

# Bewoner versus woningmarkt

Bewoner verliest grip op de woningmarkt, de woningmarkt verloor haar grip op de bewoner

Sake Zijlstra

**Ontegengesteld kent de woningmarkt problemen. Sommige groepen hebben daar meer last van dan anderen en dit nummer van het VHV Bulletin richt zich voornamelijk op de starters. Voor bepaalde problemen wordt gezocht naar oplossingen en het besef dat de nood hoog is, lijkt inmiddels gemeengoed te zijn worden. De problemen van verschillende groepen hebben geleid tot beleidsvoorstellen waarvan inmiddels enkele geheel of gedeeltelijk ingevoerd zijn. In dit artikel wil ik stilstaan bij de mogelijke effecten van dat beleid gezien vanuit de bewoners. Hiervoor ga ik in dit artikel uit van enkele problemen op de woningmarkt, niet alle, en plaats recente beleidsingrepen in het kader van de geselecteerde problemen. De ingevoerde en eerder voorgestelde, of nog niet ingevoerde maatregelen worden besproken vanuit de positie van de bewoner, zo u wilt de consument of burger. Vanuit zijn perspectief duid ik de beleidsingrepen aan en ga ik de gevolgen na. Het doel is de beleidsingrepen te evalueren naar effecten op de basiscriteria van de volkshuisvesting en daarmee het effect te duiden op de positie van de individuele actor op de woningmarkt. In het slot van het artikel wordt voorzichtig gesuggereerd dat het denken vanuit de 'klant' bij zou kunnen dragen aan het tot stand komen van eenduidig woningmarktbeleid.**

## Signaleringen ten aanzien van de positie van het individu

Reeds lange tijd wordt opgemerkt dat de positie van de woonconsument zwak is, zowel die van het individu als van het georganiseerd orgaan. De roep om de positie te versterken, zowel van die individuele consument als die van de georganiseerde consument, te versterken heeft geresulteerd in een beleid dat de positie van beide beoogde te versterken. Die versterking van de positie van de bewoner begon met de Woningwet, kreeg zijn weerslag in het huur- en prijsbeleid middels regels over contracteren en beprijzen van woonruimte en later in het BBSH en de Overlegwet. Al deze regels beogen de positie van met name het (georganiseerde) individu ten opzichte van de organisatie die woningen verhuurt te versterken en haar te beschermen tegen de monopolistische positie die corporaties gezegd worden te hebben.

Die positie wordt door enkele voortdurende tekortkomingen van de markt ingeperkt. Ten eerste de hoeveelheid: schaarste is een niet aflatend probleem al zijn er inmiddels (zeer) grote regionale verschillen waarneembaar. De omvang van het aanbod ten opzichte van de vraag wordt ook wel geduid als 'beschikbaarheid'. Ten tweede de prijs: het tot stand komen van de prijs op de verschillende segmenten van de vastgoedmarkt lijkt de relatie te missen met enerzijds de bouwrijpheid van het vastgoed (dit gaat op voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw, vooral in de koopsector), de exploitatie van het vastgoed (dit gaat vooral op voor de sociale verhuur waarbij de exploitatie niet dekkend kan zijn voor nieuwbouw en voor renovatie) en de boekwaarde van het vastgoed (dit gaat bijvoorbeeld op voor de waardering van leegstaande kantoren).

De prijs van woningen in relatie tot het inkomen wordt geduid als de 'betaalbaarheid'. In het licht van de vastgoedbubbel zou het prettig zijn als er tenminste een betrouwbare grondslag zou zijn. Ten derde kan het toegang krijgen tot de woningmarkt gezien worden als knelpunt. Dit wordt geduid met de 'toegankelijkheid'. De toegankelijkheid wordt bepaald door allocatiemechanismen, toewijzingscriteria, maar ook door de informatievoorziening. De woningmarkt kenmerkt zich door zijn hoge mate van heterogeniteit (geen woning is gelijk), de lokaliteit (deelmarkten zijn en werken verschillend) en immobiliteit. Als klap op de vuurpijl veranderen de spelregels voor toegankelijkheid ook nog eens (voor het afsluiten van een hypotheek bijvoorbeeld, maar ook voor de toewijzing van woningen). Als laatste kan de kwaliteit genoemd worden. Dit is een duidelijk criterium en vormt samen met de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid de vier basiscriteria van huisvesting.

Deze vier criteria en de gesignaleerde problemen op de woningmarkt hangen met elkaar samen. Beleidsregels zoals het huurprijsbeleid beoogt de betaalbaarheid voor de huurder te bewaken, maar zorgt door de daarmee gepaard gaande aftopping van de huurprijzen voor problemen bij de exploitatie voor de verhuurder. Als gevolg daarvan is het voor een woningcorporatie financieel haalbaar ontwikkelen van een woning zo goed als onmogelijk geworden een woning financieel haalbaar te ontwikkelen en wordt daarmee de beschikbaarheid belemmerd. De wisselwerking tussen problemen, beleidsmaatregelen die gericht zijn op het oplossen van een bepaald probleem en het effect op de vier criteria, noopt tot een doordachte aanpak van de woningmarkt. Voor de evaluatie van de effecten op de positie van de



bewoners, gezien vanuit de vier criteria, beperkt dit artikel zich tot de inkomensafhankelijke huurverhoging, de verhuurdersheffing en wordt kort stilgestaan bij het eerder voorgestelde kooprecht en de WOZ-afhankelijke huurprijs.

### **Inkomensafhankelijke huurverhoging**

De invoering van de inkomensafhankelijke huurverhoging heeft zijn doorgang gevonden en zal 3 'treden' kennen. Het eerste inkomensniveau is tot 33.000 euro. Voor deze groep geldt een huurverhoging die de inflatie volgt plus een opslag. Deze huurverhoging is voor 2013 vastgesteld op 4%. De tweede groep loopt van 33 tot 43.000 euro en gaat 4% plus 0,5% meer betalen. De laatste groep bestaat uit huishoudens met een inkomen boven de 43.000 euro en gaat 6,5% procent meer betalen. De omvang van de verschillende groepen is nog niet eenduidig vastgesteld en plaatst gemeenten, belastingdienst en corporaties bij de uitvoering van het beleid voor lastige keuzes met een ingewikkelde uitruil van gegevens. Deze zal ertoe leiden dat niet alle corporaties het beleid zullen volgen. Hierop staat overigens (nog) geen penalty. Dit in tegenstelling tot het toewijzingsbeleid (in lijn met de EU beslissing) waarbij het Rijk kan ingrijpen in het geval afgeweken wordt of de 'vrije beleidsruimte' van 10% wordt overschreden (ex ultimo het bestuur kan overnemen). Verwacht kan worden dat met het vooruitzicht op de verhuurdersheffing de meeste corporaties wel over zullen (moeten) gaan tot het inkomensafhankelijke verhogen van de huurprijs.

Het effect van de inkomensafhankelijke huurverhoging zal zijn dat de huurprijs voor inkomens boven de 33.000 euro jaarlijks zal opschuiven naar de maximaal redelijke huur en/of de liberaliseringsgrens. Vanuit de zittende bewoner gezien betekent dit dat de betaalbaarheid jaarlijks terugloopt. Tegelijkertijd betekent het dat wanneer een verhuizing overwogen gaat worden, toegang tot de sociale sector onmogelijk is. De inkomensgrens van 33.000 euro is immers tevens de toewijzingsgrens voor de sociale sector, al mag een corporatie daar in 10% van de toewijzingen van afwijken. De alternatieven liggen echter niet voor het oprapen.

Sinds de crisis is de hypotheekverstrekking aan banden gelegd. Zowel de maximale hypotheek in relatie tot het inkomen, als de garantiestelling (NHG) en de voorwaarden met betrekking tot de zekerheid van het inkomen zijn aangescherpt. In feite betekent het dat de toegankelijkheid van de gehele woningmarkt voor de huishoudens met een inkomen vanaf 33.000 euro sterk beperkt is. De beschikbaarheid van het aanbod voor de groep boven de 33.000 euro is daarbij beperkt. Zij mogen, aannemende dat zij in aanmerking komen voor een hypotheek, tot maximaal 4,5 maal hun inkomen lenen en kunnen daarmee een woning van nog geen 150.000 euro kopen. Deze woningen zijn

schaars, liggen vaak in minder gewilde gebieden en zijn doorgaans van lage kwaliteit. Als gevolg daarvan moeten huishoudens, die nu in een sociale huurwoning zitten en meer dan 33.000 euro verdienen, vooral hopen dat de corporatie er voor kiest niet boven de liberalisatiegrens uit te willen komen of dat de huurprijs al nabij maximaal redelijk ligt.

Vanuit de bewoner kan geconcludeerd worden dat hij/zij op alle vier de fronten nadeel zal ondervinden en dat van het gewenste 'doorstromingseffect', dat aangevoerd is om de maatregel in te voeren, waarschijnlijk niet veel terecht zal komen. Het effect zal zijn dat de beschikbaarheid verder onder druk komt te staan, waardoor corporaties verder belemmerd worden om eventueel vrijgekomen woningen over te hevelen naar het geliberaliseerde segment. Hierbij kan opgemerkt worden dat zolang het Woningwaarderingstelsel van toepassing is, de inkomensafhankelijke huurverhoging een zeer tijdelijk effect zal hebben. Met een gemiddelde van 70% van de maximale huurprijs zullen de meeste woningen die bewoond worden door huishoudens met een inkomen boven 33.000, binnen 5 jaar aan hun huurprijstop zitten.

### **Verhuurdersheffing**

De invoering van de verhuurdersheffing is vertraagd, maar zal naar verwachting wel ingevoerd gaan worden. Het betekent een in de tijd groeiend beslag op de lopende rekening van de corporaties dat, volgens de minister, volledig betaald zou moeten worden uit de toegestane huurverhogingen. Of dit tot de mogelijkheden behoort, valt te bezien en is niet onomstreden. Voor de evaluatie wordt ervan uitgegaan dat de heffing in principe wel betaald kan worden: dat corporaties dus niet failliet zullen gaan en dat zij in hun beleid moeten kiezen om te verdienen en te besparen waar het kan.

Het effect op de betaalbaarheid zal zich gaan uiten in de benadering van de maximale huurprijs. Bij elke verhuizing zullen woningcorporaties de huurprijs harmoniseren en dus dichterbij naar dit maximum trekken (mogelijk ineens). De betaalbaarheid, die overigens voor een deel ook bepaald wordt door de huurtoeslag, komt daarmee in het geding en zal een duidelijk effect hebben op het zoekgedrag van bewoners. Een mogelijk effect is dat lagere inkomens zich sterker zullen (moeten) concentreren dan nu al het geval is. Corporaties kunnen ook gaan overwegen, waar de maximale huurprijs dat toelaat, woningen over te hevelen naar het geliberaliseerde segment. Beide beslissingen hebben voor de bewoner effect op de betaalbaarheid en de beschikbaarheid. Een effect op de toegankelijkheid hangt af van de toewijzingscriteria die gehanteerd worden. Deze verschillen per regio en soms per corporatie, maar zijn daarbij gebonden aan de 33.000 euro-grens. Een

direct effect van de verhuurdersheffing ligt niet voor de hand, maar een effect kan zijn dat corporaties vaker verkoop zullen overwegen na een huuropzegging. Dit heeft naast een toegankelijkheidseffect ook effect op de beschikbaarheid. Het effect op de kwaliteit ligt voor de hand en kan in een gevaarlijke spiraal terecht komen. Wanneer corporaties besluiten te bezuinigen op onderhoud en renovatie, zal dit effect het sterkst merkbaar zijn in de reeds zwakke delen van de portfolio. Het zijn ook die delen die goedkoop zijn en zullen blijven. De betaalbaarheid komt dit in principe ten goede maar deze kan onder druk komen te staan door een toenemende vraagdruk.

Vanuit de bewoner gezien is het te hopen dat de verhuurdersheffing uiteindelijk niet, of in afgezwakte mate ingevoerd zal worden. De effecten hiervan kunnen desastreus zijn, vooral op de kwaliteit in relatie tot de betaalbaarheid. Hierbij kan gelukkig opgemerkt worden dat de gemiddelde mutatiegraad in de sociale sector dusdanig laag is, en vooral tot stand komt in veelal dezelfde woningen, dat het effect van de prijsstijgingen gedempt op zal treden. Echter, voor elke woning die beschikbaar komt geldt deze natuurlijk wel. Het stelt de corporaties voor een nog groter dilemma: het vergroten van de huurinkomsten om de heffing te betalen zal uiterst moeizaam gaan. Ze zullen dus genooddaakt zijn om inkomensafhankelijke huurverhoging door te voeren, te bezuinigen op onderhoud en renovatie, de nieuwbouw te bevroren en bezit af te stoten. Maatregelen die stuk voor stuk de kwaliteit, beschikbaarheid en toegankelijkheid direct zullen beïnvloeden en in tweede instantie ook weer de betaalbaarheid.

### Kooprecht en WOZ-huren

Als korte uitstap worden twee (voorlopig) gesneuvelde voorgestelde maatregelen besproken. Het voorstel om de huren afhankelijk te maken van de WOZ-waarde is er niet doorgekomen, maar naar een alternatieve huurprijsstelling dan de WWS-waardering wordt nog gezocht. Het grote nadeel van de WOZ-waardering voor de huurders zit erin dat het de betaalbaarheid ineens beïnvloed zou worden. Ten tweede zou de zekerheid vervallen, zoals deze met de aan inflatie gekoppelde huurprijsstijging (zelfs in geval van inkomensafhankelijke huurverhoging) bestond. Meerdere problemen dienen zich aan met de WOZ-waardering van verhuurd vastgoed. Is de waardering wel betrouwbaar? Immers, het vastgoed is niet verhandeld of handelbaar op de koopmarkt. Maar het belangrijkste is de ondoorzichtigheid van de vaststelling van de waarde voor de huurder. Waar in het eerdere WOZ-belastingstelsel de belangen voor huurder en eigenaar nog gelijk waren (waardering zo laag mogelijk ter beperking van het eigenaars- en gebruikersdeel van de belasting), worden de belangen in het geval van een koppeling tegenstrijdig: voor de huurder is een lagere waardering gunstig omdat dit de

huurprijs drukt en voor de verhuurder is een hogere waardering gunstig omdat de huurinkomsten stijgen. Wanneer dit voorstel doorgang had gevonden, was het van belang geweest ook de gebruiker (huurder) inzage te geven in de WOZ-waardering en tevens het recht om deze aan te vechten.

Het kooprecht of de verkoopplicht, voorgesteld om dubieuze redenen als empowerment en spaarzin, is niet bij de formatie van 2012 teruggekomen. Vanuit de beoogde effecten gezien een geluk; deze zouden toch niet gehaald zijn. Nu echter huishoudens met inkomens van boven de 33.000 euro geen plek hebben om naartoe te kunnen (de sociale huursector mogen ze niet in, als ze er al in zitten worden ze eruit verhoogd en de koopsector zit net zo op slot voor hen), zou het kooprecht voor hun geen vreemde optie zijn. Wanneer de overheid werkelijk het eigendom zou willen stimuleren, dan zou 'maatwerk' geboden moeten worden aan de groep die zij nu betichten van oneigenlijk gebruik van de sociale huursector. Door deze huishoudens de mogelijkheid te bieden hun woning te kopen, kan hen de toegang tot een alternatief geboden worden. Mits echter voor deze groep garanties gegeven kunnen worden die breder zijn dan de NHG. Immers, de prijs moet binnen bereik van het inkomen zijn en zou afhankelijk gemaakt kunnen worden van de huurprijs. Op deze wijze wordt de betaalbaarheid vanuit het huishoudboekje gezien gegarandeerd. Maar ook zouden de voorwaarden aan de arbeidsovereenkomst (vast inkomen, meetellen tweede inkomen) voor deze groep versoepeld moeten worden. Hoewel het een maatregel zou zijn die ingrijpt op een kleine groep en niet helpt te komen tot een algemene oplossing van problemen op de woningmarkt, kan zij de groep die boven de 33.000 euro zit wel voorzien van een betaalbaar, beschikbaar en toegankelijk alternatief.

### Naar tussentijdse conclusies

Vanuit de bewoner gezien vraagt de woningmarkt om meer dan alleen bezuinigingsmaatregelen die de staatskas ten goede komen. De vier criteria - betaalbaarheid, toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit - staan bij voortduring onder druk. De vier worden volgens de analyse in dit artikel niet onverdeeld positief beïnvloed. Sterker, op betaalbaarheid en kwaliteit kunnen de effecten desastreus zijn en in een neerwaartse spiraal terecht komen. De toegankelijkheid en beschikbaarheid lopen verder terug wanneer niet breder gekeken wordt naar oplossingen voor de woningmarkt, het financieringsmodel van de sociale sector en de bouw in het algemeen. Bovendien maken de voorgestelde maatregelen, het er voor de zittende en toekomstige bewonersde zittende als toekomstige, niet overzichtelijker op. Tot welke doelgroep behoor ik, welke regels gelden er voor mij in welke gevallen en waar kan ik terecht?



De doelgroep die werkelijk in de knel komt zijn inderdaad de starters. Maar deze doelgroep moet op basis van de analyse in dit artikel wel breder opgevat worden dan alleen de mensen die voor het eerst zelfstandig gaan wonen. Het zijn ook al die mensen, die weer op zoek gaan naar een woning vanuit de sociale huursector: laten we hen respectievelijk de koopstarters en 'liberale huurstarters' noemen. Het is ook die groep, alle starters op de koopwoningmarkt, die geconfronteerd wordt met een verdere inperking van de hypotheekrenteaftrek. Het is die groep die ook

'verplicht' wordt te kopen in een neerwaartse markt. Uiteindelijk is het ook diezelfde groep, die straks achterblijft met een onverkoopbaar huis – dat later niet meer als aanvulling op het pensioen gebruikt kan worden. De woningmarkt, de ingevoerde en voorgestelde maatregelen schuiven daarmee het probleem vooruit zonder waarlijk richting oplossingen te komen. Liever niet lijmen met een maatwerk kooprecht, maar gedetailleerd zoeken naar een gehele herziening van het scala aan regels en limieten geldend op de woningmarkt.