subsidiecarroussel de vraagzijde van de woningmarkt, waardoor onder andere de prijzen van bestaande koopwoningen geëxplodeerd zijn. Zoals in veel andere Europese landen het geval is, concentreert de overheid zich hierbij niet op de zwakste groepen op de woningmarkt en vergroot zij de reeds aanwezige inkomens- en vermogensverschillen.

Naast de eenzijdige stimulering van de vraagzijde, werpt de overheid aan de aanbodzijde van de woningmarkt diverse belemmeringen op. Dit gebeurt via het ruimtelijke ordeningsbeleid, de bestuurlijke organisatie en de bouwregel-

geving. Het resultaat van deze marktinterventie is dat de gestelde beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd worden en grote groepen burgers niet in staat zijn om op eigen kracht betaalbare woonruimte te bemachtigen.

Deze constatering is afkomstig uit 2007, nog voordat de recessie Nederland in zijn greep kreeg. Sindsdien is de afzet van nieuwe koopwoningen vrijwel stil komen te vallen, is het aantal verkopen van bestaande woningen met bijna 40% teruggelopen, is er voor het eerst sinds 1978 weer sprake van een prijsdaling van bestaande koopwoningen (ongeveer 5,6%) en is de wachttijd in de sociale huursector verder opgelopen. Als belangrijkste oorzaak van deze problematiek in vooral de koopsector, kan enerzijds het gebrek aan vertrouwen genoemd worden en anderzijds het strenger toepassen van de leningsvoorwaarden door de kredietverschaffers. Het aanbod van koopwoningen is immers toegenomen, de prijzen zijn gedaald, de rente is nog betrekkelijk laag en de koopkracht is gestegen. Kortom, de betaalbaarheid is duidelijk toegenomen. Het afgenomen vertrouwen heeft zowel betrekking op de onzekere economische toekomst (ontwikkelt de economie zich via een V, W, L of U vorm?) als op de onduidelijkheid over de toekomstige hervormingen van de woningmarkt. De laatste jaren geven Nederlanders steevast in enquêtes aan dat zij verwachten dat aan het huidige systeem van fiscale ondersteuning de komende jaren een einde zal komen. Dit ondanks het feit dat de Haagse politici dit onderwerp nauwelijks durven aan te roeren. Niemand weet echter wanneer en hoe deze hervorming zal uitpakken. Naast het gebrek aan vertrouwen, passen banken de laatste twee jaar ook de met het ministerie van Financiën overeengekomen normen stringenter toe. Zo werd in het verleden nog al eens de overeengekomen norm dat huishoudens maximaal 4,5 maal hun bruto jaarinkomen mogen lenen losgelaten en wordt aan personen zonder vast dienstverband vaker een hypothecaire lening geweigerd. Vooral de zelfstandigen zonder personeel hebben last van deze strikte toepassing van de normen. Door de intermediaire organisaties wordt ingeschat dat ongeveer 25% van de kredietaanvragers last hebben van dit aangescherpte beleid.

Crisismaatregelen

Tegen deze achtergrond is voor de korte termijn een bezuiniging van 2,5 miljard in het woondomein zo ongeveer de slechts denkbare optie. De woningmarkt zal nog verder in het slop raken met allerlei akelige effecten voor individuele consumenten als wel voor de macro economie (verder oplopende werkloosheid en bedrijfssluitingen in de bouw en belastingderving voor gemeenten en rijk) tot gevolg. Verstandiger is het om nu maatregelen te nemen die het

vertrouwen van de consument in de woningmarkt herwinnen maar die wel passen in een lange termijn hervorming van de woningmarkt. Hierbij kan voor de korte termijn gedacht worden aan het wegnemen van risico's en het bieden van garanties (onder andere op het niet verkopen van de bestaande woning bij de aankoop van een nieuwe woning) en aan de bevordering van de doorstroming. Al direct zou de overdrachtsbelasting (ook wel aangeduid met de term verhuisbelasting) kunnen worden verlaagd of afgeschaft. De kosten hiervoor kunnen eenvoudig worden gevonden via een eerste beperking van de ruimhartige fiscale subsidiering van de eigen woning (via beperking van de hypotheekrenteaftrek of verhoging van het huurwaardeforfait).

Naar een lange termijn visie op de woningmarkt

Naast deze korte termijn maatregelen die gericht zijn op het herstel van de huidige crisis op de woningmarkt, zou de overheid in 2010 en 2011 een heldere visie voor een structurele hervorming van de woningmarkt kunnen opstellen, waarbij zowel de huur- als de koopsector wordt betrokken. Hierbij is het van belang te beseffen dat de oude verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt van voor de crisis, na de crisis niet onverkort zullen terugkeren. Er zijn ontwikkelingen gaande/aanstaande die maken dat de toekomstige woningmarkt anders zal functioneren.

Zo is er in demografische zin landelijk sprake van een verdere huishoudenstoename, maar zal in de periferie van Nederland het aantal huishoudens en dus de woningbehoefte afnemen. In ruimtelijke zin zal dit tot grote verschillen en spanningen tussen regio's leiden. In economisch perspectief zal het perspectief van een voortdurende waardestijging tot het verleden gaan behoren. Het zal veel lastiger worden om een uitgave in het heden te betalen met een verwachte waardeopbrengst van morgen.

Dit vraagt om een fundamentele herbezinning van veel huidige financieringsconstructies. Ten slotte doen zich ook een aantal sociaal-culturele trends voor, zoals de vraag naar tijdelijk wonen en meerhuizigheid, het wonen met gelijkgestemden en de verdienstelijking van het wonen (zie hier voor het VROMraad advies Wonen in Ruimte en Tijd uit 2009). Mocht het huidige kabinet de zittingstermijn volmaken, dan kan een nieuw kabinet de ontwikkelde plannen definitief vaststellen. Hierdoor wordt de meerjarige onzekerheid bij consumenten weggenomen. Kern van deze hervorming zal moeten zijn dat aan de vraagzijde de subsidies sterk worden afgebouwd en na aftrek van de benodigde bezuinigingen de resterende subsidies veel doelmatiger worden ingezet.

Hierbij kan gedacht worden aan ondersteuning van lage- en midden inkomensgroepen, aan de stedelijke herstructurering en aan de ondersteuning van eigenaar-bewoners die in onder andere de krimpgebieden in financiële problemen komen.

Aan de aanbodzijde kan de verstikkende regelgeving kritisch tegen het licht worden gehouden en kunnen er voldoende bouwfronten geopend worden. Gezien de belangen en de impact spreekt het voor zich dat deze transformatie een lange tijdshorizon van vermoedelijk 15 tot 20 jaar zal kennen. Bij de uitwerking van deze lange termijn visie wordt de regering geholpen door tal van adviesorganen die de komende maanden met plannen voor een structurele hervorming van de woningmarkt zullen komen of deze recent hebben uitgebracht (onder andere de VROMraad, EIB, CPB, De Vernieuwde Stad en de SER).

Aan een gebrek aan ideeën en oplossingen zal het niet liggen. Wel zal er politieke moed en daadkracht benodigd zijn. ■

[1] Peter Boelhouwer is Hoogleraar Huisvestingssystemen aan de Technische Universiteit Delft