

# BUY-TO-LET

*GEWIKT EN GEWOGEN*



Manuel Aalbers<sup>1</sup>  
Jelke Bosma<sup>2</sup>  
Rodrigo Fernandez<sup>1</sup>  
Cody Hochstenbach<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Katholieke Universiteit Leuven

<sup>2</sup> Universiteit van Amsterdam

## Colofon

Dit rapport is een uitgave van de KU Leuven en UvA, februari 2018

opdrachtgever: **De Socialistische Partij (SP)**

auteurs: **Manuel Aalbers<sup>1</sup>, Jelke Bosma<sup>2</sup>, Rodrigo Fernandez<sup>1</sup> en Cody Hochstenbach<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Katholieke Universiteit Leuven

<sup>2</sup> Universiteit van Amsterdam

coverfoto: **Roely Hofman**

opmaak: **Hans Dienaar bNO - Vormunicatie.nl**

Meer informatie: <http://ees.kuleuven.be/huurrapport>

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

# Inhoudsopgave

Samenvatting	4
H1. Inleiding	6
H2. Investeerders op de Nederlandse woningmarkt	9
2.1. De schaal waarop investeerders actief zijn op de Nederlandse woningmarkt	9
2.2. De rol van het woonbeleid	17
2.3. De invloed van investeerders op woningprijzen	23
H3. Mogelijke maatregelen op de woningmarkt	28
3.1. Internationale ontwikkelingen en maatregelen	28
3.2. Maatregelen op de Nederlandse woningmarkt	32
3.3. Niet-fiscale maatregelen	34
3.4. Fiscale maatregelen	37
3.5. Conclusies	39
H 4. Conclusies en aanbevelingen	41

## Samenvatting

### BUY-TO-LET - Gewikt en gewogen

Manuel Aalbers<sup>1</sup>, Jelke Bosma<sup>2</sup>, Rodrigo Fernandez<sup>1</sup> en Cody Hochstenbach<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Katholieke Universiteit Leuven

<sup>2</sup> Universiteit van Amsterdam

De omvang van de particuliere huursector nam in Nederland decennialang af. Momenteel is er sprake van een kentering van die trend: tussen 2012 en 2017 groeide de particuliere huursector met maar liefst 23,4%. In grote steden als Den Haag en Utrecht, maar ook in studentensteden als Groningen, Eindhoven, Tilburg en Wageningen lag de toename boven de 30%.

Een belangrijke component in de uitbreiding komt doordat koopwoningen worden gekocht door kleine verhuurders, het zogenaamde *buy-to-let*. **Tussen 2006 en 2016 is buy-to-let met ruim 75% toegenomen.** Het gaat dan om de aankoop van woningen voor andere doeleinden dan eigen bewoning. In zowel de drie grote steden als Groningen en Maastricht wordt inmiddels 10 à 15 procent van de koopwoningen, en dertig procent van de woningen van minder dan 50 vierkante meter opgekocht door verhuurders. Deze nieuwe spelers op de koopmarkt verdringen potentiële eigenaar-bewoners.

Het **regeringsbeleid** van de afgelopen jaren heeft een belangrijke rol gespeeld in de groei van de particuliere huurwoningvoorraad in het algemeen en buy-to-let in het bijzonder. De prijzen van koopwoningen zijn gestegen omdat te laat en te gematigd is ingegrepen in de hypotheekrenteaftrek en de *loan-to-value* (LTV) van hypotheeken. Bovendien heeft beleid ingezet op een vermindering van het aantal sociale huurwoningen en het beperken van toegang tot deze woningen. Deze ontwikkelingen zetten zowel de betaalbaarheid als toegankelijkheid van wonen onder druk, zeker in de populaire steden. Er is sprake van een nieuwe periode van **woningnood**.

De toename van het aantal particuliere huurwoningen is een reactie op de **grote vraag** van groepen die zelf geen koop- of sociale huurwoning kunnen bemachtigen. De revival hangt samen met een herstructurering van gereguleerde naar **geliberaliseerde huur**, waardoor zowel kleinschalige verhuurders als grote beleggingsfondsen meer interesse in de sector tonen. Dit is een **internationale trend**. In Duitsland zijn inmiddels enkele miljoenen huurwoningen opgekocht door 'fiscale beleggingsinstellingen'; de grootste bezit 355.000 woningen en is op zoek naar uitbreidingsmogelijkheden over de grens.

Veranderingen op de particuliere huurmarkt vragen om veranderingen in het beleid om positieve ontwikkelingen in goede banen te leiden en uitwassen tegen te gaan. Het is van belang dat we de particuliere huursector niet over de gehele breedte beperken. Juist deze sector voorziet in de nodige flexibiliteit, en in huurwoningen voor groepen die anders tussen wal en schip vallen. Wij bevelen de volgende beleidsaanpassingen aan:

- **Verhoog de maximale inkomensgrens van de gereguleerde (sociale) huursector**, vooral in regio's waar het met een inkomen tot 50.000 Euro per jaar lastig is om een geschikte koopwoning te vinden.
- **Haal de WOZ uit het woningwaarderingstelsel**. Dit heeft als direct effect dat de prijs van minder huurwoningen geliberaliseerd kan worden. Het indirecte effect is dat het minder aantrekkelijk wordt om vooral kleine koopwoningen in de dure steden en regio's op te kopen om vervolgens voor veel geld te verhuren.
- **Schaf de uitzonderingspositie voor nieuwbouw van kleine huurwoningen af in Amsterdam en Utrecht**. Ook deze moeten aan de gewone voorwaarden van het woningwaarderingstelsel voldoen: geen studioappartementjes voor 1000 Euro.
- **Breidt het woningwaarderingstelsel uit tot huurprijzen tussen de 710 en 1000 Euro**, eventueel alleen in overspanningen woningmarkten.
- Voer een **maximale huurverhoging in voor geliberaliseerde huurwoningen**.
- Voer een **kettingbeding** in bij de verkoop van sociale huurwoningen aan beleggers waarbij de toekomstige huurprijs wordt begrensd.
- Onderzoek de mogelijkheden van een **verhuurdersheffing** voor woningen die boven de 1000 Euro worden verhuurd, om zo verhuurders van relatief goedkope woningen te ontlasten.
- Handhaaf de lage **overdrachtsbelasting** op de eerste woning, maar verhoog die op alle volgende woningen.
- Zoek een oplossing voor **fiscale beleggingsinstellingen**, zoals 'Real Estate Investment Trusts', die geen vennootschapsbelasting betalen en (in de plannen van Rutte III) vanaf 2019 ook geen dividendbelasting. Het voldoende belasten van deze sector zorgt voor een '**level playing field**' en gaat oneerlijke concurrentie tegen.
- Voer lokaal een **woonplicht** in voor nieuwe koopwoningen zodat deze niet kunnen worden opgekocht door particuliere verhuurders. Dit kan de vorm krijgen van een *Huisvestingswet* zoals toegepast op de Waddeneilanden. Voer hierbij een ontheffingsmogelijkheid in voor verhuur.
- Ook bij **nieuwbouw** van particuliere huurwoningen is het mogelijk een breed scala aan eisen te stellen. Het gebruik van **erfpachtsbepalingen** kan daarbij helpen. Hierbij valt te denken aan **minimumeisen** omtrent woonoppervlak, aantal kamers en huurprijs. Huurprijzen kunnen bovendien voor een langere periode vastgesteld worden. Het stellen van eisen kan gekoppeld worden aan een **korting op de grondprijs**.

# H1. Inleiding

Overall ter wereld zijn steden in trek. Meer en meer mensen trekken naar de stad, en blijven daar vervolgens plakken. In dit kader wordt ook wel over een “triomf van de stad” gesproken.<sup>1</sup> Maar juist die steden hebben veelal te maken met een toenemende woonproblematiek. Dit geldt ook voor Nederlandse steden, en dan met name Amsterdam.

De stedelijke wooncrisis drukt zich onder andere uit in hoge en snel stijgende woningprijzen. In het laatste kwartaal van 2017 werd gemiddeld 415.000 Euro betaald voor een Amsterdamse koopwoning. Dat is ruim 156.000 Euro meer dan begin 2013 het geval was.<sup>2</sup> Ook in de andere grote steden stijgen de huizenprijzen snel. Tegelijkertijd neemt het aanbod aan betaalbare sociale huurwoningen in de steden af. In veel steden is weliswaar een relatief grote voorraad sociale huurwoningen, maar komen per jaar weinig woningen beschikbaar.<sup>3</sup>

Zowel de betaalbaarheid als toegankelijkheid van wonen in de stad staat onder druk. Dit treft nieuwkomers voor wie de stad ‘op slot’ zit, maar ook huidige bewoners die willen of moeten verhuizen. Zij komen klem te zitten in een ongeschikte woning – een woning die bijvoorbeeld te klein of te duur is geworden.<sup>4</sup> Jongeren hebben moeite het ouderlijk huis te verlaten.<sup>5</sup> Verhuizen vergt grote offers. Er is, kortom, sprake van een nieuwe periode van woningnood. Bovendien voelt een steeds bredere laag van de bevolking deze woningnood: het zijn lang niet alleen de lage inkomens die moeite hebben betaalbare woonruimte te vinden.

Momenteel bestaan er, vooral in Amsterdam, zorgen over de veronderstelde opmars van beleggers op de woningmarkt.<sup>6</sup> Zij zouden de betaalbaarheid van wonen verder verslechteren. De functie van de woning als investering zet de betaalbaarheid mogelijk onder druk. Ze zou dan ook op gespannen voet met de functie van de woning als onderdak en thuis staan.

Betaalbaar wonen is belangrijk voor het functioneren van de stad. Zo vervult de stad van oudsher een rol als emancipatiemachine of roltrap<sup>7</sup>: mensen trekken naar steden om er te studeren, te werken, de liefde te

---

1 Glaeser, E. (2011) *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: The Penguin Press.

2 CBS (2018) Verkooprijzen bestaande koopwoningen. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81885NED/table?ts=1518631195515>

3 Hochstenbach, C. (2017) State-led gentrification and the changing geography of market-oriented housing policies. *Housing, Theory and Society*, 34(4), 399-419.

4 Hochstenbach, C. (2017) Uitsluiting door gentrificatie. *Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/uitsluiting-door-gentrificatie/>

5 Arundel, R. (2017) *The end of mass homeownership?: Housing career diversification and inequality in Europe*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Hochstenbach, C., & Boterman, W.R. (2015). Navigating the field of housing: housing pathways of young people in Amsterdam. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(2), 257-274.

6 Zie o.a.: Couzy, M. & Van Dun, M. (2017) Amsterdamse woningmarkt in handen van het grote geld. *Het Parool* (4 november 2017).

Couzy, M. & Van Dun, M. (2018) Problemen op woningmarkt te complex voor snelle oplossing. *Het Parool* (16 januari 2018).

7 Fielding, A. J. (1992) Migration and social mobility: South East England as an escalator region. *Regional Studies*, 26(1), 1-15. Latten, J., Kooiman, N. & Bontje, M. (2017) Toenemende ruimtelijke verschillen in opleiding, *Demos* 2017-6. [Online] <https://www.nidi.nl/nl/demos/2017/06/01>

vinden, of anderszins hun geluk te beproeven. Betaalbare en makkelijk toegankelijke woningen dienen als 'landingsplekken' in de stad, om van daaruit vervolgstappen te maken. Daarnaast is betaalbaar wonen een van de fundamenten onder het ideaal van het 'recht op de stad' – het recht om in de stad te wonen, ongeacht je inkomen, maar ook het recht om die stad mede vorm te geven en te veranderen.<sup>8</sup> Tenslotte is betaalbaar wonen een belangrijke voorwaarde voor een diverse, inclusieve en gemengde stad. Hierbij dient niet vergeten te worden dat, ondanks de populariteit van de stad, er desalniettemin relatief veel lage inkomens in steden wonen. Dit geldt zeker voor de Nederlandse grote steden,<sup>9</sup> maar ook voor peperdure wereldsteden als Londen en New York.<sup>10</sup>

Degelijke huisvesting wordt bovendien erkend als een belangrijk mensenrecht<sup>11</sup> en is opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het verzekeren van betaalbaar wonen vormde dan ook lange tijd een centraal onderdeel van de verzorgingsstaat die na de Tweede Wereldoorlog werd opgebouwd.<sup>12</sup> Het idee leefde dat overheidsinterventie noodzakelijk was om betaalbaar wonen als basisbehoefte te garanderen.

De huidige woonproblematiek is de uitkomst van bredere historische, politieke en economische ontwikkelingen. Begrip hiervan is noodzakelijk om effectief te kunnen interveniëren. Het gaat hierbij in het bijzonder om kenterende verhoudingen tussen markt en staat. Juist op de woningmarkt is die kentering duidelijk zichtbaar. De 'markt' heeft de afgelopen decennia aan belang gewonnen: eigenwoningbezit is aanzienlijk gegroeid, door meer en grotere hypotheeklen zijn huizenprijzen de lucht ingeschoten, de huurwetgeving is aangepast wat leidde tot een groei van geliberaliseerde huurwoningen en woningcorporaties zijn in toenemende mate in een marktomgeving gaan opereren.<sup>13</sup> Doordat het gebruik van derivaten niet meer is weg te denken, is het keurslijf dat banken opleggen aan woningcorporaties ook sterker geworden.<sup>14</sup> Vestia was een negatieve uitschieter maar geen uitzondering in een sector die de woning steeds meer door een financiële bril is gaan bekijken en steeds minder door de bril van de verzorgingsstaat.<sup>15</sup>

Deze ontwikkelingen vormen het decor voor de opmars van investeerders op de woningmarkt. Een dominantere rol voor de markt vergroot immers de functie van de woning als investeringsobject en verdienmodel. Het investeren in woningen gebeurt op verschillende manieren, maar een gemene deler is dat de verschillende investeringsstrategieën onderdeel zijn van een groter verhaal – een verhaal van drastische veranderingen in ons woonlandschap.

- 
- 8 Lefebvre, H. (1996) *The right to the city*, in Kofman, E. and Lebas, E. *Writings on Cities*, Cambridge, MA: Wiley-Blackwell. Harvey, D. (2008) *The right to the city*. *New Left Review*. 53, 23-40.
  - 9 CBS (2018) *Inkomen per gemeente en wijk, 2015*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/03/inkomen-per-gemeente-en-wijk-2015>
  - 10 Judah, B. (2016) *This is London: Life and Death in a World City*, London: Picador Plunz, R. (2016) *A history of housing in New York City*. New York: Columbia University Press.
  - 11 Rolnik, R. (2014) Place, inhabitation and citizenship: The right to housing and the right to the city in the contemporary urban world. *International Journal of Housing Policy*, 14(3), 293-300. Madden, D. & Marcuse P. (2016) *In defense of housing: The politics of crisis*. New York: Verso.
  - 12 Musterd, S. (2014) Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), 467-484.
  - 13 Zie o.a.: Kadi, J. (2014) *The neo-liberal restructuring of urban housing markets and the housing conditions of low-income households: an international comparison*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.  
Aalbers, M. (2015) The Great Moderation. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 21(2), 45-50.  
Hochstenbach, C. (2017) State-led gentrification and the changing geography of market-oriented housing policies. *Housing, Theory and Society*, 34(4), 399-419.  
Boelhauer, P., & Priemus, H. (2014) Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), 221-235.
  - 14 Aalbers, M. B., Van Loon, J. & Fernandez, R. (2017) The Financialization of a Social Housing Provider. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 572-587.
  - 15 Aalbers, M. (2015) The Great Moderation. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 21(2), 45-50.

De veranderingen op onze woningmarkt, en de bijbehorende opmars van investeerders, zijn niet uniek voor Nederland. In veel andere landen zien we soortgelijke tendensen.<sup>16</sup> Ondanks vaak grote verschillen in historische en institutionele context, zijn grote steden overal ter wereld steeds minder betaalbaar. Zij krijgen kortom op min of meer hetzelfde moment te maken met vergelijkbare problematiek. Dit suggereert dat de huidige wooncrisis samenhangt met processen die het schaalniveau van Nederland en de EU overstijgen. We moeten ons dus niet blindstaren op het Nederlandse verhaal van vandaag. Het is cruciaal oog te hebben voor lange-termijnveranderingen die zich bovendien mondiaal manifesteren.

Hiernaast is het van belang om de ontwikkeling van financiële markten direct te betrekken bij de veranderingen van woningen en vastgoed in het algemeen. Omdat vastgoed voor investeerders een object is om geld in op te potten, of een onderpand is voor een financiële transactie (hypotheek), is de radicale verandering die financiële markten, banken en andere financiële spelers hebben doorgemaakt in de laatste decennia van grote invloed. Vastgoed en verpakte hypotheeklen zijn als beleggingscategorieën groter geworden en hiermee meer een speelbal geworden van ontwikkelingen in de wereldeconomie.<sup>17</sup> We hebben kortom te maken met een interactie van verschillende schaalniveaus: ontwikkelingen op wereldwijde financiële markten, wetgeving en economische ontwikkeling op nationaal niveau en de stedelijke dynamiek.

Om de invloed van investeerders op de woningmarkt te staven is het allereerst van belang de samenhang tussen verschillende elementen van de woonproblematiek te ontrafelen. Het gaat dan om de betaalbaarheid en toegankelijkheid van zowel koop- als huurwoningen. De institutionele context, structurele wijzigingen in ons huisvestingssysteem en investeerders oefenen allemaal invloed uit. Bovendien maken wij onderscheid tussen verschillende typen investeerders. Zo zijn er grote institutionele partijen, maar ook particuliere investeerders, zowel groot als klein. Zij verschillen onderling in hun motieven, hun investeringsstrategieën en daarmee hun invloed op de woningmarkt en de stad. Dit roept de vraag op of het mogelijk is de positieve effecten van investeerders te stimuleren en tegelijkertijd de negatieve kanten te af te remmen of geheel te voorkomen.

De methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn een combinatie van literatuuronderzoek en het raadplegen van primaire databronnen: *European Mortgage Federation (EMF)*, *Het Kadaster*, *Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)* en lokale statistiekbureaus als *OIS Amsterdam* en *OBI Rotterdam*. Het onderzoek is gefinancierd door de Socialistische Partij (SP). Onderdeel van deze opdrachtverlening is dat de SP onderzoeksvragen heeft aangedragen. Verder heeft de SP geen enkele invloed gehad op de totstandkoming van het onderzoeksrapport of de analyse en conclusies daarin.

In Hoofdstuk 2 van dit rapport wordt een analyse gepresenteerd van de problematiek, de omvang en de verbanden, en een duiding gegeven van de ontwikkelingen in historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Hoofdstuk 3 gaat in op mogelijke oplossingen en beleidsaanbevelingen waarbij in eerste instantie een inventarisatie plaatsvindt van maatregelen in het buitenland. Dit wordt vervolgens vertaald naar de Nederlandse context. Daarbij wordt onder andere gekeken naar fiscale maatregelen en de (her)regulering van de woningmarkt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de koop en exploitatie van woningen. Het rapport sluit af met een conclusie en een reeks beleidsaanbevelingen.

---

16 Martin, C., Hulse, K. & Pawson, H. met Hayden, A., Kofner, S., Schwartz, A. & Stephens, M. (2017) *The changing institutions of private rental housing: an international review*, AHURI Final Report No. 292, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne,

17 Aalbers, M.B. (2016) *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge.



## H2. Investeerders op de Nederlandse woningmarkt

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van investeerders op de Nederlandse woningmarkt, en in het bijzonder in de grotere steden. In paragraaf 2.1 maken we daartoe allereerst inzichtelijk hoe groot de rol is van investeerders op de Nederlandse woningmarkt en in hoeverre dit in recente jaren is veranderd. In paragraaf 2.2 komt vervolgens aan bod hoe de opmars van investeerders samenhangt met recente keuzes en langlopende ontwikkelingen in het Nederlandse woonbeleid. Paragraaf 2.3 maakt tenslotte inzichtelijk hoe de groeiende rol van investeerders samenhangt met internationale macro-economische ontwikkelingen. Begrip hiervan is cruciaal om de invloed van investeerders op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van zowel huur- als koopwoningen te begrijpen.

### 2.1. De schaal waarop investeerders actief zijn op de Nederlandse woningmarkt

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag op welke schaal investeerders actief zijn op de Nederlandse woningmarkt. Hierbij besteden we aandacht aan nationale trends, maar zoomen we eveneens in op grote en middelgrote (studenten)steden. Tevens besteden we aandacht aan verschillen tussen deze steden, en ontwikkelingen door de tijd heen.

We gaan hierbij in op de specifieke rol die investeerders spelen. Om dat te kunnen doen moet eerst duidelijk zijn wat we precies verstaan onder investeerders op de woningmarkt. Er bestaan namelijk verschillende soorten particuliere verhuur en verhuurders. Vervolgens analyseren we ontwikkelingen op de particuliere huurmarkt als geheel. Daarna gaan we in op de rol van institutionele partijen, voordat we aandacht besteden aan het opkopen van panden voor verhuur door kleine particulieren. Ten slotte zoomen we in op Amsterdam om ruimtelijke trends binnen de stad te ontrafelen.

#### Typen investeerders

Niet alle investeringen in huurwoningen kunnen onder de noemer buy-to-let geschaard worden. Er zijn veel verschillende soorten investeerders, ieder met eigen strategieën, belangen en impact. Iedere categorie vraagt dan ook om eigen kaders en beleid. Onder buy-to-let wordt in internationale context verstaan het aankopen van woningen door kleine particuliere investeerders, oftewel natuurlijke personen met een relatief klein aantal woningen in hun bezit.<sup>18</sup>

Ook zijn er professionele investeerders met grotere vastgoedportefeuilles die bedrijfsmatig panden opkopen en verhuren (en soms weer doorverkopen). Tot slot zijn binnen de particuliere huurmarkt

---

18 Zowel het Economisch Bureau van de ING als de Nederlandse Bank rekenen alleen natuurlijke personen mee in hun definitie. ING definieert 'kleine beleggers' als 'kopers met 2-9 woningen, waarvan het gekochte niet het hoofdverblijf is en geen recreatiewoning'. DNB hanteert een aantal van minimaal 2 en minder dan 50 woningen in bezit. Het Kadaster maakt in haar data onderscheid tussen eigenaren van 2 woningen en eigenaren van 3 tot 50 woningen.

institutionele beleggers actief die bijvoorbeeld het kapitaal van pensioenfondsen beheren. Zij vormen een belangrijke speler binnen de particuliere huurmarkt. In de media en het politieke debat wordt het onderscheid tussen private investeerders en professionele verhuurders die bedrijfsmatig te werk gaan, niet altijd gemaakt.

Binnen de categorie particuliere investeerders kan nog verder onderscheid gemaakt worden. Er zijn investeerders die een of meerdere appartementen bezitten in een pand waar ze zelf ook wonen of werken (bijvoorbeeld boven de eigen woning of praktijk). Er zijn ook particulieren die één of enkele panden (veelal in de eigen regio) hebben gekocht, dikwijls als oudedagsvoorziening; die een woning verhuren in afwachting van verkoop in de toekomst; die een pand hebben geërfd; of die een woning kopen om aan familie (bijvoorbeeld studerende kinderen) of vrienden te verhuren. De redenen om een woning te verhuren zijn zeer divers en de verhuur- en onderhoudsstrategieën zo mogelijk nog diverser. Winstmotieven zijn niet altijd doorslaggevend voor deze groep verhuurders. Onder deze groep vinden we ouderwetse huisjesmelkers, goed georganiseerde kleine investeerders en 'toevalsinvesteerders' voor wie verhuur een gevolg is van andere activiteiten.

De manier waarop eigenaren handelen op de woningmarkt en woningen verhuren kan sterk verschillen. Een gedeelte van deze verschillende investeerders vist, qua woningen, in dezelfde vijver als (aspirant) eigenaar-bewoners. Het kan echter ook gaan om de aankoop van panden in verhuurde staat. De vraag naar zulke panden lijkt sterk te zijn toegenomen. Waar voorheen de beleggingswaarde van verhuurde woningen onder de 'leegwaarde' lag, ligt deze nu boven de leegwaarde, zo berichtte de Rabobank recentelijk.<sup>19</sup> Ook woningen die al een huurder hebben, zijn in trek bij beleggers.

In het vervolg van deze paragraaf kijken we eerst naar ontwikkelingen binnen de particuliere huurmarkt als geheel. Vervolgens kijken we naar de rol van verschillende typen investeerders, en veranderingen daarin over de tijd. Het gaat dan bijvoorbeeld om grote institutionele investeerders, als kleine particuliere beleggers. Tot slot gaan we nader in op de situatie in Amsterdam, om (verschillen in) ontwikkelingen binnen steden inzichtelijk te maken.

### Ontwikkelingen in de particuliere huurvoorraad

Een eerste indicatie voor een grotere rol voor investeerders op de woningmarkt, is de groei van de particuliere huurmarkt. Het aandeel particuliere huur in de totale woningvoorraad groeit in vrijwel heel Nederland. Landelijk groeide de particuliere huursector tussen 2012 en 2017 met ruim 170.000 woningen, een groei van 23,4%. Na decennia van krimp is dit een belangrijke trendbreuk, ingezet vanaf het uitbreken van de financiële crisis in 2008.

Vooraf in steden groeit particuliere huur sterk. De grootste absolute toename van particuliere huurwoningen is zichtbaar in de vier grote steden (Tabel 2.1). Tussen 2012 en 2017 zijn daar in totaal bijna 44.000 particuliere huurwoningen toegevoegd aan de voorraad. In Amsterdam lag het aandeel particuliere huur in 2017 op 26,7% – meer dan het dubbele van het landelijke gemiddelde.

De groei van particuliere huurwoningen concentreert zich, zeker in de steden, in de vrije sector met maandhuren vanaf de liberalisatiegrens van 711 Euro. Voorheen bevond het gros van de particuliere huurwoningen zich in het goedkopere gereguleerde segment. De revival van particuliere huur is kortom niet alleen een kwantitatieve – terugkeer naar groei – maar hangt samen met een kwalitatieve herstructurering van gereguleerde naar geliberaliseerde huur.<sup>20</sup>

---

19 Rabobank (2017) *VastgoedUpdate 4<sup>e</sup> kwartaal 2017. Nieuwe records, maar grenzen in zicht.*

<https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/vastgoed/vastgoedupdate-november-2017/>

20 Hochstenbach, C. & Ronald, R. (2017) The revival of the private rental sector under Amsterdam's regulated marketization regime. *REFCOM Conferentie*. Leuven, 20-22 September.

Tabel 2.1: Particuliere huurwoningen (in niet-corporatiebezit) in 2012 en 2017, als absolute aantallen en als aandeel van de gehele woningvoorraad. Bron: CBS Statline, eigen bewerking.

	Absolute omvang			Aandeel van totale woningvoorraad (%)		
	2012	2017	verandering	2012	2017	verandering in %
Amsterdam	91.042	106.284	15.242	24,2	26,7	16,7
Den Haag	40.749	53.864	13.115	18,7	23,3	32,2
Rotterdam	45.555	54.484	8.929	16,2	18,8	19,6
Utrecht	21.682	28.384	6.702	16,6	20,3	30,9
Delft	5.905	7.134	1.229	13,0	15,1	20,8
Eindhoven	11.349	15.112	3.763	11,9	14,9	33,2
Enschede	7.552	9.672	2.120	11,0	13,8	28,1
Groningen	17.573	23.830	6.257	20,1	24,8	35,6
Leiden	8.669	10.860	2.191	17,2	19,9	25,3
Maastricht	9.619	11.935	2.316	18,3	21,5	24,1
Nijmegen	10.292	11.621	1.329	14,7	15,6	12,9
Tilburg	10.049	13.224	3.175	11,5	14,3	31,6
Wageningen	1.576	3.489	1.913	11,9	22,1	121,4
Nederland	731.995	903.183	171.188	10,5	12,4	23,4

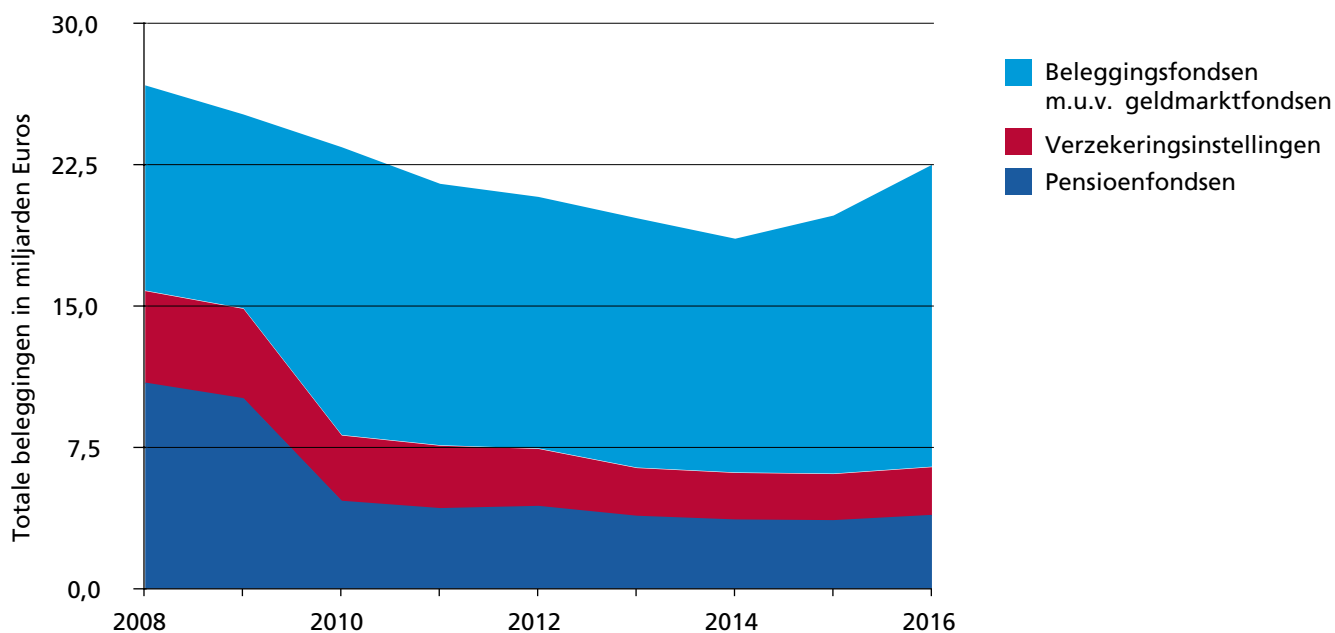
Daarnaast is er duidelijke groei zichtbaar in studentensteden. Met uitzondering van Nijmegen is de groei van het aandeel particuliere verhuur bovengemiddeld in deze steden. Deze groei kan op verschillende manieren tot stand zijn gekomen: van buy-to-let investeringen door kleine particulieren, tot investering in nieuwbouw door institutionele beleggers, tot het opkopen van portfolio's van corporatiewoningen.

### Institutionele investeerders

Mogelijk wordt de groei van de particuliere huursector als geheel deels veroorzaakt door toetreding van institutionele investeerders tot de huurmarkt. Gegevens van het CBS laten echter zien dat het beleggingsvolume van institutionele investeerders in woningen tussen 2008 en 2014 afnam, en daarna weer stijgt (Figuur 2.1). Dit lijkt een aanwijzing dat de toename van particuliere huur niet geheel is toe te schrijven aan investeringen door institutionele beleggers. Wel zijn beleggingsfondsen duidelijk meer kapitaal in woningen gaan steken. De *Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs* (NVM) ziet tegelijkertijd vanaf 2014 een substantiële toename in investeringen in zowel bestaande huurwoningen als nieuwbouw huur – ook van institutionele partijen.<sup>21</sup>

21 NVM (2018) *Prijzen in vrije huursector blijven stijgen, ondanks meer nieuwbouw*. <https://www.nvm.nl/actueel/persberichten/2018/huurmarkt2017q2>

Figuur 2.1. Beleggingen in miljarden Euros in woningen in Nederland door institutionele beleggers, gecorrigeerd voor inflatie. Bron: CBS Statline, eigen bewerking.



De groei van particuliere huur is deels toe te schrijven aan de verkoop van corporatiewoningen aan institutionele beleggers in Nederland als geheel. Na 2010 is de verkoop van corporatiebezit aan beleggers flink toegenomen (Figuur 2.2). In de periode 2007-2010 lagen de jaarlijkse verkoopaantallen nog telkens onder de 1.000. Daarna is sprake van een snelle toename. De verkoop piekte in 2014, toen in totaal 5.900 corporatiewoningen werden verkocht aan beleggers. De dreiging van een faillissement van woningcorporatie Vestia heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Vestia moest zelf bezit verkopen, maar ook andere corporaties moesten middels verkoop financieel bijdragen aan de redding van Vestia.<sup>22</sup> Vestia verkocht eind 2014 5.500 woningen aan de Duitse belegger Patrizia Immobilien AG voor een totaalbedrag van 577 miljoen Euro. Patrizia beheert in Europa een vastgoedportefeuille ter waarde van zo'n 40 miljard Euro, met geld van onder andere verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. Patrizia verkocht eind 2017 een derde van deze woningen (1.728 woningen, vooral buiten de Randstad) weer door aan de Nederlandse belegger Amvest en corporatie Woonzorg Nederland, voor een bedrag van 200 miljoen Euro. Patrizia heeft sinds de Vestia-deal echter ook nieuwe aankopen gedaan en schat haar huidige vastgoedportfolio in Nederland op 1,3 miljard Euro.

### Kleine particuliere beleggers

Recente discussies in de media en het publieke debat richten zich vaak op de opkoop van bestaande woningen voor verhuur. Het kan dan gaan om buy-to-let, waarbij kleine particuliere beleggers bestaande woningen opkopen voor verhuur. De ontwikkelingen binnen de buy-to-let markt zijn vrij goed in te schatten aan de hand van data van het Kadaster. Het gaat in deze data om woningaankopen door natuurlijke personen met drie tot vijftig panden in bezit. Zij gaan uiteindelijk niet in de aangekochte woning wonen. Ook data over aankoop van tweede woningen is beschikbaar. Over de periode 2006 tot en met het derde kwartaal van 2016 is data beschikbaar over het aandeel particuliere verhuurders op alle aankopen, zowel per gemeente als landelijk.

Figuur 2.3 geeft de ontwikkeling weer van aankopen door natuurlijke personen voor verhuur, als aandeel van het totaal aantal transacties. De figuur geeft de jaargemiddelden weer, waarbij data voor 2016 maar tot en met het derde kwartaal lopen. In deze data zijn ook verkopen van reeds verhuurde woningen meegenomen, dat wil zeggen transacties tussen verhuurders. Daarmee kunnen deze cijfers niet gebruikt worden als direct bewijs voor het omzetten van koopwoningen naar huurwoningen. Ze geven echter wel een duidelijke aanwijzing

22 Aalbers, M. B., Loon, J. V. & Fernandez, R. (2017). The Financialization of A Social Housing Provider. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4): 572-587.

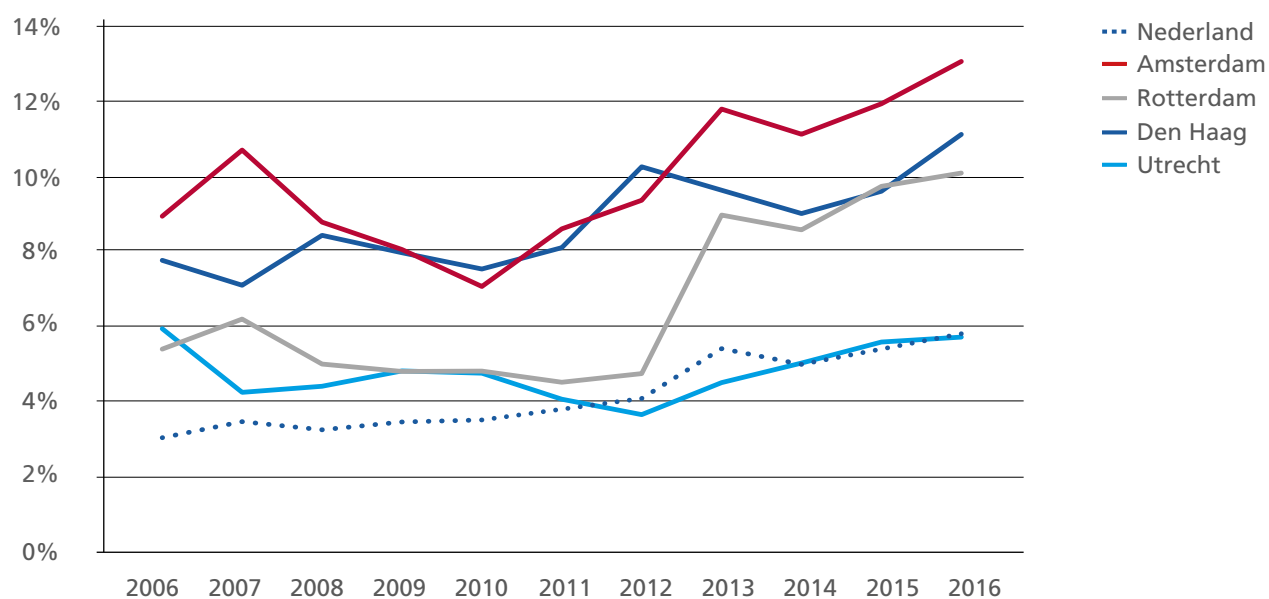
## Buy-to-let - Gewikt en gewogen

Figuur 2.2. Verkoop corporatiebezit in Nederland aan beleggers en overigen. Bron: Aedes, eigen bewerking.



Over Nederland als geheel is het aandeel aankopen door particulieren met 79% toegenomen tussen 2006 en 2016, van 3,3% naar 5,8%. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden relatief meer woningen aan kleine investeerders verkocht dan in de rest van Nederland. In 2016 namen kleine beleggers bijna 13% van de woningaankopen in Amsterdam voor hun rekening. Den Haag en Rotterdam volgen met zo'n 11% en 10% respectievelijk. Het is opmerkelijk dat Utrecht achterblijft, waar het aandeel rond het landelijk gemiddelde schommelt.

Figuur 2.3 Aankoop voor verhuur door particulieren met drie tot vijftig woningen als aandeel van het totaal aantal transacties in de vier grote steden, en Nederland gemiddeld. Bron: Kadaster, eigen bewerking. Noot: data voor 2016 tot en met het derde kwartaal.



## Buy-to-let - Gewikt en gewogen

De groei is daarnaast bovengemiddeld in de grote steden – Utrecht uitgezonderd. In Amsterdam is sprake van bijna een verdubbeling van het aandeel buy-to-let sinds de bodem in 2010 was bereikt (van 7% naar 13%). In Rotterdam is het aandeel buy-to-let in dezelfde periode ongeveer verdubbeld (van 5% naar 10%). Het aandeel woningen dat in 2016 wordt aangekocht voor verhuur door particuliere investeerders ligt bovendien ook hoger dan in de jaren vóór de crisis.

Het gaat in bovenstaande cijfers om woningaankopen door particulieren met drie tot vijftig woningen in bezit. In deze cijfers is de aankoop van een tweede woning dus niet meegenomen, terwijl dat ook een vorm van buy-to-let kan zijn. Het aandeel aankopen van een tweede woning schommelde de afgelopen tien jaar landelijk tussen de 3% en 4% en vertoont geen duidelijke groei of krimp. In Amsterdam ligt dit aandeel rond de 8%.

Wat betreft het type woningen dat wordt gekocht voor verhuur valt op dat vooral woningen kleiner dan vijftig vierkante meter populaire verhuurobjecten zijn (Tabel 2.2). Bijna dertig procent van de aankopen binnen deze categorie is bedoeld voor verhuur. Tussen 2006 en 2016 is een verdubbeling zichtbaar van het aandeel woningen van vijftig tot honderd vierkante meter dat wordt gekocht voor verhuur. Deze cijfers suggereren dat vooral huishoudens die op zoek zijn naar kleine woningen, zoals starters, alleenstaanden en senioren, mogelijk te maken krijgen met concurrentie van verhuurders op de koopmarkt.

Goedkope woningen blijken in toenemende mate gewild onder verhuurders. Dit hangt samen met de gemiddeld kleine omvang van de woningen. Tussen 2006 en 2016 is het aandeel aankopen voor verhuur in de prijsklasse onder de 100.000 euro verdrievoudigd (Tabel 2.3). Voor woningen tussen de 100.000 en 149.000 euro is eveneens het aandeel verdubbeld.

Tabel 2.2. Aankopen voor verhuur door particuliere verhuurders met 3 tot 50 woningen naar oppervlakte, als percentage van het totaal aantal transacties. Bron: Kadaster, eigen bewerking.

\*Noot: voor 2016 zijn gegevens tot en met het derde kwartaal meegenomen.

	<50m <sup>2</sup>	50m <sup>2</sup> - 74m <sup>2</sup>	75m <sup>2</sup> - 99m <sup>2</sup>	100m <sup>2</sup> - 124m <sup>2</sup>	125m <sup>2</sup> en groter
2016*	28	14	6	3	3
2015	29	13	6	3	3
2014	28	12	5	3	3
2013	30	13	5	3	3
2012	28	9	4	2	2
2011	21	8	4	2	2
2010	22	7	4	2	2
2009	22	7	3	2	2
2008	23	8	3	2	2
2007	26	8	4	2	2
2006	28	8	3	2	2

## Buy-to-let - Gewikt en gewogen

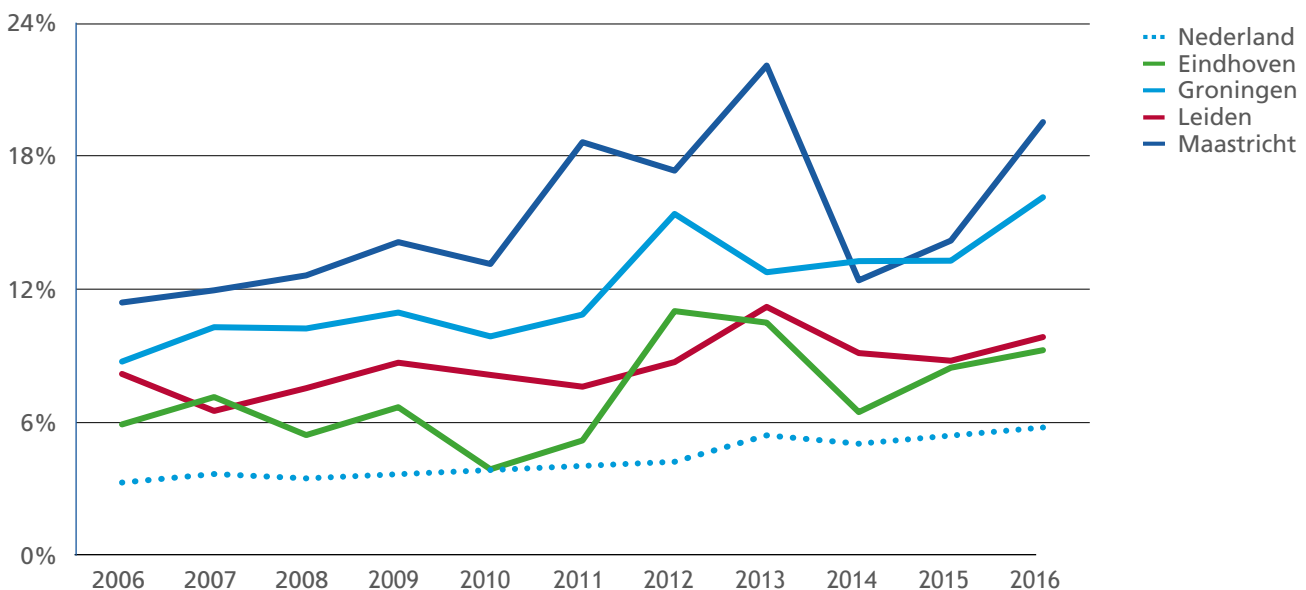
Tabel 2.3. Aankopen voor verhuur door particuliere verhuurders met 3 tot 50 woningen naar prijsklasse, als percentage van het totaal aantal transacties. Bron: Kadaster, eigen bewerking. Noot: voor 2016 zijn gegevens tot en met het derde kwartaal meegenomen.

	<100k	100k – 149k	150k – 199k	200k – 299k	300k – 349k	350k en hoger
2016*	16	7	3	2	3	4
2015	10	5	3	2	3	4
2014	9	4	2	2	3	4
2013	11	4	2	2	3	4
2012	9	3	2	1	2	3
2011	7	3	2	2	2	3
2010	6	3	2	1	2	3
2009	8	3	2	1	2	3
2008	7	3	2	1	2	3
2007	6	3	2	2	2	3
2006	5	3	2	1	2	2

### Buy-to-let in studentensteden

Ook in andere steden dan de grote vier neemt het aantal buy-to-let transacties toe. In studentensteden ligt aankoop voor verhuur relatief hoger dan in de vier grote steden. Zo lag het aandeel aankopen voor verhuur in Maastricht in 2006 ook al rond de 20% (Figuur 2.4). Dat laat zien dat buy-to-let geen nieuw fenomeen is. Een verklaring is dat in deze steden, met een grote studentenpopulatie, de vraag naar, en afhankelijkheid van, particuliere huurwoningen relatief groot is. Buy-to-let als aandeel van alle woningaankopen toont in deze steden overigens grotere fluctuaties. Desalniettemin is er een toename zichtbaar van het aandeel buy-to-let transacties, sinds de crisis maar ook ten opzichte van de jaren voor de crisis.

Figuur 2.4. Aankoop voor verhuur door particulieren met drie tot vijftig woningen als aandeel van het totaal aantal transacties in geselecteerde middelgrote steden, en Nederland gemiddeld. Bron: Kadaster, eigen bewerking. Noot: voor 2016 zijn gegevens tot en met het derde kwartaal meegenomen

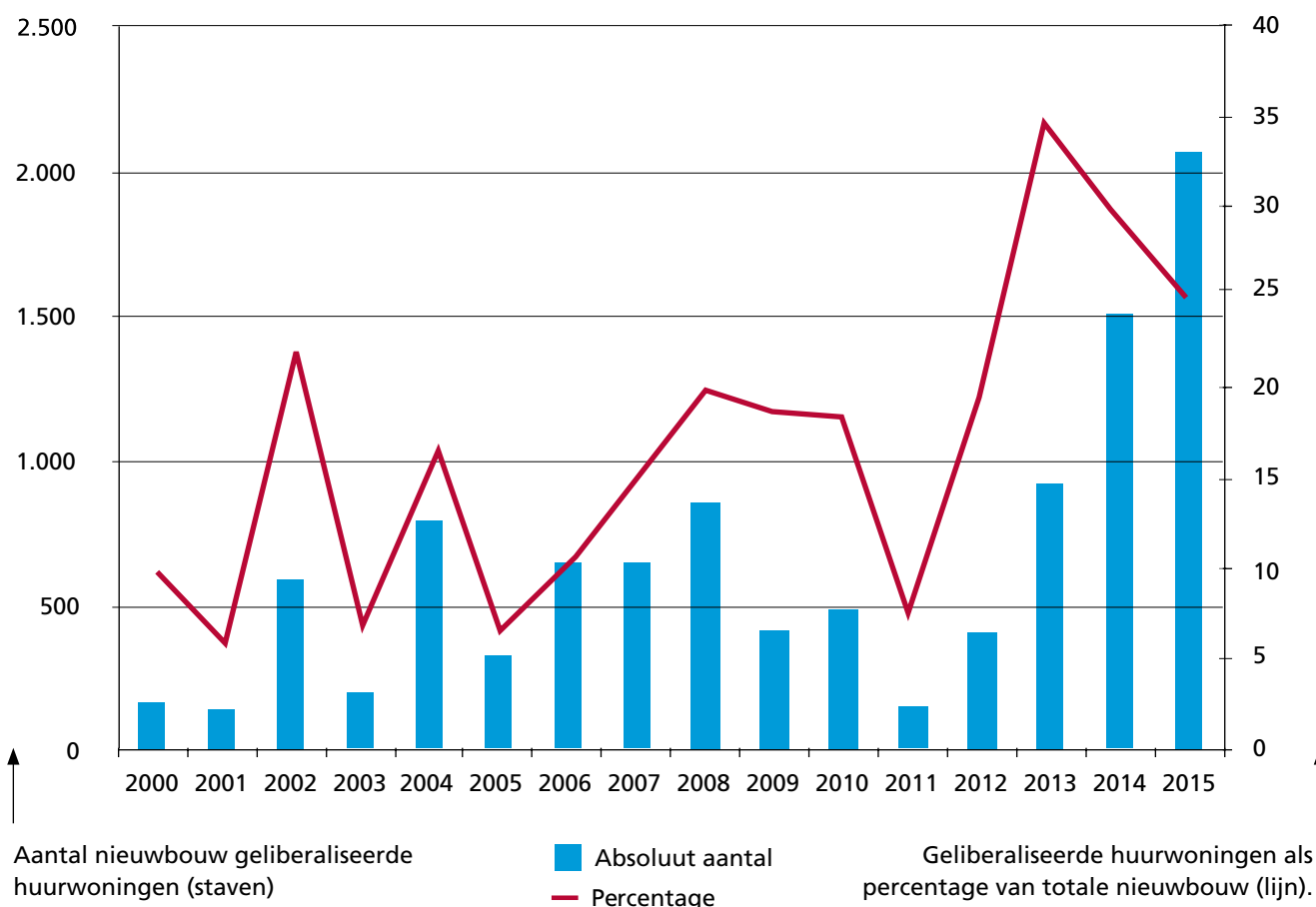


## Casus Amsterdam

De ontwikkeling van de verschillende sectoren op de woningmarkt is ruimtelijk niet gelijkmatig verdeeld. In steden is het aandeel huurwoningen veel groter, zowel in particulier als in corporatiebezit. Buiten de steden is het aandeel koopwoningen juist groter.<sup>23</sup> De groei van beleggers op de woningmarkt is vooral in de grote steden zichtbaar (Figuur 2.3). Ook binnen steden bestaan duidelijke ruimtelijke verschillen. Een korte uitweiding over Amsterdam maakt dit inzichtelijk. De bouw van nieuwe geliberaliseerde huurwoningen in Amsterdam laat sinds 2011 een sterke absolute en relatieve groei zien (Figuur 2.5). Hierbij dient opgemerkt te worden dat ook woningcorporaties een deel van deze bouw van vrije sector huur op zich nemen.

Als we kijken we naar veranderingen in de particuliere huurvoorraad in Amsterdam, dan komen duidelijke ruimtelijke patronen naar voren. De sterkste groei concentreert zich in enkele gebieden (Figuur 2.6). Ten eerste is er een aanzienlijke groei in nieuwbouw- en herstructureringsgebieden zoals Osdorp Midden, Westlandgracht, het Amstelkwartier, de Zuidas en IJburg. Hier ontwikkelen investeerders, doorgaans grote ontwikkelaars, nieuwbouwhuurwoningen. Daarnaast groeit de particuliere huurvoorraad in de gewilde buurten in het centrum waar hogere huurprijzen eerder regel dan uitzondering zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om delen van de Grachtengordel. Hier gaat het waarschijnlijk vooral om buy-to-let, aangezien er weinig tot geen nieuwbouw plaatsvond op deze plekken. Hoge huren maken het aantrekkelijk te beleggen in panden voor verhuur.

Figuur 2.5. Nieuwbouw van geliberaliseerde woningen in Amsterdam (absoluut en als percentage van alle nieuwbouw) gebaseerd op datum start bouw. Bron: van der Molen (2016),<sup>24</sup> eigen bewerking.

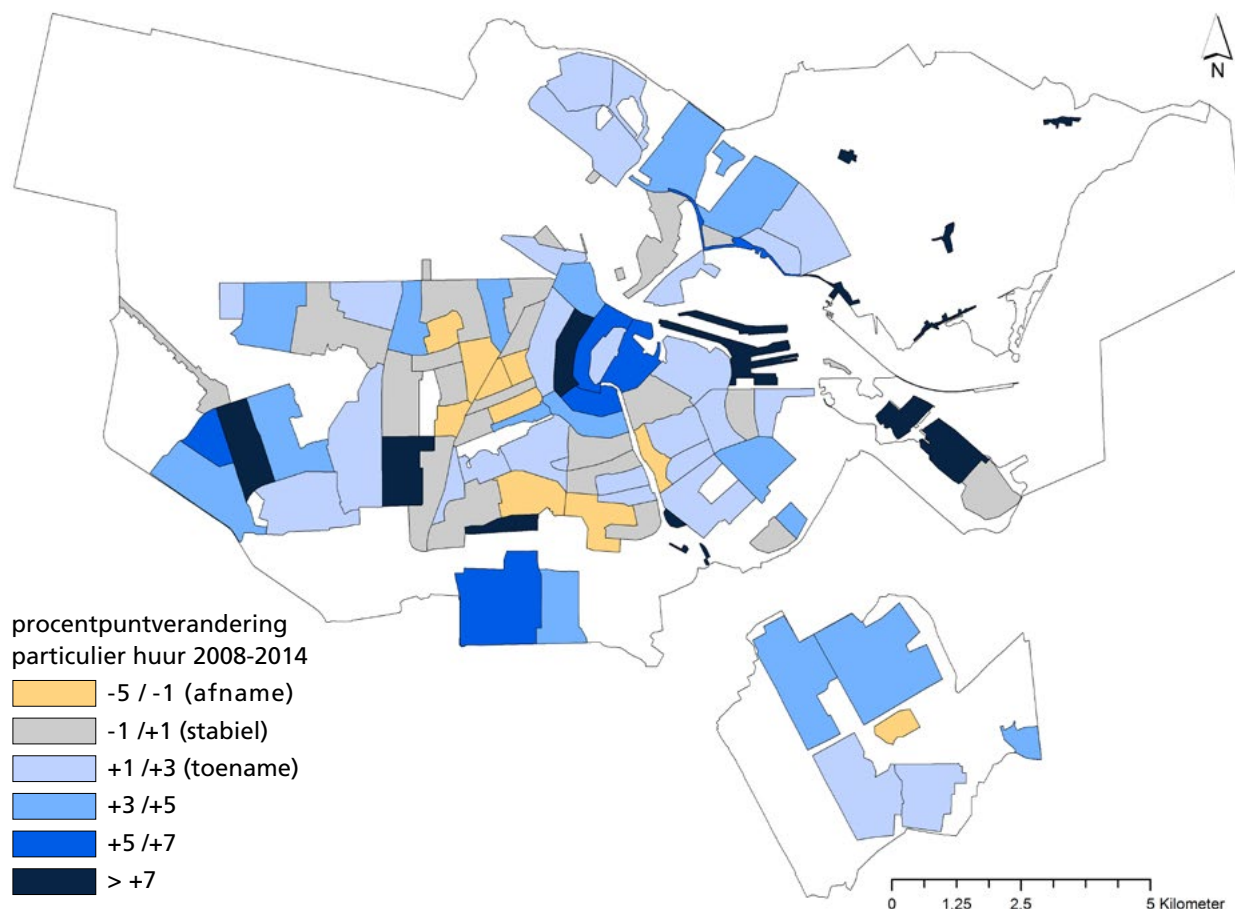


23 Musterd, S. (2014) Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), 467-484.

24 Van der Molen, F. (2016) Bouwproductie piekt in 2015. Bouwtrends in Amsterdam: meer markt, meer huur en kleiner. *Nul20*, 84. <http://www.nul20.nl/dossiers/bouwtrends-amsterdam-meer-markt-meer-huur-en-kleiner>.



Figuur 2.6. Verschil aandeel particuliere huur tussen 2008 en 2014 in procentpunt. Bron: OIS Amsterdam, eigen bewerking.



## 2.2. De rol van het woonbeleid

De opmars van investeerders op de huurmarkt, zoals beschreven in de vorige paragraaf, komt niet uit de lucht vallen. Zo zijn er Europese en zelfs mondiale trends die een verklaring bieden. Aanhoudend lage rentestanden zorgen er bijvoorbeeld voor dat de woningmarkt geldt als een aantrekkelijke plek om kapitaal te stallen.

Naast deze internationale trends, zijn ook nationale ontwikkelingen van belang. Een centrale rol is weggelegd voor langlopende, maar ook recente, veranderingen in woonbeleid. Het gaat hierbij om zowel nationaal als stedelijk beleid. Deze veranderingen zijn niet allemaal uniek voor Nederland: ook in andere landen hebben zich vergelijkbare veranderingen voltrokken. De meeste veranderingen in beleid stimuleren beleggers op de woningmarkt niet direct, maar hebben de context geschapen voor hun opmars. Wij identificeren hierbij twee belangrijke beleidslijnen. De eerste beleidslijn gaat over hervorming van de huursector, de tweede over de koopmarkt. Vervolgens gaan we in op beleid dat specifiek gericht is op de particuliere huurmarkt en investeerders of beleggers.

### Veranderingen in de huursector

De Woningwet van 1901 schiepte een kader voor de bouw van sociale huurwoningen. Het duurt echter tot de jaren twintig van de vorige eeuw tot de bouw flink op gang kwam. In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog wordt sociale woningbouw dominant. Het leidende idee hierbij was dat degelijke huisvesting een basisbehoefte en een recht is.<sup>25</sup> De markt werd niet in staat geacht hier voldoende zorg

<sup>25</sup> Van der Schaar, J. (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid: Volkshuisvesting in theorie en praktijk*. Delft University Press, Delft.

voor te kunnen dragen. Woningcorporaties namen een aanzienlijk deel van de woningproductie voor hun rekening. Tussen 1945 en 1985 nam het aandeel corporatiewoningen als percentage van de totale Nederlandse woningvoorraad toe van nog geen 15% tot bijna 40%.<sup>26</sup> Deze groei ging vooral ten koste van de particuliere huur.<sup>27</sup>

Vanaf het einde van de jaren tachtig kwam de nadruk sterker te liggen op het uitbreiden van eigenwoningbezit. Dit ging nu ook ten koste van sociale huur. Eigenwoningbezit zou de zeggenschap onder burgers vergoten, en hen in staat stellen vermogen op te bouwen, met spreiding van de welvaart als gevolg. Met deze ontwikkelingen is een proces van residualisering in gang gezet.<sup>28</sup> Dit houdt in dat sociale huur steeds meer functioneert als een vangnet voor lage inkomens, bedoeld voor diegenen die zichzelf niet kunnen redden op de vrije markt. Dit is zeker geen volledig of voltooid proces. Amsterdam en Rotterdam kennen beiden bijvoorbeeld nog steeds een omvangrijke sociale huursector – in beide steden zo'n 45% van de totale voorraad.

Tabel 2.4. Absolute verandering in de Rotterdamse en Amsterdamse woningvoorraad, 2002-2017. Bron: 2002-2013 data afkomstig van OIS Amsterdam en OBI Rotterdam (exclusief Rozenburg). Data 2013-2017 afkomstig van CBS.<sup>29</sup>

Rotterdam			
	2002-2013	2013-2017	2002-2017
koop	36.200	681	36.881
corporatiehuur	-24.689	-4.365	-29.054
particuliere huur	-5.503	5.315	-188

Amsterdam			
	2002-2013	2013-2017	2002-2017
koop	50.247	9.624	59.871
corporatiehuur	-22.295	-6.974	-29.269
particuliere huur	-3.818	15.711	11.893

De geleidelijke residualisering komt op verschillende manieren tot uiting. Zo neemt de omvang van het corporatiebezit af. Landelijk gaat het vooral om een relatieve krimp – het absolute aantal corporatiewoningen is de afgelopen tien jaar slechts licht gedaald.<sup>30</sup> In de steden is de afname meer uitgesproken. In Amsterdam kromp de corporatievoorraad tussen 2002 en 2017 met bijna 30.000 woningen. Ook in Rotterdam verdwenen er netto bijna 30.000 corporatiewoningen (zie Tabel 2.4). Dit gebeurt vooral door sloop en verkoop.

Naast nationaal beleid speelt specifiek stedelijk beleid hierin ook een cruciale rol. Waar stads- en stadsdeelbestuurders eerst bewust weinig deden om het nationale beleid van stimulering van eigenwoningbezit te implementeren, raakten zij begin deze eeuw meer overtuigd van verkoop en werden

26 Musterd, S. (2014) Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), 467-484.

27 De koopsector groeide van bijna 30% in 1945, tot ruim 40% in 1985. De omvang van de particuliere sector slonk in diezelfde periode van 60% tot nog geen 20% van de woningvoorraad. Bron: Musterd (2014)

28 Schutjens, V. A., Van Kempen, R., & Van Weesep, J. (2002) The changing tenant profile of Dutch social rented housing. *Urban Studies*, 39(4), 643-664. Hoekstra, J. (2017) Reregulation and Residualization in Dutch Social Housing: A Critical Evaluation of New Policies. *Critical Housing Analysis*. 4(1), 31-39.

29 Deze data zijn niet geheel vergelijkbaar. Daarom is gekozen voor een optelsom van twee tijdsperioden.

30 Op 1 januari 2007 waren er 2.407.500 corporatiewoningen in Nederland. Op 31 december 2015 lag dat aantal op 2.390.000; een afname van 17.500 woningen. Bron: Aedes, <https://www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/woning/hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-zich/expert-hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-zich.html>

ook in de grote steden streefaantallen voor verkoop opgesteld en werd dit mede gefaciliteerd door het splitsen van woningen gemakkelijker te maken.<sup>31</sup> Het terugbrengen van de corporatievoorraad was onder andere onderdeel van stedelijke herstructurering. Door ingrepen in de woningvoorraad moesten arme buurten sociaal gemengd raken.<sup>32</sup> Daarnaast is er beleid dat zich richt op het aantrekken en behouden van hogere inkomens voor de stad door duurdere woningen te realiseren.<sup>33</sup>

Een veelgehoord argument is dat woningcorporaties terug moeten naar hun kerntaak. Sinds hun verzelfstandiging in 1995, hebben woningcorporaties meer vrijheid in het vormen van eigen beleid. Ze zijn hierbij meer risico's gaan nemen, en dit heeft uiteindelijk bijgedragen aan een reeks misstanden. Een daarvan is de Vestia-affaire uit 2012, waarbij woningcorporatie Vestia met grote schulden geconfronteerd werd als gevolg van speculatie met rentederivaten.<sup>34</sup> Een nationaal reddingsplan was nodig om faillissement van Vestia af te wenden. Andere woningcorporaties werden daarbij verplicht bij te dragen aan een solidariteitsheffing. Gevolg was dat er minder financiële ruimte overbleef om te investeren in nieuwbouw en renovatie, en dat huurprijzen vaker werden opgetrokken. Vestia zag zich bovendien gedwongen duizenden woningen te verkopen aan beleggers, zoals beschreven in paragraaf 2.1. In algemenere zin hebben dergelijke misstanden bijgedragen aan de publieke opinie dat woningcorporaties terug moeten naar hun kerntaak: het verhuren van betaalbare woningen aan lage inkomens.

Ook andere beleidsmaatregelen zoals de Verhuurdersheffing uit 2013 verhogen de lasten voor woningcorporaties, met als gevolg dat de financiële speelruimte afneemt en verdere huurverhogingen doorgevoerd worden. Deze heffing zet bovendien mogelijk aan tot de verkoop van corporatiebezit, zowel aan nieuwe eigenaar-bewoners als beleggers.

Een cruciale beleidswijziging is dat de toegang tot de sociale sector aan banden is gelegd. Sinds 2011 geldt in Nederland een maximale inkomensgrens van 36.798 Euro bruto per jaar.<sup>35</sup> Verdien je meer, dan kom je – uitzonderingen daargelaten – niet in aanmerking voor een corporatiewoning in het gereguleerde segment. Deze inkomensgrens is ingesteld onder druk van de Europese Unie, om concurrentie tussen de sociale sector en de markt te voorkomen. De Nederlandse overheid heeft echter zelf de exacte hoogte van de grens bepaald. In sommige andere landen gelden ruimere inkomenscriteria. Gevolg is dat huishoudens die boven de inkomensgrens zitten niet meer in het sociale segment terecht kunnen.<sup>36</sup> Corporatiehuurders zijn steeds vaker arm. Het *Sociaal en Cultureel Planbureau* becijfert dat in 1990 maar 12% van de corporatiehuurders een laag inkomen had. Zij behoorden tot de 20% armste huishoudens van Nederland. In 2015 was dat opgelopen tot 45%.<sup>37</sup> Met andere woorden: de inkomensgrens draagt bij aan een verdere residualisering van de sociale huursector.

### Veranderingen in de koopsector

Sinds eind jaren tachtig legt het Nederlandse woonbeleid de nadruk op uitbreiding van de koopsector. Soepele hypotheekverstrekking en hoge maximale leenbedragen (*loan-to-value*- en *loan-to-income*-ratio's) stelden veel huishoudens in staat te kopen. Instandhouding van de hypotheekrenteaf trek, een aanzienlijke kostenpost, betekent bovendien de facto dat koopwoningen gesubsidieerd worden en dus financieel aantrekkelijker.

---

31 Aalbers, M.B. (2004) Promoting home ownership in a social-rented city: Policies, practices and pitfalls. *Housing Studies*, 19(3), 483-495.

32 Uitermark, J. (2014) Integration and control: The governing of urban marginality in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1418-1436.

33 Van Gent, W.P.C. (2013) Neoliberalization, housing institutions and variegated gentrification: How the 'Third Wave' broke in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 503-522.

34 Aalbers, M., Van Loon, J. & Fernandez, R. (2017) The financialization of a social housing provider. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 572-587.

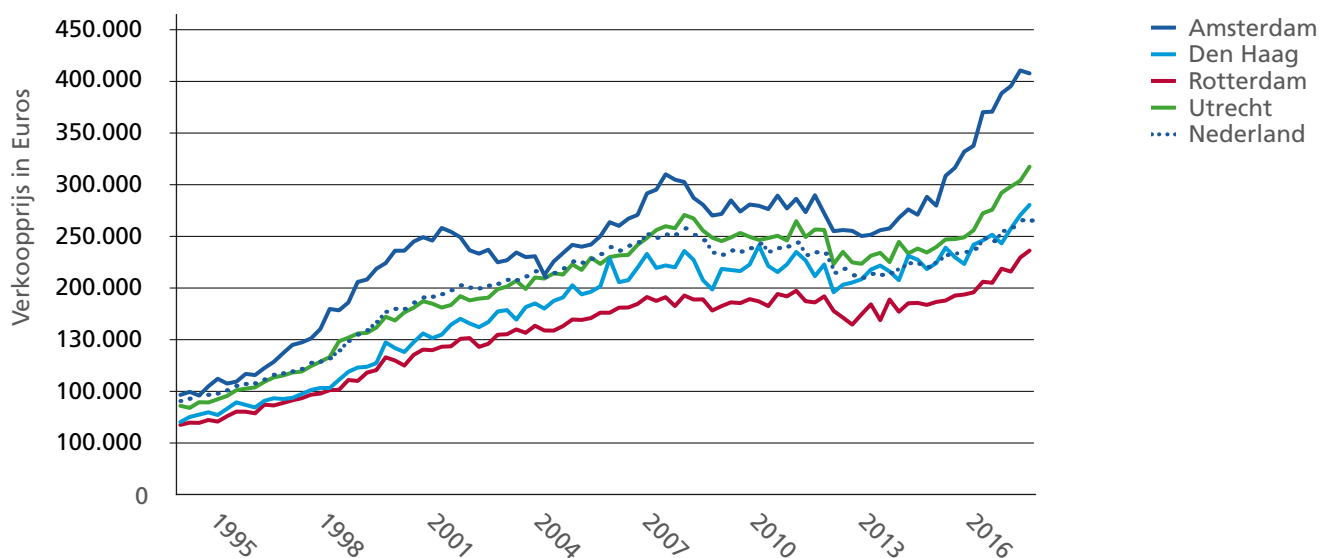
35 Dit is de 2018-grens. De grens verandert jaarlijks en volgt daarbij ongeveer de inflatie.

36 Hochstenbach, C. (2018) Meer woningen in het middensegment zijn niet de heilige graal. *Sociale Vraagstukken*: <https://www.socialevraagstukken.nl/meer-woningen-in-het-middensegment-zijn-niet-de-heilige-graal/>

37 SCP (2017) *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2017/De\\_sociale\\_staat\\_van\\_Nederland\\_2017](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/De_sociale_staat_van_Nederland_2017)

Stimuleren van koop kent daarnaast een ideologische component. Dat wil zeggen: kopen wordt veelal neergezet als superieur ten opzichte van huren. Kopen wordt geassocieerd met positieve waarden als verantwoordelijkheid en burgerschap, hoewel hier in de academische literatuur geen eensluidend bewijs voor deze bewering is. Bovendien zou de koopwoning dienen als een belangrijke spaarpot, terwijl het beeld hardnekkig is dat huren 'geld weggooien' zou zijn.<sup>38</sup> Met andere woorden: de koopwoning dient als investeringsobject.

Figuur 2.7. Gemiddelde verkoopprijs bestaande koopwoningen per kwartaal, 1995-2017 in de vier grote steden en Nederland. Bron: CBS Statline, eigen bewerking.



Het stimuleren van koop en het beleid van hypotheekverstrekkers stelden aanvankelijk meer mensen in staat een woning te kopen. Het heeft ook geleid tot langdurige prijsstijgingen – zeker in de steeds populairdere steden (Figuur 2.7). Woningbezitters konden hierdoor woonvermogen opbouwen,<sup>39</sup> maar voor *outsiders* – aspirant-kopers – werd kopen steeds lastiger.

De toegankelijkheid van de koopsector nam al enkele jaren voor de financiële crisis van 2008 af, maar kwam vooral daarna onder druk te staan. De crisis zorgde voor een scherpe daling van zowel de woningprijzen als de verkoopaantallen. In reactie op deze crisis zijn er beleidsmaatregelen genomen voor strengere toegangseisen voor hypotheekkrediet. Concreet betekent dit bijvoorbeeld het stap-voor-stap terugbrengen van de loan-to-value, en strengere voorwaarden met betrekking tot arbeidscontracten. Deze maatregelen maken het nodig om bij koop eigen vermogen in te kunnen leggen.<sup>40</sup> Vermogende kopers worden zo bevoordeeld. Zij kunnen met dit vermogen aspirant-kopers overbieden en wegconcurreren.<sup>41</sup> Het kan dan gaan om vermogende huishoudens op zoek naar een nieuwe woonplek, maar ook investeerders. Strengere hypotheekeisen hebben het speelveld veranderd en de positie van vermogende investeerders versterkt ten opzichte van reguliere woningzoekenden.<sup>42</sup>

38 Ronald, R. (2008) *The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing*.

Aalbers, M.B. and Christophers, B. (2014) Centring housing in political economy. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373-394.

39 Wind, B. (2017) *Housing Wealth in Europe: Institutions and Inequality*. Proefschrift Universiteit van Tilburg.

40 Forrest, R. & Hirayama, Y. (2015) The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and home ownership. *Urban Studies*, 52(2), 233-244.

41 Dit moet niet gezien worden als pleidooi om hypotheekverstrekking en daarmee hypotheekschulden te vergroten.

42 Arundel, R. (2017) Equity inequity: Housing wealth inequality, inter and intra-generational divergences, and the rise of private landlordism. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 176-200.

Ronald, R. & Kadi, J. (2017) The revival of private landlords in Britain's post-homeownership society. *New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2017.1401055.

Zeker koopstarters zonder woonvermogen, en vaak zonder vast contract, delven het onderspit. Aanhoudend lage rentestanden zorgen er bovendien voor dat de woningmarkt als aantrekkelijk wordt gezien om kapitaal te stallen.

Kort samengevat: recent beleid in de corporatiesector draagt bij aan een kleinere rol voor corporaties en beperktere toegang tot de krimpende corporatievoorraad. Woningcorporaties bedienen in toenemende mate de laagste inkomens. Tegelijkertijd staat ook de toegankelijkheid van de koopsector onder druk, zeker in de populaire steden. In de regio's Amsterdam en Utrecht komen huishoudens in een spagaat: ze verdienen te veel om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning en te weinig om hypotheek te krijgen om een woning te kopen die bij hun levensfase en huishouden past. Nieuwkomers uit andere delen van het land of het buitenland komen de sociale huursector al helemaal niet in. Deze groepen vallen tussen wal en schip, onder meer als gevolg van beleidskeuzes. Dit betekent dat ze zijn aangewezen op de particuliere huurwoningmarkt.

### Woonbeleid en particuliere huur

Particuliere huur speelt een cruciale rol in het huisvesten van deze groepen die niet (meer) terecht kunnen in de sociale huur en de koopsector. Particuliere huur functioneert traditiegetrouw als een belangrijke landingsplek voor allerlei nieuwkomers. Voor migranten, studenten, mensen die komen werken in de stad en anderen die in de stad komen wonen. Daarnaast is particuliere huur belangrijk voor mensen die op zoek zijn naar flexibiliteit, of voor mensen die snel een woning nodig hebben. Kortom, een gezonde particuliere huurmarkt is belangrijk voor een stad.

Momenteel groeit de particuliere huurmarkt weer, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Hiermee is een einde gekomen aan decennia van krimp, eerst ten gunste van sociale huurwoningen en vervolgens koopwoningen. Maar er is ook een kwalitatieve verandering: particuliere huurwoningen hadden voorheen overwegend lage huren. Er was al decennia sprake van een gesplitste markt: enerzijds een omvangrijk deel van relatief goedkope huurwoningen in bezit van veelal kleine verhuurders en anderzijds een kleiner deel middeldure en duurdere huurwoningen die vooral door beleggers worden beheerd.<sup>43</sup> De groei concentreert zich nu juist in de vrije sector, met maandhuren vanaf 711 Euro, en niet alleen onder beleggers maar ook onder kleine particuliere verhuurders.

Een groeiende groep is afhankelijk van de particuliere huursector, omdat zij tussen wal en schip vallen. Recent regeringsbeleid met betrekking tot koop en de corporatievoorraad heeft hier aan bijgedragen. Door de groeiende vraag naar particuliere huurwoningen, wordt het aantrekkelijker om te investeren in zowel nieuwbouw als de bestaande bouw in de sector.<sup>44</sup>

Regeringsbeleid is bovendien actiever geworden in het direct stimuleren van particuliere huur. Zo staat in het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte III: "Er moeten meer betaalbare huurwoningen in de vrije sector komen. De mogelijkheden in het gemeentelijk beleid om het aanbod te vergroten, te sturen op prijs en sociale huurwoningen te verkopen, moeten ten volle worden benut".<sup>45</sup> Een 'Samenwerkingstafel Middenhuur', aangestuurd door Rob van Gijzel (oud-Kamerlid en voormalig burgemeester van Eindhoven), moet hier een bijdrage aan leveren.

In reactie op Kamervragen is minister Ollongren van Binnenlandse Zaken ook positief over de mogelijke rol van buy-to-let: "In algemene zin kan buy to let bijdragen aan een wenselijke verruiming van het aanbod huurwoningen, met name wanneer die verruiming plaatsvindt in het nog relatief kleine middenhuursegment".<sup>46</sup>

---

43 Priemus, H. (1998) Commercial rented housing: two sectors in the Netherlands. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13(3), 255-277. Aalbers, M. (1999) Particuliere verhuur en de onderkant van de markt. *Rooilijn* 32(2), 81-86.

44 NVM (2018) *Prijzen in vrije huursector blijven stijgen, ondanks meer nieuwbouw*. <https://www.nvm.nl/actueel/persberichten/2018/huurmarkt2017q2>

45 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2017) *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: Rijksoverheid. Pagina 31.

46 Ollongren, K.H. (2017) *Beantwoording Kamervragen over de almaar stijgende huizenprijzen (2017Z15010)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (4 december). Pagina 2.

Dit is niet helemaal nieuw. Ook de vorige minister verantwoordelijk voor het woonbeleid, Stef Blok, wilde het aanbod vrije sectorwoningen vergroten,<sup>47</sup> onder andere door corporatiebezit te verkopen aan beleggers.<sup>48</sup> Op stedelijk niveau is er al langer aandacht voor de vrije sectorhuur. Zo pleit de *Amsterdamse Woonvisie* uit 2007 al voor uitbreiding.<sup>49</sup>

### Specifiek beleid

Naast deze algemene steun voor uitbreiding van particuliere huur en het aantrekken van investeerders, zijn er ook voorbeelden van specifiek beleid dat investeren in de huurmarkt aantrekkelijker heeft gemaakt.

Sinds 1 oktober 2015 wordt de waarde van een woning – de WOZ – meegenomen in het bepalen van de maximale huurprijs met het woningwaarderingstelsel (WWS). Gevolg is dat op populaire plekken – zoals grote delen van Amsterdam – een huurwoning makkelijk genoeg ‘punten scoort’ om geliberaliseerd te worden. Dit betekent dat deze woningen van het gereguleerde segment, naar de vrije sector overgeheveld kunnen worden. Voorafgaand aan deze toevoeging, werd vanaf 2011 al gewerkt met extra punten in schaarste gebieden – ook wel ‘Donnerpunten’ genoemd. Deze hadden een vergelijkbaar effect. In de vrije sector gelden geen maximale huurprijzen. Dit maakt investeren in de huurmarkt aantrekkelijker – het wordt immers gemakkelijker hogere huren te vragen.

Om het aanbod van kleine woningen, tot veertig vierkante meter, te stimuleren, worden aan dergelijke kleine woningen die tussen 2018 en 2022 in Amsterdam en Utrecht worden gebouwd extra punten toebedeeld. Deze regel moet nieuwbouw in dit segment stimuleren: “In deze regio’s is een tekort aan betaalbare woningen in de vrije huursector. Door de extra WOZ-punten komen meer huurwoningen beschikbaar in die prijsklasse”, aldus de Rijksoverheid.<sup>50</sup> In Amsterdam worden deze “Blokhoeken” momenteel verhinderd door het stadsbestuur via erfpachtafspraken.<sup>51</sup>

Recente veranderingen in de huurwetgeving maken investeringen in de huurmarkt eveneens aantrekkelijker. Zo zijn er stappen gezet in het flexibiliseren van huurcontracten. Particuliere verhuurders kunnen per 1 juli 2016 tijdelijke huurcontracten van maximaal twee jaar aanbieden.<sup>52</sup> Dit is aantrekkelijk voor verhuurders: zij zitten immers niet voor lange tijd vast aan een huurder of huurcontract. Voorheen waren contracten van onbepaalde tijd standaard bij reguliere verhuur.

Huurwoningen in de vrije sector zijn daarnaast niet gebonden aan maximale huurverhogingen, tenzij dit opgenomen is in het huurcontract (met een zogenaamde ‘indexeringsclausule’).<sup>53</sup> Dit betekent dat verhuurders in principe vrij zijn jaarlijks de huren naar eigen inzicht te verhogen. De huurder kan het huurcontract vervolgens beëindigen als de huurder niet akkoord gaat met de verhoging. Deze regeling bestaat overigens al geruime tijd. Nu het aandeel geliberaliseerde huurwoningen toeneemt, en de vraag naar deze woningen ook, wordt het belang groter.

---

47 Blok, S.A. (2016) *Ontwikkeling middensegment*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (19 september).

48 FD (2017) *Blok spoort corporaties aan om veel meer woningen te verkopen aan beleggers*. <https://fd.nl/economie-politiek/1184292/blok-spoort-corporaties-aan-om-veel-meer-woningen-te-verkopen-aan-beleggers>

49 Gemeente Amsterdam (2007) *Woonvisie Amsterdam 2020: Wonen in de Metropool*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

50 Rijksoverheid (z.j.) *Bepaalt de WOZ-waarde hoeveel ik betaal voor een huurwoning?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurprijs-en-puntentelling/vraag-en-antwoord/woz-waarde-woning-en-huurprijs>

51 Woonbond (2017) *Amsterdam blokkeert ‘blokhokken’*. <https://www.woonbond.nl/nieuws/amsterdam-blokkeert-blokhokken>

52 Rijksoverheid (z.j.) *Welke mogelijkheden voor tijdelijke verhuur zijn er?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/tijdelijk-huren/vraag-en-antwoord/welke-mogelijkheden-voor-tijdelijke-verhuur-zijn-er>

53 Rijksoverheid (z.j.) *Wat zijn de regels voor huurverhoging in de vrije sector?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vraag-en-antwoord/huurverhoging-vrije-sector>

De algemene tendens is kortom dat woonbeleid de afgelopen jaren investeringen in de huurmarkt heeft gestimuleerd. Toch is deze trend niet eenduidig. Zo wordt er recent in Amsterdam gesproken over beleid om beleggers op de woningmarkt juist aan banden te leggen. Zo lijkt er redelijk brede steun in de lokale politiek voor een woonplicht voor nieuwbouw koopwoningen.<sup>54</sup> Daarnaast wordt gesproken over invoering van een vergunningsplicht voor de verhuur van bestaande woningen,<sup>55</sup> en stelt de Amsterdamse D66 voor buy-to-let fiscaal te belasten.<sup>56</sup> Dergelijke maatregelen komen in hoofdstuk 3 aan bod.

Het gros van de recente maatregelen op de particuliere huurmarkt haalt echter barrières weg voor verhuurders, en maakt zo de weg vrij voor investeerders in de huursector. Sommigen zullen dit als positief zien: het stimuleert waarschijnlijk investeringen in de particuliere huurmarkt. Anderen zullen dit negatief beoordelen: verhuurders zien hun machtspositie ten opzichte van huurders versterkt. Zij kunnen hogere huren vragen, terwijl huurders worden geconfronteerd met meer onzekerheid. Dit blijft mogelijk niet zonder gevolgen voor de huur- en koopmarkt als geheel.

### 2.3. De invloed van investeerders op woningprijzen

Het exacte effect van particuliere investeerders en particuliere beleggers op de prijsontwikkeling van koopwoningen is vooralsnog onduidelijk. Er zijn wel een aantal observaties die ons helpen om het verder te duiden. Allereerst is er sprake van een concentratie van particuliere beleggers in een aantal steden met veel expats (zoals de vier grote steden, maar vooral Amsterdam en Den Haag) en universiteitssteden (Groningen, Wageningen, Maastricht en Leiden springen eruit). Hiernaast speelt mee dat kleine particulieren beleggers vooral kleinere eenheden kopen en hiermee direct concurreren met starters op de woningmarkt, zoals we in paragraaf 2.1 hebben gezien. Gegeven de grote en toenemende vraag naar kleinere, relatief goedkope woningen in steden als Amsterdam en Utrecht betekent dit dat elke koper meer, een effect heeft op de prijs.

De vraag is wat hiervan de bredere implicaties zijn voor de vastgoedmarkt en de macro-economie. Wordt een nieuwe vastgoedbubbel geblazen door investeerders die woningen zien als een investeringsobject? Om dit te begrijpen moeten we de komst van de investeerder in een langer historisch kader plaatsen. Het prijspeil van koopwoningen in Nederland is vooral gestegen in een periode dat particuliere investeerders wegbleven, namelijk gedurende de jaren negentig. De huidige invloed van particuliere investeerders op de prijs komt *bovenop* een kaartenhuis dat in een enkele decennia is neergezet. Nederland steekt inmiddels met kop en schouders boven de meeste EU-landen uit als het gaat om hypotheekschuld.

Naast de langere tijdshorizon moeten we voorbij de nationale grenzen kijken. In een aantal landen zijn vergelijkbare veranderingen vanaf de jaren tachtig en negentig opgetreden. Deze ontwikkelingen hangen samen met de langdurige verbouwing en versobering van de verzorgingsstaat waardoor het woondomein steeds meer onder invloed van marktdenken en marktkrachten kwam.<sup>57</sup> Het eigenwoningbezit nam toe en de rol van de huursector, zowel sociaal als particulier werd kleiner. Ook zien we dat de fiscaal-financiële ondersteuning aangaande de hypotheekschuld toeneemt.

De hypotheekrenteaftrek is eigenlijk een zeer omvangrijke 'fiscale subsidie'. Verder hebben Nederlandse banken hun hypotheekleningen aangepast aan de fiscaliteit. Terwijl ons gezond verstand zegt dat een zo klein mogelijke lening het beste is, begonnen de banken vanaf de jaren negentig fiscaal optimale hypotheekleningen te ontwerpen waarbij de hypotheeksom gedurende de looptijd van de lening zo groot mogelijk bleef (de spaar-, investerings- en mixhypotheek). Dit maakte het mogelijk om nog meer te lenen, wat niet alleen de prijzen maar ook de overheidskosten van de hypotheekrenteaftrek verder opdreef. Sinds de financiële crisis proberen opeenvolgende regeringen deze weeffout in het Nederlandse fiscale stelsel te repareren, maar ondanks een reeks aanpassingen blijft Nederland niet alleen koploper hypotheekschuld maar tevens koploper hypotheekrenteaftrek – de twee zijn niet los van elkaar te zien.

---

54 Koops, R. (2018) Brede steun voor woonplicht nieuwbouw. *Het Parool* (12 februari).

55 Couzy, M. (2018) Vergunningsplicht voor woningverhuur op komst. *Het Parool* (15 februari).

56 D66 Amsterdam (2018) *Afremmen buy-to-let hard nodig*. <https://amsterdam.d66.nl/afremmen-buy-to-let-hard-nodig/>

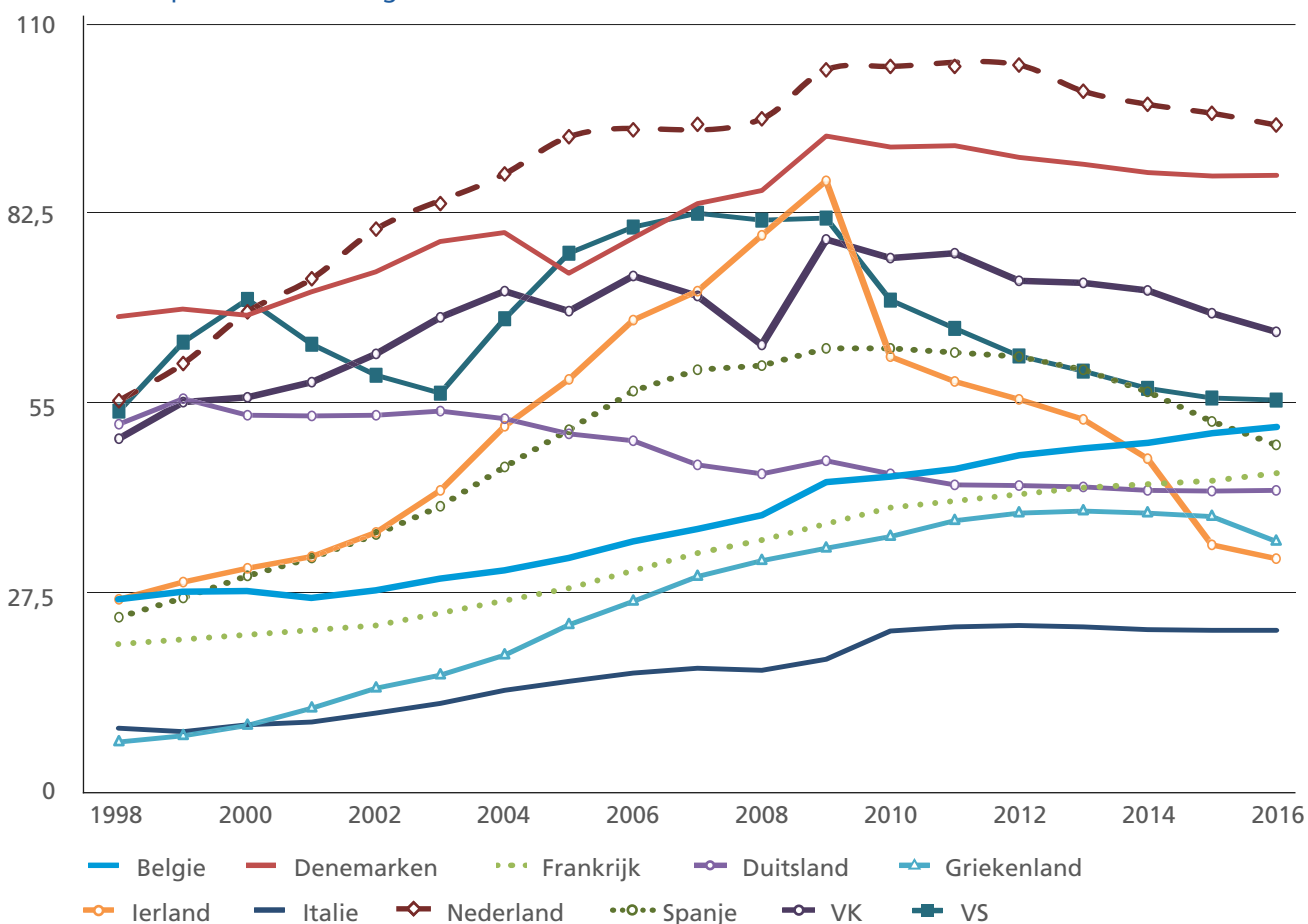
57 Aalbers, M. (2015) The Great Moderation. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 21(2), 45-50.

Het effect van dit marktgeoriënteerde beleid was een groeiend eigenwoningbezit en een nog sneller groeiende hypotheekschuld vanaf de jaren tachtig en vooral vanaf begin jaren negentig. We zien deze ontwikkeling op ongeveer hetzelfde moment in een aantal landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Nederland, Spanje en Ierland. Landen waar dit proces pas veel later op gang kwam zijn Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk.<sup>58</sup> Deze tweede groep wijkt ook nog steeds af van de eerste groep als het gaat om schuld en eigenwoningbezit.

Tussen 1998 en 2009 was sprake van bijna een verdubbeling van de hypotheekschuld als deel van het bruto nationaal product (BNP) in Nederland (Figuur 2.8). In de periode hierna is deze schuldquote licht gedaald, maar blijft in Nederland op een hoger niveau dan in andere landen. In dezelfde periode zien we ook dat de schuldquote stijgt in landen als Ierland, Spanje, Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Met uitzondering van Denemarken zijn dit ook de landen die in 2008–2010 in grote problemen kwamen als gevolg van de dalende huizenprijzen. In Ierland en de Verenigde Staten, en in mindere mate ook in Spanje, zien we dat de schuldquote snel daalt na de financiële crisis.

De schuld is ook terug te zien in de ontwikkeling van woningprijzen. Terwijl de uitbreiding van de hypothecaire kredietverlening vaak voorgesteld wordt als noodzakelijk door de stijgende huizenprijzen, loopt het effect vooral in de tegenovergestelde richting: een grotere beschikbaarheid van hypothecair krediet betekende dat huishoudens nu duurdere woningen konden verwerven. Aangezien dit het geval was voor de meeste en steeds meer huishoudens, leidde dit simpelweg tot hogere huizenprijzen.

Figuur 2.8. Hypotheekschuld als aandeel (%) van het Bruto Nationaal Product. Bron: EMF (2017). Hypostat 2017: A review of Europe's mortgage and housing markets. European Mortgage Federation, September 2017. Pagina 105



58 Voor een uitvoerige bespreking van een typologie van verschillende regimes vastgoed en schuld gedreven economische ontwikkeling zie: Fernandez, R. en Aalbers, M.B. (2016) Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition and Change*. 20(2), 71–88.



De door schuldopbouw gedreven prijsontwikkeling had implicaties voor de manier waarop huizenmarkten verbonden zijn met de macro-economische ontwikkelingen via de bestedingen van huishoudens. Tegenover de groeiende huishoudensschuld staat ook een groeiend vermogen dat vastzit in de eigenwoning. Kortom, de balans van huishoudens met aan de ene kant schuld en de andere kant vermogen is gegroeid in verhouding tot het inkomen. DNB berekende dat de balans van Nederlandse huishoudens grofweg verdubbelde tussen 1982 en 2012.<sup>59</sup> Dit vermogen is ongelijk verdeeld tussen generaties, inkomensgroepen en geografische locaties. Voor kopers tot rond de eeuwwisseling heeft de marktontwikkeling een grote netto vermogensopbouw betekend. Voor kopers in krimpgebieden is het verhaal anders dan kopers in bijvoorbeeld Amsterdam. Hiermee is de ontwikkeling van de door schuld gedreven vermogensopbouw door de eigenwoning een belangrijke aanjager van zowel sociaaleconomische als geografische ongelijkheid geworden.<sup>60</sup>

Het stimuleren van een hogere prijs van koopwoningen is op korte termijn politiek aantrekkelijk. Op lange termijn neemt de schuld toe, maar op de korte termijn is het een gemakkelijke manier om de economische groei aan te jagen. Het beperken van de schuldquote, het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek en het verlagen van de loan-to-value ratio's is daarentegen politiek minder aantrekkelijk. Dit politiek-economische model is procyclisch, het jaagt de economie aan als het goed gaat en trapt op de rem als het slecht gaat, en maakt de economie van Nederland manisch depressief.

**Dit economische model waarbij woningen in toenemende mate als spaarpot dienen, met schuld als brandstof, is de politieke en economische context waarbinnen particuliere investeerders opereren en woningen als een rendabele en vaak ook veilige belegging zien.** De kopers van een eigenwoning lopen steeds meer tegen de grenzen van betaalbaarheid op na de langdurige schuldgedreven prijsopdrijving. Alleen de daling van de rente naar historisch extreem lage waarden heeft de betaalbaarheid op peil kunnen houden. De Nederlandse schuldquote loopt simpelweg tegen zijn grenzen op en kan daardoor een verdere prijsstijging steeds moeilijker accommoderen.<sup>61</sup> Doordat beleggers in toenemende mate toetreden tot de koopwoningmarkt en daar direct concurreren met (potentiële) eigenaar-bewoners, zien we dat de woningprijs kan stijgen zonder dat de huishoudensschuldquote toeneemt.

De prijs van een koopwoning kan niet te lang en te ver uit de pas lopen van het besteedbare inkomen. Woningen worden dan simpelweg onbetaalbaar. De belegger kan dit kantelpunt potentieel vooruitschuiven. Dit uitstellen van het kantelpunt betekent dat prijzen verder en langer uit de pas dreigen te lopen dan het inkomen en dus dat een steeds grotere groep potentiële kopers geen hypotheek kan krijgen omdat hun inkomen te laag is in verhouding tot de verkoopprijs.

Daarnaast zien we een trend waarbij investeerders woningen opkopen, maar deze niet gebruiken om te verhuren, maar om leeg te laten staan of slechts tijdelijk te verhuren. Ten eerste zijn er rijken die graag een tweede woning kopen, een fenomeen dat we al veel langer zien in populaire vakantiebestemmingen, maar dat we inmiddels ook steeds meer zien in internationaal georiënteerde steden, wereldsteden als Londen en New York, maar ook kleinere steden als Vancouver, Lissabon en Amsterdam. Sommige internationale kopers zien een buitenlandse woning als de ultieme belegging en gokken op een prijsstijging (de nauwe definitie van speculatie); anderen kopen vooral met het doel de woning af en toe te gebruiken en weer anderen zien de woning vooral als een kluis waar hun geld veilig geparkeerd staat. Vaak lopen de motieven ook door elkaar.<sup>62</sup>

Ten tweede zijn er beleggers die woningen niet kopen voor de directe verhuur aan woningzoekenden (die daarmee inspelen ook een grote vraag naar particuliere huurwoningen), maar er voor kiezen woningen enkel tijdelijk te verhuren aan toeristen en andere *short-term visitors*, vaak via welbekende websites als *AirBnb* of *booking.com*. Het uiteindelijke effect is vergelijkbaar: enerzijds zijn woningen niet beschikbaar

---

59 DNB (2015) *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* De Nederlandsche Bank. Occasional Study. Pagina 13

60 Wind, B. (2017) *Housing Wealth in Europe: Institutions and Inequality*. Proefschrift Universiteit van Tilburg.

61 De grens van de schuldquote is niet direct te geven en hangt meer samen met de regulering van hypotheekverschaffers, met name banken, wat buiten dit onderzoek valt.

62 Fernandez, R., Hofman, A. and Aalbers, M.B. (2016) London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite. *Environment and Planning A* 48(2), 2443-2461.

voor mensen met een lokale economische of sociale binding; en anderzijds worden zowel de huur- als koop-prijzen opgedreven. Met andere woorden, in een markt met een grote vraag naar (betaalbare) woningen, leidt elke woning die leegstaat of slechts tijdelijk wordt verhuurd aan toeristen en andere *short-term visitors* tot verdringing en prijsstijging op de woningmarkt. Immers, elke woning kan maar een keer tegelijk worden verhuurd en waar een toerist zit of een woning simpelweg leegstaat, kan geen Amsterdammer of Giethoorder wonen.

In Nederland en veel andere westerse landen hebben de jongere generaties nu minder kans om huiseigenaar te worden dan de cohorten vóór hen toen ze dezelfde leeftijd hadden.<sup>63</sup> Decennialang was de tendens er een van toenemend eigenwoningbezit onder jongere generaties, mogelijk gemaakt door een alsmaar groeiende hypotheekmarkt. Jongeren hadden ook steeds minder alternatieven: de sociale en particuliere woningbouwvoorraad werd verkleind. Meer jongeren moesten enorme schuldverplichtingen aangaan. Voor veel mensen werd het eigenwoningbezit minder een keuze dan een noodzaak. Door de crisis is die mogelijkheid nu ook weggefallen. De flexibilisering van de arbeidsmarkt betekent dat het verkrijgen van een hypotheek nog moeilijker en risicovoller wordt, zoals niet alleen jongeren maar ook zelfstandigen onder-vinden.<sup>64</sup>

Het resultaat? Jongeren verlaten steeds later het ouderlijk nest of keren er zelfs terug – vooral in Zuid-Europa maar ook hier – of ze blijven jaren na hun afstuderen op kamers wonen, iets dat volledig genormaliseerd is in hoofdsteden en economische centra zoals Londen en New York, maar in steden als Amsterdam ook steeds ‘normaler’ wordt. Dit zijn echter ook precies de steden waar leegstand (buy-to-leave) en verhuur via Airbnb en andere websites erg populair is. Dit alles leidt tot een toenemende vraag naar particuliere huurwoningen, precies de vraag waarop een toenemend aantal klein en grote beleggers graag inspeelt.

Concluderend kunnen we stellen dat de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van koopwoningen en huurwoningen onder druk staat als gevolg van een lang proces van prijsstijging die mogelijk is gemaakt door de steeds grotere hypotheek. Bovenop deze wankele constructie die tegen zijn grenzen aan loopt, zijn de afgelopen jaren meer particuliere beleggers op de markt gekomen. Het mogelijke effect van de toetreding van beleggers op een overspannen markt is dat het kantelpunt, waarbij de achterblijvende inkomens op de stijgende vastgoedprijzen tot een omslag leiden, wordt uitgesteld. Dit komt omdat naast de door schuld gedreven prijsstijging een prijsopdrijving met eigen vermogen komt. Dit vergroot de kans op een vastgoedbubbel (doordat de prijs nog langer en verder uit de pas loopt met de inkomens) en maakt ingrijpen met het bestaande macro-prudentiële instrumentarium moeilijker omdat restricties op nieuwe hypotheek niet meer voldoende zijn. Ondertussen zien we een groter deel van het woningbestand ontoegankelijk en onbetaalbaar worden.

## 2.4 Conclusies

Dit hoofdstuk heeft de rol van investeerders op de Nederlandse woningmarkt in kaart gebracht. Paragraaf 2.1 toonde dat de particuliere huurmarkt snel groeit. Tussen 2012 en 2017 is het aantal particuliere huurwoningen in Nederland met ruim 23% gegroeid. Zeker in grote en middelgrote steden is de groei substantieel. Deze groei komt tot stand door nieuwbouw, maar ook door het opkopen van koopwoningen en corporatiewoningen door particulieren voor verhuur.

In recente jaren lijken grote institutionele partijen meer te investeren in de Nederlandse woningmarkt. Dit doen zij in de bestaande bouw, bijvoorbeeld door corporatiewoningen – vaak als pakketten – op te kopen. Tevens investeren zij in nieuwbouw. Maar vooral buy-to-let is aan een opmars bezig. In Nederland is het aandeel woningen dat door kleine particuliere beleggers wordt opgekocht in tien jaar tijd, tussen 2006 en 2016, verdubbeld. In de grote steden en sommige studentensteden, Utrecht uitgezonderd, groeit buy-to-let snel. Bovendien nemen kleine particulieren hier inmiddels een fors aandeel van alle woningaankopen voor hun rekening.

---

63 Forrest, R. & Yip, N.-M., eds. (2011) *Housing Markets and the Global Financial Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar.

64 Aalbers, M. (2015) The Great Moderation. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 21(2): 45-50.

## Buy-to-let - Gewikt en gewogen

De opmars van investeerders hangt samen met zowel recente keuzes als langlopende ontwikkelingen in het Nederlandse woonbeleid. Paragraaf 2.2 maakt dit inzichtelijk. Cruciaal zijn het beperken van toegang tot de gereguleerde sociale huursector enerzijds en het opblazen van de prijzen op de koopmarkt anderzijds. Een groeiende groep huishoudens valt hierdoor tussen wal en schip. Zij zijn een belangrijke doelgroep waar investeerders momenteel op inspringen.

Op de huurmarkt, zeker in het geliberaliseerde deel, zijn regels bovendien versoepeld. De positie van de verhuurder ten opzichte van de huurder is door beleidsveranderingen versterkt. Het flexibiliseren van huurcontracten is hiervan een goed voorbeeld. Dergelijke maatregelen halen barrières weg voor verhuurders en maken investeren in de huursector aantrekkelijker. De nationale overheid zet hier bewust op in.

Paragraaf 2.3 beschrijft hoe hypotheekschuld de brandstof is waarmee langdurige prijsstijgingen op de Nederlandse koopmarkt mogelijk zijn gemaakt. De woning wordt daardoor gezien als een aantrekkelijke en bovendien veilige belegging. Particuliere investeerders handelen binnen deze bredere context. Hun invloed op woningprijzen komt dan ook bovenop langlopende door hypotheekschuld gedreven prijsstijgingen die de betaalbaarheid van de woningvoorraad onder druk zetten. Investeerders zorgen nu voor verdere prijsopdrijving door eigen vermogen in te zetten. Dit vergroot de kans op een vastgoedbubbel.

## H3. Mogelijke maatregelen op de woningmarkt

Sommigen zullen de opmars van investeerders op de woningmarkt als positief beoordelen, terwijl anderen vooral de negatieve effecten benadrukken. In het voorgaande hebben wij al aangestipt dat investeerders reguliere woningzoekenden verdringen, en bijdragen aan prijsopdrijving. Dit kunnen legitieme redenen zijn om in te grijpen. Het kan dan gaan om maatregelen die investeerders trachten te beteugelen, of om maatregelen die mogelijke negatieve effecten trachten te beperken. Dit is het vertrekpunt van dit hoofdstuk.

Nederland is het enige noch het eerste land dat geconfronteerd wordt met een toename van investeerders op de huurmarkt. Paragraaf 3.1 presenteert daarom in vogelvlucht welke ontwikkelingen zich in andere Europese landen hebben voorgedaan, en welke maatregelen vervolgens zijn genomen – voor zover er maatregelen zijn genomen. Vervolgens leggen wij een reeks mogelijke woningmarktinterventies voor. Deze interventies beogen de invloed dan wel de negatieve effecten van investeerders te beperken. Paragraaf 3.3 richt zich daarbij specifiek op niet-fiscale maatregelen, terwijl paragraaf 3.4 een aantal fiscale maatregelen voorlegt.

### 3.1 Internationale ontwikkelingen en maatregelen

De private huursector stond niet alleen in Nederland maar ook in de meeste andere westerse landen decennia lang onder druk. Michael Harloe, de grote chroniqueur van huurmarkten, schreef in zijn standaardwerk *Private Rented Housing in the United States and Europe* uit 1985 nog:

*"There is unlikely to be any revival of the large scale, organised capitalist provision of rental housing. Indeed, its decline will continue and even accelerate in those countries where substantial commercially provided rental housing remains."*<sup>65</sup>

In 2005, twintig jaar na publicatie van het boek, waren er in de meeste westerse landen nog weinig redenen om hier aan te twijfelen. Toch begon in het Verenigd Koninkrijk de particuliere huursector al in de jaren negentig voorzichtig te groeien.<sup>66</sup> Inmiddels wordt steeds duidelijker dat de conclusie van Harloe toch te voorbarig is geweest: in veel westerse landen is de particuliere verhuurder bezig aan een nieuwe opmars, een ware trendbreuk zoals we reeds in Hoofdstuk 2 van dit rapport bespraken. In een nieuw overzichtswerk van de particuliere huursector komen drie Australische onderzoekers tot de conclusie dat de private verhuurder terug is van weggeweest.<sup>67</sup> Zij vergeleken de ontwikkelingen in twee Noord-Amerikaanse landen (Canada en de Verenigde Staten), twee landen in Oceanië (Australië en Nieuw-Zeeland) en zes Europese landen (België, Duitsland, Ierland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden). Hieronder bespreken wij enkele van hun conclusies, aangevuld met bevindingen uit andere internationale bronnen.

---

65 Harloe, M. (1985) *Private Rented Housing in the United States and Europe*. London: Croom Helm, p. 318.

66 Kemp, P.A. (2015) Private renting after the global financial crisis. *Housing Studies*, 30(4), 601-620.

67 Martin, C., Hulse, K. & Pawson, H. met Hayden, A., Kofner, S., Schwartz, A. & Stephens, M. (2017) *The changing institutions of private rental housing: an international review*, AHURI Final Report No. 292, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne.

### De groei van particuliere huur

In zeven van de tien onderzochte landen is de particuliere huursector gegroeid, relatief gezien het sterkst in Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In Zweden bleef zij stabiel; in Canada en Duitsland (die een hoger aandeel particuliere huurwoningen hadden) was er sprake van een geringe afname, ook al blijft de Duitse particuliere sector met meer dan de helft van de markt een stuk groter dan in alle andere landen. De uitbreiding is vooral een gevolg van het opkopen van bestaande woningen en veel minder van het bouwen van nieuwe woningen in de particuliere huursector.

In negen van de tien onderzochte landen wordt de particuliere huursector gedomineerd door kleine verhuurders. Alleen in Zweden bieden de huisvestingsbedrijven, vaak van non-profit-signatuur, meer huurwoningen aan. Waar hun huurders in het verleden gemiddeld genomen armer, jonger en kleinere huishoudens waren, zien we recent een ontwikkeling naar een bredere doelgroep, met vooral meer middeninkomens, meer gezinshuishoudens en huurders van alle leeftijden. Vooral de uitbreiding onder dertigers met middeninkomens valt op.

In de meeste landen is er een sterke groei van het aantal grote particuliere verhuurders, vaak financiële instellingen, Real Estate Investment Trusts (REIT's, zie hieronder) of beursgenoteerde bedrijven. In Duitsland is dit een direct effect van de privatisering en verzelfstandiging van sociale woningbouwbedrijven en andere non-profit verhuurders (bijvoorbeeld dochterondernemingen van grote bedrijven die hun portfolio afstoten). In beide gevallen worden portfolio's van duizenden woningen in een keer verkocht aan de hoogste bieder.<sup>68</sup> De grootste transactie betrof 93.000 woningen.

In Ierland, Spanje en de Verenigde Staten is de grootschalige verkoop van huurwoningen vooral een reactie op de financiële crisis. Door *bail-outs* bleven overheidsinstanties – en in sommige landen ook banken – met grote vastgoedportfolio's zitten. Deze werden de afgelopen jaren de markt op gebracht.<sup>69</sup> Er zijn niet alleen klachten over gebrekkig onderhoud en hogere huren door sommige van deze nieuwe verhuurders, maar bijvoorbeeld ook over hun bereikbaarheid om klachten überhaupt door te kunnen geven.<sup>70</sup> In Duitsland lijkt een kentering te hebben plaatsgevonden waarin financiële instellingen als private equity firms en hedge funds hun portfolio's na een paar jaar met winst doorverkopen of omzetten in vastgoedfondsen. Dit heeft tot een verbetering geleid van onderhoud en bereikbaarheid, maar niet per se tot een verbetering van de betaalbaarheid.<sup>71</sup>

Het grootste vastgoedfonds in Duitsland, het beursgenoteerde Vonovia, bezit inmiddels 355.000 woningen – een portfolio van 30 miljard euro – en kijkt nu naar uitbreiding en samenwerking in andere Europese

---

68 Wijburg, G. and Aalbers, M.B. (2017) *The alternative financialization of the German housing market*. *Housing Studies* 32(7): 968-989.

69 Fields, D. (2014) *The Rise of the Corporate Landlord: The Institutionalisation of the Single-family Rental Market and Potential Impacts on Renters*, Right to the City Alliance, New York.

Aalbers, M.B. (2016) *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge. Hoofdstuk 7. Byrne, M. (2016) 'Asset Price Urbanism' and Financialization after the Crisis: Ireland's National Asset Management Agency. *International Journal of Urban and Regional Research* 40(1) 31-45. Waldron, R. (2017) *Capitalizing on the Urban Debtscape: The Political Economy of Real Estate Investment Trusts and the 'Resolution' of the Crisis*, Working Paper, Belfast: Queen's University Belfast.

70 Holm, A. (2010) Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. *Informationen zur Raumentwicklung* (Heft 5/6.2010) 391-402. Fields, D. (2015) Contesting the financialization of urban space: community organizations and the struggle to preserve affordable rental housing in New York City. *Journal of Urban Affairs* 37(2) 144-165. Teresa, B.F. (2016) Managing fictitious capital: The legal geography of investment and political struggle in rental housing in New York City. *Environment and Planning A* 48(3) 465-484. García-Lamarca, M. (2017) *Housing dispossession and (re)surging rents in Barcelona: financialised housing 2.0?* Conferentie Finance, Crisis and the City: Global Urbanism and the Great Recession in Villa La Pietra, NYU Florence, 5-7 Mei 2017.

71 Bernt, M., Colini, L. & Förste, D. (2017) Privatization, financialization and state restructuring in East Germany: The case of 'Am Südpark'. *International Journal of Urban and Regional Research*, doi:10.1111/1468-2427.12521

Wijburg, G., Aalbers, M.B. & Heeg, S. (2018) The Financialization of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatized Mainstream of Capital Accumulation. *Antipode* 50: DOI:10.1111/anti.12382.

landen. Twee andere grote spelers bezitten, respectievelijk 160.000 en 85.000 woningen. In de Verenigde Staten bezitten enkele tientallen grote spelers elk 30.000 tot 100.000 woningen en is er sprake van een minder gemonopoliseerde markt als in Duitsland. In andere landen gaat het om kleinere aantallen. In Duitsland, Ierland, Spanje en de Verenigde Staten zien we dat veel van deze nieuwe verhuurders vooral interesse hebben in een select aantal stedelijke gebieden.<sup>72</sup> Vonovia daarentegen heeft een sterk over Duitsland verspreid woningportfolio opgebouwd. Niet alleen Duitse spelers als Vonovia en Patrizia zijn geïnteresseerd in uitbreiding, ook de Belgische REIT Home Invest is reeds actief in Nederland.

### De internationale opmars van Real Estate Investment Trusts

Real Estate Investment Trusts (REIT's) zijn relatief nieuwe spelers op de woningmarkt. REIT's zijn komen overwaaien uit de Verenigde Staten – nou ja, overwaaien... de Amerikanen lobbyen al jaren om andere landen zo ver te krijgen het systeem te implementeren. De juridisch-fiscale structuur van de REIT bestaat in Nederland reeds sinds 1969, maar het zijn voornamelijk relatief kleine spelers die zich vooral richten op de kantorenmarkt en ander commercieel vastgoed zoals winkelcentra. Nederland was samen met Australië en Nieuw-Zeeland een *early adopter*; de meeste andere landen volgden pas in de afgelopen 25 jaar. Zelfs het Verenigd Koninkrijk, dat vaak voorop staat met implementatie van financiële innovaties uit de V.S., volgde pas in 2007; België, Frankrijk en Duitsland in respectievelijk 1995, 2003 en 2007.

In sommige andere landen zijn REIT's grote spelers, maar ook daar richtten ze zich tot voor kort vooral op de kantorenmarkt. Recente ontwikkelingen in Spanje, de Verenigde Staten en vooral Duitsland laten een extreem sterke groei zien van het aantal REIT's dat in de woningmarkt stapt. Acht van de tien landen in het Australische vergelijkende onderzoek hebben recent REIT's geïntroduceerd of hun belastingstel aangepast om REIT's aantrekkelijker te maken.

Een REIT moet de winst uitkeren om voor de belastingdienst als REIT aangemerkt te worden. Vervolgens wordt ze vrijgesteld van vennootschapsbelasting maar wordt de dividenduitkering aan de aandeelhouders belast. In feite zijn REIT's investeringsfondsen die investeerders in staat stellen om indirect te beleggen in vastgoed. Dit wordt fiscaal gefaciliteerd in verschillende landen die met elkaar concurreren in het aantrekken van kapitaal.

### Maatregelen: internationale voorbeelden

In de meeste landen is de plotselinge groei van de particuliere huursector een reden voor de overheid om groei niet zo zeer te remmen als wel in goede banen te leiden.<sup>73</sup> Zo zetten Ierland en Schotland in op meer regulering, maar een belangrijk deel van de nieuwe initiatieven betreft zaken als huurbescherming en huurprijzbescherming die in Nederland al decennialang van kracht zijn. In Ierland zien we verder ook regulering die het moeilijker maakt om particuliere huurwoningen om te zetten in koopwoningen, dit met als doel om de particuliere huursector niet te laten krimpen. De Ieren zetten dus in op stabiliteit of beperkte groei van de sector met een verbeterde situatie voor huurders.

In Australië is men net als in Nederland nog zoekende, maar wordt de toename van investeringen in de particuliere huursector wel gezien als een potentieel risico voor de stabiliteit van het financiële systeem. Men is alvast begonnen met maatregelen die leningen aan investeerders moeten ontmoedigen.<sup>74</sup>

De nieuwe Labour-regering (oktober 2017) in Nieuw-Zeeland wil het zogeheten 'negative gearing', waarmee verhuurders geboekte verliezen op huurinkomsten kunnen aftrekken van de belasting, tegengaan,

---

72 Fields, D., Kohli, R. & Schafran, A. (2016) *The Emerging Economic Geography of Single-Family Rental Securitization*, working paper 2016-02, Federal Reserve Bank of San Francisco, San Francisco.

Wijburg, G., Aalbers, M.B. & Heeg, S. (2018) The Financialization of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatized Mainstream of Capital Accumulation. *Antipode* 50: DOI:10.1111/anti.12382.

73 Martin, C., Hulse, K. & Pawson, H. met Hayden, A., Kofner, S., Schwartz, A. & Stephens, M. (2017) *The changing institutions of private rental housing: an international review*, AHURI Final Report No. 292, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne.

74 <http://www.smh.com.au/business/banking-and-finance/apra-loan-cap-wont-hit-house-prices-national-australia-bank-20150617-ghqd97.html>

mede omdat het een regeling is die voor misbruik gevoelig is.<sup>75</sup> Ook in **Australië** is dit een belangrijk punt van discussie. De nieuwe Nieuw-Zeelandse regering heeft bovendien een verbod op de aankoop van woningen door buitenlandse beleggers aangekondigd. Het gaat dan om personen die woonachtig zijn in het buitenland, zonder binding met Nieuw-Zeeland. Deze maatregel is een reactie op snel stijgende verkoopprijzen.<sup>76</sup>

De situatie in het **Verenigd Koninkrijk** wijkt hier enigszins van af en het beleid lijkt zowel private huur te willen bevorderen als ontmoedigen. Zogenaamde 'Built to rent'-subsidies zijn bedoeld om juist meer nieuwbouwwoningen in zowel de sociale als particuliere huursector te bouwen. Aangezien tegelijkertijd het aantal en de omvang van individuele huursubsidies voor lage-inkomensgroepen wordt teruggeschroefd, is het subsidieprogramma nog geen onverdeeld succes onder particuliere verhuurders en komt de meeste interesse van woningcorporaties en andere non-profit-verhuurders.

De particuliere huursector is desalniettemin tussen 2002 en 2014 bijna in omvang verdubbeld in het Verenigd Koninkrijk. Een van de drijvende krachten achter deze groei is de opmars van buy-to-let, mede mogelijk gemaakt door de verstrekking van speciale buy-to-let-hypotheeklen aan kleine verhuurders.<sup>77</sup> Dit maakte het mogelijk voor particulieren om eigen vermogen aan te vullen met een hypotheek om woningen op te kopen voor verhuur. De afname van eigenwoningbezit en de groei van particuliere huur in het Verenigd Koninkrijk treffen vooral jongvolwassenen. Zij zijn niet langer in staat een woning te kopen en vermogen op te bouwen, en zijn in plaats daarvan aangewezen op vaak dure en onzekere particuliere huur.<sup>78</sup>

In reactie hierop heeft de Britse regering maatregelen geïntroduceerd om buy-to-let te beperken. Een eerste maatregel is de introductie van een *stamp duty tax*, een overdrachtsbelasting: sinds april 2016 moeten kopers van een tweede of volgende woning een extra overdrachtsbelasting van 3% betalen.<sup>79</sup> Daarnaast genoten particuliere verhuurders verschillende belastingvoordelen. Zo waren de hypotheekrente en andere kosten volledig aftrekbaar van de belasting. Tussen april 2017 en april 2020 worden deze belastingvoordelen volledig afgebouwd.<sup>80</sup>

Sinds september 2017 gelden bovendien strengere maatregelen voor het verkrijgen van een buy-to-let-hypotheek. Verhuurders worden onderworpen aan een financiële stress-test waarbij wordt berekend of de aankoop financieel wel levensvatbaar is. Dat wil zeggen: wegen voorziene inkomsten wel op tegen de lasten? Hierbij wordt het gehele vastgoedportfolio meegenomen in de berekening. Deze combinatie van maatregelen is niet zonder gevolgen gebleven: het aantal buy-to-let-aankopen in het Verenigd Koninkrijk is in een jaar tijd bijna gehalveerd.<sup>81</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat andere factoren zoals de op handen zijnde Brexit mogelijk ook een rol spelen.

In het **Canadese Vancouver** is de woningmarkt al geruime tijd in trek bij internationale investeerders. Het gaat dan veelal om investeerders uit China en Hong Kong, en in toenemende mate ook andere Aziatische landen, die een veilige plek zoeken om hun vermogen te stallen.<sup>82</sup> Investeerders kopen vastgoed op voor

---

75 Patterson, J. (2017) Ground down by negative gearing? *Radio NZ*. <https://www.radionz.co.nz/news/political/330809/ground-down-by-negative-gearing>.

76 Brockett, M. (2017) New Zealand Bans Foreign Home Buyers After Price Surge. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-31/new-zealand-to-slap-home-buying-ban-on-foreigners-to-ease-market>

77 Leyshon, A., & French, S. (2009) 'We all live in a Robbie Fowler house': The geographies of the buy to let market in the UK. *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3), 438-460.

78 McKee, K. (2012) Young people, homeownership and future welfare. *Housing Studies*, 27(6), 853-862.

79 Jones, R. (2017) Buy-to-let UK property sales fall by almost 50% in a year. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/money/2017/jun/22/buy-to-let-uk-property-sales-fall-by-almost-50-in-a-year>

80 Jones, R. and Ferguson, D. (2017) Mortgage tax relief cut doesn't add up for buy-to-let landlords. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/money/2017/apr/01/mortgage-tax-relief-cut-doesnt-add-up-buy-to-let-landlords>

81 Jones, R. (2017) Buy-to-let UK property sales fall by almost 50% in a year. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/money/2017/jun/22/buy-to-let-uk-property-sales-fall-by-almost-50-in-a-year>

82 Ley, D. (2017) Global China and the making of Vancouver's residential property market. *International Journal of Housing Policy*, 17(1), 15-34.

verhuur, maar ook voor leegstand ('buy-to-leave').<sup>83</sup> Mede hierdoor scoort Vancouver steevast hoog op ranglijstjes van minst betaalbare steden ter wereld.

In reactie op deze betaalbaarheids crisis zijn daarom een aantal fiscale maatregelen genomen om de influx van buitenlands kapitaal aan banden te leggen. In Vancouver is in augustus 2016 een *Foreign Homebuyers' Tax* ingevoerd. Buitenlandse kopers dienen nu 15% extra belasting te betalen over hun woningaankoop. Een jaar na invoering van deze belasting waren de resultaten nog niet eenduidig. Het aantal buitenlandse aankopen is wel duidelijk afgenomen,<sup>84</sup> maar dit heeft de betaalbaarheid van de woningmarkt nog niet verbeterd. Deze belasting heeft bovendien mogelijke waterbedeffecten tot gevolg: na introductie van de belasting is het aantal buitenlandse woningaankopen in Toronto sterk toegenomen.<sup>85</sup>

Om speculatieve leegstand tegen te gaan heeft Vancouver daarnaast een belasting ingevoerd voor onbewoonde woningen.<sup>86</sup> Eigenaars van leegstaande woningen moeten vanaf 2017 jaarlijks 1% extra belasting betalen over de waarde van hun woning. Het gaat dan om woningen die al minstens zes maanden leeg staan. Deze belasting zou nieuwe woningaankopen voor leegstand moeten beperken, en tegelijkertijd huidige eigenaars er toe moeten zetten hun woning te verhuren om zo het huuraanbod te vergroten.

**Spanje** werd bijzonder hard geraakt door de wereldwijde financiële crisis. Huiseigenaren die de hypotheeklasten niet meer konden dragen werden op grote schaal uit hun huis gezet maar bleven achter met een grote restschuld terwijl de woningen leeg en onverkoopbaar achterbleven. Hierdoor kwam een brede sociale beweging tot stand die zich organiseerde rond de problemen van wonen, huisuitzettingen en armoede. In **Barcelona** leidde dit tot de verkiezingsoverwinning van de *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH), een platform van mensen die in problemen kwamen door hun hypotheeklasten.

Het beleid van dit platform en de politieke beweging die eruit voortkwam, is vergaand maar moeilijk in de Nederlandse context te vertalen omdat het grootste deel van de beleidsvoorstellen gericht zijn op gedragsregels voor banken (stoppen met huisuitzetting), faillissementsregels voor particulieren en hoe om te gaan met grootschalige leegstand. Een les die getrokken kan worden, is dat een woning een onlosmakelijk deel van het leven van mensen is. Een crisis waardoor mensen uit huis worden gezet en woningen niet meer betaalbaar zijn, terwijl er tegelijkertijd een grootschalige leegstand van woningen bestaat, is niet alleen sociaal maar ook electoraal onacceptabel. In Nederland kennen we deze explosieve mix niet, maar kunnen we wel steeds duidelijker spreken van een nieuwe periode van woningnood. Ook in Nederland zien we dat deze woningnood zorgt voor electorale druk om in te grijpen.

### 3.2 Maatregelen op de Nederlandse woningmarkt

De invloed van investeerders op de woningmarkt kan met verschillende maatregelen in goede banen worden geleid. De volgende paragrafen presenteren een schematisch overzicht van het type maatregelen waaraan gedacht kan worden. Bovendien worden concrete voorbeelden van maatregelen gegeven. Het uitgangspunt van de gepresenteerde maatregelen is de rol van investeerders of beleggers dan wel de negatieve effecten te beperken. Hierbij richten wij ons op zowel fiscale als niet-fiscale maatregelen.

---

83 Kassam, A. (2017) Vancouver hopes to cool off housing market with a tax on empty homes. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/17/vancouver-empty-homes-tax>

Fernandez, R., Hofman, A., & Aalbers, M. B. (2016). London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite. *Environment and Planning A*, 48(12), 2443-2461.

84 Bula, F. (2017) Verdict on B.C.'s year-old foreign-buyer tax still up for debate. *The Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/news/british-columbia/verdict-on-bcs-year-old-foreign-buyer-tax-still-up-fordebate/article35838332/>

85 Alini, E. (2017) The Vancouver foreign homebuyer tax is one year old. Here's what Canada can learn from it. *Global News*. <https://globalnews.ca/news/3636579/vancouver-foreign-homebuyers-tax-one-year-anniversary/>

86 Kassam, A. (2017) Vancouver hopes to cool off housing market with a tax on empty homes. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/17/vancouver-empty-homes-tax>



Een woningmarkt-technische analyse ligt ten grondslag aan de gepresenteerde maatregelen in de volgende paragrafen. De maatregelen zijn niet getoetst op hun juridische en politieke haalbaarheid. Dit houdt ook in dat wij geen uitspraak doen over de wenselijkheid van de verschillende maatregelen.

Bij het toepassen van regulering is het belangrijk na te gaan waar de maatregelen zich op richten. Simpel gesteld kan er onderscheid gemaakt worden tussen beleid dat zich richt op de *aankoop* en beleid dat zich richt op de *exploitatie* van woningen. In het eerste geval gaat het om maatregelen die het investeerders verbiedt of minder aantrekkelijk maakt woningen op te kopen. In het tweede geval gaat het om maatregelen die de verhuur reguleert. Uiteraard is een combinatie van maatregelen mogelijk.

Daarnaast kan beleid zich richten op verschillende typen investeerders – op kleine investeerders, op grotere particuliere verhuurders of op institutionele partijen. Wij geven hierbij de overweging mee dat het aanpakken en beperken van het ene type investeerder een concurrentievoordeel voor de andere typen investeerders oplevert. Dit kan politiek wenselijk geacht worden, maar het is belangrijk hier op zijn minst bewust van te zijn bij het voorstellen of invoeren van maatregelen. Het lijkt vooral wenselijk de positie van reguliere woningzoekenden ten opzichte van investeerders en beleggers te versterken.

### De effecten van verschillende maatregelen

Verschillende typen beleid zullen een verschillende uitwerking op de woningmarkt en de rol van investeerders hebben. In algemene zin kan beredeneerd worden wat het effect zal zijn van maatregelen, maar maatregelen hebben dikwijls ook onbedoelde en onvoorziene effecten, wat het afwegen van verschillende maatregelen vóór men tot implementatie overgaat nog belangrijker maakt.<sup>87</sup> Investeerders en anders spelers op de woningmarkt kunnen immers een andere, onvoorziene, reactie vertonen dat men had gedacht. Ze kunnen ook gaan zoeken naar *loopholes* of als reactie op nieuwe maatregelen tot handelingen overgaan die eerder tot een verslechtering van de preciaire situatie op de woningmarkt leiden. Dit kan ook zorgen voor waterbedeffecten: het regionaal invoeren van maatregelen kan investeringen plaatselijk terugdringen, maar elders doen toenemen. Investeringen worden dan feitelijk niet teruggedrongen, zie ook de in de vorige paragraaf beschreven Canadese ervaring waar extra belastingen in Vancouver hebben geleid tot een (op zijn minst gedeeltelijke) verschuiving van investeerders naar Toronto.

Maatregelen die zich richten op het beperken of verbieden van de aankoop van woningen door investeerders, zullen alleen een dempend effect hebben. Ze zullen er voor zorgen dat investeerders de woningmarkt niet kunnen betreden, of daar vanuit financieel oogpunt minder interesse in hebben. Zo verkleinen ze de rol van (bepaalde typen) investeerders. De consequentie kan uiteraard ook zijn dat hierdoor het woningaanbod afneemt en in sommige gevallen de huur- en ook koopprijzen omhoog gaan – een duidelijk voorbeeld van een onbedoeld effect.

Zulke maatregelen “aan de poort” hebben echter geen directe impact op de relatie tussen verhuurder en huurder, bijvoorbeeld wat betreft de hoogte van de huur. Een mogelijk indirect neveneffect is dat verhuurders de kosten van deze maatregelen verrekenen in de huurprijs. Het belasten van de aankoop van een woning, om een voorbeeld van een fiscale maatregel aan de poort te noemen, kan zorgen voor hogere huurprijzen in de particuliere sector. Zeker in krappe woningmarkten, zoals de Amsterdamse, is een dergelijk effect niet ondenkbaar.

Interveniëren in de exploitatie van huurwoningen door investeerders kan ook een dempend effect hebben. Het kan het verhuren van woningen er immers (financieel) minder aantrekkelijk op maken. Maar daarnaast kan het interveniëren in de exploitatie nog een ander duidelijk effect hebben, namelijk het versterken van de positie van de huurder ten opzichte van de verhuurder. Huurders kunnen bijvoorbeeld beschermd worden door grenzen te stellen aan maximale huurprijzen.

Effectieve ingrepen in de exploitatie kunnen zorgen voor vermindering van de negatieve effecten, zoals hoge huurlasten. Ze kunnen de positieve bijdrage van investeerders – het aanbieden van toegankelijke en betaalbare huurwoningen – daarentegen vergroten. Huurprijsregulering kan investeerders bijvoorbeeld dwingen de woning tegen gereguleerde prijzen te verhuren. Hierop zijn, zoals op veel situaties, drie mo-

---

87 C.J.M. Schuyt (1995) *Tegendraadse werkingen: Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

gelijke responses, die Albert Hirschman als *exit*, *voice* en *loyalty* kenmerkt:<sup>88</sup> sommige investeerders zullen hierdoor afhaken, anderen zullen protesteren of hun koop- en verhuurbeleid aanpassen om niet aan de nieuwe voorwaarden te moeten voldoen, maar andere zullen hierin meegaan. Zoals eerder gesteld, moeten we waakzaam zijn voor beleid dat leidt tot onbedoelde effecten zoals het geheel negeren van het midden-segment door investeerders of tot een totale *exit* van particuliere verhuurders, aangezien zij een cruciale rol vervullen voor veel huishoudens die geen toegang hebben tot sociale huurwoningen of koopwoningen.

### 3.3 Niet-fiscale maatregelen

Niet-fiscale maatregelen kunnen een belangrijke rol spelen in het reguleren van de rol en invloed van investeerders op de woningmarkt. Zoals in de vorige paragraaf beschreven kan gedacht worden aan maatregelen gericht op zowel de aankoop als de exploitatie.

#### Aankoopgerichte maatregelen

Een eerste, veel besproken maatregel om woningaankopen door investeerders aan banden te leggen, is de **woonplicht**. Hiermee wordt bedoeld dat kopers zelf, of eerstegraads familie, in de woning komen te wonen. Een woonplicht kan ingevoerd worden voor een deel van de woningvoorraad. Zo wordt in Amsterdam op het moment van schrijven gesproken over het invoeren van een woonplicht bij nieuwbouw.<sup>89</sup> Er kan ook gedacht worden aan een woonplicht voor (delen van) de bestaande woningvoorraad. De bestaande Huisvestingswet voor de Waddeneilanden doet dit al.<sup>90</sup> Bovendien dient er dan een **ontheffingsmogelijkheid** te bestaan waardoor particuliere verhuur mogelijk blijft. Dit kan eveneens de vorm krijgen van een vergunningsplicht, waar in Groningen en in Amsterdam voorstellen voor zijn gedaan.<sup>91</sup> Een overweging is dat particuliere verhuur een belangrijke rol vervult op de woningmarkt, vooral in steden. Daarnaast kunnen zij in tijden van crisis fungeren als vangnet als mogelijke kopers van anders wellicht onverkoopbare woningen. Een laatste overweging is dat het stellen van een woonplicht voor bestaande bouw eveneens de mogelijkheden en vrijheid van verkopers beperkt. Met een vergunningsplicht of woonplicht met ontheffingsmogelijkheid blijft de mogelijkheid tot verhuur bestaan, maar men moet oppassen dat het niet leidt tot het minder aantrekkelijk maken van verhuur van betaalbare huurwoningen waar vooral in veel steden zo veel vraag naar is.

Een andere optie is het verplicht stellen van een **economische of maatschappelijke binding** met de regio. Dergelijke regelgeving kennen we vooral uit de sociale huursector, waar met een **huisvestingsvergunning** gewerkt kan worden. Een huisvestingsvergunning voor woningaankoop zou ingezet kunnen worden om het opkopen van huizen door beleggers van buiten de regio tegen te gaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bestrijden van buitenlandse beleggers. Over dergelijk beleid wordt momenteel in Nieuw-Zeeland nagedacht. Daar wordt een verbod op woningaankopen door buitenlandse beleggers zonder binding met het land overwogen (zie paragraaf 3.1).

In het Verenigd Koninkrijk is – zoals in paragraaf 3.1 kort besproken – vanaf september 2017 een **'stress-test'** verplicht gesteld bij het verkrijgen van een **buy-to-let-hypothek**. Deze test moet uitwijzen of de verhuurder de woningaankoop financieel wel kan dragen: zijn de geraamde huurinkomsten hoog genoeg ten opzichte van de (hypothek)lasten? Hierbij kan ook in de overweging meegenomen worden of de verhuurder genoeg financiële ruimte heeft voor reguliere en onverwachte onkosten. Een dergelijke stress test kan helpen beleggers te weren die onvoldoende in staat zijn noodzakelijk onderhoud te plegen. Overigens speelt de buy-to-let hypothek in Nederland voorsnog slechts een beperkte rol. Echter, veel van de nieuwe spelers die in Nederland nog maar in mondjesmaat aanwezig zijn, maar in landen als Duitsland en Spanje aan een enorme opmars zijn begonnen, kopen vaak woningen met schulden. Dit zijn dikwijls geen

---

88 Hirschman, A. O. (1970) *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

89 Koops, R. (2018) Brede steun voor woonplicht nieuwbouw. *Het Parool* (12 februari). <https://www.parool.nl/amsterdam/brede-steun-voor-woonplicht-nieuwbouw~a4569256/>

90 Rekenkamer Amsterdam (2017) *Evenwichtig woningaanbod*. Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.

91 Couzy, M. (2018) Vergunningsplicht voor woningverhuur op komst. *Het Parool* (15 februari).

hypotheekleningen, maar andere vormen van financiering. Het is mogelijk effectiever om de aankopen van deze spelers via fiscale maatregelen te reguleren.

Een andere niet-fiscale maatregel die zich bevindt op de grens van aankoop- en exploitatiegericht, is het opnemen van een **kettingbeding** bij het verkopen van sociale huurwoningen, bijvoorbeeld aan beleggers. In een dergelijk kettingbeding kan als eis opgenomen worden dat de toekomstige huurprijzen onder een bepaalde grens moeten blijven. Een door het CDA voorgesteld kettingbeding is begin 2018 ondersteund door de Tweede Kamer. Hierin is opgenomen dat huurprijzen na verkoop niet boven de 1000 Euro mogen komen, om grote huursprongen te voorkomen.<sup>92</sup>

Ook bij **nieuwbouw** van particuliere huurwoningen is het mogelijk om een breed scala aan eisen te stellen. Het gebruik van **erfpachtbepalingen** kan helpen bij de implementatie van bepaalde maatregelen, maar is niet in alle gevallen noodzakelijk. Hierbij valt te denken aan **minimumeisen** omtrent woonoppervlak, aantal kamers en huurprijs. Huurprijzen kunnen bovendien voor een langere periode vastgesteld worden. Een overweging is dat het stellen van extra eisen aan nieuwbouwwoningen het aantrekkelijker kan maken voor beleggers om direct te investeren in bestaande bouw waar deze nieuwe eisen niet van toepassingen zouden zijn. Dit werkt speculatie in de hand. Het stellen van eisen kan daarom bijvoorbeeld gekoppeld worden aan een korting op de **grondprijs**. De gemeente Amsterdam hanteert dergelijk beleid al.<sup>93</sup>

### Exploitatiegerichte maatregelen

Een eerste niet-fiscale exploitatiegerichte maatregel, is het **verhogen van de maximale inkomensgrens** voor gereguleerde (sociale) huur. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is er in 2011 een strengere inkomensgrens ingevoerd, met als gevolg dat veel middeninkomens geen toegang meer hebben tot de sociale huursector. Dit voedt de vraag naar huurwoningen in de vrije sector, waar beleggers en investeerders op inspelen. Het verhogen van de maximale inkomensgrens zou de vraag naar woningen in de vrije sector verminderen, mits de gereguleerde voorraad ook in omvang groeit. Bovendien kan het verhogen van de inkomensgrens zorgen voor concurrentie tussen sociale huur en de vrije sector. Om een aantrekkelijk alternatief te zijn voor betaalbare sociale huur, zien particuliere verhuurders zich dan eerder genoodzaakt lagere huurtarieven te rekenen. De wetenschappelijke literatuur noemt een dergelijk huursysteem een 'unitaire markt'. Nederland gold lange tijd als een voorbeeld hiervan, maar is opgeschoven in de richting van een 'dualistische markt', zeker in de steden met gemiddeld hogere huurprijzen. In een dualistisch systeem zijn gereguleerde en vrije huur gescheiden, en bedienen een ander publiek.<sup>94</sup> Bij een eventuele verhoging van de inkomensgrens, kan gedacht worden aan het toestaan van **regionale variatie**. Op dure plekken is een hoger inkomen nodig om te slagen op de vrije markt. Dit zou een hogere inkomensgrens op die plekken rechtvaardigen.

Een tweede maatregel is het **uitbreiden van het woningwaarderingstelsel (WWS)**. Dit puntensysteem bepaalt binnen de gereguleerde sector de maximale huur, én bepaalt momenteel wanneer een woning geliberaliseerd kan worden. Verschillende woningkenmerken worden meegenomen om het aantal punten te bepalen. Vanaf de grens van 146 punten, gelijk aan een maandhuur van 711 Euro (2018-grens), zijn huurprijzen vrij te bepalen. Uitbreiding van het WWS zou betekenen dat woningen met hogere huren ook gereguleerd zijn, en dat de huurprijs in verhouding staat tot de woningkwaliteit en -kenmerken. Rob van Gijzel, voorzitter van de Samenwerkingstafel Middenhuur, stelde begin 2018 voor de puntengrens tijdelijk te verhogen naar 1000 Euro per maand in regio's met veel druk. Dit moet middenhuur reguleren, en voorkomen

---

92 Kok, L. (2018) Rem op huurstijging bij verkoop sociale huurwoning. *Algemeen Dagblad* (9 februari) <https://www.ad.nl/politiek/rem-op-huurstijging-bij-verkoop-sociale-huurwoning-a2ae1050/>

93 Van Dantzig, R.H., Van Osselaer, J.P.D., Dijk, T.W., Flentge, E.A., Boomsma, D.T. (2017) *Motie inzake middenhuurwoningen voor gezinnen*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam (6 april). [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5219398/1/295\\_17\\_Motie%20Y%20van%20Dantzig%20c\\_s\\_%20modale%20grondprijzen%20voor%20bouw%20middenhuurwoningen%20voor%20gezinnen](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5219398/1/295_17_Motie%20Y%20van%20Dantzig%20c_s_%20modale%20grondprijzen%20voor%20bouw%20middenhuurwoningen%20voor%20gezinnen)

94 Elsinga, M., Haffner, M., & Van Der Heijden, H. (2008) Threats to the Dutch unitary rental market. *International Journal of Housing Policy*, 8(1), 21-37.

Boelhouwer, P., & Priemus, H. (2014) Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), 221-235.

dat geliberaliseerde woningen gelijk in het duurdere segment terecht komen.<sup>95</sup> Wij geven de overweging mee dat het WWS nog verder doorgetrokken kan worden om ook huurprijzen boven de 1000 Euro te reguleren. Hoe ver het WWS moet worden uitgebreid is mede afhankelijk van de **spanning op de woningmarkt**. In ontspannen marktgebieden liggen de huurprijzen van geliberaliseerde huurwoningen niet ver boven de huidige grenzen van het WWS. Hoe meer overspannen de woningmarkt, des te groter het verschil tussen de WWS-grens en de huur van geliberaliseerde woningen, met Amsterdam als extreem voorbeeld. Met zou de regulering dus kunnen aanpassen aan **regionale verschillen**. Dit is de *staat* New York bijvoorbeeld ook het geval: in de *stad* New York geldt een bredere huurprijsbescherming dan in andere delen van de staat, juist om tegemoet te komen aan de zeer hoge huren in de stad.

Ten derde kan de **inhoud van het WWS** aangepast worden. Het puntensysteem lijkt wellicht eenduidig, maar is aan verandering onderhevig. Sinds de instelling van het WWS in de jaren zeventig zijn er geregeld nieuwe woningkenmerken toegevoegd en verwijderd, of is de weging van de verschillende kenmerken aangepast.<sup>96</sup> Een belangrijke wijziging is het laten meetellen van de woningwaarde (WOZ) in de puntentelling per 1 oktober 2015 (zie paragraaf 2.2). Dit heeft het gemakkelijker gemaakt woningen te liberaliseren in populaire gebieden. Er valt echter ook te denken aan het strenger maken van het WWS, waardoor liberaliseren juist lastiger wordt. Schrappen van de WOZ als criterium is een concreet voorbeeld. Dit zou voorkomen dat grote delen van de bestaande gereguleerde particuliere huur in steden als Amsterdam en Utrecht geliberaliseerd kunnen worden. Dat is nu wel het geval en met mogelijk verder stijgende woningprijzen, krijgen ook steeds meer huurwoningen meer punten via de WOZ-bijtelling. Het gevolg is dan dat zowel koopwoningen als huurwoningen in prijs blijven stijgen. Ook de **tijdelijke bepaling dat kleine nieuwbouwwoningen** in Amsterdam en Utrecht extra punten krijgen om liberalisering te faciliteren, kan heroverwogen worden.

Een voordeel van bovenstaande maatregelen is dat ze betrekking hebben op de **gehele huurvoorraad** – zowel nieuwbouw als bestaande woningen – en op alle mogelijke investeerders en beleggers. Een ander voordeel is dat deze maatregelen **particuliere huur als geheel niet bestrijden**, maar zich richten op hoge huurprijzen. De belangrijke rol van particuliere huur in het aanbieden van betaalbare, toegankelijke en flexibele woonruimte wordt zo niet de pas afgesneden.

Maatregelen kunnen zich ook specifiek richten op **woningdelen**. De mogelijkheid om een woning te delen met anderen is belangrijk voor het functioneren van de stad. Tegelijkertijd biedt verhuur per kamer, verhuurders de mogelijkheid aanzienlijk hogere huren voor woningen als geheel te rekenen. Veel gedeelde woningen worden op dit moment niet als zodanig verhuurd, maar als zelfstandige woning. Het huurcontract staat daarbij op naam van een hoofdhuurder, die op zijn beurt kamers onderverhuurt. Het puntensysteem voor zelfstandige woningen geldt in dat geval, waardoor een woning als geheel geliberaliseerd wordt. Er kan gekozen worden dit gelijk te trekken, bijvoorbeeld door het **puntensysteem voor onzelfstandige woonruimten** ook toe te passen in deze situaties. De huur voor de gehele woning kan dan niet meer geliberaliseerd worden, in plaats daarvan worden huren per kamer gereguleerd. Bovendien zouden bovenstaande voorgestelde ingrepen in het WWS ook betrekking hebben op deze woningen. Een overweging bij het aanpakken van woningdelen is dat het de woonkansen vooral van studenten, starters en andere jongvolwassenen kan verslechteren.

Niet-fiscale maatregelen kunnen ook de **machtsverhouding tussen huurder en verhuurder** veranderen. Traditioneel kent de huurder in Nederland een sterke rechtspositie ten opzichte van de verhuurder. Dit is echter aan het kantelen, zeker in het geliberaliseerde segment. Het toestaan van tijdelijke huurcontracten in de gehele geliberaliseerde zelfstandige voorraad per 1 juli 2016 is exemplarisch. Ook het feit dat er geen maximum huurverhoging geldt in de vrije sector werkt in het voordeel van de verhuurder (zie paragraaf 2.2). Het schrappen of minder aantrekkelijk maken van **tijdelijke huurcontracten en het instellen van een maximale huurverhoging** zouden de huurder meer bescherming bieden. Tevens kunnen huurders in

---

95 Van Gijzel, R. (2018) *Samen bouwen aan middenhuur. Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/01/rapport-%E2%80%98samen-bouwen-aan-middenhuur%E2%80%99>

96 Bosma, J.R. (2017) *The symbolic power of policy instruments*. Scriptie Research Master Urban Studies, Universiteit van Amsterdam.

geliberaliseerde woningen actiever geïnformeerd worden over hun rechtspositie en kunnen particuliere verhuurders strengere sancties opgelegd worden bij overtreding. Een overweging hierbij is dat het geliberaliseerde (particuliere) huursegment lange tijd niet meer dan een niche was. Dit is steeds minder het geval nu de sector snel groeit. Effectieve huurbescherming, en toezicht daarop, neemt dan ook in belang toe.

Ten slotte kan gedacht worden aan het weer **legaliseren van kraken**. Dit kan een effectief middel zijn tegen het opkopen van woningen voor leegstand, puur als beleggingsobject ('buy-to-leave'). Bovendien kan kraken helpen bij het inclusief houden van de steeds duurere stad. Niet alleen als woonruimte maar als werkruimte. Amsterdam kent een lange traditie van door kraken toegankelijk gemaakte ruimte voor woonwerkpanden (Tetterode, Veem) en plekken voor cultuur zoals Paradiso. In dit kader riep de voormalige Amsterdamse burgemeester Patijn "geen cultuur zonder subcultuur". Kraken hoort bij de *checks and balances* van de stad. Het signaleert leegstand en intervenueert in de stedelijke ontwikkeling en kan als zodanig als tegenhanger van commerciële krachten dienen.

### 3.4 Fiscale maatregelen

In deze paragraaf zetten we mogelijke fiscale maatregelen uiteen. Daarbij richten we ons eerst op maatregelen die betrekking hebben op de aankoop van woningen, vervolgens bekijken we de mogelijkheden wat betreft de exploitatie van huurwoningen.

#### Aankoopgerichte maatregelen

Het stellen van **strengere hypotheekvoorspellingen** als gevolg van de crisis heeft het speelveld op de koopmarkt veranderd. Deze veranderingen hebben in het voordeel van investeerders gewerkt, en benadelen reguliere woningzoekenden met geen of weinig vermogen ter beschikking. Hieronder vallen vooral (aspirant) koopstarters. Dit wil niet zeggen dat deze strengere hypotheekvoorspellingen een slecht idee zijn: zoals eerder besproken loopt Nederland flink uit de pas als het gaat om de hoogte van de hypotheekschuld. Het lastige is dat het terugdringen van de risico's en de negatieve effecten die verbonden zijn aan de hoge hypotheekschuld de relatieve positie van beleggers, die veelal met eigen vermogen vastgoed kopen, versterken. De historisch lage rentestand betekent bovendien dat veel van de conservatieve beleggingsmethoden (zoals obligaties) en sparen weinig rendement opleveren. De druk is daardoor om in woningen te beleggen is daardoor groot, dan wel direct of indirect via een fonds. Om het speelveld weer "gelijk" te trekken, kan er gedacht worden aan fiscale maatregelen die het huidige voordeel van investeerders ten opzichte van reguliere woningzoekenden wegpoetsen.

Over de aankoop van woningvastgoed moet op dit moment 2% **overdrachtsbelasting** worden betaald. Tot 2011 gold een tarief van 6%, dat in eerste als crisismaatregel omlaag werd gebracht om verhuizingen te stimuleren. In het Begrotingsakkoord 2013 is deze verlaging vervolgens permanent gemaakt.<sup>97</sup> Om het bezit van meerdere woningen (voor verhuur) minder aantrekkelijk te maken maar verhuizing te blijven stimuleren zou de overdrachtsbelasting vanaf tweede of derde woningen verhoogd kunnen worden. Dat maakt het minder aantrekkelijk om woningen te kopen die niet bedoeld zijn voor eigen bewoning. In onder andere het Verenigd Koninkrijk (zie paragraaf 3.1) geldt sinds 2016 zo'n belasting. Daar wordt 3% extra overdrachtsbelasting geheven op woningaankopen voor verhuur. De extra overdrachtsbelasting kan geheven worden over alle aankopen door alle investeerders, maar zou ook zoals in het Verenigd Koninkrijk alleen voor kleine particuliere investeerders kunnen gelden. Extra overdrachtsbelasting maakt het minder aantrekkelijk om woningen snel door te verkopen en stimuleert daarmee mogelijk langere-termijninvesteringen. Door extra overdrachtsbelasting niet voor nieuwbouwwoningen te laten gelden, blijft het aantrekkelijk om te investeren in toevoegingen aan de woningvoorraad.

Om woningen beschikbaar en betaalbaar te houden voor de mensen die ze het hardst nodig hebben kan een **extra aankoopbelasting** geheven worden voor kopers die geen band hebben met de regio. Kopers zouden dan moeten aantonen dat ze een langdurige economische (werk) of sociale relatie hebben met de stad of regio waar ze een woning willen kopen. Dit maakt het moeilijker voor bijvoorbeeld buitenlandse

---

97 Ministerie van Financiën (2012) *Voorjaarsnota 2012*. Den Haag: Ministerie van Financiën

investeerders om woningen te kopen in andere steden en juist makkelijker voor de mensen die in een stad werken en leven.

De *loan to value*-ratio's (LTV) voor hypotheeklen op koopwoningen zijn de afgelopen jaren aangescherpt. Om het minder aantrekkelijk te maken meer woningen te kopen, zou de **LTV voor tweede of meer woningen nog verder aangescherpt** kunnen worden, naar bijvoorbeeld 80% (nu 100%), ook al financieren Nederlandse banken momenteel zelden 100% LTV. Daarmee kunnen verhuurders minder geld lenen om de aankoop van meer woningen te financieren. Veel kleinere particuliere verhuurders zullen niet geraakt worden door deze maatregel aangezien zij voornamelijk eigen geld gebruiken of slechts een klein deel middels een hypotheek financieren. *Corporate landlords* zoals *private equity firms* en *hedge funds* steken zich vaak dieper in de schulden en worden dus mogelijk wel beperkt in hun handelen.

### Exploitatiegerichte maatregelen

Naast de hierboven beschreven aankoopgerichte maatregelen zijn er ook fiscale maatregelen die zich richten op de exploitatie van huurwoningen.

De **verhuurdersheffing** is in het leven geroepen om van woningcorporaties een bijdrage te vragen in de historisch ongeëvenaarde financiële ombuigingsoperatie van de kabinetten Rutte I en Rutte II, met als doel het financieringstekort te verlagen. Deze in 2013 ingevoerde heffing discrimineert op basis van type woning omdat de heffing alleen wordt opgelegd aan verhuurders van (minstens 50) sociale huurwoningen (huurwoningen in het gereguleerde segment). Daarmee treft de verhuurdersheffing vooral woningcorporaties en heeft op twee manieren een prijsopdrijvend effect op met name goedkope huurwoningen. Ten eerste verhoogt de verhuurdersheffing de lasten van woningcorporaties en andere verhuurders (zie paragraaf 2.2), met als gevolg dat de financiële speelruimte afneemt en verdere huurverhogingen doorgevoerd worden. Ten tweede heeft de verhuurdersheffing een opdrijvend effect op huren omdat bij succesvolle liberalisatie door verhuurders de heffing vervalt.

Eenzelfde type discriminatie kan ook worden gebruikt om andere doelen te bereiken. Woningcorporaties zouden vrijgesteld kunnen worden van de verhuurdersheffing, om op deze wijze hun maatschappelijke taak niet te ondermijnen. De heffing zou ook omgezet kunnen worden in een investeringsplicht. Om die maatschappelijke taak te garanderen kan voor een soortgelijk bedrag een investeringsplicht worden ingesteld. Particuliere verhuurders zouden wel een jaarlijkse heffing kunnen betalen (bijvoorbeeld 0,6% tot 0,9% van de WOZ) *tenzij* ze een ontheffing krijgen. Deze ontheffing bestaat nu ook voor woningcorporaties als het gaat om specifieke maatschappelijk gewenste investeringen. Voor particuliere beleggers zou de ontheffing conditioneel moeten zijn aan een gemeentelijk vastgestelde kader voor huurwoningen. Een verhuurder die geen huur boven de 1.000 Euro vraagt (of afhankelijk van woningoppervlakte een variabel bedrag), bijvoorbeeld, zou een vrijstelling van de verhuurdersheffing kunnen krijgen. De extra inkomsten die zo gegenereerd worden, zouden gebruikt kunnen worden om de heffing voor woningcorporaties te verlagen.

Op het moment van het opstellen van dit rapport is onduidelijk wat het gevolg zal zijn als de dividendbelasting daadwerkelijk wordt afgeschaft zoals is voorgesteld in het Regeerakkoord van Rutte III. Investeringsfondsen in vastgoed, zogenaamde **fiscale beleggingsinstellingen** – internationaal bekend als REIT's (zie paragraaf 3.1) – betalen geen vennootschapsbelasting (VPB). Het beleggingsvehikel geeft alle winst door en de aandeelhouders worden belast via de dividendbelasting. Als de dividendbelasting wordt afgeschaft, betekent dit dat beleggers geen belasting meer betalen, ook niet op hun dividenduitkering en niet op het niveau van het fonds. Om dit tegen te gaan, staat in het regeerakkoord dat fiscale beleggingsfondsen niet meer direct in vastgoed mogen investeren.

De consequenties zijn niet helder omdat het voorstel niet is uitgewerkt, maar kunnen groot zijn. Het kan betekenen dat fiscale beleggingsfondsen VPB moeten betalen als ze in vastgoed beleggen. Het gevolg hiervan kan zijn dat buitenlandse fondsen, die geen VPB betalen een voordeel krijgen. Dit kan ook een reden zijn om geen VPB te heffen op investeringsfondsen met als gevolg een groot concurrentievoordeel ten opzichte van particuliere beleggers die direct in vastgoed beleggen. Deze sector lijkt in de Nederlandse woningmarkt nog een kleine speler, maar internationaal is de omvang van deze sector zeer groot is en het speelterrein is van institutionele beleggers zoals pensioenfondsen. Bovendien tonen buitenlandse en internationale REIT's interesse in uitbreiding van het werkkterrein en is het van belang om zo snel mogelijk

helderheid te krijgen over de manier waarop belasting betaald gaat worden. Voorkomen moet worden dat beleggers in dit type fondsen, door de afschaffing van de dividendbelasting geen of minder belasting betalen.

Een andere mogelijke maatregel is het **zwaarder belasten van inkomsten uit verhuur**. Inkomsten uit verhuur van een tweede en volgende woningen vallen nu onder box 3, voor belastbaar inkomen uit sparen en beleggingen. Voor deze inkomsten geldt een vlaktarief van 30%. Door deze inkomsten naar box 1 te verplaatsen geldt het schijventarief, dus wordt meer belasting geheven naar mate de inkomsten hoger zijn. Deze maatregel heeft alleen effect op verhuurders die hun woning als natuurlijk persoon bezitten, wanneer deze onderdeel uitmaakt van een bv of andere bedrijfsvorm heeft deze maatregel geen effect.

Het **BTW-tarief voor renovatie en herstel van woningen** is gedurende de crisisperiode tijdelijk verlaagd naar 6%. Dit verlaagde btw-tarief zou als een van de knoppen gebruikt kunnen worden om onderhoud van woningen en een verlaging van de energierekening te stimuleren.

Onderhoud, renovatie en investeringen in duurzaamheid moeten wel altijd samengaan met goedingelichte en mondigde huurders om te voorkomen dat zittende huurders tegen hun zin moeten verhuizen en hier niet van profiteren. Hiervoor is huurdersondersteuning noodzakelijk, inclusief financiële ondersteuning om toegang tot gerechtelijke toetsing te waarborgen.

### 3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar mogelijke manieren om investeerders op de huurmarkt te reguleren. Paragraaf 3.1 maakt inzichtelijk dat in veel westerse landen de particuliere huursector momenteel sterk groeit. In de meeste landen is de plotselinge groei van de particuliere huursector een reden voor de overheid om groei niet zo zeer te remmen als wel in goede banen te leiden. In enkele landen zijn er echter al wel concrete maatregelen genomen: tegen buy-to-let (in het Verenigd Koninkrijk) of tegen buitenlandse woningaankopen (Nieuw-Zeeland en Canada).

In het Verenigd Koninkrijk gaat het om het invoeren van een extra overdrachtsbelasting bij de aankoop van een tweede of volgende woning. Tegelijkertijd worden belastingvoordelen voor particuliere verhuurders stopgezet. De eerste cijfers wijzen op een aanzienlijke afname in buy-to-let. In Vancouver worden buitenlandse kopers eveneens geconfronteerd met een extra belasting. Ook langdurig leegstaande woningen worden er nu extra belast.

Ook in Nederland is een breed scala aan interventies mogelijk. Wij maken een onderscheid tussen fiscale en niet-fiscale maatregelen, en ook tussen exploitatie- en aankoopgerichte maatregelen (paragraaf 3.2). De door ons aangedragen maatregelen zijn niet getoetst op hun juridische en politieke haalbaarheid. Voor alle maatregelen geldt dat het belangrijk is na te gaan wat de effecten zijn. Het beperken van de ene groep investeerders levert een concurrentievoordeel op voor andere typen investeerders. Daarnaast kunnen investeerders proberen de regels te omzeilen door hun strategieën aan te passen. Ten slotte is het belangrijk na te gaan dat investeerders ook een positieve rol kunnen spelen – regulering zal deze positieve kanten zoveel mogelijk ongemoeid moeten laten of zelfs pogen te bevorderen.

Doorgaans zullen aankoopgerichte maatregelen vooral de rol van investeerders verkleinen. Exploitatiegerichte maatregelen doen dit ook, maar versterken bovendien de positie van de huurder ten opzichte van de verhuurder. De paragrafen 3.3 en 3.4 hebben verschillende niet-fiscale en fiscale maatregelen gericht op de aankoop en exploitatie voorgesteld. Tabel 3.1 geeft een beknopte opsomming van de voorgestelde maatregelen.

## Buy-to-let - Gewikt en gewogen

Tabel 3.1. Fiscale en niet-fiscale; en aankoop- en exploitatiegerichte maatregelen om investeerders op de woningmarkt te reguleren.

	Fiscale maatregelen	Niet-fiscale maatregelen
<b>Aankoop</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extra overdrachtsbelasting 2<sup>e</sup> of volgende woning</li> <li>• Extra aankoopbelasting voor kopers zonder binding met de regio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woonplicht</li> <li>• Economische/maatschappelijke binding met de regio</li> <li>• Stress test</li> <li>• Kettingbeding bij verkoop corporatiebezit</li> <li>• LTV omlaag voor 2<sup>e</sup> of volgende woning</li> <li>• Eisen bij nieuwbouw huur</li> </ul>
<b>Exploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogere belasting rekenen over huurinkomsten</li> <li>• Leegstandsboete (tegen buy-to-leave)</li> <li>• Verhuurdersheffing ook voor kleine particulieren/verhuurdersheffing afschaffen</li> <li>• (Conditionele) verhuurdersheffing voor huren boven de liberalisatiegrens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkomensgrens gereguleerde huur verhogen</li> <li>• Liberalisatiegrens verhogen (Woningwaarderingstelsel uitbreiden)</li> <li>• Woningwaarderingstelsel aanpassen (o.a. WOZ uit de WWS)</li> <li>• Strengere regels m.b.t. woningdelen (en toezicht)</li> <li>• Meer huurbescherming, hogere sancties</li> <li>• Kraken legaliseren</li> </ul>



## H 4. Conclusies en aanbevelingen

### Samenvatting

De omvang van de particuliere huursector nam in Nederland decennialang af. Tijdens stadsvernieuwingsoperaties werden particuliere huurwoningen massaal gesloopt of opgekocht door gemeenten om vervolgens gerenoveerd en verhuurd te worden door woningcorporaties. Ook werden ze omgezet in koopwoningen en bleef de nieuwbouw achter. Momenteel is er sprake van een kentering van die trend: **tussen 2012 en 2017 groeide de particuliere huursector met maar liefst 23,4%**. In grote steden als Den Haag en Utrecht, maar ook studentensteden als Groningen, Eindhoven, Tilburg en Wageningen lag de toename boven de 30%.

Een belangrijke component in de uitbreiding komt doordat koopwoningen worden opgekocht door verhuurders, het zogenaamde *buy-to-let*, een uit Engeland overgewaaid term. **Tussen 2006 en 2016 is buy-to-let in Nederland met ruim 75% toegenomen**. Het gaat dan om woningaankopen door kleine particulieren voor verhuur. In 2006 omvatte buy-to-let 3,3 procent van alle woningaankopen, in 2016 was dat 5,8 procent. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag ligt dit aandeel buy-to-let inmiddels op 10 à 13 procent. In studentensteden Groningen en vooral Maastricht liggen de cijfers nog iets hoger. Kleine koopwoningen van minder dan 50m<sup>2</sup> zijn bijzonder populair: bijna dertig procent van de aankopen in deze categorie zijn buy-to-let. Deze nieuwe spelers op de koopmarkt verdringen potentiële eigenaar-bewoners.

Het **regeringsbeleid** van de afgelopen jaren heeft een belangrijke rol gespeeld in de groei van de particuliere huurwoningvoorraad in het algemeen, en buy-to-let in het bijzonder. Jarenlange stimulering van het eigenwoningbezit, vooral via de hypotheekrenteaftrek en royale hypotheekverstrekking, heeft niet alleen geleid tot een grote toename in het aantal eigenaar-bewoners, maar ook tot sterk stijgende koopprijzen en een nog sterker stijgende hypotheekschuld.

Door een combinatie van kredietcrisis, flexibilisering van de arbeidsmarkt en aanscherping van hypotheekvoorwaarden in combinatie met een minder ruimhartige hypotheekrenteaftrek, betekent dit **een verminderde toegang tot de koopwoningenmarkt**, vooral voor lagere en modale inkomensgroepen en voor jongere generaties. In de regio's Amsterdam en Utrecht breidt het probleem zich uit tot de (hogere) middeninkomens omdat de koopprijzen in deze regio het hoogst liggen. Zowel de betaalbaarheid als toegankelijkheid van wonen in de stad staat onder druk.

Tegelijkertijd is toegang tot de **sociale huursector** beperkt door het stellen van strenge maximale inkomensgrenzen. De sector staat bovendien onder druk, deels door een reeks schandalen zoals die van woningcorporatie Vestia die voor enkele miljarden Euros geholpen moest worden door de overheid en collega-corporatie. Sinds 2011 worden ook steeds meer sociale huurwoningen verkocht aan grote **beleggingsfondsen**, zoals het Duitse Patrizia. In de periode 2011-2015 ging het om bijna 16.000 woningen, tegen 2.500 in de vier jaren daarvoor. Regeringsbesluiten zoals de verhuurdersheffing, het stimuleren van de verkoop van sociale huurwoningen en de aanpassing van het woningwaarderingstelsel (WWS) betekenen een verdere beperking van de rol van woningcorporaties.

Verschillende **aanpassingen in het WWS** hebben geleid tot hogere huren in een deel van de voorraad. Doordat de WOZ-waarde van een woning nu een belangrijke wegingsfactor is geworden, kunnen de huurprijzen vooral toenemen in regio's waar de koopprijzen ook hoog liggen. Zo versterkt opname van de WOZ in het WWS prijsopdrijving in de huursector. Tegelijkertijd heeft de opname van de WOZ in het WWS ervoor gezorgd dat particuliere verhuurders de huren eerder tot boven de liberalisatiegrens kunnen verhogen. Daarboven zijn huren vrij te bepalen. De praktijk laat zien dat de huren in dit segment een sprong maken en vooral boven de 1000 worden verhuurd. Specifieke maatregelen, zoals die ter bevordering van de bouw van kleine woningen die gelijk boven de liberalisatiegrens mogen worden verhuurd, hebben er mede voor gezorgd dat investeren in particuliere huurwoningen aantrekkelijker wordt.

Wellicht de grootste factor in de groei van het aantal particuliere huurwoningen is de grote vraag ernaar van groepen die zelf geen koop- of sociale huurwoning kunnen bemachtigen. Zoals economen zeggen: elke

vraag creëert haar eigen aanbod. Buy-to-let drijft de koopprijzen echter verder op. Kopen wordt hierdoor nog lastiger, waardoor de vraag naar particuliere huurwoningen verder toeneemt.

De huidige groei van de particuliere huursector is zeer divers als we kijken naar de spelers op de markt. Enerzijds wordt de markt traditioneel gedomineerd door kleine spelers die één of enkele woningen verhuren. Deze groep groeit momenteel vooral door de mogelijkheid om zelfs relatief kleine woningen voor veel geld te verhuren, terwijl dit pakweg tien jaar geleden veel lastiger was. Ook het aantal middelgrote beleggers met tientallen woningen neemt toe. Anderzijds kent de sector een kleinere groep van grote investeerders, vaak gelieerd aan institutionele beleggers, die honderden of duizenden woningen bezit, traditioneel in het geliberaliseerde segment.

Onder deze laatste groep neemt niet alleen de interesse toe, maar de soorten grote investeerders nemen ook toe. We zien de voorzichtige opkomst van *Real Estate Investment Trusts* (REIT's), oftewel 'fiscale beleggingsinstellingen'. Dit zijn beursgenoteerde vastgoedbedrijven die geen vennootschapsbelasting betalen en daarom internationaal als aantrekkelijk investeringsvehikel worden gezien. Daarnaast is er interesse van *private equity firms* en *hedge funds* uit vooral de Verenigde Staten, maar ook het Verenigd Koninkrijk. In andere Europese landen, Duitsland voorop, zien we een extreem snelle groei van dergelijke grote spelers op de markt en zijn inmiddels enkele miljoenen woningen opgekocht. De grootste verhuurder van Duitsland, Vonovia, is zo'n nieuwe speler op de markt. Ze bezit inmiddels ruim 355.000 woningen en zoekt naar nieuwe uitbreidingsmogelijkheden, ook over de grens. Andere Duitse en ook Belgische spelers zijn inmiddels al actief op de Nederlandse markt en het ligt in de lijn der verwachting er meer zullen volgen.

## Aanbevelingen

De particuliere huursector is in minder dan tien jaar tijd veranderd tot het meest dynamische segment van de woningmarkt. Veranderingen op de markt vragen om veranderingen in het beleid om positieve ontwikkelingen in goede banen te leiden en uitwassen tegen te gaan. Het is van belang dat we de particuliere huursector niet over de gehele breedte beperken aangezien juist deze sector voorziet in de nodige flexibiliteit en in huurwoningen voor groepen die anders tussen wal en schip vallen. Het is tevens belangrijk dat beleid zicht niet uitsluitend richt op de aanpak van kleinschalige buy-to-let-verhuurders, want dit levert de grote spelers een concurrentievoordeel op. In dat licht hebben we in dit rapport een hele reeks beleidsaanpassingen overwogen. In onze optiek hebben de volgende aanpassingen de meeste potentie:

- **Verhoog de maximale inkomensgrens van de gereguleerde (sociale) huursector.** De in 2011 ingevoerde grens, die per 2018 op 36.798 Euro bruto per jaar ligt, is arbitrair en zou landelijk dan wel lokaal kunnen worden verhoogd. In sommige regio's kunnen mensen met een inkomen net boven die grens een passende woning vinden, in andere regio's is dat zelfs met 50.000 Euro per jaar lastig. Hierdoor zouden meer huishoudens aanspraak maken op een sociale huurwoning. Deze maatregel zou gecombineerd moeten worden met een uitbreiding van de sociale huurvoorraad.
- **Haal de WOZ uit het woningwaarderingstelsel (WWS).** Dit heeft als direct effect dat minder huurwoningen geliberaliseerd kunnen worden. Het indirecte effect is dat het minder aantrekkelijk wordt om vooral kleine koopwoningen in de dure steden en regio's op te kopen om vervolgens te verhuren.
- **Schaf de uitzonderingspositie voor nieuwbouw van kleine huurwoningen in de grote steden af.** Ook deze moeten aan de gewone voorwaarden van het WWS voldoen: geen studioappartementjes voor 1000 Euro.
- **Breidt het WWS uit tot huurprijzen van 1000 Euro,** eventueel alleen in overspannen woningmarkten. In de dure regio's betekent liberalisering van de huurprijs vaak dat een woning verhuurd wordt boven de 1000 Euro, terwijl er binnen de huidige kaders juist veel vraag is naar huurwoningen met een prijs van 710-1000 Euro. Deze markt biedt goede mogelijkheden voor lange-termijninvesteerders die op zoek zijn naar een vast rendement omdat de vraag niet snel zal wegvallen.
- **Voer een maximale huurverhoging in voor geliberaliseerde huurwoningen.** Dit draagt eraan bij dat huurprijzen niet te snel kunnen stijgen.

- Voer een **kettingbeding** in bij de verkoop van sociale huurwoningen aan beleggers waarbij de toekomstige huurprijs wordt begrensd.
- Onderzoek de mogelijkheden van een **verhuurdersheffing** voor woningen die boven de 1000 Euro worden verhuurd, om zo verhuurders van relatief goedkope woningen te ontlasten.
- In 2011 is de **overdrachtsbelasting** op woningen verlaagd van 6% naar 2% om de woningmarkt uit het slop te trekken. De woningmarkt draait inmiddels weer op volle toeren. Wij adviseren de overdrachtsbelasting op de eerste woning niet te verhogen, maar die op alle volgende woningen wel. In het Verenigd Koninkrijk is in 2016 zo'n verhoging van de overdrachtsbelasting ingevoerd. In Nederland zou dat ook kunnen. De maatregel heeft vooral effect op woningspeculatie en minder op lange-termijninvesteerders.
- Zoek een oplossing voor **Real Estate Investment Trusts (fiscale beleggingsinstellingen)** die geen vennootschapsbelasting betalen en (in het Regeerakkoord van Rutte III) vanaf 2019 ook geen dividendbelasting. Deze sector is in Nederland nog relatief klein maar kan in korte tijd sterk uitbreiden zoals we in Duitsland hebben gezien, zeker als ze feitelijk belastingvrij kunnen opereren. Het voldoende belasten van deze sector zorgt voor een 'level playing field' en gaat oneerlijke concurrentie tegen.
- Voer, waar het probleem speelt, lokaal een **woonplicht** in voor nieuwe koopwoningen zodat deze niet kunnen worden opgekocht door particuliere verhuurders. Er kan ook gekozen worden voor een woonplicht voor de bestaande voorraad. Dit kan de vorm krijgen van een Huisvestingswet zoals toegepast op de Waddeneilanden. Voer hierbij wel een ontheffingsmogelijkheid in voor verhuur.
- Ook bij **nieuwbouw** van particuliere huurwoningen is het mogelijk om een breed scala aan eisen te stellen. Het gebruik van **erfpachtbepalingen** kan daarbij helpen. Hierbij valt te denken aan **minimumeisen** omtrent woonoppervlak, aantal kamers en huurprijs. Huurprijzen kunnen bovendien voor een langere periode vastgesteld worden. Het stellen van eisen kan gekoppeld worden aan een **korting op de grondprijs**.
- Voer lokaal een **huisvestingsvergunning** in die aankoop alleen mogelijk maakt bij economische of maatschappelijke binding met de regio. Dit gaat niet direct in tegen 'buy-to-let', maar wel tegen 'buy-to-leave': kopen om vervolgens de woning niet of nauwelijks te gebruiken.

