

Samenvatting

Samenvatting

De Nederlandse woningmarkt functioneert niet goed. Daarom stelt de CSED integrale hervormingen voor die beogen huishoudens meer vrijheid in de woningkeuze te bieden, betere prijsvorming tot stand te laten komen, inkomens- en vermogensrisico's van huishoudens te beperken en de overheidsfinanciën te ontlasten. Een goed functionerende woningmarkt resulteert in een adequaat woningaanbod van huur- en koopwoningen, waarbij eenieder tegen de geldende marktprijs en in elke fase van de levensloop de woning en de eigendomsvorm kan kiezen waar de voorkeur naar uit gaat.

Knelpunten

Ondanks en ook als gevolg van een lange traditie van overheidsingrijpen met een fors beslag op de overheidsfinanciën, vertoont de huidige woningmarkt een groot aantal knelpunten. De gemiddelde kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad is internationaal gezien technisch goed op orde, mede als gevolg van de inspanningen van de woningcorporaties. Zowel kwalitatief als kwantitatief doen er echter tekorten voor.

De combinatie van een restrictief ruimtelijk beleid, een stijgende woningvraag en de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning heeft geleid tot sterk gestegen huizenprijzen. Dit heeft op zijn beurt weer geleid tot hoge grondprijzen. De waarde van het eigenwoningbezit is de laatste dertig jaar in reële termen verviervoudigd. Als gevolg hiervan zijn de woonlasten gestegen en is het moeilijk geworden voor starters om een woning te kopen.

Het huidige fiscaal regime voor de eigen woning stimuleert mensen om hun eigen woning te financieren met vreemd vermogen, ook wanneer eigen vermogen wel voorhanden is. In Nederland is de uitstaande hypotheekschuld ongeveer gelijk aan het bruto binnenlands product; hiermee hebben we in verhouding tot het bbp de hoogste hypotheekschuld van Europa. Deze hoge hypotheekschuld betekent dat huishoudens onnodig grote financiële risico's nemen.

De fiscale behandeling van de eigen woning legt bovendien een onnodig groot beslag op de schatkist, dat zonder aanpassingen verder zal oplopen. Dit is ongewenst, zeker in de context van de vergrijzing en het door de crisis sterk opgelopen begrotingstekort.

Ook de huursector kent forse knelpunten. Er zijn lange wachttijden voor huurwoningen in de corporatiesector. Dit wordt versterkt doordat een aanzienlijke groep huurders niet langer tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort, maar nog wel in een corporatiewoning blijft wonen (het zogenoemde ‘goedkope scheefwonen’). Mede hierdoor blijft de commerciële huursector beperkt in omvang. In buurten met veel sociale huurwoningen laat de kwaliteit van de woonomgeving en de leefbaarheid soms te wensen over en kunnen sociale problemen zich opstapelen. Daarnaast is er in de corporatiesector sprake van een aanzienlijk vermogen ‘in de dode hand’ (opbrengsten uit bezittingen van instellingen). Thans is onvoldoende geborgd dat dit vermogen ook daadwerkelijk ten goede komt aan de volkshuisvesting. Hiermee samenhangende knelpunten zijn de vage taakafbakening van de corporaties en gebrekkig intern en extern toezicht.

Ook in de huursector is – als bij het eigenwoningbezit – sprake van omvangrijke subsidies, zowel van de rijksoverheid als van de woningcorporaties. De rijksoverheid financiert de inkomensafhankelijke huurtoeslag, reguleert de huren en biedt de woningcorporatie diverse kostenverlagende faciliteiten (garanties, voordelige financiering, lagere grondprijzen, etc.). De woningcorporaties hanteren huurprijzen die, zeker in drukregio’s als Utrecht en Amsterdam, fors onder de markthuurliggen.

Het huidige beleid stimuleert lage- en middeninkomensgroepen om te huren en hoge-inkomensgroepen om te kopen. Als gevolg hiervan is er een gebrekkige doorstroming tussen huur- en koopwoningen. Dit werkt door naar de arbeidsmarkt, en beperkt ook daar de mobiliteit.

Overheidsingrijpen op de woningmarkt

De redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt beperken zich volgens de CSED tot rechtvaardigheidsoverwegingen, bescherming van huurders ten opzichte van de verhuurder, natuurbewoud en de kwaliteit van de open ruimte. Wonen kan bovendien worden gezien als meritgood: het is voor de samenleving als geheel van groot belang dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken. Dit kan een zekere mate van subsidiëring rechtvaardigen. De CSED ziet in de beperkte externe effecten van eigenwoningbezit geen reden voor generieke overheidssubsidie voor kopen. De CSED pleit daarom voor gelijke fiscale behandeling van huren en kopen.

Uitgangspunten voor een nieuwe woningmarkt

Op basis van het bovenstaande komt de CSED tot de volgende uitgangspunten voor een nieuwe woningmarkt:

1. Meer marktconformiteit op het terrein van wonen
2. Beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid
3. Neutraliteit tussen huren en kopen
4. Garanties voor lagere inkomensgroepen.

De CSED staat een goed werkende woningmarkt voor ogen en streeft met de hervormingsvoorstellen geen directe bezuinigingsdoelstelling na. Wel dragen de voorstellen bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Evenmin streeft de CSED met de voorgestelde hervorming van de woningmarkt een inkomenspolitiek doel na. De voorstellen zijn zodanig vormgegeven dat de inkomensverdeling grosso modo ongewijzigd blijft.

Toekomstbeeld koopmarkt

De CSED vindt dat de huidige fiscale behandeling van de eigen woning moet worden aangepast. De commissie kiest ervoor om de rol van vreemd vermogen ter financiering van de huisaankoop (hypotheekschuld) in de toekomst niet langer te stimuleren, zodat de bewoner-eigenaren minder kwetsbaar worden voor macro-economische schokken. Door vermogensopbouw in de eigen woning niet langer te ontmoedigen, kan de eigen woning ook beter gaan functioneren als oudedagsvoorziening. De CSED verkent in dit rapport vier varianten voor een hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning, die met elkaar gemeen hebben dat de eigen woning uiteindelijk geheel uit de bestaande box 1 van de inkomstenbelasting verdwijnt.

De commissie heeft kennis genomen van diverse voorstellen voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning binnen box 1 (zoals een annuïtaire hypotheekrenteaftrek of een verbod op aflossingsvrije hypotheke), maar kiest ervoor deze opties niet verder te verkennen. Deze voorstellen beperken de fiscale prikkel om het eigen huis te financieren met vreemd vermogen slechts gedeeltelijk en lossen de onderliggende verstoring van de afweging tussen sparen, beleggen en aflossen niet op.

In het rapport beschrijft de CSED vier varianten.

In de *beleggingsgoedvariant* wordt de eigen woning als een bron van inkomsten beschouwd, net als andere vermogensvormen. Voor de fiscus zijn zowel de bezitting

als de schuld in verband met de eigen woning relevant voor de vermogensrendementsheffing in box 3.

In de *consumptiegoedvariant* ziet de fiscus de waarde van het woongenot louter als een consumptieve besteding. De lening voor het consumptiegoed is wél aftrekbaar en wordt gesaldeerd met de overige vermogensbestanddelen.

De *beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling* bevindt zich als het ware tussen de beleggingsgoed- en consumptiegoedvariant in. De CSED gaat uit van een vrijstelling voor de eigen woning van maximaal 200.000 euro per huishouden. Wanneer het saldo van vermogen, vrijstelling en hypotheekschuld negatief is, leidt dit tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting. Huurders ontvangen vanwege de eigendomsneutraliteit een equivalent hiervan: de huurbijdrage.

In de *defiscaliseringsvariant* ten slotte blijven zowel het volledige vermogen in de eigen woning als de rente over de hypotheekschuld fiscaal buiten beschouwing, en wordt de eigen woning dus geheel buiten de inkomstenbelasting geplaatst.

Op basis van een vergelijkende analyse komt de CSED tot de conclusie dat de consumptiegoed- en defiscaliseringsvariant minder aantrekkelijk zijn, aangezien er in de consumptiegoedvariant sprake blijft van een forse subsidiëring van de woonconsumptie en in de defiscaliseringsvariant van een substantiële bevoordeling van vermogensopbouw in de eigen woning. De beleggingsgoedvariant maakt juist een einde aan de fiscale bevoordeling van de woonconsumptie. Deze variant leidt echter wel tot aanzienlijk lagere huizenprijzen dan zonder hervormingen (zie hierna onder 'transitie').

De CSED geeft vooralsnog de voorkeur aan de beleggingsgoedvariant met basisvrijstelling. Deze variant beperkt de fiscale bevoordeling van de woonconsumptie, maar biedt met de fiscale vrijstelling over de woningwaarde tot maximaal 200.000 euro betere garanties voor lage inkomensgroepen om ten minste op een behoorlijk kwaliteitsniveau te kunnen wonen; ook heeft deze variant een milder effect op huizenprijzen. Dit betekent evenwel dat er nog flinke subsidies plaatsvinden richting alle kopers en huurders. De CSED geeft in overweging om uiteindelijk toe te werken naar de beleggingsgoedvariant (zonder vrijstelling), bijvoorbeeld door op termijn af te zien van indexering van het vrijstellingsbedrag.

De commissie acht het wenselijk dat tegelijk met de hervormingen een drietal elementen van het huidige beleid (geleidelijk) wordt afgeschaft. Het gaat om: (a) de overdrachtsbelasting, (b) de fiscale vrijstelling voor kapitaalverzekeringen en aanverwante beleggingsvormen ten behoeve van de eigen woning en (c) de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet-Hillen).

Toekomstbeeld huurmarkt

Om de huurmarkt beter te laten functioneren, is een ontwikkeling naar marktconforme huren gewenst. Dit betekent dat bewoners van goede, maar relatief goedkope huurwoningen hogere huren zullen gaan betalen, met name in gebieden met een gespannen woningmarkt. Voor huurders met een laag inkomen blijft er in het toekomstbeeld inkomensondersteuning (zie hieronder). Voor huurders met een hoger huishoudinkomen vervalt het voordeel van de lage huurprijs, waardoor voor hen ook de commerciële huursector met min of meer vergelijkbare huurprijzen aantrekkelijker wordt. Als gevolg hiervan verdwijnt het goedkope scheefwonen, waardoor er meer goedkope huurwoningen vrijkomen en de wachttijden voor dit type woningen dalen. Een grotere vraag naar duurder huurwoningen maakt het aantrekkelijker om in de huursector te investeren, zodat het aanbod toeneemt (kwalitatief en kwantitatief), voor zover de toekomstige grondpolitiek en het beleid van ruimtelijke ordening dit mogelijk maken.

Om de belangen van (potentiële) huurders te borgen, moeten echter ook aan een vrije huurmarkt enige beperkingen worden opgelegd. Zo is er ook in het toekomstbeeld reden om bij contracten voor zittende huurders de jaarlijkse huurprijsaanpassing te maximeren om te grote marktmacht van verhuurders tegen te gaan (*hold-up*-probleem). Om risicoselectie tegen te gaan, blijven maatregelen voor de huisvesting van kwetsbare groepen nodig.

Eigendomsneutrale woontoeslag

Het uitgangspunt van eigendomsneutraliteit van beleid betekent dat de woonlastenondersteuning volgens de CSED voor *alle* lagere inkomensgroepen moet gelden, ongeacht de eigendomsrelatie met de woning (huur- of koopwoning).

De huidige huurtoeslag wordt omgevormd tot een eigendomsneutrale woontoeslag. De woontoeslag zoals voorgesteld door CSED is gekoppeld aan het bewonen van een zelfstandige woning (huur of koop). De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen, niet van de hoogte van de huur. De hoogte en verdere vormgeving van de woontoeslag is mede afhankelijk van de ontwikkeling en het uiteindelijke niveau van de vrije markthuren.

Toekomstbeeld corporaties

De CSED acht het van groot belang dat hervormingen in de corporatiesector plaatsvinden. Met name het vraagstuk van de vermogensovermaat in de sector dient op korte termijn opgepakt te worden. Het vermogen neemt bij meer marktconforme huren nog fors in omvang toe. Het gaat erom dit maatschappelijk gebonden vermogen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten voor de volkshuisvesting. Het

maatschappelijk gebonden vermogen dient besteed te worden aan drie categorieën publieke belangen, te weten: (1) de huisvesting van lagere inkomens; (2) voorkomen risicoselectie (huisvesting kwetsbare groepen); en (3) de leefbaarheid van wijken en dorpen. De jaarlijkse uitgaven aan deze publieke belangen dienen door de politiek te worden genormeerd. Daarnaast moet sprake zijn van heldere doelstellingen en governance van de corporaties, zowel in de uitvoering van de BBSH-taken als in het vermogensbeheer.

Voor het toekomstbeeld zijn verschillende varianten denkbaar, waarvan de CSED er twee heeft beschreven. In beide varianten wordt het vermogensrendement bijeengebracht in aparte fondsen ter financiering van de woonlastenondersteuning aan lagere inkomensgroepen. In de *integrale variant* komt er een bestemmingsheffing op de vermogensgroei van de woningcorporaties. In de *splitsingsvariant* vindt splitsing plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het vermogen. De CSED ziet voor- en nadelen van beide varianten. Hoe de inzet van het vermogen veilig wordt gesteld, is een politieke keuze. Dit geldt ook voor uiteindelijke institutionele vormgeving van de woningcorporaties.

Commerciële verhuurders

Ook commerciële verhuurders zullen als gevolg van de CSED-voorstellen voor de huurmarkt een stijging van hun vermogen ervaren. De CSED stelt voor om deze ‘windfall profits’ af te romen via een eenmalige bestemmingsheffing op de bestaande voorraad. Het gaat hierbij om commerciële verhuurbedrijven, inclusief institutionele beleggers.

Transitie

Bovenstaande toekomstbeelden staan ver af van de huidige situatie op de woningmarkt. Om de toekomstbeelden binnen bereik te krijgen, zijn ingrijpende veranderingen nodig die niet van de ene op de andere dag kunnen worden doorgevoerd. Ook de timing van de hervorming is van belang: invoering in een kwetsbare woning(bouw)markt brengt extra risico’s met zich mee. De commissie hanteert een tijdshorizon van dertig jaar en gaat uit van 2016 als startjaar voor de hervormingen; dit biedt de mogelijkheid van een aankondigingsperiode van maximaal vijf jaar. De hervormingen vragen hoe dan ook een groot en langdurig commitment van de politiek.

De CSED maakt in de transitieperiode geen onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen, dit om te voorkomen dat de woningmarkt op slot gaat na aankondiging van de hervormingsvoorstellen.

Ten behoeve van het transitiepad gaat de CSED als eindbeeld voor de koopmarkt uit van de beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling van 200.000 euro. De commissie stelt voor om de transitie in de koopmarkt langs twee sporen te laten plaatsvinden: ten eerste door middel van zeer geleidelijke aanpassing van de percentages voor de hypotheekrenteaftrek (HRA) richting box 3-regime en ten tweede door het geleidelijk afbouwen van het eigenwoningforfait (EWF) naar de vrijstellingsgrens in het eindbeeld.

Om een huurmarkt met marktconforme huren te bereiken stelt de CSED voor om de WOZ-waarde geleidelijk in het Woningwaarderingstelsel (WWS) te integreren, voortbouwend op het reeds ingezette beleid. Het 'gewicht' van de WOZ-waarde in de woningwaardering zou vanaf 2016 elk jaar op moeten lopen, totdat de woningwaarde in de eindsituatie voor 100 procent bepaald wordt door de WOZ-waarde, en het WWS kan worden afgeschaft. Om bestaande contracten ook geleidelijk aan te passen is daarnaast een bandbreedte voor huuraanpassing van bestaande contracten nodig.

Effecten van de CSED-voorstellen

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de mogelijke effecten van de CSED-voorstellen berekend, met gebruikmaking van zijn nieuw ontwikkelde integrale woningmarktmodel. Uiteraard kent dit model zijn beperkingen, omdat een model altijd slechts een gestileerde weergave van de werkelijkheid kan zijn en dus een groot aantal veronderstellingen moet maken. Zoals alle modelberekeningen zijn ook deze berekeningen niet meer dan een inschatting van de mogelijke effecten van de hervormingen.

Wat de woningprijzen betreft zijn vooral de effecten op de korte termijn van belang. De voorgestelde maatregelen zijn zodanig vormgegeven en getemporiseerd - via een aankondigingstermijn van 5 jaar en een transitieperiode van 25 jaar - dat er zo weinig mogelijk verstoring van de woningmarkt plaatsvindt. Naar verwachting kan de aanvankelijke prijsdaling beperkt blijven tot 5 tot 10 procent, al is deze bandbreedte met veel onzekerheid omgeven. Het daadwerkelijke prijseffect kan zowel lager als hoger uitvallen, afhankelijk van de vigerende marktcondities, de reactie van hypotheekverstrekkers en de verwachtingsvorming bij kopers, verkopers en financiers op de woningmarkt. Overigens geldt dat naarmate een toekomstige herziening van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit nu al wordt verwacht en in de prijzen verdisconteerd is, het toekomstige prijseffect kan meevallen. Verder kunnen flankerende maatregelen overwogen worden om effecten te verzachten, zoals het versneld afschaffen van de overdrachtsbelasting.

Volgens de CPB-berekeningen is er in het eindbeeld een positief volume-effect: de woonconsumptie neemt per saldo toe; dat zou goed zijn voor de bouwsector. Dit is met name toe te schrijven aan de verwachte ontwikkelingen in de huursector.

In het eindbeeld zijn de koopkrachteffecten van de voorgestelde hervormingen voor vrijwel alle huishoudens positief, met een evenwichtige verdeling over de inkomensdecilen. Eigenaar-bewoners gaan vooruit in koopkracht: de lagere woonlasten als gevolg van minder hoge huizenprijzen compenseren de minder gunstige fiscale behandeling van de eigen woning ruimschoots. Bovendien worden de fiscale opbrengsten van de hervormingen teruggesluisd naar alle belastingbetalers via een verlaging van de eerste belastingschijf en een verhoging van de algemene heffingskorting. Hiertegenover staat natuurlijk wel het negatieve effect van de dalende huizenprijzen op het vermogen van de zittende eigenaar-bewoners. Ook de huurders gaan vooruit in koopkracht. Voor de lagere inkomens compenseren de woontoeslag en de terugsluis de oplopende huren. De belangrijkste uitzondering op koopkrachtgebied zijn de goedkope scheefwoners. Zij zullen in de toekomst hogere huren betalen zonder daarvoor gecompenseerd te worden via de woontoeslag. Voor deze groep zullen er uiteindelijk wel meer mogelijkheden zijn om een passende woning te vinden (huur of koop).

Berekeningen van het CPB laten zien dat het via de vormgeving van de fiscale terugsluis en de woontoeslag mogelijk is de inkomenseffecten ook in de transitiefase te beperken en evenwichtig te spreiden.

Vanwege de grotere dynamiek en doorstroming op de woningmarkt zullen de gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt gunstig zijn. Schattingen van het CPB laten zien dat de welvaart uiteindelijk met ongeveer een half tot één procent van het bbp toeneemt.