

Volkshuisvesting

Hoofdlijnen van het rapport van de SER-commissie

Naar een integrale hervorm

De SER-Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (CSED), met prof. dr. K.P. Goudswaard als voorzitter, heeft op 16 april 2010 het rapport 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt' (SER-CSED, 2010) gepubliceerd. Werkgevers, werknemers en kroonleden van de SER hebben geen standpunt ingenomen over dit rapport. De SER-commissie levert een zelfstandige bijdrage aan de discussie over het fiscale beleid inzake het eigenwoningbezit en het volkshuisvestingsbeleid. In deze bijdrage presenteert Hugo Priemus een samenvatting van het rapport van de SER-commissie waarvan hij deel uitmaakte.

Hugo Priemus Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft



ing van de woningmarkt

Opeenstapeling van inconsistenties

De SER-commissie constateert dat het volkshuisvestingssysteem in Nederland een opeenstapeling is van inconsistenties, waarbij jaarlijks grote sommen geld worden rondgepompt. In de koopsector stimuleert de hypotheekrenteaftrek het lenen van geld, waardoor Nederland zich heeft ontwikkeld tot het EU-land met relatief de hoogste hypotheekschuld. Hoge-inkomensgroepen profiteren meer van deze steun dan lage-inkomensgroepen. Door de hypotheekrenteaftrek in combinatie met het lage eigenwoningforfait zijn de woningprijzen met vermoedelijk gemiddeld circa 20 procent opgestuwd (Van Ewijk en Ter Rele, 2008). De overdrachtsbelasting werkt als een verhuisbelasting die tot welvaartsverliezen leidt op zowel de woningmarkt als de arbeidsmarkt. In de huursector worden huurtoeslagen

ingezet om de woningen voor lage-inkomensgroepen beter betaalbaar te maken. Deze toeslagen komen vooral bij de lage-inkomensgroepen terecht. Het verschil tussen gereguleerde huur en vrijemarkthuur kan worden beschouwd als impliciete subsidiëring van de betreffende huurders. Van 95 procent van alle huurwoningen is de huur gereguleerd. In 2008 heeft het CPB (Romijn en Besseling, 2008) becijferd hoe hoog de vrijemarkthuuren zijn. Uitgaande van een netto rendement van 5,7 procent concludeert het CPB dat de vrijemarkthuuren veel hoger zijn dan het maximaal redelijk niveau. Vanuit deze redenering komt het CPB tot de conclusie dat vooral middengroepen profiteren van de indirecte subsidies in de huursector. Op deze CPB-becijferingen is veel kritiek gekomen (Priemus, 2008; Boelhouwer, 2008). Donders et al., 2010 introduceren de mogelijkheid dat het rendement voor commerciële vastgoedbeleggers 1 procentpunt lager zou kunnen liggen en dus dat de vrijemarkthuuren minder hoog zijn dan eerder verondersteld. De waarheid is dat we het vrijemarkthuurniveau niet kennen, mede doordat we niet weten hoe de vraag zal reageren op meerjarige huurverhogingen. Zeker is dat de vrijemarkthuuren grote regionale verschillen vertonen. Of en in hoeverre er vraaguitval optreedt, hangt vooral af van de wijze waarop de woontoeslag zal worden vormgegeven. Tenslotte zijn er vragen over de positie van woningcorporaties: er zijn vragen over de prestaties, de kerntaken, het *level playing field* ten opzichte van commerciële verhuurders en de efficiency. Hoe het ook zij: door het inconsistente overheidsbeleid wordt de kloof tussen huren en kopen vergroot, de mobiliteit afgeremd en sorteert de overheid voor op consumentenkeuzen ten aanzien van de eigendomsverhouding. Het kabinet bevordert impliciet voor hoge-inkomensgroepen het eigenwoningbezit en voor lage-inkomensgroepen het huren.

Eindbeeld en transitiebeleid

De SER-Commissie stelt voor om het woonbeleid van het Rijk compleet op de schop te nemen en schetst eerst een eindbeeld, dat omstreeks 2040 zou kunnen worden bereikt. Daarna volgt een schets van het transitietraject dat een periode van 25 jaar in beslag zou kunnen nemen: 2016-2040. De kritieke periode 2011-2015 dient volgens de SER-Commissie te worden benut om de veranderingen wettelijk voor te bereiden, nadat maatschappelijke en politieke consensus over de hervorming is verkregen. Omdat het transitietraject vele regeringscoalities zal meemaken, is een brede politieke basis dringend gewenst. Voor het jaar 2040 schetst de SER-Commissie achtereenvolgens toekomstbeelden voor de koopmarkt, voor de huurmarkt en voor de woningcorporaties. Het nu volgende is aan SER-CSED (2010) ontleend.

Toekomstbeelden voor de koopmarkt

De CSED verkent eerst vier varianten voor de toekomstige fiscale behandeling van koopwoningen. Tabel 1 geeft daarvan een schematisch overzicht.

De CSED constateert dat de consumptiegoedvariant en de defiscaliseringsvariant (variant 3 en 4) minder aantrekkelijk zijn. Voor de defiscaliseringsvariant (variant 4) geldt dat deze met de prikkel tot versterking van het eigen vermogen haaks staat op het beginsel dat de verschillende vormen van vermogen zo veel mogelijk fiscaal gelijk moeten worden behandeld. Het belangrijkste bezwaar tegen de consumptiegoedvariant (variant 3) is dat er sprake is van een subsidiëring van de woonconsumptie over de hele linie.

De beleggingsgoedvariant (variant 1) heeft als belangrijk voordeel dat er niet langer sprake is van een fiscale bevoordeling van de woonconsumptie. Deze variant leidt wel tot fors lagere huizenprijzen en tot



Volkshuisvesting

Tabel 1 Fiscale varianten voor het eigenwoningbezit volgens CSED

Huidig beleid	Toekomstig beleid bij variant:			
	Eigen woning als beleggingsgoed (variant 1)	Eigen woning als beleggingsgoed, met vrijstelling van € 200.000 (variant 2)	Eigen woning als consumptiegoed (variant 3)	Defiscalisering van de eigen woning (variant 4)
Relatief lage forfaitaire bijtelling (max. 0,55%) voor in eigen woning geïnvesteerd vermogen tegen marginaal tarief (15,55-52%) in box 1	Standaard forfaitaire bijtelling (4%) voor rendement over eigen woning tegen vast tarief (30%) in box 3	Als bij variant 1, echter met een vrijstellingsbedrag van € 200.000 dat wordt uitbetaald bij een negatieve aanslag	Geen bijtelling huurwaarde eigen woning	
Aftrek van daadwerkelijk betaalde rente over hypotheekschuld tegen marginaal tarief (15,55-52%) in box 1	Standaard forfaitaire aftrek (4%) over het bedrag aan hypotheekschuld tegen vast tarief (30%) in box 3			Geen aftrek van hypotheekrente of -schuld

Bron: SER-CSED, 2010: 51.

fors hogere woonlasten. De omvangrijke hoeveelheid belastingmiddelen die bij omzetting van het huidige fiscale regime in de beleggingsgoedvariant vrijvallen, zullen volgens de SER-Commissie moeten worden benut om via een terugsluisoperatie de koopkrachteffecten te minimaliseren. De voordelen van de beleggingsgoedvariant zijn, zij het in mindere mate, ook aan de orde in de vrijstellingsvariant (variant 2). De subsidiëring van de woonconsumptie is in deze variant begrensd tot een bedrag van 200.000 euro. Daarmee biedt deze variant betere garanties voor lage inkomensgroepen (uitgangspunt 4). Tot 200.000 euro (een behoorlijk kwaliteitsniveau) is er sprake van fiscale bevoordeling; daarboven loopt die bevoordeling geleidelijk af. Tot 200.000 euro wordt woonconsumptie aangemoedigd en dus als een merit goed beschouwd. Vergeleken met variant 1 kenmerkt variant 2 zich door een milder effect op huizenprijzen en woonlasten. Zolang de woningmarkt broos is, kan dit als een essentieel voordeel van variant 2 worden beschouwd.

Hoewel het budgettaire beslag van variant 1 verreweg het gunstigst is, prefereert de CSED vooralsnog het instellen van een vrijstellingsbedrag voor de eigen woning zoals dat gebeurt in variant 2. Dit betekent evenwel dat er nog flinke subsidies worden verschaft aan alle kopers en huurders. Op de lange termijn geeft de SER-CSED in overweging om toe te werken naar variant 1, bijvoorbeeld door af te zien van indexering van het vrijstellingsbedrag.

Voorts stelt de SER-CSED voor de overdrachtsbelasting gefaseerd af te schaffen. Ook de vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigenwoningbezit dient volgens de SER-Commissie te worden afgeschaft.

Toekomstbeeld voor de huurmarkt

De SER-CSED bepleit enerzijds een ontwikkeling in de richting van vrijmarkthuren en anderzijds een eigendomsneutraal beleid. Dat levert de meest gunstige economische prikkels op voor het investeren in huurwoningen door zowel woningcorporaties als commerciële vastgoedbeleggers. Het woningwaarderingstelsel komt uiteindelijk te vervallen. Om huishoudens met een bescheiden inkomen en andere kwetsbare groepen te beschermen wordt een inkomensafhankelijke woontoeslag geïntroduceerd voor zowel huurders als eigenaar-bewoners. De hoogte van deze toeslag is afhankelijk van inkomen en huishoudengrootte; voorwaarde is dat het huishouden een zelfstandige woning bewoont. Het rantsoenerend effect van evenwichtsprijzen op de vraag naar huurwoningen kan zo worden gepareerd. De woontoeslag moet de betaalbaarheid en de keuzevrijheid voor de doelgroep van beleid in redelijke mate waarborgen en dient het gevaar van de armoedeval te beteugelen.

Als tegenhanger van de vrijstelling van maximaal 200.000 euro in de koopsector introduceert de SER-Commissie een huurbijdrage (niet afhankelijk van het inkomen)

van maximaal 2.400 euro per jaar. Zo wordt eigendomsneutraliteit van het beleid verzekerd.

Toekomstbeelden voor de woningcorporaties

Zodra een meerjarig huurbeleid met geregleerde huuraanpassingen wordt aangekondigd, dat veel dynamischer is dan het huidige inflatievolgende huurbeleid, zal de bedrijfswaarde van het corporatiebezit op slag sterk stijgen. Het is weinig bevredigend om de allocatie van de besteding van dit extra vermogen geheel over te laten aan individuele corporatiedirecteuren. De SER-CSED schetst in dit verband twee scenario's voor de corporatiesector.

Integrale-corporatievariant

In de integrale-corporatievariant wordt een Wet bestemmingsheffing vermogensovermaat woningcorporaties ingevoerd waarbij de vermogensgroei ten gevolge van de introductie van een marktgericht huurbeleid per woningcorporatie in één keer voor circa negentig procent wordt afgeroomd. Deze af te dragen vermogensgroei is het verschil tussen de bedrijfswaarde bij ongewijzigd huurbeleid en de bedrijfswaarde bij nieuw huurbeleid. Deze afdracht hoeft niet direct in contanten te worden voldaan maar wordt geëffectueerd via een op de balans op te nemen verplichting aan een nieuw op te richten Fonds voor de Volkshuisvesting, in jaarlijkse termijnen af te dragen. De jaarlijkse afdracht wordt bepaald op basis van de

Tabel 2 Twee SER-CSED-varianten voor een hervormde corporatiesector

	Integrale corporatievariant	Splitsingsvariant
Wijze van activering vermogen	Bestemmingsheffing op circa 90% vermogensgroei, in jaarlijkse termijnen af te dragen	Jaarlijkse rendementsafdracht op vermogen in beleggingscorporatie
Borging publieke belangen A: huisvesting lagere inkomensgroepen B: voorkomen risicoselectie C: bijdrage leefbaarheid	A: Via woontoeslag, doelgroeprestrictie corporaties (huishoudens met inkomen tot € 33.000, 90% toewijzing aan doelgroep) en bepalingen gemeenten over gemengd bouwen B: Via acceptatieplicht kwetsbare groepen C: Baseren op prestatieafpraak met gemeente	A: Via woontoeslag en bepalingen gemeenten over gemengd bouwen B: Via aanbesteding door gemeente C: Via aanbesteding door gemeente
Verantwoordelijk voor heldere doelen en governance	Rijksoverheid via (opvolger) BBSH en (opvolger) CFV, gemeenten via gemeentelijke en/of regionale woonvisies en prestatieafspraken	Beleggingscorporatie: rijksoverheid via BBSH. Corporatiebedrijf: externe aandeelhouders via streven naar winstmaximalisatie.

Bron: SER-CSED, 2010: 66

verwachte cash flow van de woningcorporaties, met behulp van gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Naast de hogere huuropbrengsten ontstaat er extra financiële ruimte doordat de Vogeljaarheffing in deze variant komt te vervallen.

De uiteindelijke waarde van het onroerend goed van de woningcorporaties bij vrije markthuren is bij aanvang van de hervorming nog niet bekend. Dit betekent dat de Wet bestemmingsheffing vermogensvermaat woningcorporaties de mogelijkheid zou moeten bieden om de totale omvang van de verplichting periodiek aan te passen. Wel geeft de SER-CSED een indicatie van de omvang van de afdracht. Uitgaande van een bedrijfswaarde van 86,4 miljard euro in 2009 (CFV, 2009), een toekomstige marktwaarde van het corporatievermogen (in verhuurde staat) van ongeveer 256 miljard euro en een rendement van 4 procent, kan deze afdracht volgens de SER-CSED op termijn een bedrag in de orde van grootte van 6 miljard euro per jaar opleveren.

Dit bedrag is mijns inziens aan de hoge kant en vertegenwoordigt vooralsnog een maximum op langere termijn.

Ook de toegenomen bedrijfswaarde van het corporatievermogen representeert maatschappelijk gebonden vermogen met een bestemmingsplicht voor de volkshuisvesting. Van de corporaties wordt verwacht dat zij het voorkomen van risicoselectie en de bijdrage aan de leefbaarheid financie-

ren uit het rendement op dit vermogen, met inachtneming van de door de politiek gestelde maxima. Ook op de huidige bedrijfswaarde rust uiteindelijk een verplichting aan het Fonds voor de Volkshuisvesting. Als dit vermogen liquide wordt gemaakt, bijvoorbeeld door de verkoop van woningen, dan moet het overgrote deel van de opbrengst afgedragen worden aan het fonds. (Hierbij past de kanttekening dat het investerend vermogen van woningcorporaties mogelijk wel erg drastisch wordt beperkt; HP).

Het voordeel van deze variant is dat zij aansluit bij de huidige structuur van de woningcorporaties, de recente voorstellen van minister Van der Laan (Brieven 12 juni 2009 en 15 december 2009, Kamerstuk 29453) en de overeenstemming tussen het kabinet en de Europese Commissie over staatssteun. Het risico is evenwel dat de beheersingsproblematiek blijft en de politieke kwetsbaarheid en administratieve complexiteit toenemen. Zowel de verplichting aan het fonds als de jaarlijkse afdrachten moeten periodiek politiek worden vastgesteld.

Splitsingsvariant woningcorporaties

In de splitsingsvariant vindt een splitsing plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het vermogen. De huidige corporaties zijn veelal stichtingen. Om een juridische scheiding te bewerkstelligen tussen vermogen en beheer richt

de stichting een nieuw bedrijf (nv/bv) op waaraan alle reële activiteiten van de corporatie (eigendom van de woningen, beheer, ontwikkeling) worden overgedragen. De stichting bezit dan dus alleen nog de aandelen in deze nv/bv. Het nieuwe bedrijf fungeert als een reguliere nv/bv en richt zich op het behalen van een goed rendement op het exploiteren en ontwikkelen van huurwoningen. Dit rendement wordt als dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder (de stichting), of geheinvesteerd met het oog op toekomstige rendementen, die opnieuw aan de aandeelhouder toevallen.

De oorspronkelijke woningcorporatie (de stichting) wordt hiermee een (beleggings) fonds en vermogensbeheerder, die louter nog de aandelen in de nv/bv bezit. Zij valt onder het BBSH. Overeenkomstig het uitgangspunt van het BBSH wordt het rendement besteed ten bate van de volkshuisvesting, conform richtlijnen die door het parlement worden vastgesteld. Daarmee wordt de bestemmingsplicht van het corporatievermogen ten behoeve van de volkshuisvesting ook in deze variant gehandhaafd. Uitgaande van een corporatievermogen van de eerder genoemde 256 miljard euro en een reëel rendement van 4 procent per jaar, kan deze afdracht volgens de SER-CSED op termijn een bedrag in de orde van grootte van 10 miljard euro per jaar opleveren, waarvan een deel zal worden herbelegd. Voor de uitkering van de toeslagen is het doelmatig als

Volkshuisvesting

de beleggingsfondsen/stichtingen gebruik kunnen maken van de belastingdienst. De aandelen in de nv/bv zijn in principe vrij verhandelbaar. De fondsen/stichtingen verkopen een deel (bij voorkeur de meerderheid) van hun aandelen in de nv/bv, en beleggen de opbrengst van die verkoop in andere vermogenstitels. Op die manier wordt niet alleen een juridische, maar ook een economische scheiding bewerkstelligd. Deze economische scheiding heeft als voordeel dat een externe aandeelhouder effectiever druk kan uitoefenen op het management om tot een efficiënte bedrijfsvoering te komen. De nieuwe aandeelhouders ontvangen hun deel in het dividend van de nv/bv. Pensioenfondsen zijn typisch partijen die geïnteresseerd kunnen zijn om als aandeelhouder op te treden, als de verhouding tussen rendement en risico daartoe aanleiding geeft.

Omdat bij het vermogensbeheer sprake is van grote schaalvoordelen, is het denkbaar dat de fondsen/stichtingen gebruikmaken van één of meer gezamenlijke vermogensbeheerders. De waardering van het vermogen in de fondsen/stichtingen vindt in deze variant plaats via de beurswaardering van de aandelen van de nv/bv en de andere vermogenstitels in handen van de fondsen/stichtingen. Het voordeel hiervan is dat politiek-bestuurlijke conflicten over de waarderingsgrondslag worden vermeden.

Cruciaal in deze variant is adequaat toezicht op de fondsen/stichtingen; nader moet worden gezien hoe dit toezicht precies vorm moet krijgen. Ook hangt in deze variant veel af van de eerder genoemde eisen ten aanzien van benutting van het rendement op het vermogen van de fondsen/stichtingen, zeker omdat het aandelenbezit van de fondsen/stichtingen vrij verhandelbaar is. Dit meer liquide karakter van het vermogen zal de verleiding tot potverteren vergroten. Een ander potentieel probleem is dat de politiek de beslissingsvrijheden over het huurbeleid uit handen zal moeten geven om nieuwe aandeelhouders voor de aandelen te kunnen interesseren.

Tabel 2 laat de verschillen tussen de varianten zien en geeft voor deze twee varianten antwoord op de volgende vragen:

- Hoe wordt het corporatievermogen veiliggesteld voor betaling van de woon-toeslag en huurbijdrage?

- Wie is verantwoordelijk voor de publieke belangen en hoe?
- Wie draagt zorg voor heldere doelen en governance en hoe?

Voor de hervorming van de corporatiesector zijn verschillende varianten denkbaar, waarvan de CSED er twee heeft beschreven. In beide varianten wordt het (rendement op het) vermogen bijeengebracht in een of meer aparte fondsen om daarmee de woonlastenondersteuning aan lagere inkomensgroepen te financieren. Welke wijze hiervoor ook gekozen wordt, de financiële bijdrage vanuit de fondsen moet in elk geval voldoende zijn om de CSED-voorstellen voor de woon-toeslag te financieren.

Rondom beide varianten spelen verschillende vragen en de SER-CSED ziet voor- en nadelen van beide varianten. Hoe de inzet van het vermogen veilig wordt gesteld, is uiteindelijk een politieke keuze. Dit geldt ook voor de uiteindelijke institutionele vormgeving van de woningcorporaties.

Welvaartseffecten

Schattingen van het CPB laten zien dat afhankelijk van de verkozen variant de welvaart uiteindelijk met ongeveer een half tot één procent van het bruto binnenlands product toeneemt. In de breed opgezette berekening van maatschappelijke kosten van het huidige woonbeleid komen Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen (2008) uit op een totaalbedrag aan welvaartskosten van tenminste 6,3 miljard euro. Dit is een optelsom van: (1) directe welvaartseffecten van subsidiëring in de woningmarkt door verstoring van de woonkeuze via woonlastenverlaging en verhuisbelasting, (2) indirecte welvaartseffecten via verstoring van de arbeidsmarkt en (3) verstoringen van de huur/koopbeslissing en de omvang en samenstelling van de vermogensportefeuille. In hoeverre deze welvaartskosten worden gereduceerd – en dus welvaartswinst resulteert – is afhankelijk van de mate van subsidiëring in het eindbeeld. De CPB-doorrekening van de beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling (waar dus nog een zekere mate van subsidiëring in stand blijft) komt uit op een welvaartswinst voor huishoudens van 3,3 miljard euro.

Voorkeur voor integrale corporatievariant

De SER-CSED maakt, zoals opgemerkt, geen keuze uit beide corporatievarianten.

Die keuze maak ik wel. Ik kan de splitsingsvariant slechts interpreteren als de opmaat naar een complete transformatie van woningcorporatie als non-profitorganisatie met een hybride karakter, waarvoor de oriëntatie op een doelgroep en de bestemmingsplicht van het vermogen op basis van de Woningwet essentieel blijven, naar een volledig commerciële marktpartij waarbij het belang van de aandeelhouder het zal winnen van doelgroepbeperking en bestemmingsplicht. Daarmee wordt mijns inziens het kind met het badwater weggegooid. Woningcorporaties hebben in het verleden een onmisbare bijdrage geleverd aan het peil van de volkshuisvesting. Als aan een aantal stevige voorwaarden wordt voldaan, zullen zij dit werk kunnen continueren. Ik kies dan ook met volle overtuiging voor de integrale corporatievariant.

Literatuur

- Besseling, P. A.L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen, 2008, De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies, in: F.J.H. Don (red.), Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam (KVS).
- Boelhouwer, P., 2008, Het paard achter de wagen spannen, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 14, nr. 4: 14-16.
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), 2009, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2009, Naarden (CFV).
- Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010, Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, Den Haag (CPB), april.
- Ewijk, C. van en H. ter Rele, 2008, Macro-economische verkenning van de huizenmarkt, in: F.J.H. Don (red.), Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam (KVS).
- Priemus, H., 2008, CPB presenteert virtuele huurwoningmarkt, ESB, 93, nr. 4547, pp. 694-695.
- Romijn, G. en P. Besseling, 2008, Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, Den Haag (CPB).
- SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (SER-CSED), 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Den Haag (SER), april.