

Het beleid in de koopsector verleden, heden, toekomst

*Johan Conijn
Martijn Dröes
Jan Rouwendal
Frans Schilder
Paul de Vries*

**Paper 2017-02
Maart 2017**



Het beleid in de koopsector verleden, heden, toekomst

*Johan Conijn
Martijn Dröes
Jan Rouwendal
Frans Schilder
Paul de Vries*

ASRE research papers ISSN 1878-4607

*ASRE Research Center | Amsterdam School of Real Estate | Postbus 140 | 1000 AC
Amsterdam | T 020 – 668 1129 | F 020 – 668 0361 | research@asre.nl*

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
2 Het beleid van Blok in de koopsector	5
2.1 De voornemens	5
2.1.1 Het voorwerk	5
2.1.2 Regeerakkoord en Woonakkoord	6
2.1.3 Verdere beleidsdoelstellingen	7
2.2 Een beoordeling	8
2.2.1 Transacties en koopprijzen	8
2.2.2 Positie van koopstarters	10
2.2.3 De hypothecaire schuld	11
2.2.4 Markt voor woninghypotheken	13
2.2.5 Investerings	15
2.2.6 Energetische kwaliteit	16
2.3 Tot slot	17
3 Recente rapporten en adviezen	19
3.1 Integrale hervormingen	19
3.2 Gedeeltelijke hervormingen	24
3.3 Concluderend	26
4 Verkiezingsprogramma's en de woningmarkt	27
4.1 Regeren doe je niet alleen: hervormen of de status quo?	27
4.2 Breder Europees politiek kader	31
4.3 Conclusie	32
5 Mogelijke opties voor de toekomst	33
5.1 Opties voor een evenwichtiger woningmarkt	33
5.1.1 Huur als alternatief voor koop	33
5.1.2 Verdere versoering hypotheekrenteaftrek	34
5.1.3 Beperking totale hypotheekschuld	35
5.1.4 De eigen woning in box 3	36
5.1.5 Flexibiliteit in het aanbod	37
5.1.6 Weg met de overdrachtsbelasting	38
5.1.7 De eigen woning en het pensioen	39
5.2 Het lange termijn perspectief	39
5.2.1 En dan nog...	40
Literatuur	41
Bijlage: Veranderende hypotheekvoorwaarden	45

Samenvatting

De afgelopen jaren is de hervorming van de woningmarkt ter hand genomen. Dit heeft ook zijn uitwerking gekregen in de koopsector. Bezien we de verkiezingsprogramma's dan mag verwacht worden dat ook een nieuw kabinet verdere stappen zal zetten naar een beter functionerende woningmarkt. In dit rapport geven we een beeld van het recente *verleden* op basis van een evaluatie van het beleid van minister Blok, van het *heden* langs de lijnen van de verkiezingsprogramma's en wat de *toekomst* betreft geven we onze eigen visie over de gewenste, verdere hervorming van de koopwoningmarkt.

Het beleid van minister Blok met betrekking tot de koopsector was deels succesvol en is deel mislukt.

De successen zijn:

- De aanpassingen in het fiscale regime voor de eigenaar-bewoners, die overigens met Lenteakkoord in het voorjaar van 2012 al waren besloten, zijn probleemloos gerealiseerd. De waarschuwingen dat de fiscale versobering pas na het herstel van de woningmarkt, doorgevoerd zou moeten worden, zijn in de wind geslagen. Terecht. Vrij snel nadat het wetgevingstraject was afgerond zette het herstel van de koopwoningmarkt in en het is tot op de dag van vandaag doorgegaan.
- De hypothecaire kredietverlening is aan banden gelegd via de geleidelijke verlaging van de 'loan-to-value' tot 100% en een striktere handhaving van de 'loan-to-income' op basis van de NIBUD-normering. Hiermee is een belangrijke oorzaak voor de periodieke zeepbellen op de Nederlandse koopwoningmarkt weggenomen. Voor de koopstarter hebben deze maatregelen, tot op heden per saldo niet geleid tot een verslechterde toegankelijkheid tot de koopwoningmarkt, met dank aan de gedaalde koopprijzen en de gedaalde rente. Verder laten de forse koopprijsstijgingen zien dat de verkrapping in de hypotheekverstrekking het herstel van de koopwoningmarkt niet heeft geschaad. In tegendeel. Daarmee is voorkomen dat de prijsstijgingen nog hoger zouden zijn geweest met het risico van een nieuwe zeepbel.

Er zijn ook mislukkingen geweest:

- In het Woonakkoord zijn afspraken gemaakt voor een investeringsstimulans. Daar is weinig van terecht gekomen. De stimuleringsmaatregelen waren beperkt. Belangrijker was echter dat de verhuurderheffing is ingevoerd in 2013 en juist heeft bijgedragen aan een forse, verdere daling van de investeringen in huurwoningen door woningcorporaties. Dat was een ongelukkige samenloop van omstandigheden omdat de investeringen in koopwoningen ook al waren gedaald. De bouwmarkt is daardoor door een onnodig diep dal gegaan.
- Verder is er weinig terecht gekomen van de verbetering van de energetische kwaliteit van de koopwoning. Er is, ook via het Woonakkoord, wel extra geld ter beschikking gesteld. Hiermee is het revolverend Nationaal Energiebespaarfonds opgericht om goedkope leningen te verstrekken. Dit fonds is nog geen succes geworden. Of de intensivering van dit beleid begin 2016 positieve effecten oplevert, moet nog worden afgewacht. In ieder geval blijkt uit het overzicht van de Nationale Energieverkenning 2016 dat de gewenste versnelling van energiebesparing van eigenaar-bewoners niet is gerealiseerd.

Bij de meeste partijen komt een verdere hervorming van de koopsector terug. Een uitzondering hierop is onder meer de VVD. Deze partij kiest voor de status quo. Het CDA is de partij die gematigde hervormingen bepleit. Het CDA gaat met name in op de positie van de starters. Er dienen faciliteiten te komen dat koopstarters gemakkelijker kunnen toetreden, zoals startersleningen, het verruimen van belastingvrij schenken en fiscaal gestimuleerd Bouwsparen. Forse hervormingen in de koopsector komen voor in de verkiezingsprogramma's van D66, GroenLinks, en in mindere mate CU. Het gaat dan met name om een versnelde afbouw van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Opmerkelijk is dat geen van de partijen zich voorstander betoont van een verdere verlaging van de 'loan-to-value' na 2018 en/of een verdere aanscherping van de 'loan-to-income'. Terwijl onder meer vanuit buitenlandse instellingen, maar ook door het Financieel Stabiliteitscomité, gepleit wordt om de hypotheekverstrekking verder te beperken, vindt dit bij de Nederlandse politiek geen weerklank. In de verkiezingsprogramma's is geen consensus te vinden over de hervorming in de koopsector. Een beleidsmix van enerzijds verdere vermindering van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente en anderzijds aanvullend beleid via maatwerk voor specifieke doelgroepen, zoals starters, zzp'ers en ouderen, is een plausibele uitkomst van de komende coalitiebesprekingen.

Het bereiken van een evenwichtige woningmarkt vergt een lange adem en zo'n woningmarkt is niet van de ene op de andere dag te realiseren. Een evenwichtige woningmarkt vereist onder meer dat:

- voor alle inkomensgroepen de keuze tussen koop en huur mogelijk is en niet wordt beïnvloed door overheidsbeleid; hiervoor is met name een grotere omvang van het middensegment in de huursector nodig;
- de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente geleidelijk wordt verminderd; daar is nu met de lage hypotheekrente volop de gelegenheid aanwezig die benut zou moeten worden;
- verhuizen niet belemmerd wordt omdat via verhuizingen de woonwensen beter gerealiseerd kunnen worden; volledige afschaffing van de overdrachtsbelasting is dan ook gewenst;
- een aanmerkelijk grotere flexibiliteit bij het aanbod van nieuwe huurwoningen wordt gerealiseerd; dit bevordert de stabiliteit van de woningmarkt; een herbezinning van het ruimtelijk ordeningsbeleid is op zijn plaats.

Tot slot staat hoog op de prioriteitenlijst de verduurzaming van de woningvoorraad en daarmee dus ook de koopsector. De afgelopen vier jaar zijn verloren jaren geweest. Ook in de koopsector zijn verdergaande en minder vrijblijvende maatregelen nodig om de klimaatdoelstellingen te realiseren.

Ook voor het nieuwe kabinet is er dus nog volop werk te doen op de woningmarkt. Het werk is niet af.

1 Inleiding

De regeerperiode van het kabinet Rutte II loopt ten einde en daarmee ook het ministerschap van Stef Blok. Het is daarom een goed moment om terug, maar ook vooruit te kijken. De woningmarkt was één van de hervormingsdossiers. De basis voor deze hervorming was al eerder gelegd met een lange reeks van onderzoeken en adviezen in de periode 2006 – 2012. Er was een brede consensus ontstaan dat de omvangrijke subsidiëring, in de koopsector via het fiscale beleid, en in de huursector met name via een niet-marktconform huurniveau, niet alleen veel geld kostte, maar ook erg verstorend werkte voor een goed functionerende woningmarkt. Minder subsidiëring en meer marktconformiteit was het adagium aan het begin van het kabinet Rutte II.

Dit rapport richt zich op de koopsector. We geven in het volgende hoofdstuk eerst een overzicht van het beleid van Blok in de koopsector. Hij startte met een koopwoningmarkt die zich in een crisis bevond. Verder had hij ook het hypotheekendossier in zijn portefeuille. Voorts was een impuls voor de investeringen gewenst en diende het tempo van de energetische besparingen te worden verhoogd. Bezien vanuit de eigen doelstellingen en voornemens geven we een beeld van de resultaten van het beleid.

De afgelopen jaren zijn er weer nieuwe analyses, rapporten en adviezen verschenen over het functioneren van de woningmarkt. Deze vormen de opmaat voor nieuwe kabinetsplannen. De belangrijkste rapporten van de afgelopen vier jaar zullen in hoofdstuk drie de revue passeren, waarbij we met name ingaan op de koopsector. Kenmerkend voor sommige van deze rapporten is dat niet meer, zoals eerder wel het geval was, een voorkeursscenario wordt gegeven. Verschillende pakketten maatregelen worden samengesteld en naast elkaar gezet, zonder keuze. Overigens zijn er ook veel andere rapporten en adviezen waarin wel duidelijk kleur wordt bekend.

Een belangrijke basis voor het vervolg op mogelijke verdere hervormingen in de koopsector zou te vinden moeten zijn in de verkiezingsprogramma's en de doorrekeningen daarvan door het Centraal Planbureau. In hoofdstuk vier geven we een overzicht van de plannen die de verschillende partijen hebben. Dat loopt uiteen van forse hervormingen, gematigde hervormingen en stabilisatie. Er is minder consensus over de gewenste maatregelen in de koopsector dan aan de vooravond van kabinet Rutte II. Daarmee is de richting waarin een coalitieakkoord van een volgende kabinet gaat moeilijk te voorspellen.

Tot slot geeft het laatste hoofdstuk van dit rapport onze eigen visie weer. Een goed functionerende woningmarkt, en daarbinnen een goed functionerende koopsector, is voor ons het doel. Fiscale subsidiëring werkt verstorend. Extra belemmeringen om een hypotheek te kunnen sluiten zijn niet gewenst, omdat daarmee de mogelijkheden om tijdens de levenscyclus het consumptiepatroon evenwichtig te spreiden in mindere mate mogelijk zijn. Verder zullen we ook andere aspecten belichten, zoals de veel besproken wens om een samenhang aan te brengen tussen het eigenwoningbezit en de pensioenvoorziening.

2 Het beleid van Blok in de koopsector

2.1 De voornemens

Eind oktober 2012 sloten VVD en PvdA een regeerakkoord “Bruggen slaan”. De woningmarkt was door het voorafgaande kabinet al ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daar startte op 5 november Stef Blok als minister voor Wonen en Rijksdienst.

De woningmarkt was voor het kabinet Rutte II een ‘hervormingsdossier’. Na veel onderzoeksrapporten en adviezen, met name in de periode 2006 – 2012, over het ‘vergeten’ dossier, was voor dit kabinet de hervorming van de woningmarkt een belangrijk speerpunt. De hervorming had zowel op de koop-, als op de huursector betrekking. Deze beoordeling van het beleid van Blok richt zich met name op de koopsector.

2.1.1 Het voorwerk

Als het gaat om de hervorming van de koopsector was er al belangrijk voorwerk gedaan ten tijde van het demissionaire kabinet Rutte I. De Tweede Kamerfracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie hadden, ‘onder stoom en kokend water’ vanwege de begrotingsregels van Brussel, op 26 april 2012 het Lenteakkoord gesloten. In de Voorjaarsnota 2012 zijn de voorgenomen maatregelen verder uitgewerkt. Deze nota bevatte al de belangrijkste maatregelen in de koopsector, die later door Blok zijn overgenomen en uitgevoerd. Het gaat hierbij om de volgende voornemens¹:

- het beperken van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente bij nieuwe leningen tot leningen die volledig en ten minste annuïtair aflossen;
- de afschaffing, voor nieuwe gevallen, van de vrijstelling voor vermogensrendementsheffing op basis van de Kapitaalverzekering eigen woning (KEW)
- de geleidelijke verlaging van de maximale loan-to-value (LTV) van 105% in 2013, tot 100% in 2018; in het voorstel mocht de LTV wel verhoogd worden met duurzame, energiebesparende investeringen;
- het structureel maken van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting voor woningen van 6% naar 2%.

Deze voornemens, behalve de laatste, werden opgenomen in het Belastingplan 2013 dat al bij de Tweede Kamer lag, maar nog niet was aangenomen, toen het kabinet Rutte II aantrad. Daarmee was voor Blok in de koopsector een deel van het werk al gedaan.

¹ Voorjaarsnota 2012, p. 23

2.1.2 Regeerakkoord en Woonakkoord

In het Regeerakkoord was een aparte paragraaf voor de woningmarkt opgenomen met verschillende voorstellen voor de koopsector. Hierbij werd voortgebouwd op de genoemde plannen uit de Voorjaarsnota 2012. Het Regeerakkoord vulde het pakket nog aan met de volgende voornemens:

- de geleidelijke verlaging van het maximale aftrektarief (52%) voor de hypotheekrente met 0,5%-punt tot het tarief van de derde schijf (38%); de opbrengst diende budgettair neutraal teruggesluisd te worden naar de 'getroffen' huishoudens;
- de mogelijkheid om de rente op restschulden gedurende maximaal vijf jaar te kunnen blijven aftrekken;
- uitbreiding van de gunstige leningsfaciliteit voor starters via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn).

Het kabinet Rutte II had geen meerderheid in de Eerste Kamer. Daarmee was Blok voor de uitvoering van alle voorstellen, ook die vanuit de Voorjaarsnota 2012, afhankelijk van andere partijen dan VVD en PvdA. Het overleg om het parlementaire draagvlak te verbreden heeft in februari 2013 geleid tot het Woonakkoord. Het was het eerste akkoord van dit kabinet met D66, ChristenUnie en SGP, die de 'geliefde' oppositie zijn gaan vormen.

In het Woonakkoord worden aanvullende accenten gelegd ten opzichte van het Regeerakkoord. Het pakket voor de woningmarkt bevatte vier pijlers, waarvan er twee (deels) betrekking hadden op de koopsector:

- *Het aanjagen van (duurzame) investeringen*

Een investeringsimpuls voor energiebesparing in de woningbouw van € 600 mln, opgebouwd uit een storting van het Rijk van € 150 mln, aangevuld met € 450 mln middelen vanuit de markt. Dit bedrag diende in een revolverend fonds voor de energiebesparing te worden gestort. Ongeveer de helft was bestemd voor eigenaar-bewoners. Verder was er de verlaging van de BTW op verbouwingen en renovatiewerkzaamheden voor de periode van 1 jaar naar 6%.

- *Meer ruimte voor kopers*

De beperking van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente bij nieuwe leningen tot leningen die in 30 jaar ten minste volledig en annuïtair aflossen, diende gecombineerd te worden met de mogelijkheid om een tweede lening af te sluiten oplopend tot 50% van de waarde van de woning met een maximale looptijd van 35 jaar. De rente op deze tweede lening was niet aftrekbaar. Daarnaast een verhoging van de rijksbijdrage aan de SVn-starterslening van € 20 naar € 50 mln. Voorts een onderzoek of de 'Tijdelijke regeling hypothecair krediet' voldoende ruimte bood aan zzp'ers en andere personen met een flexibel contract, voor hypothecair krediet.

De verdere aanpassingen en aanvullingen van het Regeerakkoord hadden betrekking op de huursector en de corporaties.

2.1.3 Verdere beleidsdoelstellingen

Regerakkoord noch Woonakkoord geven wat betreft de woningmarkt uitgebreid de visie en de doelstellingen van het kabinet-Rutte II weer. Beide documenten gaan met name in op de gewenste maatregelen. Toen Blok bijna een jaar in functie was, heeft hij zijn visie op de woningmarkt in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet². Bij de beoordeling van het beleid van Blok is deze visie ook van belang.

De Hervormingsagenda van het kabinet bestond uit zeven onderdelen, waarvan er twee geheel en twee deels betrekking hadden op de koopsector.

De eerste twee onderdelen voor de koopsector zijn:

- *Een beter werkende koopmarkt: beheersbare schulden en risicoreductie*

Geconstateerd wordt dat ruimhartige hypotheekverstrekking, mede met aflossingsvrije leningen, heeft geleid tot hoge schulden en onverantwoorde risico's. Het beleid is erop gericht de schuldposities te verlagen en daarmee de risico's te verminderen.

- *Een concurrerende en transparante hypotheekmarkt*

Er zijn te weinig aanbieders op de markt van woninghypotheken. Verder wijken de Nederlandse hypotheken, mede door de relatief hoge 'loan-to-value', te veel af van hetgeen in het buitenland gangbaar is. Voor een meer divers aanbod en nieuwe toetreders is meer transparantie nodig.

De twee onderdelen die deels betrekking hebben op de koopsector, zijn de volgende:

- *Ruimte voor investeringen en vraaggericht aanbod*

Door crisis staan de investeringen in de woningmarkt onder druk, terwijl er tegelijkertijd vanwege de groei van het aantal huishoudens sprake is van een structurele investeringsbehoefte. Het kabinet wil investeringsimpuls geven om de gevolgen van de crisis te beperken. Daarnaast streeft het kabinet naar een vraaggerichte en innovatieve bouwsector.

- *Impuls energiebesparing in de gebouwde omgeving*

Energiebesparing is een belangrijke pijler voor duurzame economische groei. De gebouwde omgeving, waaronder de woningen, vormen daarbij een belangrijke sector waar die besparing kan worden gerealiseerd. In de koopsector is hiervoor onder meer een revolverend fonds met laagrente leningen voor eigenaar-bewoners ingesteld.

Ten opzichte van de reeds voorgenomen maatregelen in het Regeer- en Woonakkoord biedt deze Hervormingsagenda niet veel nieuws. Ook de Hervormingsagenda is niet zo zeer een visie, dan wel een andere toelichting op de concrete maatregelen.

² Brief aan de Tweede Kamer, 17 september 2013

2.2 Een beoordeling

De feitelijke ontwikkelingen op de koopwoningmarkt kunnen niet exclusief aan het beleid van minister Blok worden toegeschreven. Het herstel van de economie en het monetaire beleid van de ECB zijn minstens zo belangrijk geweest voor de koopwoningmarkt. Een beoordeling wat de specifieke bijdrage van het beleid van Blok is geweest aan de ontwikkelingen is niet goed mogelijk. Voor een aantal belangrijke beleidsthema's zal beoordeeld worden hoe het feitelijke verloop is geweest, waarbij slechts in beperkte mate een directe relatie kan worden gelegd met het beleid van Blok. Wel kan bij gunstige ontwikkelingen vastgesteld worden dat het beleid van Blok niet belemmerend heeft gewerkt en bij ongunstige ontwikkelingen kan de vraag worden gesteld wat Blok heeft nagelaten om die ontwikkeling te voorkomen.

Het beleid van Blok wordt in principe beoordeeld aan de hand van zijn eigen doelstellingen en voornemens.

2.2.1 Transacties en koopprijzen

De aanpassingen in het fiscale regime voor eigenaar-bewoners vormen een belangrijke bouwsteen uit het Regeerakkoord. De instemming met deze maatregelen door het parlement werd in de Eerste Kamer opgehouden. Zoals aangegeven in het voorafgaande, leidde dit tot het Woonakkoord. Vervolgens stemde begin 2013 ook de Eerste Kamer in met de fiscale beleidsvoornemens van het kabinet Rutte II. Er heeft nog een overgangsregime gegolden tot 1 april 2013. Daarmee waren alle voorgenomen aanpassingen in het fiscale regime voor eigenaar-bewoners gerealiseerd.

De Blok-hypothec

De discussie over de aanpassingen van het fiscale beleid spitste zich toe op de voorwaarde dat de aftrekbaarheid van de hypotheekrente alleen bij nieuwe leningen zou gaan gelden als die in 30 jaar volledig en ten minste annuïtair afgelost zouden worden. De kritiek was dat met name koopstarters door de verplichting tot aflossen hogere uitgaven zouden hebben, waardoor de koopwoningmarkt voor hen minder toegankelijk zou worden.

In het Woonakkoord was het 'compromis' de mogelijkheid om een tweede lening – de Blok-hypothec – af te sluiten, die geleidelijk zou oplopen tot 50% van de waarde van de woning. Door bij te lenen zouden de uitgaven lager zijn. Belangrijk hierbij was dat de rente van deze tweede lening niet aftrekbaar zou zijn. Anders zou de beoogde fiscale besparing niet worden gerealiseerd.

Het was niet verwonderlijk en erg voorspelbaar dat deze Blok-hypothec geen enkele toepassing heeft gekend. Het was in feite een vorm van consumptief krediet. Een fopspeen van Blok? Het was in ieder geval politieke behendigheid om zo de Eerste Kamer mee te krijgen met zijn plannen.

Vooraf was er de nodige kritiek op de snelle invoering van de fiscale maatregelen. 'De crisis op de koopwoningmarkt was nog gaande'. 'Het zou beter zijn om de invoering uit te stellen tot 2015'. 'Het zou leiden tot een verdere verdieping van de crisis'. Het is anders gelopen. Het herstel van de koopwoningmarkt is medio 2013 begonnen, vrij snel nadat de Eerste Kamer akkoord was gegaan met het Woonakkoord. In het begin was het herstel op de koopwoningmarkt aarzelend, om daarna te versnellen. Onderstaande

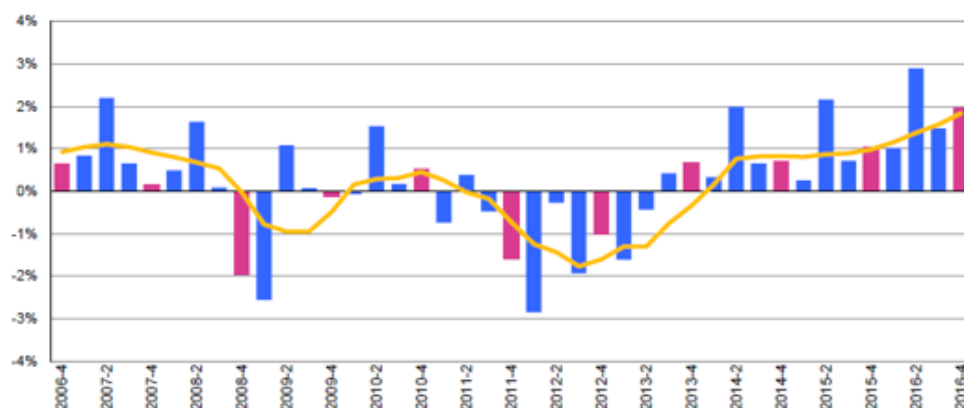
figuren geven een beeld van de ontwikkelingen. Sinds medio 2013 is er sprake van een stijgend verloop in de koopprijzen. In het begin blijft de prijsstijging op jaarbasis nog negatief, vanwege het effect van de eerdere kwartalen. Begin 2014 is de prijsstijging ook op jaarbasis positief. Vervolgens neemt de hoogte van de prijsstijging steeds verder toe. De toename van het aantal transacties is minstens zo spectaculair. Het tweede kwartaal van 2013 vormde het dieptepunt wat betreft het aantal transacties. Nadien is er een zeer sterke toename geweest. Momenteel ligt het niveau van de transacties weer op dat van vóór de crisis.

Verscheidene factoren hebben bijgedragen aan het herstel op de koopwoningmarkt. De belangrijkste daarvan zijn:

- het sterk gedaalde prijsniveau, waardoor koopwoningen ten opzichte van 2008 erg betaalbaar geworden waren;
- het sterk gedaald renteniveau, dat een eveneens heeft bijgedragen aan de betaalbaarheid van koopwoningen;
- het oplopende woningtekort als gevolg van de sterk ingeschatte bouw van nieuwe woningen;
- het economische herstel, met een toegenomen werkgelegenheid en stijgende inkomens;
- het sterk gestegen huurniveau, waardoor huishoudens meer geneigd zijn door te stromen van een huur- naar een koopwoning, resp. niet te willen starten in een huur-, maar wel in een koopwoning.

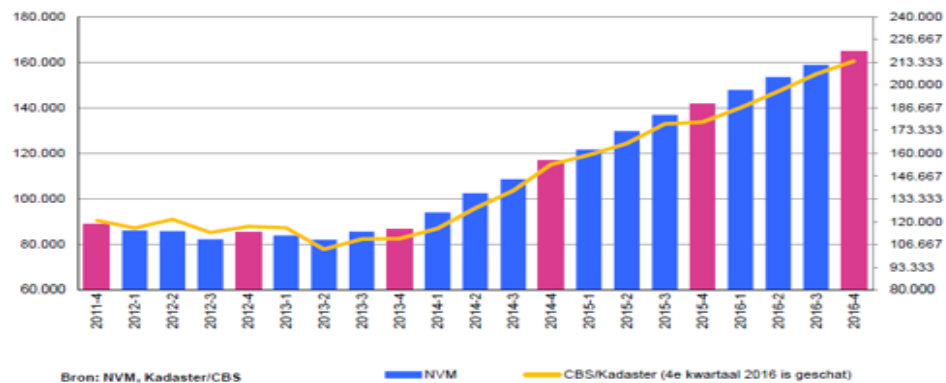
Het beleid van Blok heeft het herstel van de koopwoningmarkt in ieder geval niet belemmerd. De duidelijkheid over de fiscale regels heeft naar verwachting ook wel een bijdrage geleverd aan het herstel. De onzekerheid over het fiscale beleid, dat zo lang boven de markt hing, was weg. Dat koopstarters nu verplicht zijn om af te lossen op de lening, is mede dankzij de lage rente geruisloos gegaan. Het grote aandachtspunt is nu niet meer het herstel van de koopwoningmarkt, maar de vraag hoe de komende jaren voorkomen kan worden dat er zich weer een zeepbel op de woningmarkt vormt. Daar is nog onvoldoende aandacht voor.

Figuur 2.1: De ontwikkeling van de verkoopprijzen van kwartaal op kwartaal



Bron: NVM

Figuur 2.2: Het aantal transacties op jaarbasis volgens NVM en Kadaster



Bron: NVM

2.2.2 Positie van koopstarters

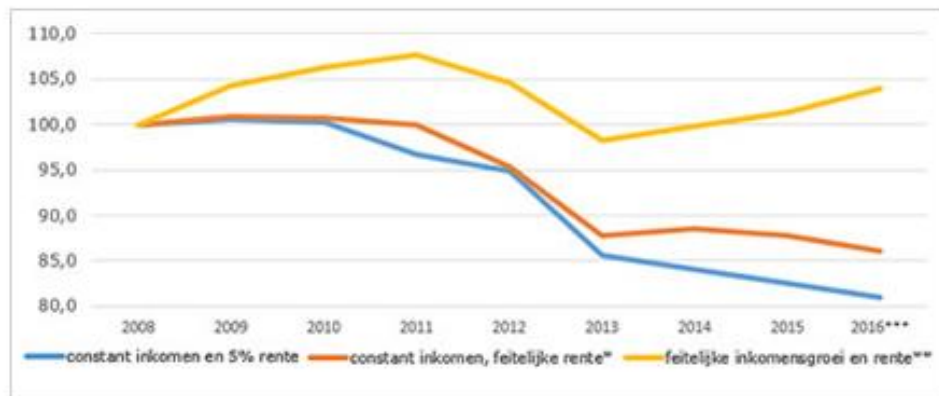
Tijdens de crisis op de koopwoningmarkt was de positie van de koopstarters relatief gunstig. Waar veel potentiële doorstromers op de koopwoningmarkt terughoudend waren om door te stromen vanwege de dalende woningprijzen, hadden koopstarters juist een voordeel van de lagere woningprijzen. Voor de koopstarter was een belangrijke afweging nog even te wachten op een verdere prijsdaling, dan wel al te kopen.

Voor de koopstarter was daarnaast van belang de ‘Tijdelijke regeling hypothecair krediet’, die vanaf 1 januari 2013 van kracht was.³ Deze regeling normeert de omvang van de hypotheek ten opzichte van het inkomen (LTI). Er is veel kritiek geweest tegen de normering van deze regeling, die afkomstig is van het NIBUD. Voor de koopstarters zou de toegang tot de koopwoningmarkt er te zeer door worden belemmerd. Bij de kritiek op de uitwerking van de NIBUD-normen werd echter niet altijd op een goede wijze rekening gehouden met het effect van de dalende koopprijzen en de dalende hypotheekrente.

Onderstaande figuur laat het effect van de NIBUD-normering, van de dalende hypotheekrente en van de stijgende inkomens zien. De blauwe lijn geeft het dalende effect van de NIBUD-normering, zonder rekening te houden met het stijgende inkomen en de dalende rente. Door rekening te houden met de feitelijke ontwikkeling van de rente daalt de maximale hypotheeksom minder sterk. Als de nominale inkomensstijging in de beschouwing wordt betrokken, is er sprake van een stijgende maximale hypotheeksom op basis van de achtereenvolgende NIBUD-normen. In de periode vanaf 2013 is de maximale hypotheeksom voortdurend gestegen. Sinds het begin van de crisis op de koopwoningmarkt is de maximale hypotheeksom met bijna 5% toegenomen. De koopprijzen zijn gemiddeld daarentegen nog 12% lager dan aan het begin van de crisis.

³ De bijlage bevat een overzicht van de diverse maatregelen gericht op een verantwoorde hypotheekverstrekking.

Figuur 2.3: Ontwikkeling maximale hypotheeksom bij een bruto inkomen van 50.000 euro vanaf 2008



Bron: DNB (2016)

Deze analyse van DNB laat zien dat de aanpassingen van de financieringslastpercentages, die opgenomen zijn in de 'Tijdelijke regeling hypothecair krediet', weliswaar de maximale leensom beperkte, maar dat uiteindelijk door dalende hypotheekrente en inkomensgroei, het beleid eerder verruimend dan verkrappend heeft gewerkt voor de positie van de koopstarters.

2.2.3 De hypothecaire schuld

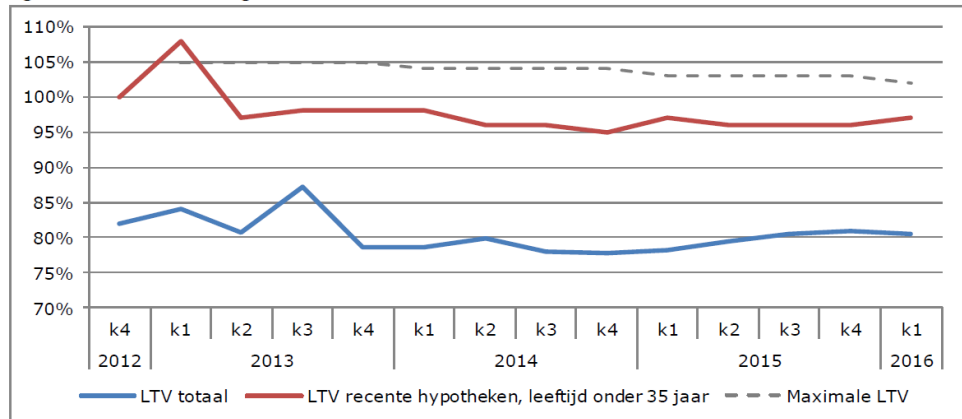
Een belangrijke doelstelling voor dit kabinet was het terugbrengen van de hypothecaire schuld. Het gaat hierbij om twee, onderling samenhangende, invalshoeken. Enerzijds de hypothecaire schuld van eigenaar-bewoners, met name bij koopstarters die ten opzichte van de waarde van de woning erg hoog was en door aflossingsvrije hypotheekleningen hoog zou kunnen blijven. Anderzijds de totale hypothecaire schuld die ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp) erg hoog was. Dit laatste vormde een probleem voor de macro-economische stabiliteit en voor de risicopositie van de banken, die de grootste aanbieders van hypotheekleningen zijn.

De maximale hypothecaire schuld bij aankoop van de woning (LTV) is omlaag gebracht van 105% in 2013 naar 100% in 2018. Door een duidelijker handhavingsbeleid van de kant van de AFM is het LTV-beleid van Blok ook gerealiseerd. Tot op heden heeft dit het herstel van de koopwoningmarkt niet in de weg gestaan. Het heeft ongetwijfeld verdere prijsstijgingen voorkomen, en dat is positief. Er is discussie over een verdere verlaging van de LTV na 2018. Een lagere LTV heeft als voordeel dat daardoor meer (buitenlands) aanbod van hypotheekleningen zou kunnen ontstaan; voor koopstarters is een lagere LTV bezwaarlijk, omdat ze daardoor belemmerd worden om toe te treden tot de koopwoningmarkt.

Onderstaande figuur geeft het verloop van de LTV weer voor koopstarters, benaderd via kopers onder 35 jaar, en de LTV voor alle eigenaar-bewoners. Bij koopstarters is de LTV in het tweede kwartaal van 2013 sterk gedaald. Hierin komt de striktere normering van de LTV naar voren. Gemiddeld genomen is de LTV bij koopstarters dan lager dan 100%. Nadien is er gemiddeld genomen feitelijk geen sprake meer van een lagere LTV bij koopstarters, ondanks de verdere daling van de maximale LTV met 1%-punt per jaar. De

LTV voor alle eigenaar-bewoners ligt nu gemiddeld op 80% en is iets gedaald ten opzichte van het niveau in 2012.

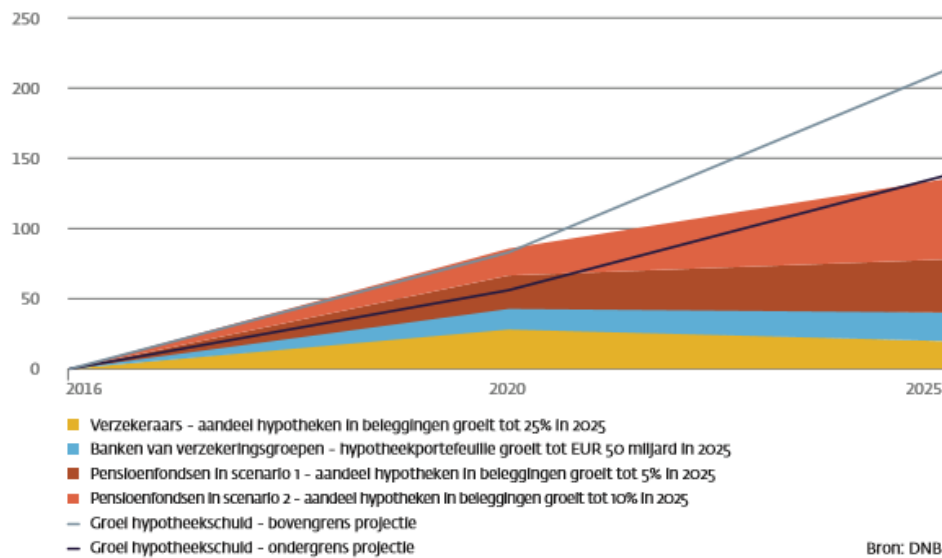
Figuur 2.4: Het verloop van de 'loan-to-value' voor koopstarters en alle eigenaar-bewoners



Bron: Ministerie van BZK (2016)

De omvang van de totale hypothecaire schuld is de afgelopen jaren enigszins gedaald, waarbij extra vervroegde aflossingen een rol hebben gespeeld. Nu, met het aantrekken van de koopwoningmarkt, stijgt de totale schuld weer. Onlangs heeft DNB een prognose gepubliceerd van de te verwachten verdere ontwikkeling van de hypotheekschuld. Hierbij is onder meer rekening gehouden met de annuïtaire aflossing vanaf 2013 bij nieuwe hypotheek, en met de verlaging van de LTV tot 100% in 2018. Onderstaande figuur laat zien dat DNB weer een verdere stijging van de totale hypotheekschuld verwacht.

Figuur 2.5: Groei hypotheekbeleggingen institutioneel spelers afgezet tegen groei hypotheekschuld (miljard euro's)



Bron: DNB (2016b)

In de periode 2017 – 2025 verwacht DNB een toename van de hypotheekschuld binnen de bandbreedte van € 140 miljard tot € 215 miljard. Medio 2016 bedraagt de totale hypotheekschuld € 662 miljard, zodat ultimo 2025 de totale hypotheekschuld, variërend van € 800 tot € 875 miljard.

De door dit kabinet gewenste daling van de totale hypotheekschuld ligt dus niet in het verschiep. De daling van de afgelopen jaren bleek conjunctureel te zijn en het ziet er niet naar uit dat die structureel is. Of de hypotheekschuld als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) toeneemt, hangt mede af van de stijging van het bbp. Dat de stijging van het bbp in de pas blijft met die van de hypotheekschuld is zeer goed mogelijk, waardoor de totale hypotheekschuld niet stijgt als percentage van het bbp.

De figuur laat ook zien welk aandeel pensioenfondsen en verzekeraars naar verwachting in de toename van de hypotheekschuld zullen hebben. Een groot deel van de toename wordt via het aanbod van deze partijen verzorgd. Hiermee is de hypotheekmarkt minder afhankelijk van de traditionele banken. Dit draagt bij aan de stabiliteit van de hypotheekmarkt. Niettemin blijft voor de toekomst een potentieel probleem dat de vraag naar woninghypotheken onvoldoende door de verschillende partijen kan worden bediend.

2.2.4 Markt voor woninghypotheken

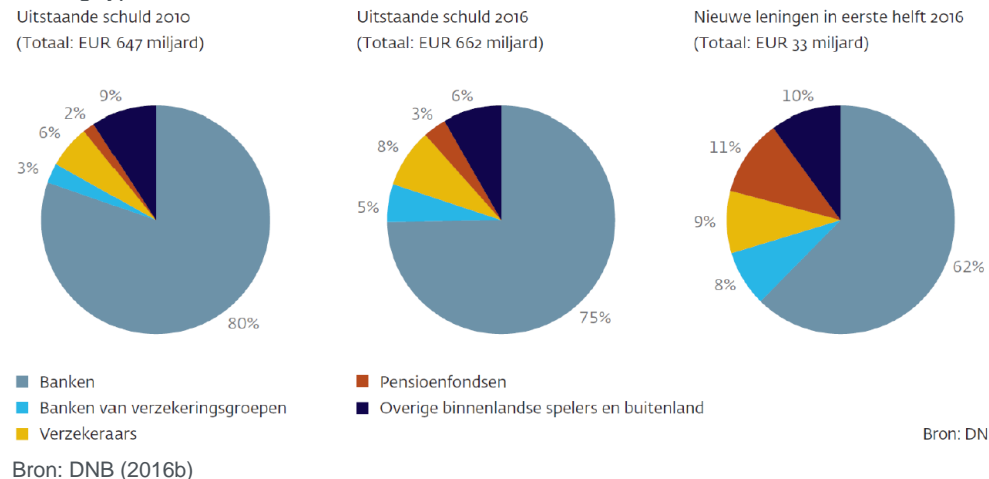
Het aanbod van hypotheek werd bij het aantreden van dit kabinet met name geleverd door de traditionele banken. Deze bancaire hypotheek werden maar in beperkte mate door besparingen bij die banken gefinancierd. Er was een groot deposito-financieringsgat bij de banken. Verder was al aan de orde, een mogelijke aanscherping van de normen vanuit 'Basel', mede vanwege de relatief hoge LTV's in Nederland. Het eenzijdige aanbod van woninghypotheken, dat bovendien onder druk stond, maakte de

woningmarkt erg kwetsbaar. Voor het kabinet was, naast een vermindering van de hypothecaire schuld, ook een verbreding van het aanbod een hoge prioriteit.

De oplossing voor deze problematiek werd aanvankelijk gezocht in de instelling van een Nationaal hypotheek instituut (NHI). Via dit instituut zouden pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, met Nationale hypotheekobligaties, een bijdrage kunnen leveren aan extra aanbod van hypotheekleningen. Een eerste verkenning is in opdracht van Blok uitgevoerd door Van Dijkhuizen.⁴ Vervolgens heeft de commissie Kroes een vervolg gegeven aan deze verkenning.⁵ September 2013 verscheen het rapport van de commissie-Kroes 'Alternatieve Financieringsarrangementen Woningmarkt', waarin de oprichting van het NHI werd bepleit. Vervolgens heeft het kabinet Jan van Rutte als kwartiermaker aangesteld voor de oprichting van het NHI. Uiteindelijk moest vanwege de eisen die de Europese Commissie stelde om ongewenste staatssteun te voorkomen, geconcludeerd worden dat oprichting van het NHI niet mogelijk was.⁶

Ondertussen is ook zonder het NHI het aanbod van hypotheekleningen verbreed. Het aanbod van pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen is de laatste jaren sterk toegenomen en het aandeel van de traditionele banken is gedaald. De verschuiving in het aanbod is het best af te lezen uit een vergelijking van het aanbod in de eerste helft van 2016, met de verdeling van de totale hypotheekportefeuille in 2010. In 2010 namen de banken 80% van het totale aanbod voor hun rekening. In de eerste helft van 2016 was het aandeel van de banken bij de nieuwe leningen gedaald tot 62%. Pensioenfondsen, verzekeraars en overige binnenlandse en buitenlandse partijen, hebben een groot marktaandeel verworven. Op deze wijze is de teruggaande beweging van de banken gecompenseerd door andere aanbieders.

Figuur 2.6: Het aandeel van de verschillende aanbieders op de Nederlandse markt voor woninghypotheekleningen



In het voorafgaande is aan de orde geweest dat naar verwachting de totale hypotheekschuld de komende jaren weer verder zal stijgen. De groei in het aanbod, door

⁴ C. van Dijkhuizen: Voortgangsbericht. Verkenning rol van institutionele beleggers bij hypothecaire woningfinanciering, maart 2013

⁵ Commissie Alternatieve Financieringsarrangementen Woningmarkt, Rapport, september 2013

⁶ Tweede Kamer: Nationale investeringsinstelling, 33 746 nr 7, september 2015

andere partijen dan banken, is grotendeels een inhaalslag. Zodra deze partijen de gewenste omvang van hun hypotheekportefeuille hebben bereikt, zal hun aanbod minder stijgen. Ondertussen blijft het risico groot dat de traditionele banken mede door ‘Baselse’ normen het aanbod verder afbouwen, of in ieder geval niet laten stijgen. Een structurele oplossing voor de woningfinanciering is door dit kabinet dan ook nog niet gerealiseerd. Wel zijn de afgelopen jaren de voorwaarden verbeterd dat buitenlandse aanbieders kunnen toetreden.

2.2.5 Investerings

Door de crisis op de woningmarkt waren bij het aantreden van dit kabinet de investeringen in woningen sterk gedaald. Met name in het Woonakkoord is de noodzaak om de investeringen op peil te houden, benadrukt. In het voorafgaande zijn de maatregelen weergegeven waarmee dat gerealiseerd zou moeten worden. Het verloop van de investeringen in de woningvoorraad (nieuwbouw plus renovatie) is in onderstaande tabel weergegeven voor de periode 2009 – 2015.

Tabel 2.1: Investerings in de woningvoorraad, 2009 – 2015

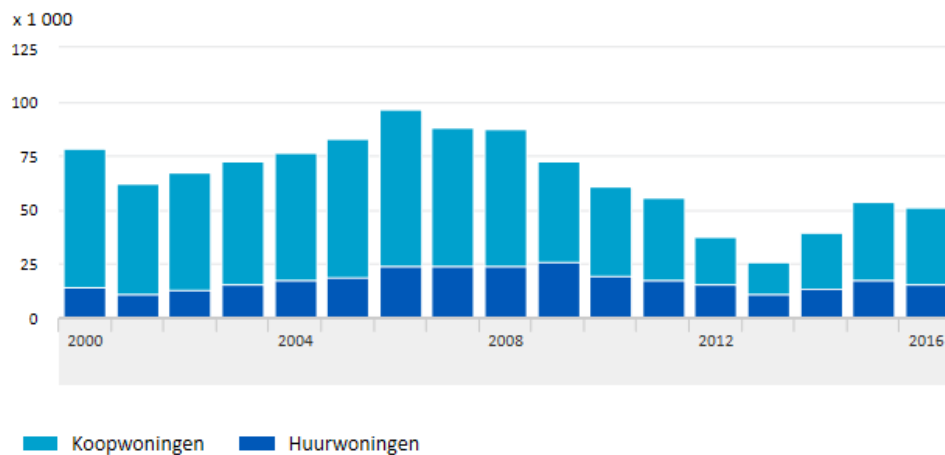
	Waarde (mln euro, incl. BTW)	Mutatie
2009	34.712	
2010	29.464	-15%
2011	26.877	-9%
2012	22.610	-16%
2013	19.506	-14%
2014	20.142	3%
2015	25.053	24%

Bron: Ministerie van BZK (2016)

In 2013, het eerste jaar van het kabinet Rutte II, zette de daling van de investeringen zich nog sterk door met een achteruitgang in de investeringen van -14%. Hierbij is mede van belang dat de investeringen van corporaties, door de invoering van de verhuurderheffing, sterk zijn gedaald. Er zijn wel stimulerende maatregelen genomen, zoals de verlaging van de BTW op renovatie naar 6%. Dit zal mogelijk een (beperkte) invloed hebben gehad. In 2014 is sprake van een stabilisatie en in 2015 stijgen de investeringen sterk met 24%. Ook in 2016 wordt een verdere stijging van de investeringen verwacht.

Een overzicht van het aantal afgegeven vergunningen voor nieuwbouw van woningen is in de volgende figuur weergegeven. Duidelijk is het dieptepunt in 2013 te zien. Daarna stijgen de bouwvergunningen weer. Op jaarbasis laat 2016 een beperkte afname zien. Deze afname is met name veroorzaakt door het eerste half jaar van 2016. In het laatste kwartaal van 2016 was het aantal bouwvergunningen ruim 16.000, het hoogste niveau op kwartaalbasis sinds het vierde kwartaal van 2010.

Figuur 2.7: Het aantal vergunde nieuwbouwwoningen naar eigendom, 2000 -2016



Bron: CBS

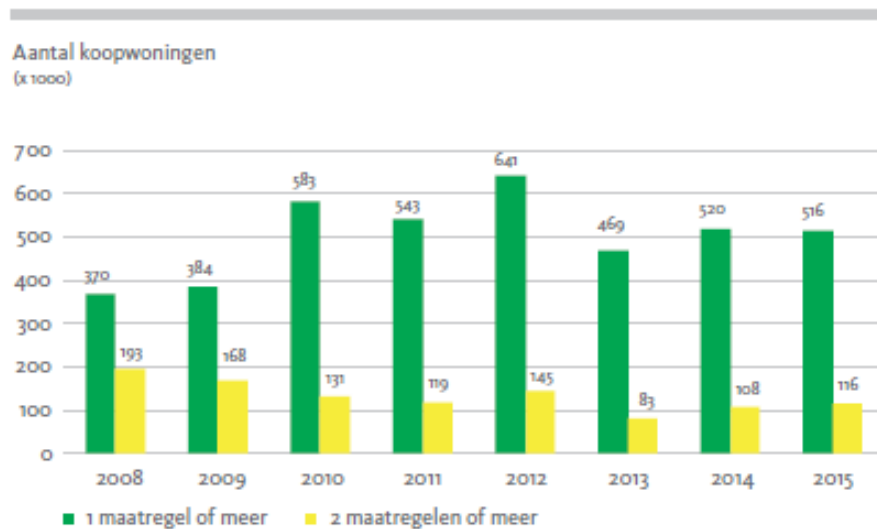
Het beeld is dat toename van de investeringen in de woningvoorraad vooral door de markt zijn tot stand gekomen. Het beleid van het kabinet heeft in 2013 juist een verdere daling veroorzaakt. Met het herstel van de koopwoningmarkt trekt ook de nieuwbouw van koopwoningen weer geleidelijk aan. Mede door de relatief geringe omvang van de nieuwbouw vanaf het begin van de crisis in 2008, is er nu een fors woningtekort dat de eerst komende jaren met het huidige tempo van de nieuwbouw niet opgeheven zal worden.

2.2.6 Energetische kwaliteit

Het laatste onderwerp waarop het beleid van Blok zal worden beoordeeld, heeft betrekking op de verbetering van de energetische kwaliteit van de koopwoningen. Dit vormde ook één van de onderwerpen, waaraan in het Woonakkoord aandacht is besteed. Er werd toen door het Rijk € 150 miljoen extra beschikbaar gesteld, waarvan de helft bestemd was voor de koopsector. Met dit bedrag van € 75 miljoen en met middelen van de Rabobank (€ 150 miljoen) en ASN Bank (€ 50 miljoen) werd eind 2013 het revolverende Nationaal Energiebespaarfonds (NEF) opgericht. Dit fonds zou goedkope leningen verstrekken aan eigenaar-bewoners voor energiebesparende maatregelen. Het is geen succes geworden. Er werd te weinig gebruik gemaakt van het NEF. Begin 2016 is besloten tot een intensivering van het beleid. Wellicht dat daarvan de positieve effecten na deze kabinetsperiode zichtbaar zullen worden.

In de Nationale Energieverkenning 2016 is in ieder geval geconstateerd dat een versnelling van energiebesparing door eigenaar-bewoners van koopwoningen nog niet zichtbaar is. Het aantal koopwoningen waarbij energiebesparende maatregelen zijn gerealiseerd, is in 2013 ten opzichte van 2012 gedaald. Daarna is het aantal ongeveer op gelijk niveau gebleven. Het tempo waarin de energiebesparing door eigenaar-bewoners wordt gerealiseerd is gedurende de gehele kabinetsperiode gelijk gebleven.

Figuur 2.8: Het aantal koopwoningen waar energiebesparende maatregelen zijn genomen, 2008 – 2015



Bron: Schoots et al. (2016)

2.3 Tot slot

De koopwoningmarkt staat er ontegenzeggelijk veel beter voor dan vier jaar geleden, bij de start van het kabinet Rutte II. Vanuit de crisis naar een bijna overspannen woningmarkt. Op belangrijke onderdelen van het beleid is bezien of, gemeten aan de eigen doelstellingen en maatregelen, minister Blok succesvol is geweest.

Op verschillende onderdelen van het beleid is het gewenste resultaat bereikt:

- De beoogde aanpassingen in het fiscale beleid zijn volledig gerealiseerd, en die aanpassingen hebben het herstel op de koopwoningmarkt niet in de weg gestaan. Medio 2013, als de inkt van de wet amper droog is, is het dieptepunt op de koopwoningmarkt voorbij.
- De ruimhartige en risicovolle hypotheekverstrekking is langs verschillende kanten aangepakt. Dat had met name consequenties voor de koopstarters. Zij zijn onder meer geconfronteerd geweest met strengere financieringsnormen via de LTI. Rekening houdend met de stijging van het inkomen en de daling van de rente, hebben de aanscherpingen van de NIBUD-normen niet geleid tot een minder toegankelijke koopwoningmarkt voor koopstarters.
- Ook de LTV voor koopstarters is gedaald. Hoge leningen ten opzichte van de waarde van de koopwoningen komen niet meer voor. In 2018 zal de LTV uitkomen op 100% zoals beoogd.

Een gedeeltelijk succes is geboekt bij verbreding van het aanbod van woning hypotheek. Het gewenste Nationale Hypotheek Instituut is er niet gekomen. Wel zijn er meer aanbieders van hypotheek op de markt verschenen. Vooral pensioenfondsen en verzekeraars hebben zich nadrukkelijk gemanifesteerd en daarmee het gat dat de banken hebben laten vallen, opgevuld. Voor de toekomst is onzeker of dit meer diverse aanbod in voldoende mate blijft bestaan.

Er zijn ook onderdelen van het beleid die niet zijn geslaagd:

- Enige tijd leek het alsof de totale hypotheeksom zou gaan dalen, maar sinds 2015 met de opleving van de koopsector, stijgt de hypotheeksom weer. Voor de komende jaren wordt een forse, verdere stijging verwacht. De inzet van het beleid was anders. Overigens hoeft dit wellicht geen probleem te zijn als het meer gevarieerde aanbod van hypotheeklen in voldoende mate in stand blijft.
- Er zou een impuls voor de investeringen in de woningmarkt komen. De daarvoor ingezette maatregelen waren echter beperkt. Van een impuls is het dan ook niet gekomen. De investeringen hebben zich in 2015 eindelijk hersteld, maar dat kwam toch vooral door het herstel van de koopwoningmarkt.
- Het revolverende fonds voor energiebesparende maatregelen in de koopsector heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. Sinds 2013 ligt het aantal maatregelen op een lager niveau dan de drie jaren daarvoor en sindsdien is het niet meer gestegen.

Het glas is half vol, of half leeg... Blok heeft met de hervorming van de koopwoningmarkt en de hypotheekmarkt een goed begin gemaakt. Van meet af aan was duidelijk dat in vier jaar niet ongedaan gemaakt kon worden, wat decennia daarvoor was ontstaan. Het door de achterblijvende nieuwbouw toegenomen woningtekort is het belangrijkste minpunt van zijn erfenis. Mede daardoor is een overspannen woningmarkt ontstaan met het risico van een zeepbel. Met de vermindering van de fiscale bevoordeling heeft hij de basis gelegd voor een verdere reductie de komende jaren. Dat is het belangrijkste pluspunt.

3 Recente rapporten en adviezen

Voorafgaand aan de aflopende regeerperiode van het kabinet Rutte II is een groot aantal rapporten en adviezen verschenen dat zich richtte op hervorming van de woningmarkt. Het CPB publiceerde de uitkomsten van hun integrale woningmarktmodel (Donders et al. 2010), de commissie van Sociaal Economische Deskundigen van de SER bracht een rapport uit (CSED 2010), maar ook brancheverenigingen brachten een gezamenlijke visie uit (Wonen 4.0 2012).

Sinds minister Blok met zijn beleid belangrijke hervormingen in gang heeft gezet is het aanzienlijk rustiger geworden met rapporten en aanbevelingen voor verdere woningmarkthervormingen. In dit hoofdstuk zal een overzicht gegeven worden van recent verschenen rapporten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar rapporten die brede hervormingen beschrijven en rapporten die aanbevelingen doen ten aanzien van deelsectoren op de woningmarkt. Ondanks de relatieve rust ten aanzien van de stroom aan adviezen, is het overzicht niet uitputtend.

3.1 Integrale hervormingen

De rapporten die voor het begin van de regeerperiode van Rutte II zijn gepubliceerd, presenteerden vaak een breed hervormingsbeeld voor de woningmarkt. Er bleek een brede consensus onder actoren op de woningmarkt, dat hervormingen nodig waren. Ook over een eindbeeld vallen in de rapporten eensluidende geluiden te vinden. Door de bank genomen betrof de gedeelde visie een woningmarkt zonder overheidsinterventies; ondersteuning, voor zover nodig, zou via het inkomen plaats moeten hebben. Vanuit de economische theorie is dit een voor de hand liggend eindbeeld.

De maatregelen die minister Blok heeft getroffen op de woningmarkt leiden niet direct tot het, in de aanbevelingen uit de periode 2010 – 2012, geschetste eindbeeld. Vooraf werd ook al onderkend dat dit eindbeeld niet in één kabinetsperiode zou kunnen worden gerealiseerd. Vervolgstappen zijn daarvoor nodig. Recentelijk is er weer een aantal rapporten verschenen waarin aandacht is voor hervormingen op de woningmarkt, waarbij nadrukkelijk ook gekeken wordt naar de samenhang tussen de verschillende sectoren op de woningmarkt. In deze paragraaf worden deze rapporten beschreven.

CPB en PBL (2016): Kansrijk Woonbeleid

De drie planbureaus hebben de ambitie om bij te dragen aan 'beter onderbouwd beleid'. Hiertoe hebben zij de publicatiereeks 'Kansrijk' in het leven geroepen. Specifiek voor de woningmarkt is het boek 'Kansrijk Woonbeleid' verschenen. In deze publicatie verkennen het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving de korte-, en langetermijn consequenties van verschillende veel genoemde maatregelen voor (verdere) hervorming van de woningmarkt. Ook worden de gecombineerde effecten van thematische pakketten van maatregelen doorgerekend. Aangezien de nadruk in deze paragraaf ligt op analyses van bredere hervormingen, wordt bij de bespreking van het rapport van het CPB en PBL vooral gekeken naar deze thematische pakketten.

Kansrijk Woonbeleid formuleert drie pakketten maatregelen. Deze pakketten moeten niet zozeer worden opgevat als concrete suggesties voor een aankomend kabinet, maar als maatregelen die in samenhang een consistent beeld van een hervormingsrichting tonen.

In het rapport worden drie van zulke pakketten gepresenteerd: een pakket gericht op een eigendomsneutrale behandeling van de woning, een pakket gericht op de maximalisering van de welvaartswinst en een pakket gericht op het minimaliseren van betaal- en vermogensrisico's op de woningmarkt.

Eigendomsneutraal

In het eigendomsneutrale pakket wordt een aantal maatregelen benoemd waardoor de keuze tussen kopen en huren niet langer verstoord wordt door overheidsingrijpen. Immers, in de huidige woningmarkt is het voor huishoudens met een hoog inkomen aanzienlijk interessanter om te kopen door de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit; voor huishoudens die (moeten) huren is de sociale huursector aantrekkelijker. De vrije huurmarkt komt daardoor niet tot ontwikkeling en vormt daarmee geen volwaardig alternatief voor kopen.

Het eigendomsneutrale pakket ondervangt wel de door de overheid verstoorde afweging tussen kopen en huren, maar niet tussen wonen en overige consumptie. Het wonen wordt in dit pakket nog altijd gesubsidieerd. De totale welvaartswinst binnen dit pakket is hierdoor relatief beperkt: 0,2% van het BBP. Wel zou de doorstroming op de woningmarkt kunnen verbeteren als gevolg van de positieve impact die dit pakket heeft op de ontwikkeling van de vrije huursector.

Maximalisering welvaart

In het rapport Kansrijk Woonbeleid wordt niet de term 'welvaartswinst', maar 'doelmatigheidswinst' gebruikt. Dit vloeit mede voort uit het feit dat in de algemene discussie onder het begrip 'welvaart' meer wordt verondersteld dan met het economische begrip 'welvaartswinst' wordt aangeduid. Doelmatigheidswinst, of welvaartswinst, duidt op de toename van de collectieve welvaart als gevolg van een betere afstemming van woonconsumptie op de woonwensen door huishoudens (en daarmee automatisch ook een betere afstemming met de overige voorkeuren voor consumptie). In het pakket waarin deze doelmatigheid wordt gemaximaliseerd worden maatregelen gecombineerd die alle versturende subsidies van de overheid afschaffen. De welvaartswinst die hiermee wordt bereikt bedraagt 1% van het BBP.

Het pakket dat door het CPB en PBL is doorgerekend komt overeen met de eindbeelden van vrije woningmarkten zoals die voor het kabinet Rutte II werden geschetst. Vanuit een economisch oogpunt heeft een dergelijke marktorganisatie dan ook de voorkeur. Het maximaliseren van de welvaart op de lange termijn heeft op de korte termijn ingrijpende gevolgen, ondanks het feit dat de afschaffing van de subsidies budgetneutraal worden doorgevoerd (wat wil zeggen dat de totale subsidie via een verlaging van de belastingtarieven op inkomen worden teruggesluisd aan huishoudens).

Beperking risico's

Het laatste thematische pakket dat CPB en PBL doorrekenen omvat een aantal maatregelen dat is gericht op het beperken van betaal-, en vermogensrisico's. Hiertoe wordt met maatregelen gestreefd het vreemd vermogen in de eigenwoning te beperken. In de huursector wordt geprobeerd betaalrisico's te verminderen via een alternatieve huurtoeslag. Aangezien dit pakket nadrukkelijker gericht is op de problematiek van de korte termijn is de welvaartswinst beperkt (0,1% van het BBP).

Open vragen

Het rapport van het CPB en PBL bevat een uitvoerige analyse van de effecten van verschillende individuele (en pakketten van) maatregelen op de woningmarkt. Hiermee wordt beleidsmakers een goed inzicht gegeven in de gevolgen op hoofdlijnen van bepaalde maatregelen op de woningmarkt. De pakketten met maatregelen die zijn doorgerekend zijn echter geen uitgewerkte plannen die zo doorgevoerd zouden kunnen worden. Daarvoor geldt dat er nog te veel vragen onvoldoende beantwoord zijn, over regionale verschillen en de precieze verdelingseffecten van maatregelen bijvoorbeeld. Bovendien gebeurt er op dit moment van alles op de woningmarkt, onder meer vanwege de lage rente. Het middensegment bijvoorbeeld, komt ook nu, onder de beperkte maatregelen van het huidige kabinet, al in toenemend tempo tot stand.

Studiegroep duurzame groei (SDG)

Het CPB en het PBL hebben, naast het verschijnen van hun eigen rapport Kansrijk Woonbeleid, met dezelfde modellen een aantal doorrekeningen gemaakt voor de ambtelijke Studiegroep Duurzame Groei. Deze studiegroep had als doel *'advies uit te brengen over versterking van het verdienvermogen ten behoeve van werkgelegenheid en duurzame welvaartsgroei'*. De reikwijdte van het onderzoek van de studiegroep is breed en omvat onder meer de arbeidsmarkt, energievoorziening en onderwijs. Ook de woningmarkt is door een aparte werkgroep, waar het CPB en het PBL deel van uit maakten, uitgewerkt.

De SDG kiest in haar rapport voor een verkenning van hervormingen aan de hand van vier opties: het oplossen van bestaande knelpunten, een variant met meer marktwerking, een variant waar vooral met lokale afspraken wordt gewerkt, en een variant waarin de Rijksoverheid meer sturing op de woningmarkt organiseert. Centraal bij de uitwerking van deze opties staan vier belangrijke knelpunten voor het functioneren van de woningmarkt: de verstoring van de keuze tussen kopen en huren, het gebrek aan een middensegment, betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen in de sociale huur, en de trage reactie van het aanbod op de veranderende vraag.

'Onderhoud'

In het pakket dat door SDG 'onderhoud' wordt genoemd ligt de nadruk op de vermindering van de verstoring van de keuze tussen kopen en huren. Dit wordt onder meer bewerkstelligd door verlaging van de subsidiëring van het wonen (afbouw hypotheekrenteaftrek en meer marktconforme huren) en het verbeteren van de beschikbaarheid van sociale huurwoningen (mogelijk maken periodieke inkomenstoets). De doorrekening van de maatregelen in dit pakket levert een welvaartswinst (ook hier wordt weer de term doelmatigheidswinst gebruikt) van 0,2% van het BBP.

'Verbouwen - ruimte'

Met dit pakket beoogt de SDG de versturende subsidiëring van het wonen (op termijn) volledig te beëindigen. Dit gebeurt onder meer door volledige afbouw van de hypotheekrenteaftrek, een box 3 heffing over het eigen vermogen in de woning en het introduceren van prikkels voor het vragen van markthuren aan verhuurders. Het pakket heeft in die zin overeenkomsten met het pakket 'Maximalisering welvaart' uit Kansrijk Woonbeleid. De welvaartswinst in beide pakketten bedraagt dan ook 1% van het BBP. De nadelige effecten op korte termijn zijn ook overeenkomstig met die bij de ramingen in Kansrijk Woonbeleid en tonen onder meer een forse toename van vermogensrisico's bij eigenaren-bewoners. In dit pakket is ook aandacht voor regionale samenwerking bij

ruimtelijke plannen; een maatregel die niet doorgerekend wordt in welvaartswinst, maar wel kan bijdragen aan een efficiënter functionerende grond- en woningmarkt.

'Verbouwen – lokale afspraken'

In deze variant wordt door SDG ruimte gecreëerd voor lokale partijen om afspraken te maken voor het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt. In de huurwoningmarkt worden daartoe onder meer de passendheidsnorm en de landelijke liberalisatiegrens afgeschaft; in de koopsector wordt de woning gedefiscaliseerd. Dit pakket levert een welvaartswinst op van 0,4%. Ook in dit pakket worden niet alle maatregelen doorgerekend. In dit pakket staat de lokale problematiek van bevolkingskrimp in de aandacht. Voor de opgave in krimpregio's zijn eerst de regio's zelf aan zet; wanneer dat tot onvoldoende resultaat leidt kan de overheid bijspringen vanuit een krimpfonds.

'Verbouwen – regie'

In dit pakket worden publieke belangen op de woningmarkt geborgd via de sociale huursector. De overheid neemt daarbij de regie in handen en stuurt nadrukkelijker op het prijs- en toewijzingsbeleid van corporaties, via onder meer toewijzingsgrenzen. In dit pakket wordt de koopsector gedeeltelijk gedefiscaliseerd en de private huursector volledig geliberaliseerd. Dit pakket aan maatregelen levert een welvaartswinst op van 0,6% van het BBP, maar leidt ook tot forse prijsdalingen in de koopsector. Vanwege het sturen op de publieke belangen via de corporatiesector stuurt het Rijk in dit pakket aan op herverdeling van het corporatievermogen. Hierdoor kunnen projecten tot stand komen waar de behoefte het grootst is, maar het vermogen mogelijk beperkt. Dit kan onder meer via matching van vermogen worden gerealiseerd.

Open vragen

De SDG beperkt het rapport in eerste instantie niet tot alleen landelijk beleid. Er is ook aandacht voor lokale en regionale verschillen. Doordat SDG voor de doorrekening van de plannen gebruik heeft gemaakt van de landelijke modellen van CPB en PBL zijn deze lokale en regionale plannen niet doorgerekend. Verder geldt, net als eerder bij Kansrijk Woonbeleid, dat de realiteit snel ontwikkelt: de huidige economische omstandigheden stimuleren de ontwikkeling van een middensegment op de huursector ook zonder aanvullend beleid. Daarover stelt SDG overigens dat diezelfde economische omstandigheden, zoals de lage rentestanden, ook momentum bieden voor aanvullende maatregelen.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI)

De RLI kwam in 2015, voor de eerder beschreven studies, met een eigen analyse van de woningmarkt en noodzakelijke hervormingen. De RLI heeft zijn rapportage en analyse opgebouwd aan de hand van redeneringen; er is niet aan de voorstellen gerekend. De RLI stelt in zijn rapportage dat de belangrijkste knelpunten op de woningmarkt worden veroorzaakt door 'de verschotting van de markt'. De belangrijkste aanbevelingen die de RLI doet hebben dan ook betrekking op het terugdringen van schotten tussen sectoren. Zij doen dat aan de hand van drie beleidsrichtingen: van landelijke uniforme regels naar regionale regels, van (indirecte) sturing van eigendomsvoorkeur naar eigendomsneutrale behandeling van de woningmarkt, en meer flexibiliteit voor functie en gebruik van vastgoed.

Van landelijk naar regionaal

De RLI heeft, meer dan de voorgaande studies in deze paragraaf, specifiek vastgoedbeleid op het netvlies wanneer aan noodzakelijke hervormingen wordt gedacht. Dat komt nadrukkelijk tot uiting wanneer gekeken wordt naar de aanbevelingen van de RLI als het gaat om de regionalisering van woonbeleid. De RLI adviseert bijvoorbeeld nadrukkelijk om regionale prestatieafspraken te maken voor de woonomgeving, waarin niet alleen op regionaal niveau afspraken worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld sloop en nieuwbouw, maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld recreatie en natuur. Hierdoor wordt niet alleen gepoogd te voorkomen dat dezelfde gemeenten in dezelfde vijver van huishoudens vissen, maar wordt woningbouwprogrammering onderdeel gemaakt van een bredere strategische regionale afstemming over de ruimtelijke ordening. Verder zouden volgens de RLI procedures anders ingericht moeten worden, ten einde lokale actoren de beste invulling van de lokale leefomgeving te laten geven. Hierbij zou de provincie als marktmeester moeten optreden.

Een tweede belangrijke pijler in de regionalisering van het door de RLI voorgestelde beleid is een regionalisering van landelijke normen. De liberalisatiegrens en de inkomensgrens voor huurtoeslag wordt nu nog landelijk bepaald en zou volgens de RLI beter regionaal vastgesteld kunnen worden. Ook stelt de RLI voor om veel meer ruimtelijke gegevens, zoals prijzen, eigendom en milieuocontouren openbaar ter beschikking te stellen, zodat nieuwe toetreders tot de markt en innovaties in de markt worden bevorderd.

Eigendomsneutraal

De RLI adviseert om de subsidiëring van het wonen eigendomsneutraal te maken. Hiermee bedoelt de RLI dat de subsidie voor het wonen onafhankelijk is van de eigendomsvorm van de woning (koop, sociale of private huur). Hierdoor zouden huishoudens zich vrijer tijdens hun wooncarrière kunnen verplaatsen. Verder suggereert de RLI impliciet de subsidiëring van het wonen te verlagen, door de eigendomsneutrale woonsubsidie alleen te richten op de lagere inkomens. De RLI stelt vast dat voor een dergelijke eigendomsneutrale woonsubsidie flinke hervormingen nodig zijn aan onder meer de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit. De RLI raadt aan om het CPB en PBL doorrekeningen te laten uitvoeren voor de effecten van verschillende manieren om tot een eigendomsneutrale woningmarkt te komen. Na de verschijning van de publicatie van de RLI is Kansrijk Woonbeleid verschenen waarin op landelijk niveau dergelijke doorrekeningen zijn gepresenteerd.

Een tweede punt dat de RLI agendeert in het kader van eigendomsneutraliteit is de stimulering van alternatieve eigendomsvormen, zoals koopgarant en wooncoöperaties. Door meer van dit soort woonvormen te stimuleren zou de overheid in de ogen van de RLI de markt toestaan meer variatie, en daarmee meer keuzevrijheid voor consumenten, te creëren. Ook raadt de RLI aan, bewoners meer zeggenschap te geven over de woning en de woonomgeving.

Flexibiliteit functie en gebruik

Een laatste richting waarin de RLI aanbevelingen doet heeft betrekking op de flexibiliteit van de ontwikkeling en gebruik van vastgoed. De RLI constateert dat de samenleving verandert en dat gebruiksvormen van vastgoed meer vervagen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om functies als wonen en zorg. De RLI adviseert om hier tijdens de ontwikkeling van vastgoed al rekening mee te houden. Ook adviseert zij om minder star vast te houden aan de bestaande bestemmingen van vastgoed en meer ruimte te bieden aan flexibele en/ of tijdelijke bestemmingen. Dit zou de keuzevrijheid van consumenten ten goede komen en prikkels bij eigenaren van leegstaand vastgoed wegnemen om het vastgoed leeg te laten staan. Tot slot zou bij de ontwikkeling van vastgoed voorrang gegeven moeten worden aan het gebruik van bestaand vastgoed en bestaande ruimte volgens de 'Ladder duurzame verstedelijking'.

Open vragen

Zoals eerder gesteld heeft de RLI zijn voorstellen niet kwantitatief uitgewerkt. Bovendien zijn lang niet alle door de RLI voorgestelde maatregelen doorgerekend door het CPB en PBL, waardoor het moeilijk is een precies beeld te krijgen van de bijdragen van verschillende maatregelen aan de door de RLI beoogde eindbeeld van een eigendomsneutrale en flexibeler woningmarkt met regionale sturing. Verder is het niet duidelijk in hoeverre de nadelen van bepaalde maatregelen volledig in de overwegingen zijn meegenomen.

3.2 Gedeeltelijke hervormingen

Naast rapporten die een integrale hervorming van de woningmarkt beschrijven, zijn er ook bijdragen aan de discussie geleverd die zich richten op deelaspecten van de woningmarkt. Deze rapporten worden niet elk afzonderlijk, maar thematisch beschreven in deze paragraaf. Het is daarbij overigens niet het doel van deze studie om hierin uitputtend te zijn, maar om een beeld van de discussie te geven. Het is daarom mogelijk dat in het overzicht bijdragen ontbreken. In deze paragraaf worden twee thema's behandeld: de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit en de financieringsnormen voor hypotheekverstrekking.

Fiscale behandeling eigenwoningbezit

Onder onderzoekers en adviseurs wordt de versturende werking van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit breed gedeeld. Het feit dat een woningmarkt zonder deze interventies beter zou functioneren en minder volatiel zou zijn, wordt breed onderkend. De invulling van het pad naar een woningmarkt met minder overheidsingrijpen is minder duidelijk omkaderd, net als de fasering van noodzakelijke maatregelen over tijd. Veel genoemde maatregelen omvatten in ieder geval de hypotheekrenteaftrek en de fiscale behandeling van het vermogen in de eigen woning.

De WRR (2016) wijst op de rol van de hypotheekrenteaftrek in de ontwikkeling van de hypotheekschuld in Nederland. Als gevolg van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente hebben huishoudens een stevige prikkel om woningen met een hoge hypotheek te financieren, en bovendien deze hypotheekschuld zo lang mogelijk aan te houden. Het verder afbouwen van de hypotheekrenteaftrek wordt door een zeer groot aantal bijdragen als noodzakelijke hervorming voor de woningmarkt gezien. Zowel internationale partijen als het IMF en de Europese Commissie, als nationale partijen als DNB en ACM noemen

deze maatregel. In de kern komt in alle gevallen het voorstel er op neer om in aanvulling op de reeds door het kabinet Rutte II genomen maatregel de afbouw te versnellen. In dit kader noemt bijvoorbeeld het European Systemic Risk Board (ESRB 2016) de maatregelen passend, maar waarschijnlijk onvoldoende om de kwetsbaarheden van de woningmarkt op te lossen. Aanvullend noemen Stevens en Lejour (2016) de ongelijke behandeling tussen bestaande en nieuwe gevallen; nieuwe huishoudens moeten immers aflossen op de lening, terwijl bestaande aflossingsvrije gevallen worden gerespecteerd. Hierdoor ontstaat een belangrijk verschil in de omvang van de fiscale subsidie tussen beide groepen.

Een tweede belangrijke component in de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit is de vrijstelling van het eigen vermogen van de vermogensrendementsheffing. Vermogen in de woning wordt immers, in tegenstelling tot veel ander financieel vermogen, niet belast. Stevens en Lejour (2016) pleiten in hun boek daarom voor een herziening van deze vrijstelling. Ook in andere rapporten, zoals de eerder beschreven rapporten van CPB/PBL en SDG, komt een alternatieve behandeling van het eigen vermogen in de woning aan de orde. De WRR pleit ervoor om dergelijke hervormingen in te bedden in een bredere stelselherziening, waarbij onder meer de relatie met pensioenvorming wordt gezien.

Financieringsnormen

Er is redelijk wat overeenstemming tussen onderzoekers en adviseurs over de versturende invloed van de fiscale subsidies en mogelijke hervormingen daarbij. Over de financieringsnormen en de vraag wat daar, vooral op de korte termijn, mee zou moeten gebeuren bestaat minder consensus.

Met name de maximale loan-to-value ratio (LTV) bij hypotheekverstrekking heeft veel discussie opgeleverd. Lang lag de maximale LTV op 100% van de waarde van de woning vermeerderd met de financieringskosten, en in een iets verder verleden zelfs nog hoger indien verbouwingen mee werden gefinancierd. Het kabinet Rutte II heeft de maximale LTV stapsgewijs verlaagd tot maximaal 100% van de waarde van de woning. Volgens diverse experts gaat dit niet ver genoeg en dient omwille van de financiële stabiliteit de LTV verder verlaagd te worden. De commissie Wijffels (2013) heeft daarbij een eerste voorzet gedaan en stelt voor de LTV te verlagen tot 80%. Ook het IMF (2014) heeft soortgelijke voorstellen gerapporteerd. Hiermee zou de LTV meer in lijn komen te liggen met de niveaus in het buitenland. Door de lagere LTV zouden huishoudens minder schuld in de woning hebben, waardoor zij meer bestand zijn tegen nieuwe prijsdalingen op de woningmarkt. Ook zou de bankenbalans verkort worden, wat de stabiliteit van het financiële systeem ten goede zou komen. Vanuit het Financieel Stabiliteitscomité zijn medio 2015 aanbevelingen gedaan om de LTV na 2018 verder en stapsgewijs met 1% te verlagen naar 90%, tot in 2028 de nieuwe grens is bereikt. In tegenstelling tot de commissie Wijffels en het IMF, acht zij een verlaging naar een grens van 80% te vergaand gezien de consequenties voor met name jonge huishoudens (FSC 2015). De DNB en AFM beargumenteren langs dezelfde lijn, maar stellen een verlaging tot maximaal 90% voor. Tot slot stelt ook de OECD een verdere verlaging van de maximale LTV voor, maar verbindt daar wel de voorwaarde van een herstelde woningmarkt aan.

Er zijn echter ook onderzoeken en adviezen die stellen dat de verlaging van de maximale LTV welvaartsverminderend werkt (CPB 2015; Schilder et al. 2015). Het CPB geeft in zijn rapportage aan dat de impact van de verlaging van de LTV naar 90% op de financiële

stabiliteit maar moeilijk vast te stellen valt. Economen van de Rabobank (2015) benadrukken bovendien dat in landen waar de LTV lager is, vaak aanvullend krediet wordt gebruikt om het resterende deel van het aankoopbedrag te financieren. Een dergelijke sluiproute ondermijnt het effect van de verlaging van de LTV op de financiële stabiliteit. Overigens is deze sluiproute in Nederland door de huidige gedragscodes voor hypotheek- en kredietverstrekking afgesloten. Ook de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB 2016) acht het verlagen van de maximale LTV in de huidige markt onverstandig en onnodig. Verlaging van de LTV komt bovendien volgens sommigen vooral in het licht van de huidige omstandigheden op de woningmarkt, waarbij prijzen in de private huursector als gevolg van schaarste erg hoog zijn (Conijn et al. 2016), ongemakkelijk uit voor veel starters en doorstromers met weinig eigen vermogen. Zij zouden jaren lang moeten sparen alvorens zij een (nieuwe) woning zouden kunnen kopen (Schilder et al. 2015).

3.3 Concluderend

De verschillende rapporten over mogelijke verdere hervormingen van de Nederlandse woningmarkt tonen een vrij grote eenstemmigheid voor wat betreft de constatering dat de ingezette hervormingen nog niet leiden tot het gewenste eindbeeld dat in eerdere rapporten uit de periode 2006 – 2010 werd geschetst. Eigendomsneutraliteit wordt in veel rapporten genoemd als wenselijk eindbeeld voor de woningmarkt. Het groot aantal adviezen dat in de rapporten waar te nemen valt, laat zien dat, met de maatregelen van dit kabinet, een eigendomsneutrale woningmarkt nog niet is gerealiseerd. Er is volgens velen nog werk aan de winkel.

Met name voor de verdere hervorming van de koopwoningmarkt bestaan redelijk vastomlijnde ideeën. De fiscale behandeling van het eigenwoningbezit zou verder beperkt moeten worden, in ieder geval voor zover zij bijdraagt aan het aantrekken van relatief grote hypotheekschulden. Ook de behandeling van het eigen vermogen, en eventuele heffingsvrijstellingen daarin, worden in verschillende rapporten genoemd en de effecten ervan doorgerekend. Over de financieringsnormen bestaat in de rapporten wat minder eensluidendheid, in ieder geval op de korte termijn. Dat het inbrengen van eigen vermogen op de lange termijn, onder evenwichtiger omstandigheden op de woningmarkt, wenselijk is, wordt weer wat breder geaccepteerd.

Opvallend is dat in een aantal rapporten expliciet wordt opgeroepen om verdere hervormingen aan de woningmarkt in een breder kader uit te voeren. De fiscale hervormingen rond het eigenwoningbezit zouden bijvoorbeeld in samenhang met de herziening van het hele fiscale-, en pensioenstelsel kunnen worden gezien. Ook worden noodzakelijke hervormingen in de woningmarkt in het verlengde van breder ruimtelijk beleid geplaatst. Hier wordt in dit rapport verder niet op in gegaan.

4 Verkiezingsprogramma's en de woningmarkt

In dit hoofdstuk worden de woningmarktvisies (verkiezingsprogramma's) van de verschillende politieke partijen samengevat. De focus ligt hierbij op de koopsector. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de 2 kernelementen van de beleidsdiscussie zoals deze huidig in Nederland plaatsvindt: verdere verlaging van de hypotheekschuld (hypotheekverstrekking) en de fiscale behandeling van de eigen woning (hypotheekrenteaftrek, box 1 versus box 3). Tevens wordt de doorberekening van het CPB besproken en het breder Europees politiek kader.

4.1 Regeren doe je niet alleen: hervormen of de status quo?

De verschillende visies van de partijen omtrent de (koop)woningmarkt kan opgesplitst worden naar de mate waarin deze partijen de woningmarkt willen hervormen. Uiteindelijk hangen eventuele hervormingen af van de coalitie die gevormd wordt. Het blijkt dat eventuele hervormingen van de koopwoningmarkt vooral zullen komen vanuit de wat middelgrote/ kleinere partijen: D66, ChristenUnie, GroenLinks, en in mindere mate het CDA, SGP, en de SP.

Forse hervormingen

Volgens D66 moeten de hervormingen op de woningmarkt worden aangescherpt. Met name het afbouwen van schulden staat centraal in het partijprogramma. Genoemd wordt hier het grote aandeel van aflossingsvrije hypotheek, de hoge schuld en tegelijkertijd de hoge spaargelden via de pensioenopbouw. Er wordt gewezen op de grote afhankelijkheid van financiële markten die hierdoor is ontstaan. Dit is voor een groot deel gedreven door overheidsregelingen. De koop-, en huurmarkt moeten meer op één lijn worden gebracht. Hiervoor moet de fiscale behandeling van koopwoningen aangepast worden. Er moet meer afgelost worden. Dit wordt overigens niet concreet uitgewerkt. D66 wil ten behoeve van een goede beleggingsdiversiteit een koppeling aanbrengen tussen sparen voor pensioen en de eigen woning. Hierbij wordt een premievakantie van 5 jaar voorgesteld. De hypotheekrenteaftrek moet verder worden teruggebracht. Daarnaast moet het eigenwoningforfait worden verlaagd en de overdrachtsbelasting worden afgeschaft. De baten van deze maatregelen kunnen worden gebruikt om de belastingen op werk te verlagen.

Het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie is, net als bij het CDA, met name gericht op de positie van starters. Net als D66 pleit zij voor een tijdelijke premievakantie bij de pensioenopbouw, waardoor bijvoorbeeld in de eigen woning kan worden geïnvesteerd. Daarnaast wordt voorgesteld de overdrachtsbelasting af te schaffen voor starters, omdat de betaalbaarheid door het verplicht aflossen over de looptijd van de hypotheek is verminderd. Ook het studieleenstelsel moet worden teruggedraaid, zodat het voor starters gemakkelijker is de woningmarkt te betreden. Daarnaast is de ChristenUnie voor een individueel breed inzetbare (ook voor aflossen hypotheek) pensioenpot bij een zelfgekozen pensioenfonds. De ChristenUnie pleit tevens voor een lagere belasting op arbeid, door het belastingstelsel te hervormen en een basistarief en toptarief in te stellen (35% tot 70.000 voor 2x modaal en 49%). Het basistarief kan na 2021 verder verlaagd worden van 35% naar 30%. De hypotheekrenteaftrek moet sneller afgebouwd worden naar dit nieuwe basistarief. Dit zou bij de lagere-, en middeninkomens niet merkbaar zijn

door de belastingverlaging, en voor de hogere inkomens slechts beperkt door de huidige lage hypotheekrentestand.

GroenLinks wil de hypotheekrenteaf trek versneld afbouwen. In het verkiezingsprogramma is niet terug te vinden op welke manier dit gerealiseerd moet worden. Over hypotheekschuld en hypotheekverstrekking is in het verkiezingsprogramma ook niets terug te vinden. Uit het standpunt op de website over hypotheekrenteaf trek wordt meer duidelijk. Hier is te vinden dat GroenLinks de hypotheekrenteaf trek geheel, over een periode van 25 jaar, wil afschaffen. Hoge inkomens worden door de af trek namelijk onevenredig bevoordeeld, en daarnaast maakt het woningen voor starters onbetaalbaar. Daarnaast wordt aangegeven dat het eigenwoningforfait wordt afgeschaft en de overdrachtsbelasting verlaagd wordt. Dit zou de doorstroming moeten bevorderen. Ter wille van de doorstroming, en in het kader van het stimuleren van aflossingen, wil GroenLinks daarnaast het bedrag aan aflossing 10 jaar fiscaal aftrekbaar maken.

Gematigde hervormingen

In het verkiezingsprogramma van het CDA wordt met name ingegaan op de positie van starters. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld om het startersfonds weer in te voeren en moet het belastingvrij schenkingsbedrag worden verhoogd, en structureel worden ingevoerd. Daarnaast moeten er minder schulden zijn bij het aangaan van een hypotheeklening. Bouwsparen wordt hiervoor als optie aangedragen, maar dit moet dan wel fiscaal gestimuleerd worden. Daarnaast moeten hypotheekverstrekkers klanten actiever wijzen op mogelijkheden tot eerder aflossen, bijvoorbeeld in het geval van een lage hypotheekrente. Hierbij moet het kunnen dat er boetevrij afgelost wordt. Daarnaast is het CDA van mening dat de hypotheeknormen te strikt worden toegepast. Dit verhindert dat een grote groep potentiële kopers de markt kan betreden. Het CDA is voor het handhaven van de reeds ingevoerde inperking van de hypotheekrenteaf trek (standpunt op website, niet in het verkiezingsprogramma). In combinatie met het voorstel om een vlaktaks in te voeren, zal er één tarief zijn waartegen hypotheekrenteaf trek mogelijk is. Onderkend wordt dat via hypotheekrenteaf trek het aangaan van schulden wordt bevorderd, maar dit kan volgens het CDA opgelost worden door de maatregelen zoals hierboven besproken in te voeren.

Een belangrijk probleem op de woningmarkt is volgens de SP dat een grote groep mensen te weinig verdient voor een koopwoning, en te veel voor een betaalbare huurwoning. Volgens het verkiezingsprogramma van de SP moet huren en kopen financieel gezien gelijkwaardiger worden behandeld. Net als bij de PvdA wordt voorgesteld het maximale bedrag waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken af te toppen. Er wordt door de SP voorgesteld dit bedrag op € 350.000 te zetten. Boven dit bedrag wordt de hypotheekrenteaf trek geleidelijk beperkt. De SP wil onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een eigendomsneutrale woontoeslag. Uit de standpunten op de website over de hypotheekrenteaf trek blijkt verder dat de SP voor de aftoppingsgrens van € 350.000 een maximaal aftrekpercentage van 42% wil hanteren. Ook wordt aangegeven dat aflossen fiscaal voordeliger moet worden. De hervormingen dienen over een periode van 10 jaar ingevoerd te worden, zodat de woningmarkt tijd heeft deze te verwerken.

De SGP wil dat de normen voor hypotheekverstrekking in lijn zijn met de sociale huursector. Persoonlijke omstandigheden moeten meegenomen worden, zodat vooral

voor starters financiering haalbaar blijft. Ook moeten starters de hypotheek over een langere periode kunnen aflossen. Daarnaast moet het pensioen, het aflossen van de hypotheek, en zorg één financieel geheel vormen. Oversluiten moet makkelijker en financiële hulp van met name de familie heeft de voorkeur. De loan-to-value wordt niet verder verlaagd. De NHG blijft op € 245.000. Ook op basis van een flexcontract moet het mogelijk zijn om een hypotheek te krijgen.

Het huidige beleid als status quo

In het verkiezingsprogramma van de VVD staat stabiliteit op de woningmarkt centraal. Keuzevrijheid en meer gelijkheid tussen de huur- en koopsector worden aangehaald, evenals het belang hiervan voor de arbeidsmobiliteit. In het programma wordt aangegeven dat de Nibud-normen niet te strikt moeten worden gehanteerd. De inkomensmogelijkheden van starters moeten kunnen worden meegenomen bij de hypotheekverstrekking, bijvoorbeeld middels een 'perspectiefverklaring'. Ook moeten onregelmatigheidstoelagen meegenomen kunnen worden en moet het voor zzp'ers en flexwerkers makkelijker worden een hypotheek te krijgen. Bij ouderen moet ook meer rekening gehouden worden met de persoonlijke situatie (verzilveren van overwaarde/ oversluiten van de hypotheek). Ook wordt de mogelijkheid genoemd om bij het begin van de pensionering een deel op te nemen en te kunnen schenken aan de kinderen, of om zelf de hypotheek mee af te lossen.

De VVD stelt voor het eigenwoningforfait los te koppelen van de huurwaardestijging, zodat eigenaar-bewoners niet de dupe worden van huurprijsstijgingen. Hierdoor komen koop en huur beter in lijn. Maatregelen omtrent de fiscale behandeling van de woning komen niet aan bod in het verkiezingsprogramma van de VVD. Het standpunt van de VVD ten aanzien van hypotheekrenteaftrek (op de website) is dat door de huidige (aflossings)maatregelen de hypotheekrenteaftrek ook in de toekomst kan blijven bestaan. De opbrengst daarvan wordt teruggegeven, door de inkomensbelasting omlaag te brengen.

Duidelijk is dat, afgezien van het verlagen van de huren, de PVV ervoor gekozen heeft geen (koop)woningmarktvisie in haar verkiezingsprogramma op te nemen. Bij de PVV zal nagenoeg alles omtrent de koopwoningmarkt onderhandelbaar zijn en zal de uitwerking van het verdere woningmarktbeleid plaatsvinden tijdens, en na de kabinetsformatie. Dit betekent dat als er samengewerkt wordt met de PVV, er veel kansen, maar ook onzekerheden zijn omtrent het woningmarktbeleid. Verschillende partijen hebben echter aangegeven dat ze niet met de PVV een regeringscoalitie willen vormen. Omdat het onduidelijk is wat de PVV exact wil en het onwaarschijnlijk is dat ze een coalitie kunnen vormen, is de PVV in deze subsectie geplaatst.

In het verkiezingsprogramma van de PvdA wordt niet gesproken over maatregelen omtrent de hypotheekverstrekking of de hoogte van de hypotheekschuld. Zo komen onderwerpen als de positie van starters, leennormen of aflossen op de hypotheek in dit verkiezingsprogramma niet aan bod. De ingevoerde inperking van de hypotheekrenteaftrek wordt gehandhaafd, maar het maximale bedrag waarover hypotheekrente kan worden afgetrokken wil de PvdA in tien jaar tijd aftoppen tot € 500.000 (aanvulling standpunten op de website: zo wordt voorkomen dat er een subsidie op dure huizen bestaat).

50Plus blijft bij de reeds ingevoerde inperking van de hypotheekrenteaftrek. Daarnaast moet de overdrachtsbelasting worden afgeschaft bij overdracht aan de eerste of tweede graad, en schenken aan kinderen en kleinkinderen moet eenmalig belastingvrij mogelijk zijn tot € 100.000.

De PvdD wil boetevrij aflossen van de hypotheek mogelijk maken. Er worden geen verdere hervormingen genoemd.

Als laatste is het goed om te vernoemen dat veel partijen een verdere verduurzaming van de woningvoorraad willen.

Doorberekening van de verkiezingsprogramma's

Voor een groot aantal partijen (VVD, PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, DENK, VNL, VP) zijn de economische effecten van de verkiezingsprogramma's doorberekend door het CPB (voor een bredere discussie, zie CPB 2017). Omtrent het beleidsdossier wonen bespreekt het CPB met name wat het effect van de voorgestelde maatregelen in de woningmarkt is op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (baten versus lasten) op de lange termijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat 'wonen' vanuit een breder perspectief (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait, overdrachtsbelasting, verhuurdersheffing, en OZB voor gebruikers) bekeken wordt, en er geen directe bespreking is van de bredere economische effecten toegespitst op wonen.

Bij een ongewijzigd beleid is er een 3 miljard euro overschot. De verschillen die tussen de partijen ontstaan op basis van verschillen in woningmarktbeleid zijn relatief klein ten opzichte van bijvoorbeeld beleidsdossiers als zorg en overig (d.w.z. met name maatregelen die betrekking hebben op belastingheffing). Een positieve afwijking ten opzichte van een ongewijzigd beleid betekent dat er ruimte overblijft om verdere uitgaven te doen. Dit is wel vaak het gevolg van lastenverzwaring. Een negatieve afwijking betekent dat er te zijner tijd verdere lastenverzwaringen nodig zullen zijn. Geen enkele hervorming is gratis. De effecten op de overheidsfinanciën geven dus de afwegingen weer, waar de politieke partijen voor staan.

De grootste positieve effecten ten opzichte van ongewijzigd beleid zijn er voor VNL (+10 miljard euro) en D66 (+4 miljard). Dit komt met name door het beperken/ afschaffen van de hypotheekrenteaftrek. Bij D66 gaat de afbouw van de maximale hypotheekrenteaftrek naar 2% per jaar en dit is een lastenverzwaring van 0,4 miljard in 2021. VNL schaft de hypotheekrente af wat tot een structurele lastenverzwaring van 7,2 miljard euro leidt. Daarentegen wordt het eigenwoningforfait bij D66 verlaagd (0,1 miljard lastenverlichting) evenals de overdrachtsbelasting met 0,5 procent punt (0,4 miljard lastenverlichting). De aftrek door geen of geringe eigenwoningsschuld (Wet-Hillen) gaat over 20 jaar verspreid weg, wat 1,4 miljard lastenverzwaring betekent. Daarnaast komt er een OZB voor gebruikers (lastenverzwaring van 3 miljard). Dit wordt wel gebruikt om via een Gemeentefonds de lasten op inkomen en arbeid te verlagen.

Bij GroenLinks is er ook een positief effect (+2 miljard), met name door het beperken van de hypotheekrenteaftrek. Deze komt net als het eigenwoningforfait te vervallen (vanaf 2019 in 24 jaar). In totaal is dit een 4 miljard euro lastenverzwaring. Ook wordt de winst op de verkoop van koopwoningen belast in box 3 (0,3 miljard lastenverzwaring).

De OZB voor gebruikers (+ 2 miljard) leidt ook tot een hogere financiële houdbaarheid bij de ChristenUnie en de SGP (ook hier worden de lasten op inkomen en arbeid verminderd). Bij de ChristenUnie is dit een 4 miljard euro lastenverzwaring en bij de SGP 3 miljard. Waar het 1 miljard verschil in zit blijft onduidelijk. Het aftoppen van de hypotheekrenteaf trek bij de ChristenUnie zorgt voor een 0,1 miljard extra lastenverzwaring. Ook wordt er in box 1 een nieuw tarief ingesteld. Starters hoeven geen overdrachtsbelasting te betalen, wat de lasten verlicht met 0,4 miljard euro.

Bij de VVD komt het positieve saldo (+2 miljard) vooral door een verhoging van de verhuurderheffing. Voor de koopmarkt verandert er, zoals eerder vermeld, dus weinig. Daarentegen schaffen DENK (-2 miljard) en de SP (-1 miljard) de verhuurderheffing af. Het aftoppen van de hypotheekrenteaf trek al bij een woningsschuld van € 350.000, leidt bij de SP tot een 0,4 miljard euro lastenverzwaring, evenals het afschaffen van de aftrek bij weinig eigenwoningsschuld (1,4 miljard verzwaring). Omdat de afbouw van de hypotheekrenteaf trek maar van 0,5 procent punt naar 1 procent punt gaat is er op lange termijn geen verdere impact op de overheidsfinanciën (alleen in de komende kabinetsperiode een verzwaring van 0,1 miljard).

Voor het CDA, PvdA, en VP zijn de effecten op de houdbaarheid per saldo nul. Interessant is dat het CDA de aftrek van een aantal posten wil beperken (zoals met betrekking tot eigenwoningsschuld, hypotheek, maar ook persoonsgebonden aftrek) wat tot een lastenverzwaring leidt van 1 miljard euro, maar structureel minder omdat de hypotheekrente toch al wordt afgebouwd (basisbeleid). De PvdA gaat ook binnen tien jaar de aftrek bij lage woningsschuld weghalen (1,4 miljard lastenverzwaring) en in dezelfde termijn de hypotheekrenteaf trek bij een schuld van meer dan € 500.000 aftoppen (0,2 miljard verzwaring in 2021).

4.2 Breder Europees politiek kader

De Nederlandse politiek is niet een op zich zelf staand geheel, maar moet gezien worden vanuit een breder Europees politiek-institutioneel kader. De Europese Commissie (2016, 2016b) dringt aan op het verder terugdringen van de schulden en verstoringen op de woningmarkt, met name door verder verminderen van de hypotheekrenteaf trek. Gegeven de lage aanbod-elasticiteit in Nederland zal de fiscale verstoring van de hypotheekrenteaf trek zorgen voor hogere huizenprijzen. Ondanks dat de genomen maatregelen een stap in de goede richting zijn, wordt ook door het IMF aanbevolen het maximale tarief voor de hypotheekrenteaf trek versneld af te bouwen (IMF, 2016).

Onderdeel van de financieringsnormen die sinds 2013 verplicht voor alle nieuwe hypotheekverstrekkingen gelden, zijn limieten omtrent de maximale LTI en LTV. In de bestaande beleidsdiscussie ligt hierbij de nadruk met name op de maximale LTV-limiet. Het Europees Comité voor systeemrisico's heeft afgelopen november een waarschuwing afgegeven voor Nederland, betreffende de hoge hypotheeksschuld ten opzichte van het opgebouwd vermogen. Vooral onder jonge huishoudens is er een grote groep met een potentiële restschuld. Vergeleken met andere Europese landen zijn de debt-to-income en debt-to-GDP ratio's hoog te noemen. Ondanks dat geconstateerd wordt dat er geen direct risico dreigt, wordt wel aanbevolen de maximale LTV, conform het advies van de DNB, verder naar 90% te verlagen. De maatregelen die Nederland tot nu toe heeft genomen, worden als een gepaste reactie gezien, maar zijn volgens het comité onvoldoende om de risico's genoeg af te laten nemen. Zowel de maximale LTV grens

van 100%, als de tijdsperiode waarover de verlaging plaatsvindt en de snelheid ervan, worden niet afdoende geacht (ESRB, 2016). In het 'Economic Outlook' rapport in 2016 geeft ook de OECD aan dat verdere verlaging van de LTV-limiet noodzakelijk is.

In een reactie op de waarschuwing in het ESRB rapport geeft minister Dijsselbloem vanuit het Ministerie van Financiën aan, geen verdere maatregelen te willen nemen. De huidige maatregelen van het kabinet zullen voldoende bijdragen aan verdere risicobeperkingen, welke juist door de vertraagde invoering ervan in de toekomst nog verder duidelijk moeten worden (Ministerie van Financiën, 2016). Het is dus duidelijk dat hier een politiek krachtenspel aan de gang is, waarbij er vanuit Europa de nadruk ligt op verdere hervormingen op de woningmarkt, maar de huidige regering daar tegenwicht aan biedt.

4.3 Conclusie

Als de VVD weer in het kabinet zal zitten zal het (koop)woningmarktbeleid dichtbij het huidige beleid blijven. De VVD biedt stabiliteit, maar weinig richting voor de nodige hervormingen in de woningmarkt. Bepaalde standpunten zullen onderhandelbaar zijn - in de samenvatting van het verkiezingsprogramma komt het woord 'woningmarkt' niet eens voor -, er is echter een duidelijke richting waarbij er, zeker fiscaal, weinig verandert. Helder is wel dat de woningmarkt als onderhandelingsmunt op tafel ligt. Dit geldt breder voor de verschillende politieke partijen. Dit betekent dat er, zoals we dat in Nederland gewend zijn, zeer waarschijnlijk een polderoplossing zal komen. Het is dan ook afwachten of één der politieke partijen zich op dit onderwerp verder wil, en zal profileren. Eventuele substantiële hervormingen, en de mogelijkheid om dit via een regeringscoalitie te doen, zullen echter vooral moeten komen vanuit de middelgrote/ kleinere partijen zoals D66, ChristenUnie en GroenLinks. Ook het CDA, SGP, en de SP geven aan te willen hervormen. Verder blijkt wel dat de verschillen qua houdbaarheid overheidsfinanciën op basis van het woningmarktbeleid (huur en koop), tussen de partijen beperkt zijn ten opzichte van bijvoorbeeld een beleidsdossier als de zorg.

Op basis van de verkiezingsprogramma's is duidelijk dat de nadruk ligt op de fiscale behandeling van de woning, en dan met name de hypotheekrenteaftrek. De suggestie om de eigen woning(schuld) naar box 3 te verhuizen wordt door geen van de partijen als kernpunt genoemd (afgezien met betrekking tot eigen betalingen in de langdurige zorg). Daarbij wordt er over het thema hypotheekschuld vooral gedacht aan maatwerk voor verschillende groepen zoals starters, zzp-ers, of ouderen. Aflossen moet tevens makkelijker worden. Maar geen van de partijen noemt direct de verdere verlaging van de LTV (de SGP noemt de LTV maar wil deze constant houden) of aanpassen van de LTI (normen) in hun verkiezingsprogramma. Ook is er geen concreet overkoepelend plan om de hypotheekschuld af te bouwen. Frappant is om te zien dat op Europees vlak de nadruk juist wel ligt op het verminderen van de hypotheekschuld en verdere aanscherping van de LTV/LTI normen.

5 Mogelijke opties voor de toekomst

Waar zouden we op de lange termijn naar toe willen met de woningmarkt? Daarover valt alleen in algemene termen iets te zeggen. Vanuit economisch perspectief is het aanbevelenswaardig dat de prijzen, zowel van huren als kopen, de schaarsteverhoudingen weerspiegelen. Daarbij valt te denken aan de verhouding tussen de vraag naar woonruimte, zoals bepaald door het welvaartsniveau, en het aanbod daarvan, in de voorraad en via aanpassing van de voorraad door nieuw-, en verbouw. Dat lijkt wellicht op het eerste gezicht een nogal abstracte en weinig praktische wens, maar in het vervolg van dit hoofdstuk zal worden betoogd dat de consequenties ervan groot zijn. Aangezien de schaarsteverhoudingen niet zomaar van de ene dag op de andere veranderen, betekent het bijvoorbeeld dat de prijsontwikkeling op de woningmarkt gematigd zal zijn.

In het navolgende gaan we eerst in op de behoefte aan een goed functionerende huurmarkt als complement van de koopmarkt. Daarna bekijken we de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente, de wens om de totale omvang van de hypotheekschuld te verminderen, en het verplaatsen van de eigen woning van box 2 naar box 3 van de inkomstenbelasting. Vervolgens gaan we in op de geringe flexibiliteit van het aanbod van nieuwe woningen en de hoge prijzen van grond bestemd voor woningbouw. Het gebrek aan flexibiliteit op de woningmarkt wordt nog versterkt door de overdrachtsbelasting. Daarna bekijken we in hoeverre pensioenvermogen, en in de eigen woning geïnvesteerd vermogen, substitueerbaar zijn. Tenslotte plaatsen we de beschouwingen in het lange termijn perspectief van een krimpende bevolking.

5.1 Opties voor een evenwichtiger woningmarkt

5.1.1 Huur als alternatief voor koop

Op de evenwichtige woningmarkt die we als 'stip op de horizon' zien, moet het nietodeloos moeilijk zijn om van huur naar koop te gaan, en andersom. Als een grote groep huishoudens buiten een koopwoning alleen een duidelijk minder aantrekkelijk alternatief ter beschikking heeft, wordt de vraag inelastisch en dat bevordert volatiliteit. Als huur-, en kooprijzen redelijk met elkaar in de pas lopen, bestaat een goed substituuut voor kopen en dat bevordert juist de stabiliteit. In Nederland is lang sprake geweest van een dichotomie tussen de sociale huursector die alleen toegankelijk is voor huishoudens met lage inkomens, en een koopsector voor alle anderen. De momenteel bestaande problematiek van het 'middensegment,' huishoudens die enerzijds moeite hebben om een koopwoning te bekostigen en anderzijds niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, is hier een rechtstreeks gevolg van. Een beter ontwikkelde private huursector, zoals die bijvoorbeeld in Duitsland bestaat, zou het functioneren van de Nederlandse woningmarkt ten goede komen. Die biedt een alternatief voor kopen aan huishoudens die geen omvangrijke bedragen kunnen lenen, of dat niet willen omdat ze bijvoorbeeld niet van plan zijn vermogen op te bouwen.

Het ontbreken van huurwoningen voor het middensegment heeft alles te maken met het Nederlandse woningmarktbeleid dat de huren van sociale woningen laag houdt, en kopers volledige aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente biedt. Wie privaat huurt, betaalt de markthuurlen en mist de hypotheekrenteaftrek. Dat brengt aanbieders van private

huurwoningen in een lastige positie: ze moeten concurreren met koopwoningen die zwaar gesubsidieerd worden. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat het middensegment op de Nederlandse woningmarkt nagenoeg afwezig was.⁷ Evenwichtige verhoudingen op de woningmarkt zijn alleen te verwachten bij het ontbreken van versturende beleidsmaatregelen. Voor wat betreft het koopsegment van de woningmarkt is de volledige aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente de grote boosdoener.⁸ Hoewel deze regeling in de loop van de tijd steeds verder is beperkt, is ze nog steeds genereus te noemen.

De meest recente versobering heeft de volledige aftrekbaarheid beperkt tot hypotheekvormen die tenminste annuïtair aflossen. Bovendien wordt het marginale tarief langzaam verlaagd. Hoewel dit nog niet veel om het lijf heeft, kan het op termijn een wezenlijke breuk met het beleid uit het verleden betekenen. De weg is open voor een verder gaande versobering via verlaging van het tarief waartegen kan worden afgetrokken, en uiteindelijk zelfs een volledige afschaffing. Wel is jammer dat het besef van urgentie met betrekking tot deze maatregelen, in de politiek weer helemaal lijkt te zijn weggeëbd, terwijl de buitengewoon lage hypotheekrente daarvoor een gouden kans biedt.⁹ Het lijkt er op dat een nieuwe economische crisis nodig zal zijn voor er opnieuw substantiële veranderingen in deze belastingfaciliteit zullen worden aangebracht.

5.1.2 Verdere versobering hypotheekrenteaf trek

De bezwaren tegen hypotheekrenteaf trek zijn bekend. Die vormt een subsidie op het kopen van een woning die moeilijk te rechtvaardigen valt. Een van de bekendste studies op dit gebied is die van Glaeser & Shapiro (2003).¹⁰ Zij vinden duidelijke aanwijzingen voor het bestaan van positieve externe effecten van woningbezit. Eigenaar-bewoners investeren in hun bezit en dat heeft een positieve uitstraling op de omgeving, de buurt, waarin ze wonen. Ze hebben er belang bij om de waarde van hun bezit op peil te houden, en dat komt tot uiting in een grotere betrokkenheid bij het wel en wee van die buurt. Dat effect wordt nog bevorderd doordat eigenaar-bewoners nogal honkvast zijn. En dat houdt weer verband met de hogere verhuiskosten die ten dele veroorzaakt worden doordat ze hun bezit aanpassen aan hun specifieke wensen. Hoewel deze positieve externe effecten volgens de bekende Pigouvianse logica een subsidie op woningbezit rechtvaardigen, is het niet voor de hand liggend die in de vorm van fiscale aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente te gieten. Glaeser en Shapiro vinden geen verband tussen de omvang van de externe effecten en de kwaliteit van de woning. Dat suggereert dat de stimulans vooral gericht zou moeten worden op het woningbezit. De aftrekbaarheid van hypotheekrente grijpt echter vooral aan op de gebruikskosten en stimuleert hogere woonconsumptie: grotere of anderszins luxere woningen. Doordat zij ook ten goede komt

⁷ Zie Conijn, Rouwendal, & Schilder (2016) voor een analyse van de recente ontwikkeling.

⁸ Zie voor een recente analyse van de effecten van fiscale aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente Hilber & Turner (2014). Ze concluderen: 'The MID (Mortgage Interest Deductibility) is an ineffective policy to promote homeownership and improve social welfare'.

⁹ Een sterke vermindering of zelfs afschaffing van de hypotheekrenteaf trek voor nieuwe gevallen is nog nooit zo gemakkelijk te realiseren geweest als nu.

¹⁰ Een van de moeilijkheden bij het identificeren van de effecten van eigenaarschap is de zelfselectie die optreedt bij de keuze voor huren dan wel kopen. Een recente studie die dat probleem vermijdt, maar niet heel veel aandacht geeft aan externe effecten is Sodini, van Nieuwerburgh, Vestman, & von Lilienfeld-Toal (2016)

aan huishoudens die geen stimulans nodig hebben om te kopen, is het een nogal bot instrument. Het kost de schatkist veel inkomsten waardoor andere verstoringe belastingen hoger blijven dan anders het geval zou kunnen zijn. Kortom, als je het woningbezit wilt bevorderen, dan moet je vooral nadenken over instrumenten die dat effectiever doen dan fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente. Een premie op het sparen voor een eigen woning lijkt een alternatief dat de moeite van het bestuderen waard is.

5.1.3 Beperking totale hypotheekschuld

Het handhaven van de volledige aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente, zij het onder wat scherpere voorwaarden dan voorheen, verhoudt zich ook wat merkwaardig tot het streven om de totale Nederlandse hypotheekschuld te beperken. De reden hiervoor is vooral gelegen in de noodzaak een aanzienlijk deel van deze schuld te financieren via de internationale kapitaalmarkt. De financiële crisis heeft nog eens laten zien dat die volatiel kan zijn, en dat dit grote consequenties kan hebben voor de stabiliteit van banken. Het is mede om die reden dat De Nederlandse Bank en andere financiële deskundigen aandringen op verlaging van de hypotheekschuld door het voor huishoudens minder gemakkelijk te maken om grote bedragen te lenen. De aandacht richt zich daarbij vooral op de verhouding tussen de omvang van de lening en de waarde van de woning. Deze 'loan to value ratio' (LTV) ligt in Nederland bij aankoop van een woning inderdaad hoog. Voor huishoudens die gebruik maken van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) doorgaans zelfs boven de 100%. In vergelijking met de meeste, zo niet alle, buitenlandse is dat uitzonderlijk. Toch is het maar de vraag of het verstandig is om het beleid juist op dit kental te richten.

De economische theorie van sparen en consumptie, het levenscyclusmodel, laat zien dat het voor consumenten goed is om hun consumptie gelijkmatig te spreiden over de tijd. De noodzaak om een forse aanbetaling te doen bij aankoop van een woning vormt daarvoor een belemmering.¹¹ Vanuit dat gezichtspunt is een maatregel als de NHG, die de noodzaak tot aanbetaling op de eigen woning wegneemt en tot voor kort zelfs de mogelijkheid bood om de met de aankoop gemoeide kosten mee te financieren in de hypotheek, duidelijk welvaartsbevorderend. Natuurlijk heeft de hoge LTV bij aankoop van een woning tot gevolg dat veel hypotheeken 'onder water' komen te staan als de huizenprijzen dalen. Dat heeft ook weer zijn nadelige effecten, maar het verdient opmerking dat de hieraan verbonden problematiek in Nederland ook weer niet overdreven moet worden. Een belangrijke reden is dat de Nederlandse hypotheeken, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, 'full recourse' zijn, hetgeen wil zeggen dat de eigenaar-bewoner verantwoordelijk blijft voor de afbetaling van de schuld.

Een paradoxaal aspect van een bovengrens aan de LTV is bovendien dat die de volatiliteit van de woningprijzen kan bevorderen. De reden daarvoor is dat huishoudens in een kleine koopwoning die willen doorstromen naar een grotere maar daarvoor aanvankelijk niet genoeg kunnen lenen, de vermogenswinst die voortvloeit uit een aanvankelijke stijging van de woningprijzen kunnen gebruiken als aanbetaling op een

¹¹ Zie de klassieke analyse van Artle & Varaiya (1978). Vanuit deze optiek ligt het voor de hand om het lenen voor aankoop van de eigen woning vooral te zien als een – in beginsel positief te waarderen – manier om de welvaart over de totale levenscyclus te verhogen.

volgende woning. Bij een maximale LTV van – zeg – 90% betekent een vermogenswinst van € 5.000,- dan een extra leencapaciteit van € 45.000,-. Dat kan een aanzienlijke stimulans betekenen voor de vraag naar grotere woningen, die daardoor extra in prijs zullen stijgen. Het mechanisme is beschreven door Stein (1995) and Ortalo-Magné & Rady (2006). Een empirische studie van Amerikaanse steden¹² liet zien dat een hogere LTV samenging met grotere prijsfluctuaties, zoals voorspeld door de theorie.

Het zou een beetje onhandig zijn om de Nederlandse hypotheekschuld te verminderen door een maatregel die prijsfluctuaties bevordert. Wie wil dat Nederlanders zich minder diep in de schulden steken bij aankoop van een eigen woning, zou kunnen overwegen om de verhouding tussen de omvang van de lening en die van het inkomen, de loan-to-income ratio (LTI), als maatstaf te gebruiken. Anders dan de LTV betekent zo'n maatregel een duidelijke bovengrens op de omvang van het te lenen bedrag die los staat van een eventuele prijsstijging van de woning. Wie daarnaast wat wil doen aan een hoge LTV zou kunnen overwegen om versnelde aflossing verplicht te stellen tot de actuele LTV beneden een bepaalde drempelwaarde komt, of om het *sparen* voor een eigen woning te bevorderen, zodat het gemakkelijker wordt om de aanbetaling te verrichten. Zoals hierboven al werd vermeld, kan het positieve externe effect dat aan woningbezit is verbonden hiervoor een rechtvaardiging bieden.¹³

5.1.4 De eigen woning in box 3

Versobering, of afschaffing, van de hypotheekrenteaf trek laat een andere onevenwichtigheid ongemoeid: het in de eigen woning opgeslagen vermogen blijft onbelast, terwijl standaard een tarief van 30% wordt geheven op een forfaitair rendement van 4%. Het huurwaardeforfait had oorspronkelijk als doel een gelijk speelveld in stand te houden tussen particuliere verhuur van een woning (een vorm van geldbelegging) en het zelf bewonen. De lage vaststelling van het forfait, en de maximering ervan op het totaal aan rente betaalde bedrag (wet Hillen), hebben dit idee praktisch gesproken weer naar de prullenbak verwezen, maar wie huur en koop als gelijkwaardige alternatieven wil behandelen kan toch niet zonder zoiets. Als de eigen woning in box 3 wordt geplaatst wordt feitelijk, via de belasting van 1,2%, weer meer recht gedaan aan de oorspronkelijke gedachte dat de woning rendement, en dus inkomen, oplevert. En het helpt om nieuwe vormen van arbitrage tussen de eigen woning en andere vermogenstitels te voorkomen.¹⁴

Tegen deze gedachtegang kan worden ingebracht dat de woning om verschillende redenen een bijzonder karakter draagt in vergelijking met andere vermogenstitels. Eigenaar-bewoners hebben doorgaans het leeuwendeel van hun vermogen in de eigen woning geïnvesteerd, en ook als ze een hypotheek hebben lopen ze vermogensrisico over de volledige woning. Het hefboomeffect levert dan fantastische rendementen op zolang de woningprijzen stijgen, maar als ze dalen verdwijnt het eigen vermogen als

¹² Lamont & Stein (1999).

¹³ Dat wil zeggen, in afwezigheid van andere maatregelen zoals een ruime hypotheekrenteaf trek.

¹⁴ De momenteel (door de lage rente) bestaande prikkel om vermogen in de woning in plaats van in andere assets aan te houden hoeft natuurlijk niet negatief gewaardeerd te worden. Niettemin blijft het een onbedoeld effect van financiële regelgeving – het in de huidige omstandigheden hoog te noemen forfaitaire rendement van 4% - waarvan in principe een versturende werking uitgaat.

sneeuw voor de zon, zoals veel Nederlanders recent hebben ondervonden. Het is dus nogal riskant om te investeren in een eigen woning. En dat niet alleen vanwege het macro-economische risico: Piazzesi & Schneider (2016) laten zien dat ongeveer de helft van het risico van de eigen woning in de VS specifiek is voor die woning zelf, en niet verklaard wordt door de nationale of lokale prijsontwikkeling.

Diversificatie ter vermijding van risico is waarschijnlijk het belangrijkste concept uit de financiële economie, maar woningen zijn ondeelbaar en pogingen om tot risicodeling te komen via 'housing partnerships' die al vele jaren geleden door Caplin, Chan, Freeman, & Tracy (1997) werden voorgesteld, of soortgelijke constructies ter deling van risico's, zijn nooit van de grond gekomen. Deeieigendom is lastig te realiseren. Naast problemen met de praktische vormgeving is er het moreel risico: de waardeontwikkeling van je woning wordt althans gedeeltelijk bepaald door de wijze waarop je er mee omgaat.

Misschien valt het uiteindelijk ook nog wel mee met het risico van de eigen woning. Een mens moet toch wonen en zolang je dat doet in een eigen woning telt vooral de prijs op het moment van aankoop en verkoop. En op langere termijn hebben de woningprijzen de neiging om terug te keren naar eerder bereikte waarden.¹⁵ Verstandig omgaan met de woning en goed uitkijken wanneer je verhuist, is van groot belang.

Al met al lijkt het bijzondere karakter van de woning als investeringsmogelijkheid toch geen dwingende argumenten voor een afwijkende fiscale behandeling op te leveren. Wie het investeren in de eigen woning wil bevorderen, en de argumenten daarvoor zijn hiervoor al aan de orde gesteld, zou kunnen denken aan een speciale, gemaximeerde, vrijstelling.

5.1.5 Flexibiliteit in het aanbod

Evenwichtige verhoudingen vereisen ook dat de schaarste aan grond adequaat wordt weerspiegeld in de woningprijzen. Dat kan alleen als het aanbod van nieuwe woningen reageert op prijsveranderingen. Daarvan was in het verleden alleen sprake als de prijzen onverwacht daalden. Zelfs bij langdurige forse prijsstijgingen was niet of nauwelijks sprake van een groter aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen. Recent onderzoek van Vermeulen, Teulings, Marlet, & de Groot (2016) laat weliswaar zien dat in Nederland vooral daar gebouwd wordt waar de huizenprijzen relatief hoog zijn, namelijk in de Randstad en meer in het bijzonder de noordvleugel, maar niet dat de nieuwbouw reageert op *prijsveranderingen*. Een star woningaanbod heeft tot gevolg dat veranderingen in de vraag kapitaliseren in de prijs. Hilber & Vermeulen (2016) hebben aangetoond dat die in Engeland tot aanzienlijk hogere huizenprijzen leidt. Er is alle reden om aan te nemen dat de combinatie van genereuze hypotheekrenteaf trek en tijdrovende en kostbare planprocedures in Nederland geleid heeft tot aanzienlijk hogere huizenprijzen. Op de achtergrond speelt ook de Nederlandse gewoonte om nieuwbouw vooral te laten plaatsvinden in grote projecten zoals VINEX-locaties, waar door een beperkt aantal actoren met een goed afgeschermd marktpositie vrijwel de gehele nieuwbouw voor een forse regio wordt verzorgd. Het actieve grondbeleid van veel gemeenten, dat op het genereren van extra middelen is gericht, past in dat beeld. Dat

¹⁵ Op basis van 5-jaarsperioden vinden Edward L. Glaeser, Gyourko, Morales, & Nathanson (2014) een autocorrelatie van -0.80.

we in Nederland het aanbod van woningen op deze wijze vorm hebben gegeven, heeft er zeker toe bijgedragen dat de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente de woonconsumptie feitelijk nauwelijks heeft bevorderd, maar vooral bijdraagt aan hoge huizenprijzen, een enorme schuldenberg, en verlies aan efficiëntie.

Realisatie van een flexibel woningaanbod vraagt niet om afschaffing van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Enige herbezinning lijkt wel op zijn plaats. De enorme prijsverschillen tussen bouwrijpe grond voor woningbouw en die voor commerciële doeleinden¹⁶, lijken veel te groot om te kunnen worden gerechtvaardigd als een Pigouvianse belasting die behoud van open ruimte als doel heeft (Vermeulen & Rouwendal, 2014). Het lijkt dus waarschijnlijk dat een inhaalslag gemaakt moet worden, maar op termijn wordt de vraag naar woningen natuurlijk vooral bepaald door de demografische ontwikkeling. Als de druk van de hoge grondprijzen eenmaal van de ketel is, zal er echt niet heel veel meer gebouwd gaan worden. Een beter reagerend aanbod van nieuwbouwwoningen zal, net als een goed functionerende private huurmarkt, een goed substituuut opleveren voor bestaande koopwoningen, en daarmee de stabiliteit van de woningmarkt ten goede komen. Bovendien mag worden verwacht dat de prijzen minder scherp en langdurig zullen reageren op een aantrekkelijke vraag, zodat het prijsniveau niet meer, zoals tot voor kort¹⁷, strak verbonden is aan de leencapaciteit van de startende kopers.

5.1.6 Weg met de overdrachtsbelasting

Hoe we het ook aanpakken, de markt voor woningen zal natuurlijk nooit zonder fricties gaan werken. Transactie-, en verhuiskosten zijn hoe dan ook aanzienlijk, met name voor eigenaar-bewoners. Maar er is geen enkele reden om de onvermijdelijk fricties nog eens te vergroten door een maatregel als de overdrachtsbelasting. Integendeel, de doorstroming die voor veel woningmarkt*watchers* een doel in zichzelf lijkt te zijn, zou door afschaffing daarvan bevorderd worden. Meer ter zake is het argument dat daardoor de afstemming van de woonsituatie op veranderende huishoudomstandigheden vergemakkelijkt wordt. Een belangrijk aspect is de afstemming van de woonsituatie op de arbeidsmarktsituatie. Die wordt gecompliceerd door de toch al hoge verhuiskosten, met name voor eigenaar-bewoners.¹⁸ Het zou aanbeveling verdienen de daaruit voortvloeiende fricties te verminderen, in plaats van er nog een flinke schep bovenop te doen door middel van de overdrachtsbelasting.

¹⁶ Zie Levkovich & Rouwendal (2016).

¹⁷ Zie het hoofdstuk over het beleid van Blok.

¹⁸ Zie Galizia & Wolf (2016) voor een recente studie.

5.1.7 De eigen woning en het pensioen

In de afgelopen jaren is veel gesproken over de relatie tussen de eigen woning en het pensioen, zowel aan het begin als aan het einde van de levenscyclus.¹⁹ Laten we bij het begin beginnen, namelijk bij het idee om een deel van de pensioenpremie te gebruiken voor de opbouw van vermogen in het eigen huis. De gedachte is dat er weliswaar minder pensioenvermogen wordt opgebouwd, maar er is ook minder behoefte aan zulk vermogen, want als men bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd de woning vrij van schuld heeft, scheelt dat ook in de kosten van levensonderhoud. Toch is enige voorzichtigheid hier wel op zijn plaats. Ingelegde pensioenpremie accumuleert gedurende de rest van het werkzame leven, tot er werkelijk pensioen genoten wordt. De premie die voor financiering van het eigen huis wordt ingezet, accumuleert niet. Elk jaar is er weliswaar rendement in de vorm van uitgespaarde huur, maar tenzij dat weer als pensioenpremie wordt ingezet (of op andere wijze wordt bespaard of geïnvesteerd), accumuleert het niet. De waardevermeerdering van de woning zou wellicht als compensatie kunnen dienen, maar de rendementen die pensioenfondsen jaar op jaar realiseren, steken gunstig af bij de vermogenswinsten op de eigen woning als die over een lagere termijn worden bekeken.

Aan het einde van de levenscyclus kan de behoefte bestaan om het in de eigen woning opgeslagen vermogen geheel of gedeeltelijk te verzilveren. Dat kan in principe via overstap naar een huurwoning, en het zou ook om die reden nuttig zijn als huren meer betekenis zou krijgen als substituut voor kopen, zoals hierboven al werd bepleit. Een nadeel is dat zo'n overgang een verhuizing met zich meebrengt en voor veel ouderen vormt dat een aanzienlijke barrière. Het is dan ook enigszins voor de hand liggend om te verwachten dat, althans in landen zoals Nederland met een goed ontwikkelde financiële sector, het vrij gemakkelijk moet zijn om vermogen uit de eigen woning op te nemen, zonder tot verhuizing te worden gedwongen. De praktijk blijkt hier echter weerbarstig.²⁰ Bestaande producten zoals de omkeerhypotheek zijn om verschillende redenen problematisch. De woning verkopen aan een belegger, met de afspraak dat men zo lang als gewenst kan blijven huren tegen vooraf gespecificeerde condities, kan worden gerealiseerd met een combinatie van bestaande producten en blijkt al evenmin aantrekkelijk. Het wachten is wellicht op een innovatieve ondernemer die deze markt weet te ontginnen.

5.2 Het lange termijn perspectief

Op wat langere termijn is het perspectief voor de ontwikkeling van de woningmarkt niet bijzonder gunstig. De woning is een duurzaam goed, en de prijs daarvan wordt voor een groot deel bepaald door de kosten van lenen, de lange-termijn rente. Die zal ooit weer gaan stijgen, waardoor de woonkosten onvermijdelijk zullen toenemen. Door de vergrijzing valt de demografische druk weg, zodat op termijn minder behoefte bestaat aan nieuwbouw. We zullen het grotendeels moeten doen met de bestaande woningvoorraad. Het is niet eenvoudig te voorspellen hoe een en ander precies zal

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Bart et al. (2016).

²⁰ Zie Conijn, Kramer, Rouwendal, & Schilder (2014).

uitpakken.²¹ De grote belangstelling voor vooroorlogse ('jaren dertig') woningen doet echter vermoeden dat kwaliteit helpt om woningen ook op langere termijn aantrekkelijk te houden. De huishoudens die momenteel dat deel van de voorraad bewonen, verschillen nogal van die waarvoor het destijds was bestemd, en ze stellen heel andere eisen aan badkamer, keuken en verwarming, enzovoorts. Maar deze oudere woningen liggen, blijkens de prijsontwikkeling, veel beter in de markt dan naoorlogse woningen.²² Ook wat dit betreft zou een evenwichtiger woningmarkt met prijzen die niet de kunstmatige schaarsteverhoudingen van fiscale maatregelen en planprocedures weerspiegelen een goede uitwerking kunnen hebben.

5.2.1 En dan nog...

De belangrijkste boodschap van dit hoofdstuk is misschien wel dat we de woningmarkt vooral niet moeten verstoren door fiscale maatregelen en verstarrende regelgeving. Goede bedoelingen blijken niet altijd goed uit te werken en ze hebben nogal eens onbedoelde neveneffecten, vaak negatieve. Te vaak zijn in het verleden problemen op de woningmarkt aanleiding geweest tot intensivering van beleid dat niet goed past in een lange termijn perspectief van evenwichtige verhoudingen. Het lijkt vooral van belang de stip op de horizon in de gaten te houden waarmee we dit hoofdstuk begonnen, en die zo mogelijk wat dichterbij te laten komen. Het helpt al veel als we de reflex weten te vermijden om op falend, of althans niet aan de verwachtingen voldoende, beleid te reageren door intensivering van beleid. De woningmarkt is zeker geen ideale markt en de actoren die de werking van de markt mede bepalen zijn dat evenmin. Een belangrijke les van het naoorlogse Nederlandse woningmarktbeleid is echter dat de regulerende overheid ook kan falen.

Sinds Henk Don bij zijn vertrek als directeur van het CPB de woningmarkt een 'vergeten hervormingsdossier' noemde, is er veel veranderd in het denken over de woningmarkt en dat komt ook in het beleid tot uiting. Eerdere hoofdstukken in deze publicatie maken dat duidelijk en er lijkt geen reden om pessimistisch te zijn over het vervolg. Als de ingezette lijn wordt voortgezet kan de stip op de horizon dichterbij komen. Ook dan zal de woningmarkt weerbaarstig blijven, maar zal het beleid zelf minder onderdeel van het probleem zijn en hopelijk beter kunnen bijdragen aan de oplossing ervan.

²¹ Ter illustratie: Mankiw & Weil (1989) kregen veel publiciteit met hun voorspelling dat na een periode van aanhoudende stijging van de huizenprijzen de afnemende bevolkingsgroei in de VS voor sterke dalingen zou zorgen. De werkelijke ontwikkeling verliep geheel anders.

²² Zie Francke & van der Minne (forthcoming) en Rouwendal & Van Duijn (2017).

Literatuur

AEDES, Woonbond, NVM, Vereniging Eigen huis (2012). *Wonen 4.0*. Amersfoort: Vereniging Eigen Huis.

Artle, R., & Varaiya, P. (1978). Life cycle consumption and homeownership. *Journal of Economic Theory*, 18, 38–58.

Bart, F., Boon, B., Bovenberg, L., van Ewijk, C., Kortleve, N., Rebers, E., & Visser, M. (2016). *De Routekaart naar een meer integrale benadering van wonen, zorg en pensioen* (Netspar Occasional Paper).

Caplin, A., Chan, S., Freeman, C., & Tracy, J. (1997). *Housing Partnerships: A New Approach to a Market at a Crossroads*. MIT Press.

Centraal Planbureau (2015). *De economische effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau, & Planbureau voor de Leefomgeving (2017). *Keuzes in kaart 2018-2021*. Den Haag: CPB, PBL.

Centraal Planbureau, & Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Kansrijk woonbeleid*. Den Haag: CPB, PBL.

Conijn, J., Kramer, B., Rouwendal, J., & Schilder, F. (2014). *Verzilveren van overwaarde: de rol van het woningbezit in de bekostiging van wonen, zorg en pensioen*. Amsterdam: ASRE. (ASRE Discussion paper No. 2014–1).

Conijn, J., Rouwendal, J., & Schilder, F. (2016). Veranderende verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt. *TPEdigitaal*, 10, 23–41.

CSED (2010). *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Daalen, P. van, & de Vries, P. (2015). *De ene LTV is de andere niet*. Utrecht: Rabobank, RaboResearch: economisch onderzoek. Opgehaald van: <https://economie.rabobank.com/publicaties/2015/maart/de-ene-ltv-is-de-andere-niet/>

De Nederlandsche Bank (2016). Inkomensnorm hypotheek niet knellender dan voor de crisis. *DNBulletin*, oktober 2016.

De Nederlandsche Bank (2016b). *Kredietmarkten in beweging: grotere rol pensioenfondsen en verzekeraars bevordert financiële stabiliteit*. Amsterdam: DNB.

De Nederlandsche Bank (2015). *Effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet*. Amsterdam: DNB (DNB Occasional Studies, Vol. 13-2).

Donders, J.H.M, van Dijk, M.F. & Romijn, G. 2010. *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau. (CPB Bijzondere Publicatie 8400.

European Commission (2016). *Country report The Netherlands 2016*.

Europese Commissie (2016b). *Aanbeveling van de Raad*.

European Systemic Risk Board (2016). *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*. Frankfurt: ESRB.

Financieel Stabiliteitscomité (2015). *Financieel Stabiliteitscomité adviseert verdere afbouw LTV-limiet naar 90%*. Opgehaald van:
<http://www.financieelstabiliteitscomite.nl/nl/nieuws/nieuwsbericht/34>.

Francke, M., & Minne, A. van der (2016). Land, structure and depreciation. *Real Estate Economics*. [http:// DOI:10-1111/1540-6229,1246](http://DOI:10-1111/1540-6229,1246)

Galizia, P. C., & Wolf, N. (2016). *Phoenix from the Ashes: Bombs, Homes and Unemployment in Germany, 1945-2011* (CEPR discussion paper No. 11649).

Glaeser, E. L., Gyourko, J., Morales, E., & Nathanson, C. G. (2014). Housing dynamics: an urban approach. *Journal of urban economics*, 81, 45–56.
<http://doi.org/10.1016/j.jue.2014.02.003>

Glaeser, E. L., & Shapiro, J. M. (2003). The Benefits of Home Mortgage Interest deduction. In J. Poterba (Ed.), *Tax Policy and the Economy* (pp. 37–82). MIT Press.

Hilber, C. A. L., & Turner, T. M. (2014). The mortgage interest deduction and its impact on the homeownership decisions. *The review of economics and statistics*, 96(4), 618–637.
http://doi.org/10.1162/REST_a_00427

Hilber, C., & Vermeulen, W. (2016). The impact of supply constraints on house prices in England. *Economic Journal*, 126(591), 358–405.

IMF (2016). *Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission*. Washington, DC: IMF.

Lamont, O., & Stein, J. C. (1999). Leverage and house-price dynamics in U.S. cities. *RAND Journal of economics*, 30(3), 498–514. <http://doi.org/10.2307/2556060>

Levkovich, O., & Rouwendal, J. (2016). *Spatial planning and segmentation of the land market*. Amsterdam: Tinbergen Institute. (Tinbergen Institute Discussion Paper; 16–018/VIII).

Mankiw, N. G., & Weil, D. N. (1989). The baby boom, the baby bust and the housing market. *Regional science and urban economics*, 19, 235–258.

Ministerie van BZK (2016) *Staat van de woningmarkt 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Financiën (2016). *Reactie waarschuwing ESRB/2016/10*. Den Haag: Ministerie van Financiën. 28 november 2016.

Nederlandse Vereniging van Banken (2016). *Standpunt Loan-to-Value (LTV)*. Amsterdam: NVB. Opgehaald van: <https://www.nvb.nl/publicaties-standpunten/standpunten/576/loan-to-value-ltv.html>.

OECD (2016). *OECD. Economic surveys Netherlands: overview*,

Ortalo-Magné, F., & Rady, S. (2006). Housing market dynamics: on the contribution of income shocks and credit constraints. *Review of Economic Studies*, 73(2), 459–485. http://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2006.383_1.x

Piazzesi, M., & Schneider, M. (2016). Housing and macroeconomics. In: J. Taylor & H. Uhlig (Eds.), *Handbook of macroeconomics*. Amsterdam: North Holland, p. 1547–1640.

Rouwendal, J., & Duijn, M. van (2017). *Measuring diverging house prices*. Amsterdam: Tinbergen Institute. (Tinbergen Institute Discussion Paper No. 17–028/VIII).

Schilder, F., Conijn, J., & Rouwendal (2015). *Welvaartsverlies door verdere verlaging LTV*. Amsterdam: ASRE. (ASRE Research Paper 2015-06).

Schoots, K., Hekkenberg, M., & Hammingh, P. (2016) *Nationale Energieverkenning 2016*. Petten: ECN.

Sodini, P., van Nieuwerburgh, S., Vestman, R., & Lilienfeld-Toal, U. van (2016). *Identifying the benefits from homeownership: a Swedish experiment*. (CEPR discussion paper No. 11656).

Stein, J. C. (1995). Prices and trading volume in the housing market: a model with down-payment effects. *Quarterly journal of economics*, 110(May), 379–406. <http://doi.org/10.2307/2118444>

Stevens, L., & Lejour, A. (2016). *Geloofwaardig belasting heffen*. Deventer: Wolters Kluwer.

Vermeulen, W., & Rouwendal, J. (2014). On the value of foregone open space in sprawling cities. *Journal of Regional Science*, 54(1). <http://doi.org/10.1111/jors.12033>

Vermeulen, W., Teulings, C., Marlet, G., & de Groot, H. (2016). *Groei en krimp: waar moeten we bouwen en waar vooral niet?* Nijmegen: VOC Uitgevers.

Werkgroep woningmarkt (2016). *Rapport werkgroep woningmarkt ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei*.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2016). *Samenleving en financiële sector in evenwicht*. Den Haag: WRR (WRR-Rapport nr. 96).

Bijlage: Veranderende hypotheekvoorwaarden

De afgelopen decennia zijn de hypotheekvoorwaarden een aantal maal gewijzigd. De hypotheekverstrekende instellingen voerden aanpassingen door in hun branche brede 'Gedragscode Hypothecaire Financieringen' (GHF) en de Minister van Financiën voerde per 1 januari 2013 de 'Tijdelijke regeling hypothecair krediet' in. Tezamen vormen zij het kader waarbinnen hypotheekvertrekkende instellingen opereren bij het verstrekken van hypothecair krediet. De GHF bepaalt de wijze waarop de financiële instelling een hypotheekaanvraag beoordeelt en verstrekt, de maximale bruto woonlast wordt bepaald op basis van de door in de wet vastgestelde financieringslastpercentages.

Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF)

Toen er eind jaren 80 in de Nederlandse Tweede Kamer stemmen opgingen om de financiering van hypotheekleningen deel uit te laten maken van de Wet op het Consumentenkrediet, bood de financiële sector aan om dit onderwerp in eigen beheer te regelen. Onderhandelingen tussen het ministerie voor Economische Zaken en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) leidden uiteindelijk tot een Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF), die in aangepaste vorm tot op de dag van vandaag bestaat. Primair doel hierbij is altijd geweest dat de consument goede en vergelijkbare informatie aangeboden krijgt bij het afsluiten van een hypotheek. De hoogte van de hypotheeklasten was niet de belangrijkste reden bij de totstandkoming van de GHF.

Oorspronkelijk, 1990, diende de GHF er in de eerste plaats toe het betalingsrisico te beperken, dat wil zeggen het risico dat de consument de maandelijkse betalingen niet meer kan opbrengen. Het risico op restschuld werd niet beperkt. Vanuit het perspectief van vermogensrisico leek daar ook geen reden toe te zijn. De prijs steeg en het hypotheekrentetarief daalde in de jaren negentig.

Een eerste wijziging was per 1 januari 2003, toen de code werd aangepast aan Europese richtlijnen. Aanleiding was de realisatie van een Europese gedragscode met regels voor voorlichting aan consumenten over hypotheekoffertes. Met deze nieuwe gedragscode werd het voor consumenten eenvoudiger hypotheekoffertes binnen een groot deel van Europa te vergelijken.

2007, regels ter voorkoming van overcreditering

De eerste echte fundamentele wijziging vond plaats in 2007 door ook regels ter voorkoming van overcreditering in de gedragscode op te nemen. Tot 2007 was het bepalen van de maximale hypotheeksom vrijwel niet aan algemene regels gebonden. De banken mochten individueel bepalen hoeveel er maximaal aan hypotheek werd verstrekt; in de code waren voornamelijk bepalingen opgenomen omtrent voorlichting en informatievoorziening van hypotheekleningen. Het toegevoegde artikel ter voorkoming van overcreditering regelt dat iedere aanbieder van hypotheekleningen met de zelfde woonquote moet rekenen. De woonquote is het percentage van het inkomen dat een woningbezitter gebruikt voor de betaling van zijn of haar hypotheeklasten. Hierbij geldt: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de woonquote. Niet de banken of de overheid stelden deze woonquotes jaarlijks vast, maar dat werd aan het Nibud gevraagd als onafhankelijke organisatie. Ook het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) volgt deze quotes vanaf 2007 voor de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Verder is in 2007 de zogenaamde

toetsrente ingevoerd bij het berekenen van de maximale hypotheek. Als een woningbezitter kies voor een rentevastperiode van 10 jaar of langer, mag worden getoetst met de werkelijke hypotheekrente, bij een rentevastperiode van minder dan 10 jaar moet iedere hypotheekinstelling rekenen met een onafhankelijk vastgesteld rentetarief dat 1 keer per kwartaal wordt vastgesteld. Dit tarief werd in de code vastgelegd op de 10-jaar staatslening +2%.

2011, regels voor hoogte van de LTV

Een toenemend besef ontstond begin 2011 bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), Ministerie van Financiën, maar ook bij de politiek dat door de kredietcrisis en de lange nasleep daarvan eventuele overkreditering tot ernstige financiële, maar ook economische en sociale problemen kan leiden. Per 1 augustus 2011 is in samenspraak met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) de gedragscode aangepast aan deze nieuwe realiteit.

Een belangrijke aanpassing is het stellen van grenzen aan de hoogte van de hypotheeksom ten opzichte van de waarde van de woning, de loan-to-value (LTV). Vanaf 1 augustus 2011 werd maximaal gefinancierd tot 104% LTV plus overdrachtsbelasting, toentertijd 6%. Dit kwam neer op een maximale hypotheeksom ten opzichte van de getaxeerde woningwaarde van 110%. Verder werd het vrijblijvende van de gedragscode afgehaald: de AFM werd bevoegd om te eisen dat kredietverleners de gedragscode naleven. Hierdoor is per 2011 de code van toepassing op iedere hypothecaire financiering die in Nederland wordt verstrekt. Deze ingreep volgde op de constatering dat banken in 2010, dankzij de toen nog ruime mogelijkheid in de gedragscode van 2007 om af te wijken van de woonquotes, nog steeds hogere hypotheek verstrekten dan de toezichthouders voor ogen hadden. Verder kwam er meer oog voor het feit dat Nederland in vergelijking met andere Westerse economieën een hoge, totale hypotheeksom heeft ten opzichte van het bruto binnenlands product.

Doordat de AFM streng toezicht hield op de naleving van de GHF en geen afwijkingen accepteerde, werd feitelijk in 2011 de vrijheid om af te wijken van de standaardregels om een hogere hypotheek te kunnen verstrekken op basis van inkomen, vrijwel onmogelijk gemaakt. Hoewel in de GHF uitzonderingssituaties zijn benoemd, werd daarvan geen gebruik meer gemaakt. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen werd nog met toestemming van de AFM afgeweken van de financieringsnormen op inkomen.

In de code van augustus 2011 werd vastgelegd dat:

- de maximale LTV 104% + overdrachtsbelasting is;
- de restschuld bij de verkoop van de oude woning meegefinancierd kan worden bij de aankoop van een nieuwe woning;
- de woning ten hoogste voor 50% gefinancierd mag worden met een aflossingsvrije hypotheek;
- bij het bepalen van de leencapaciteit rekening wordt gehouden met het huidige vaste gezamenlijke inkomen;
- rekening wordt gehouden met een inkomensstijging binnen 6 maanden die onvoorwaardelijk en schriftelijk is toegezegd door de werkgever;
- rekening wordt gehouden met ander consumptief krediet;
- rekening wordt gehouden met andere lasten die horen bij de gezinssituatie.

Sinds augustus 2011 is de GHF niet meer aangepast. Er is dus ook geen GHF opgesteld naar aanleiding van de Regeling Hypothecair Krediet waarin wettelijk is vastgelegd hoeveel een woningkoper mag lenen in verhouding tot het inkomen en de waarde van de woning.

Tijdelijke Regeling Hypothecair Krediet

Anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde GHF, trad per 1 januari 2013 de 'Tijdelijke Regeling Hypothecaire krediet' in werking. Dit is een uitvloeisel van het Regeerakkoord van kabinet Rutte II, waarin is afgesproken dat een aantal hypotheekregels door de overheid geregeld moeten worden. Bij wet worden thans de inkomenscriteria voor het verstrekken van hypothecair krediet en regels voor het vaststellen van de maximale hoogte van het hypothecair krediet in verhouding tot de waarde van de woning geregeld. Ieder jaar worden de financieringslastpercentages door de Minister van Financiën aangepast. De minister laat zich hierin adviseren door het Nibud en hij consulteert de financiële sector.

De Tijdelijke regeling hypothecair krediet regelt voornamelijk de financieringslastpercentages (maximale woonquotes) per inkomenscategorie en hypotheekrentetarief en daarmee indirect de maximale loan-to-income (LTI). Daarnaast is in de regeling een tijdpad gegeven voor de maximale LTV bij aankoop. Deze gaat vanaf 1 januari 2012 (106%) in stapjes van 1%-punt naar 100% per 1 januari 2018.

De activiteiten van de Amsterdam School of Real Estate zijn mede mogelijk dankzij de financiële steun van de Stichting voor Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek in de Vastgoedkunde (SWOOV)

Onze donateurs

I 3W New Development	I Dura Vermeer Groep NV	I NS Vastgoed BV
I ACM Vastgoed Groep BV	I DVP	I NVM
I Ahold Vastgoed BV	I FGH Bank NV	I PGGM
I Altera Vastgoed	I Funda NV	I Propertize
I AM BV	I G&S Vastgoed	I Provast
I AMVEST	I Gemeente Rotterdam	I PwC
I a.s.r. vastgoed vermogensbeheer	I Grond- en Ontwikkeling Gemeente Amsterdam	I Rabobank Nederland
I BOEKEL	I Haags Ontwikkelingsbedrijf	I Rechtstaete vastgoedadvocaten &belastingadviseurs
I BDP Europe BV	I Houthoff Buruma	I Schiphol Real Estate BV
I Bouwinvest	I ING Real Estate Finance	I SPF Beheer BV
I Brink Groep	I IVBN	I Strabo BV
I CBRE Netherlands	I JLL	I Syntrus Achmea Real Estate & Finance
I Colliers International	I Loyens & Loeff NV	I TBI Holding B.V.
I De Brauw Blackstone Westbroek	I MN	I Wereldhave NV
I DELA Vastgoed BV	I MVGM International Advisory	I Yardi Systems BV
I Deloitte		
I DTZ Zadelhoff		

Neem voor vragen of opmerkingen over onze opleidingen contact met ons op of bezoek onze website.

*bezoekadres
Jollemanhof 5
1019 GW Amsterdam*

*postadres
Postbus 140
1000 AC Amsterdam*

*www.asre.nl
e info@asre.nl
t 020 668 11 29
f 020 668 03 61*

maart 2017