

KWETSBAARHEID VAN WONI HERVORMINGEN

Het aantal huishoudens met aan het wonen gerelateerde financiële risico's is toegenomen in de periode 2002 – 2012. Een concentratie van huishoudens met zulke risico's kan het functioneren van de regionale woningmarkt belemmeren. Onder invloed van de recente hervormingen van minister Blok zal het aantal huishoudens dat geconfronteerd wordt met aan het wonen gerelateerde risico's vermoedelijk vooral in de huursector toenemen. Niettemin is het de vraag of het verminderen van dergelijke risico's een (woningmarkt)opgave is.



WONINGMARKTEN NA DE HUIDIGE

DOOR FRANS SCHILDER, PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING EN AMSTERDAM SCHOOL OF REAL ESTATE, CAROLA DE GROOT EN FEMKE DAALHUIZEN, PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING

Sinds het begin van deze eeuw worden steeds meer huishoudens geconfronteerd met aan het wonen gerelateerde financiële risico's. Inmiddels heeft een kwart van de eigenaar-bewoners een koopwoning die onder water staat en één op zes huurders loopt het risico de huur en minimale uitgaven aan het levensonderhoud niet te kunnen betalen. De proble-

men voor bepaalde groepen huishoudens worden verder vergroot doordat zij gegeven hun financiële situatie weinig (verhuis)alternatieven op de woningmarkt hebben. Een concentratie van huishoudens met dergelijke risico's kan de kwetsbaarheid van regionale woningmarkten versterken. In dit artikel worden de bevindingen van een PBL-studie naar de kwetsbaarheid van regionale woningmarkten gepresenteerd en in het licht van de recente hervormingen van Blok geplaatst.

KWETSBAARHEDEN IN KAART

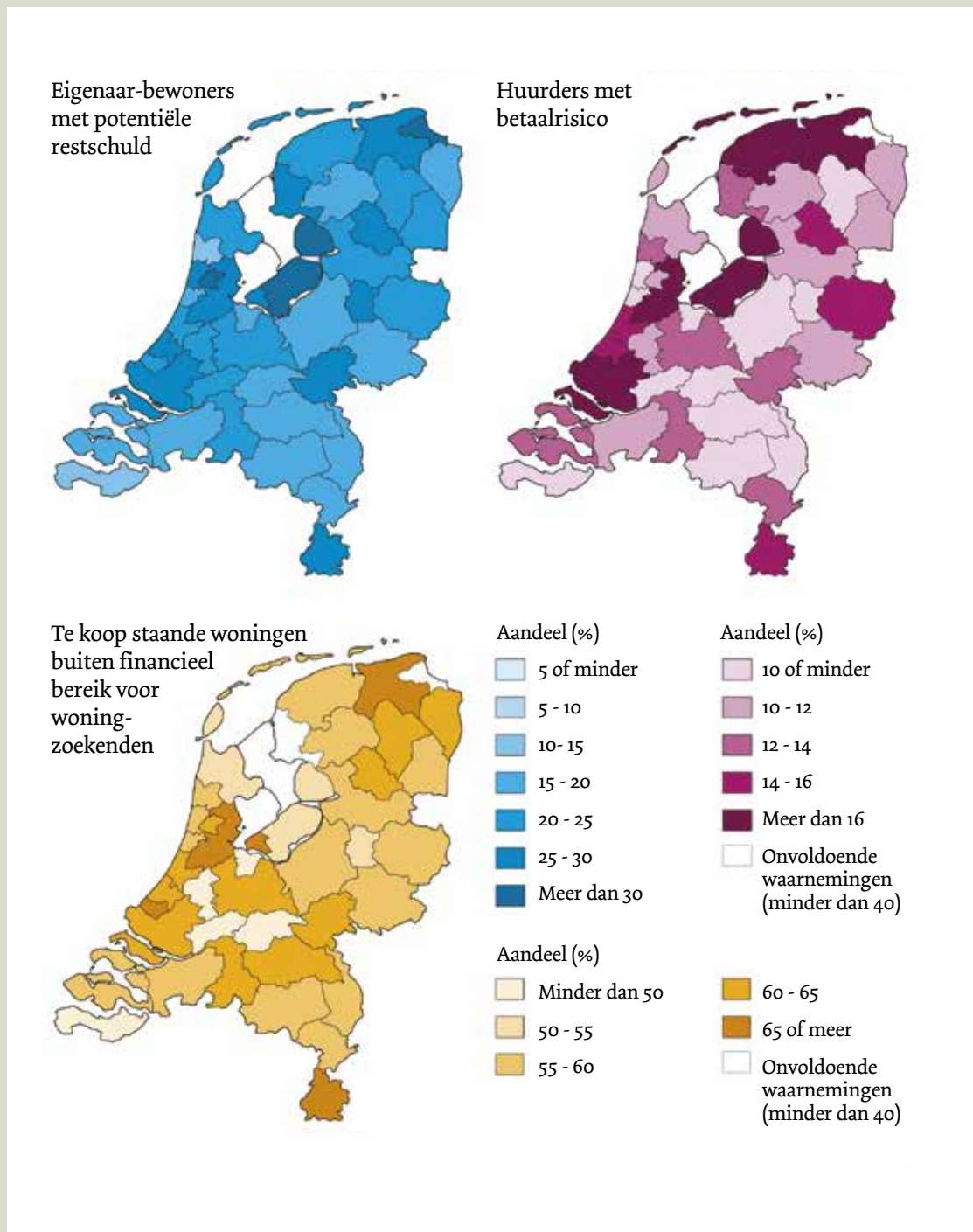
De kwetsbaarheid van een woningmarkt hangt, blijkens de literatuur, tenminste voor een deel samen met de kwetsbaarheid van de huishoudens in diezelfde woningmarkt. Eenvoudig gesteld: regio's waar veel huishoudens wonen met een potentiële restschuld zijn kwetsbaarder voor de negatieve effecten van dit vermogensrisico, zoals verminderde verhuismobiliteit en grote private schulden (in het geval van effectivering van de potentiële restschuld). Hetzelfde kan gesteld worden voor het betaalarisico: in regio's waar veel huishoudens de combinatie van de woonlasten en de minimale uitgaven voor het levensonderhoud niet uit het huidige inkomen kunnen betalen, kan uitstel van onderhoud negatieve effecten op de kwaliteit en de waardeontwikkeling van de woningvoorraad hebben (Brounen et al. 2012). Tot slot kan gesteld worden dat regio's waar huishoudens minder mogelijkheden hebben om hun woonconsumptie aan te passen kwetsbaarder zijn. In dergelijke regio's kan het voor huishoudens met een betaalarisico lastig zijn om dit risico te verminderen door goedkoper te gaan wonen.

De kwetsbaarheid van een woningmarkt hangt, blijkens de literatuur, tenminste voor een deel samen met de kwetsbaarheid van de huishoudens in diezelfde woningmarkt

Voor ieder van de factoren is in het onderzoek van het PBL een indicator gemaakt, uitgewerkt voornamelijk op basis van gegevens uit het woningbehoefteonderzoek (jaargangen 2002 – 2012). Deze drie indicatoren geven als een soort thermometer de ontwikkeling van de kwetsbaarheid van huishoudens en daarmee woningmarktregio's weer. Doordat wij geen a priori aannamen doen over de wijze waarop de indicatoren met elkaar samenhangen, is het niet mogelijk om een rangorde te maken van de “meest kwetsbare” woningmarktregio's. De stand van de drie indicatoren in 2012 is weergegeven in Figuur 1 en wordt in dit artikel kort beschreven: voor een uitgebreide analyse van onder meer de ontwikkeling van de drie indicatoren over de periode 2002 – 2012 verwijzen wij naar het rapport (De Groot et al. 2014).



Financiële risico's op en toegankelijkheid van regionale woningmarkten, 2012



Figuur 1: Financiële risico's op en toegankelijkheid van regionale woningmarkten, 2012

Bron: NVM; WoON 2012

Over het algemeen geldt dat de meest kwetsbare huishoudens jonge huishoudens zijn. In de koopsector hebben jonge huishoudens vaker een potentiële restschuld als gevolg van de recente prijsdaling. In de huursector hebben jongeren, en meer algemeen huishoudens met een inkomen tot de huurtoeslaggrens, vaker een betaalarisico. Huishoudens met een laag inkomen zijn sterk afhankelijk van de sociale huursector voor woonruimte: voor hen is niet alleen het betaalarisico toegenomen, maar is ook de toegankelijkheid van de markt iets afgenomen. Doordat de toegankelijkheid van de woningmarkt voor jonge huishoudens en lage inkomensgroepen vermoedelijk samenhangt met hogere kansen op vermogens- en betaalarisico's zijn deze groepen huishoudens extra kwetsbaar.

BETAALARISICO'S

Krimpgebieden staan te boek als regio's met een lage, afnemende woningmarktdruk en een minder rooskleurige sociaal-economische situatie. Toch betekent dit niet dat vooral krimp- en anticipatiegebieden kwetsbaar zijn in termen van betaal- en vermogensrisico's. Uit het onderzoek blijkt dat vooral in stedelijke regio's relatief veel huishoudens met een potentiële restschuld worden geconfronteerd. Ook betaalarisico's en beperktere toegankelijkheid van de woningmarkt komen vooral in stedelijke regio's relatief veel voor. Verklarende analyses tonen aan dat de kwetsbaarheid van huishoudens vanuit het perspectief van betaal- en vermogensrisico's en hun toegang tot de woningmarkt vooral samenhangt met de individuele kenmerken van huishoudens. Er is nauwelijks sprake van een gedeelde regionale component, anders dan de samenstelling van de huishoudens en woningvoorraad zelf (conform Van Middelkoop 2011). Hiermee kan overigens niet gesteld worden dat regionale verschillen er voor de kwetsbaarheid van de regio niet toe doen: regionale verschillen in de samenstelling van huishoudens en woningvoorraad en de ontwikkelingen daarin kunnen de ontwikkeling van de kwetsbaarheid van een regio in de toekomst beïnvloeden (De Groot et al., 2013).

Krimpgebieden staan te boek als regio's met een lage, afnemende woningmarktdruk en een minder rooskleurige sociaal-economische situatie

HERVORMINGEN, KWETSBAARHEID EN OPGAVEN

Recent is een groot aantal wijzigingen op de woningmarkt doorgevoerd die verregaande invloed (gaan) hebben op de kwetsbaarheid van huishoudens. Op de koopwoningmarkt springt de fiscale versoering van het eigenwoningbezit in het oog. In de huursector worden corporaties meer expliciet aan de sociale taakstelling gehouden. De maatregelen pakken naar verwachting zeer verschillend uit voor de kwetsbaarheid van huishoudens.

Het eigenwoningbezit wordt al langere tijd versoerd. De recente hervormingen maken het uitstellen van vermogensvorming door aflossing fiscaal onaantrekkelijk. Als gevolg van deze wijziging zullen starters automatisch vermogen opbouwen. Nieuwe eigenaar-bewoners zullen in de toekomst derhalve minder kwetsbaar zijn voor prijsdalingen en het vermogensrisico zal daardoor ceteris paribus afnemen. Tegelijkertijd ontstaat er een ongelijkheid tussen bestaande en nieuwe eigenaar-bewoners (De Vries, 2014). Bestaande eigenaar-bewoners hebben immers het recht om de lopende hypotheek tegen de bij afsluiting geldende voorwaarde aan te houden.

De ongelijkheid heeft vooral voor doorstromers een mogelijke beperkende invloed op de doorstroming. Immers, doorstromers worden bij de aanschaf van een duurdere woning geconfronteerd met een opgehoogde hypotheek. Over het opgehoogde deel moeten rente en aflossing worden betaald: een volgende stap op de woningmarkt leidt voor doorstromers dus tot relatief hogere woonlasten. Dit impliceert dat zij voor hetzelfde geld een kleinere stap kunnen maken op de woningladder dan voorheen. Schilder en Conijn (2014) suggereren dat deze huishoudens daardoor een verhuizing mogelijk wat langer uitstellen. Minder verhuisbewegingen kan de toegankelijkheid van woningen voor andere potentiële starters en doorstromers beperken.

TOEGANKELIJKHEID

In de huursector worden corporaties strikter aan de kerntaak gehouden. Huurders en huishoudens die zich in de huursector willen vestigen, worden daar op verschillende manieren door geraakt. Zo moeten corporaties omwille van Europese mededingingsregels 90 procent van hun vrijkomende gereguleerde voorraad verhuren aan de doelgroep. De toegankelijkheid van de woningmarkt voor met name huishoudens met een lager middeninkomen staat daardoor, en door het gebrek aan een goed werkend middensegment in de huursector, onder druk (Eskinasi et al. 2012).

Verder wordt verhuurders in het algemeen, en corporaties in het bijzonder, een heffing opgelegd. Om deze heffing te kunnen betalen mogen corporaties de huur extra verhogen. Mogelijk is het aandeel huurders met een betaalarisico na de periode van het onderzoek, 2002-2012, verder toegenomen. De boveninflatoire huurverhogingen kunnen, in combinatie met de reguliere harmonisaties, resulteren in toenemende betaalarisico's en kunnen er mogelijk ook voor zorgen dat er steeds minder betaalbare opties zijn binnen de sociale huursector voor huishoudens met een laag inkomen.

WELBEKENDE DRUPPEL

Waar de maatregelen uit de hervormingsagenda voor de koopsector dus duidelijk aansturen op het verminderen van de kwetsbaarheid van huishoudens, lijken de aan de huursector gerelateerde maatregelen niet noodzakelijkerwijze de kwetsbaarheid van alle huurders te verminderen. Het is denkbaar dat de recente jaarlijkse huurverhogingen, die boven de inflatie mogen uitstijgen, voor sommige huurders de welbekende druppel zijn, vooral voor huurders die nét niet (meer) in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Dit impliceert echter niet dat de getroffen beleidsmaatregelen slecht zijn voor de huursector. Het beleid van Blok, en dan met name de splitsing van corporaties in de Novelle, effent het pad voor meer marktwerking in de huursector. Ondanks de forse huurverhogingen van de afgelopen jaren geldt dat voor veel regio's de huur die corporaties vragen flink onder de marktwaarde ligt (Francke et al., 2014). In lijn hiermee, suggereren de resultaten van onze studie naar de kwetsbaarheid van regionale woningmarkten (De Groot et al. 2014) dat de hoge en toenemende betaalarisico's in de huursector niet zo zeer het gevolg zijn van te hoge huren, maar meer van te lage inkomens of (te) hoge overige lasten (bijvoorbeeld zorgkosten en energielasten). Het feit dat juist onder huishoudens met een huurtoeslag het aandeel met betaalarisico zo hoog is, onderstreept dat de betaalarisico's in de huursector niet zozeer een huurprijsprobleem zijn, maar eerder hun oorzaak vinden in de overige uitgaven of inkomenssfeer.

GEEN WONINGMARKTOPGAVE, TOCH WONINGMARKTOPLOSSING?

De oorzaak van de kwetsbaarheid van huishoudens op de woningmarkt ligt dus lang niet altijd binnen het woondomein.

Desalniettemin zijn er binnen het woondomein wel knoppen waar actoren aan kunnen draaien om de kwetsbaarheid van huishoudens – en daarmee ook de regionale woningmarkt waarin deze huishoudens zich bewegen – te verminderen. Zeker op de korte termijn kan het aantrekkelijk zijn om de kwetsbaarheden in de huursector te verminderen via maatregelen als het verhogen van de huurtoeslag en het bevroeren van de jaarlijkse huurverhoging. Aantrekkelijk, want pragmatisch: korting op de huur sorteert immers onmiddellijk effect. Op de langere termijn werkt ingrijpen op de markt via kunstmatig lage huren echter tot verstoring van de woningmarkt.

Gebleken is dat er grote regionale verschillen zijn in de betaal- en vermogensrisico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt

REGIONALE AANPAK

Gebleken is dat er grote regionale verschillen zijn in de betaal- en vermogensrisico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt. De achterliggende oorzaken van de kwetsbaarheid van huishoudens op deze thema's verschilt echter tussen regio's. Waar in de ene regio betaalrisico's meer samen lijken te hangen met een hogere spanning op de woningmarkt, tot uiting komend in hogere huizenprijzen en hogere huren, hangen de betaalrisico's in de andere regio meer samen met de sociaal-economische achterstanden in deze regio. Waar de problematiek regionaal verschilt, is een regionale aanpak nodig (Ministerie van BZK 2014b). Maatwerk dat vooral lokale actoren uit de regio kunnen leveren. De mate waarin lokale actoren een rol kunnen spelen en over het juiste instrumentarium beschikken om eventueel via tijdelijke maatregelen aan het wonen gerelateerde risico's te beheersen wordt onderzocht in het tweede, nog te verschijnen, deel van het onderzoek naar kwetsbare woningmarkten.

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op een recent verschenen studie van het Planbureau voor de Leefomgeving: De Groot, C., F. Schilder, F. Verwest & F. Daalhuizen (2014) 'Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt' (Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving)

Literatuur

- Brounen, D., Cox, R., en P. Neuteboom (2012). Safe and satisfied: External effects of homeownership in Rotterdam. *Urban Studies*, 49(12), 2669-2691.
- De Groot, C., F. van Dam, en F. Daalhuizen (2013) Vergrijzing en woningmarkt. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- De Groot, C., F. Schilder, en F. Daalhuizen (2014) Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- De Vries, P. (2014) De gevolgen van de terugkeer van de annuïteitenhypothek. Rabobank, 24 maart 2014.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest, en J. Conijn (2012) Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomens op de woningmarkt – een simulatie (Den Haag: PBL).
- Francke, M., F. Schilder, B. Teuben, J. Conijn, en S. Buffing (2014) Markthuren. Ortec Finance Research Center Applied working paper no. 2014-4.
- Middelkoop, M. van (2011), Hypotheken: individuele en regionale risicofactoren, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr.1, februari 2011, pp. 16-21.
- Schilder, F., en J. Conijn (2014) Het herstel van de koopwoningmarkt. ASRE Research paper 2014-06.