

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen

Rapport
Naar een integrale hervorming
van de woningmarkt

APRIL 2010

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E ser.info@ser.nl
www.ser.nl

ISBN 978-94-6134-004-7

Inhoudsopgave

Ten geleide	5
Samenvatting	9
1. Inleiding	19
1.1 Aanleiding en vraagstelling	19
1.2 Uitgangspunten en reikwijdte	21
1.3 Opzet van het rapport	23
2. Woningmarktbeleid tussen marktfaalen en overheidsfaalen	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Situatie op de woningmarkt	25
2.3 Knelpunten op de woningmarkt	30
2.4 Redenen voor overheidsingrijpen	42
2.5 Conclusies	46
3. Toekomstbeelden voor de woningmarkt	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Toekomstbeelden voor de koopmarkt	49
3.3 Toekomstbeeld voor de huurmarkt	58
3.4 Toekomstbeelden voor de woningcorporaties	61
3.5 Commerciële verhuurders	68
3.6 Woonlasten- en koopkrachtondersteuning	69
3.7 Conclusies	70
4. Transitiebeleid en effecten	73
4.1 Inleiding	73
4.2 Referentiekader	73
4.3 Context en tijdshorizon	75
4.4 Transitieopgave in de koopmarkt	76
4.5 Transitieopgave in de huurmarkt	79
4.6 Effecten op de woningmarkt	81
4.7 Inkomenseffecten	83
4.8 Welvaartseffecten	84
4.9 Conclusie	85

Literatuurlijst 87

Bijlagen:

A.	Samenstelling Commissie Sociaal-Economische Deskundigen	93
B.	Het Nederlandse beleidsinstrumentarium in internationaal perspectief	95
C.	Beschrijving en analyse van de vier fiscale varianten voor de koopmarkt	105
D.	Kengetallen Nederlandse woningcorporaties	115
E.	Incrementele en substantiële hervormingen: wat zijn de lessen?	117

Ten geleide

Voor u ligt het rapport *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt* van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED). De CSED is een onafhankelijke commissie, bestaande uit enkele kroonleden van de SER en aangevuld met onafhankelijke deskundigen. De CSED heeft als taak om rapporten op te stellen ten behoeve van de SER over bijzondere onderwerpen op het terrein van sociaal-economisch beleid. Met andere woorden: dit rapport is een rapport *aan* de SER, geen advies *van* de SER. Het rapport is aangeboden aan het Dagelijks Bestuur van de SER. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben er geen betrokkenheid bij gehad en zijn ook niet verantwoordelijk voor de inhoud. Datzelfde geldt voor de kroonleden die niet aan de werkzaamheden van de CSED hebben deelgenomen.

Ik hoop dat dit rapport een zinnige bijdrage zal leveren aan het debat over dit belangrijke onderwerp.

Alexander Rinnooy Kan
Voorzitter Sociaal-Economische Raad

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, natuurbehoud 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 overheids subsidie 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 voornamelijk 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.

Advies

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Het hedendaagse volkshuisvestingsbeleid kent drie pijlers:

- 1) het garanderen van voldoende kwaliteit van woningen en de woonomgeving,
- 2) het bevorderen van het aanbod van voldoende woonruimte (beschikbaarheid) en
- 3) het borgen van de betaalbaarheid van woningen¹.

Het beleid heeft ertoe geleid dat een internationaal gezien hoge kwaliteit van de woningvoorraad is gerealiseerd. Tegelijkertijd doen zich op het gebied van de beschikbaarheid serieuze knelpunten voor: in delen van het land zijn er grote woningtekorten doordat het woningaanbod nauwelijks op vraagontwikkelingen reageert, er is sprake van lange wachttijden in de huursector, er is een beperkte doorstroming en er bestaat een grote kloof tussen de huur- en koopsector. De betaalbaarheid laat voor sommige groepen te wensen over, terwijl het woningmarktbeleid een onnodig groot beslag legt op de overheidsfinanciën en het fiscale stelsel woningbezitters bovendien stimuleert om (blijvend) geld te lenen. Geen ander Europees land heeft een gezamenlijke hypotheekschuld die zo groot is dat zij het bruto binnenlands product evenaart. Daarnaast is er een groot aantal huurders met relatief hoge inkomens die profiteren van de lage huren van corporatiewoningen.

De knelpunten op de woningmarkt hebben tot een lange reeks van oproepen geleid om de woningmarkt te hervormen². Ook de SER heeft erop aangedrongen de knelpunten op de woningmarkt serieus en integraal aan te pakken. De raad pleit voor een brede, evenwichtige en houdbare aanpak, die zich richt op de langere termijn³. Er staat veel op het spel. Woonuitgaven vormen voor de meeste Nederlanders de belangrijkste uitgaven van het huishoudbudget: de woonlasten (inclusief energie, water en lokale lasten) vormen gemiddeld een kwart tot ruim een derde van het besteedbaar huishoudinkomen (zie verder par. 2.3). Daarnaast is een eigen huis de

1 Ministerie van VROM (2006) Nota *Ruimte geven, bescherming bieden: een visie op de woningmarkt*, p. 86.

2 Zie onder meer: VROM-Raad (2010) *Stap voor stap: Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, Den Haag; Hoek, T.H. van (2009) *Hervorming van de woningmarkt*, EIB, Amsterdam; Don, F.J.H. [red.] (2008) *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam; Hoek, T.H. van et al. (2008) *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen: Regionale ontwikkeling en beleid na 2009* (EIB-studie); VROM-raad (2007) *Advies Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans*; REA (2006) *Advies De woningmarkt op slot*, Den Haag; Hof, B. [et al.] (2006) *Een nieuw fundament: Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam (SEO-onderzoek); Kraan, D.J., C. Lever [red.] (2006) *In Holland staat een huis: het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt* (Willem Drees Stichting); Priemus, H. (2006) *Woningmarktbeleid: hervormingskabinet gezocht*, *ESB-dossier*, december 2006, pp. 25-29.

3 SER (2006) *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen*, p. 26.

belangrijkste vorm van vermogen⁴ en vormt daarmee voor velen een appeltje voor de dorst. De vormgeving van hervormingen moet daarom met grote zorgvuldigheid plaatsvinden.

De hervorming van het woningmarktbeleid die de Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen (CSED)⁵ voor ogen staat, beoogt huishoudens meer vrijheid in de woningkeuze te bieden, inkomens- en vermogensrisico's van huishoudens te beperken en de overheidsfinanciën op termijn te ontlasten. Een goed functionerende woningmarkt resulteert in een adequaat woningaanbod van huur- en koopwoningen, dat inspelt op de veranderende Nederlandse woningbehoefte en doorstroming faciliteert.

Die woningbehoefte wordt de komende decennia sterk beïnvloed door een voortgaande stijging van het aantal huishoudens, een groter aandeel eenpersoonshuishoudens, meer ouderen met een eigen woning en grote regionale verschillen (groei-naast krimpregio's). Uiteraard bepaalt de welvaartsontwikkeling in hoeverre de woonwensen ook daadwerkelijk te realiseren zijn.

Tegen deze achtergrond beoogt dit rapport een bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over hervormingen op de woningmarkt. Hervormingen op de woningmarkt vereisen breed gedragen aanpassingen van het overheidsbeleid. De centrale vraagstelling in dit rapport luidt als volgt:

Welke beleidshervormingen zijn nodig om tot een goed functionerende woningmarkt in Nederland te komen?

De implementatie van de hervormingen moet met grote zorgvuldigheid plaatsvinden om grote schokeffecten te voorkomen, zowel in de sfeer van de inkomens- en vermogensposities van huishoudens als op de vraag naar en nieuwbouwproductie van woningen. Daarom besteedt de CSED niet alleen aandacht aan het toekomstbeeld voor de woningmarkt, maar gaat ze ook in op het beleid op korte en middellange termijn (de transitiefase).

Het verheugt de commissie dat het Centraal Planbureau (CPB) bereid is gevonden om toekomstbeelden en transitiepaden te kwantificeren met gebruikmaking van zijn nieuw ontwikkelde integrale woningmarktmodel⁶. Daardoor kan een indruk

4 Cijfers van het CBS over 2009 laten het volgende zien: Huishoudens hadden totaal aan bezittingen 1895,8 mrd euro. Bijna 65% daarvan (1223,6 mrd) was in de vorm van eigen woning. Tegenover de bezittingen stond een totaal aan schuld van 686,5 mrd euro. 90% hiervan (621 mrd) was hypotheekschuld eigen woning.

5 De samenstelling van de CSED is in bijlage 1 opgenomen.

worden gegeven van de mogelijke effecten van de CSED-voorstellen op onder meer de koopkracht van huurders en eigenwoningbezitters en de huizenprijzen. Uiteraard kennen modellen hun beperkingen, aangezien zij slechts een gestileerde weergave van de werkelijkheid zijn.

1.2 Uitgangspunten en reikwijdte

Vier uitgangspunten

De CSED hanteert in dit rapport de volgende uitgangspunten:

1. *Meer marktconformiteit op het terrein van wonen*

De CSED streeft ernaar een woningmarkt tot stand te brengen die beter inspeelt op de behoeften van de woonconsument. Doorgeschoten overheidsregulering belemmert de dynamiek en doorstroming op de woningmarkt. Door ongewenste marktverstoringen door de overheid terug te dringen, ontstaan marktconforme huren en kooprijzen die de schaarsteverhoudingen beter weerspiegelen. Hierdoor kunnen zo veel mogelijk huishoudens de woning kiezen met de gewenste eigendomsvorm (huur, koop of een mengvorm) die hij of zij hebben wil, tegen de geldende markthuur of koopprijs.

2. *Beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid*

De CSED vindt het verstandig om financiële risico's zo veel mogelijk te beperken en evenwichtig te verdelen. Dit geldt zowel op individueel (huishoudens-) niveau, als op het macroniveau van de overheidsfinanciën. Door de hypotheekrenteaftrek hebben huishoudens – ook na de kredietcrisis – een sterke prikkel om een hoge schuld voor de aanschaf van de eigen woning aan te gaan en deze fiscaal gezien zo lang mogelijk in stand te houden. In de hervormde woningmarkt wil de CSED elke vorm van belastingarbitrage in relatie tot de eigen woning ontmoedigen. Het Nederlandse fiscaal regime voor de eigen woning zet bovendien de houdbaarheid van de openbare financiën onder druk. Bij een verdere groei van het eigenwoningbezit neemt de omvang aan gederfde belastingopbrengsten toe; een oplopende hypotheekschuld en een hogere rentestand versterken dit effect. Een stelselwijziging is nodig om een toenemend beslag van gederfde belastinginkomsten op de overheidsfinanciën te voorkomen.

6 Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB)

3. *Neutraliteit tussen huren en kopen*

Er zijn nauwelijks redenen om vanuit publieke belangen geredeneerd koop te bevoorstellen boven huur of omgekeerd. Vandaar dat de keuze tussen huur en koop het beste aan de woonconsument zelf kan worden overgelaten, en dus past fiscale neutraliteit. In een hervormde woningmarkt zal het overheidsbeleid huren en kopen daarom gelijk moeten behandelen. Eigendomsneutraliteit draagt ook bij tot een soepele overgang van huren naar kopen en *vice versa* gedurende de levensloop.

4. *Garanties voor lagere inkomensgroepen*

Iedereen moet ten minste op een behoorlijk kwaliteitsniveau kunnen wonen en heeft recht op een zekere mate van keuzevrijheid ten aanzien van hoe en waar men wil wonen. Daar is inkomensondersteuning voor specifieke categorieën huishoudens voor nodig, zodanig vormgegeven dat deze zo min mogelijk verstorend werkt.

Een succesvolle uitvoering van de hervormingsagenda voor de woningmarkt vereist veel aandacht voor het politiek-bestuurlijke krachtenveld, de verwachtingen van burgers en marktpartijen en de (macro-)economische omstandigheden. Een betrouwbare overheid moet bij beleidshervormingen niet alleen voorsorteren op het gewenste langetermijnperspectief; zij moet ook rekening houden met de belangen van de huidige huurders, verhuurders, eigenaar-bewoners en andere partijen op de woning(bouw)markt. Koerswijzigingen moeten tijdig worden aangekondigd en dienen te voorzien in voldoende ruime overgangsregimes en in heldere tijdspaden die de zittingstermijn van meerdere kabinetten overschrijden.

Vanwege de vele belangen is het nodig om de budgettaire baten van de hervorming zo veel mogelijk in te zetten voor compenserende maatregelen binnen het woon-dossier. De CSED staat een goed werkende woningmarkt voor ogen en streeft met de hervormingsvoorstellen geen directe bezuinigingsdoelstelling na.

Reikwijdte van het rapport

Dit rapport kiest voor een integrale benadering van de woningmarkt. Gezien de complexiteit van de thematiek heeft de CSED de reikwijdte niettemin moeten begrenzen. Er is een afruil tussen het maximaal voldoen aan de woonbehoeften van burgers en hoge kwaliteitseisen aan natuur en landschap. De CSED onderkent die samenhang tussen de woningmarkt en de ruimtelijke ordening ten volle. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de focus op open ruimte, te gebruiken voor landbouw, voor natuur, of recreatie en anderzijds het belang van

een soepele werking van de woningmarkt die ook in de toekomst tot ruimtelijke claims leidt.

De commissie is dan ook van mening dat de hervorming van de woningmarkt gepaard moet gaan met een kritische evaluatie van het ruimtelijkeordeningsbeleid. Ook dient het huidige grondbeleid kritisch te worden bekeken; vooral private grondposities op aantrekkelijke locaties hebben gezorgd voor schaarste aan bouwgrond. Zo'n evaluatie vereist echter een gedetailleerde studie die verder reikt dan het onderwerp van dit rapport.

Ook waar het gaat om de woonlasten legt de CSED zichzelf beperkingen op. Vooral voor de laagste inkomensgroepen zijn behalve de directe woonlasten (huur, hypotheekrente) ook de bijkomende woonuitgaven een relatief grote kostenpost. Het betreft dan vooral de energielasten. Terugdringing hiervan is mogelijk door energiebesparende verbeteringen aan bestaande woningen en door energie-efficiënte nieuwbouw. Veel van de investeringen hebben niet alleen positieve milieu-effecten, maar verdienen zich op termijn ook weer terug. De CSED onderschrijft het belang van een energie-efficiënte, duurzame woningvoorraad. Het voorstellen van concrete maatregelen om dit doel te bereiken valt echter buiten het bestek van dit rapport.

1.3 Opzet van het rapport

De opzet van het rapport is als volgt.

Allereerst geeft hoofdstuk 2 een beschrijving van de huidige Nederlandse woningmarkt en de belangrijkste knelpunten die zich hierbij voordoen. Dit hoofdstuk gaat ook in op de redenen voor overheidsingrijpen.

Vervolgens presenteert hoofdstuk 3 toekomstbeelden voor de woningmarkt. Dit gebeurt zowel voor de koopmarkt, als de huurmarkt, inclusief de woningcorporaties.

In hoofdstuk 4 onderzoekt de CSED langs welke wegen de hervormingen in de transitieperiode het best tot stand kunnen komen en zal aandacht worden besteed aan de door het CPB berekende effecten van de voorstellen.

2 Woningmarktbeleid tussen marktfalen en overheidsfalen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de Nederlandse woningmarkt en de rol van de overheid daarbij in het licht van een lange traditie van overheidsinterventie. De beschikbaarheid van voldoende woningen van goede kwaliteit tegen betaalbare woonkosten is kortweg het doel van overheidsbemoeyenis op de woningmarkt.

Startpunt van dit hoofdstuk is een korte beschrijving van de situatie op de woningmarkt (paragraaf 2.2), gevolgd door een schets van de belangrijkste knelpunten die de woningmarkt op dit moment kent (paragraaf 2.3). Tegen deze achtergrond gaat paragraaf 2.4 in op de redenen van overheidsingrijpen. De slotparagraaf (paragraaf 2.5) bevat de belangrijkste conclusies.

2.2 Situatie op de woningmarkt

Een lange traditie van overheidsingrijpen

De Woningwet van 1901 wordt wel gezien als startpunt van het nationale volkshuisvestingsbeleid¹. Vooral sinds 1940 is een complex beleidsbouwwerk met een uitgebreid instrumentarium tot stand gekomen dat aangrijpt bij de woningbouwproductie (en daarmee het woningaanbod), de woningvraag, de doorstroming, en de financiering en de betaalbaarheid van woondiensten (zie kader).

Kernelementen van het Nederlandse woningmarktbeleid

Samengevat zijn de kernelementen aan de aanbodkant:

- *Overheidsbemoeyenis bij de woningbouwproductie.* Het ministerie van VROM maakt afspraken met stedelijke regio's over aantallen te bouwen woningen. Voor de periode 2005-2010 was hiervoor een budget van 650 miljoen euro beschikbaar op basis van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS).

¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving: Van der Schaar, J. (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft.

- *Woningcorporaties.* Woningcorporaties zijn eigenaar van 2,4 miljoen wooneenheden en zijn jaarlijks verantwoordelijk voor grofweg 40 procent van de woningnieuwbouw. Instellingen die op grond van de Woningwet tot het stelsel van woningcorporaties zijn toegelaten hebben een privaat karakter. Zij hebben daarnaast een bijzondere wettelijke status en een takenpakket dat is omschreven in het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh). Vermogens van corporaties zijn in juridische zin privaat eigendom, maar er is wel een bestemmingsplicht: het vermogen moet uitsluitend ten behoeve van de volkshuisvesting worden ingezet, dat wil zeggen om de publieke taken uit de Bbsh te vervullen.
- *Ruimtelijkeorderings- en milieubeleid.* Voor de woningnieuwbouw zijn vooral bestemmingsplannen van belang. Langdurige juridische procedures en – in toenemende mate – grondbezit van projectontwikkelaars of bouwbedrijven bepalen meer en meer het ruimtelijke beleid. Dit resulteert in de praktijk veelal tot lange doorlooptijden van nieuwbouwplannen.
- *Grondbeleid* dat gemeenten instrumenten geeft voor een actief of faciliterend beleid: Grondexploitatiewet, Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en Onteigeningswet. Door de toename van private grondposities is het grondeigendom versnipperd geraakt waardoor de besluitvorming zeer complex is geworden.
- *Minimumkwaliteitseisen.* In het Bouwbesluit staan de minimum technische bouwvoorschriften voor woningen. Deze voorschriften hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.
- *Stedelijke vernieuwing.* Op basis van de Wet Stedelijke Vernieuwing kan het Rijk gemeenten via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) een investeringsbudget voor stedelijke vernieuwing verstrekken voor de uitvoering van een door de gemeenteraad goedgekeurd ontwikkelingsprogramma. Voor de aanpak van grootstedelijke problemen zijn aanvullende maatregelen mogelijk krachtens de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Met het zogenoemde krachtwijkenbeleid concentreert het kabinet financiële steun op 40 stedelijke aandachtswijken. De woningcorporaties investeren eigen middelen in deze wijken en krijgen steun van collega-corporaties via een heffing ('bijzondere projectsteun') door het Centraal Fonds Volkshuisvesting ('Vogelaarheffing'). Deze steun wordt door de Europese Commissie goedgekeurd geacht.

Aan de vraagkant:

- *Huurregulering* door een huurbeleid dat zowel voor verhuurders als voor de huurders regels bevat. Deze betreffen onder meer de huurbescherming en het huurprijsbeleid. Van de totale huurwoningvoorraad wordt circa 94% van de huren gereguleerd.

- Een systeem van *woonruimteverdeling* met de Huisvestingswet en de Leegstandwet als wettelijke grondslag. Door specifieke voorwaarden (toelatingseisen, urgentiecriteria, volgorderegels, passendheidscriteria) is het aanbod van vooral de sociale huurwoningen aan regels voor woningtoewijzing gebonden.
- *Vraagsubsidie voor huurders* in de vorm van de huurtoeslag aan huurders met een laag inkomen en een relatief hoge huur. De toeslag is afhankelijk van de hoogte van het (huishoud)inkomen, het (huishoud)vermogen, de huurprijs, en de situatie van het huishouden (huishoudensgrootte en leeftijd hoofd).
- *Vraagsubsidies aan eigenaar-bewoners* met een hypotheek via het fiscaal regime: hypotheekrenteaftrek met bijtelling van een relatief laag eigenwoningforfait; de kapitaalverzekering eigen woning wordt niet belast. Verder voorziet de Wet bevordering eigenwoningbezit in een tijdelijke koopsubsidie voor mensen met een relatief laag inkomen. Daarnaast bieden gemeenten startersleningen aan.
- Bij de aankoop van een woning kan de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen onder bepaalde voorwaarden een *Nationale Hypotheek Garantie (NHG)* verstrekken. Het maximale hypotheekbedrag voor nieuwe koopwoningen bedraagt vanaf 1 juli 2009 tijdelijk €350.000. Het Waarborgfonds staat garant voor de terugbetaling van het hypotheekbedrag aan de geldverstrekker en kent een achtervangfunctie van het Rijk. De hieruit voortvloeiende rentekorting kan oplopen tot 0,6 procentpunt.
- *Overdrachtsbelasting*. De overdrachtsbelasting wordt geheven bij de overdracht van een onroerende zaak en bedraagt 6 procent van de koopsom. Bij de aankoop van een nieuwbouwwoning wordt geen overdrachtsbelasting geheven, maar btw (19%).

In de loop der jaren is een veelheid aan instrumenten tot stand gekomen die alle op zichzelf genomen waarschijnlijk nuttig waren, maar door de vaak partiële gerichtheid in hun uitwerking hebben geleid tot een inconsistent, ingewikkeld en ineffectief geheel. Bovendien is er sprake van een stapeling van beleid. Nieuwe instrumenten zijn vaak ingezet in reactie op tekortschietend overheidsbeleid, niet of onvoldoende inspeland op de werkelijke onderliggende oorzaken. Overheidsfalen leidt dan tot nieuw overheidsbeleid zonder dat de oorzaken van dat overheidsfalen zijn weggenomen². Een voorbeeld is de subsidiëring van huizenkopers zonder dat voldoende aanbod van koopwoningen kan worden gerealiseerd. Subsidiëring resul-

2 Zie verder: Baarsma, B. [et al.] (2007) Methodiek doorlichting VROM-beleid, SEO-rapport, Amsterdam.

teert dan niet zozeer in een passend woningaanbod, maar vooral in een opwaartse druk op de huizenprijzen.

Woningvoorraad

De Nederlandse woningvoorraad is in de periode 1990-2008 gegroeid van 5,8 miljoen naar ruim 7 miljoen woningen³. Door een combinatie van nieuwbouw (gemiddeld rond de 80.000 per jaar) en sloop is het aandeel van vooroorlogse woningen gedaald.

De nieuwbouwmarkt blijkt zeer conjunctuurgevoelig en daarmee volatiel. Zo starten commerciële partijen veelal pas met de bouw als 70 procent van de koopwoningen verkocht is⁴. De financiële crisis van 2008 heeft zich vertaald in een ongekend scherpe terugval in de orderportefeuilles van bouwbedrijven: in de woningbouw lag de orderportefeuille in februari 2009 30 procent lager dan een jaar daarvoor⁵.

De gemiddelde kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad is internationaal gezien technisch goed op orde. Zowel kwalitatief als kwantitatief zijn er echter tekorten. Internationaal vergelijkend onderzoek laat eveneens zien dat de Nederlandse woningmarkt verhoudingsgewijs sterk gereguleerd is⁶. De sociale huursector is opvallend veel groter dan in de andere landen (zie voor een uitgebreidere internationale vergelijking bijlage B). In Nederland is deze sector vrijwel geheel in handen van de woningcorporaties.

Door de sterke groei van het aantal koopwoningen in de afgelopen decennia is het aandeel eigenaar-bewoners in ons land toegegroeid naar de Europese middengroep. In 1970 werd iets meer dan een derde van het aantal Nederlandse woningen bewoond door de eigenaar; inmiddels is het aandeel opgelopen tot ruim de helft.

Het overgrote deel van de huursector (94%) behoort tot het gereguleerde gebied en valt daarmee onder het huurbeleid. De woningcorporaties (toegelaten instellingen) zijn in deze sector verreweg de grootste verhuurders. Het overige deel – ruim 200.000 woningen – behoort tot de geliberaliseerde huursector⁷. Huurliberalisatie is sinds 1 juli 1989 mogelijk voor (destijds) nieuwe huurwoningen en vanaf 1994 voor bestaande huurwoningen. Een flink deel van de commerciële verhuurders is

3 CBS (2008) *De Nederlandse economie 2007*, Den Haag, p. 85.

4 Hoek, T.H. van [et al.] (2008) *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen: Regionale ontwikkeling en beleid na 2009* (EIB-studie), p. 35.

5 EIB (2009) *EIB-raming april 2009*, Amsterdam.

6 VROM-raad (2007) *Advies Tijd voor keuzes*, Den Haag, p. 70. Zie ook: Angel, S. (2000) *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford.

7 Per 1 juli 2009 is de huurliberalisatiegrens € 648 per maand.

in het gereguleerde gebied van de huurmarkt actief. Omgekeerd bezitten woningcorporaties veel woningen die (in potentie) tot het geliberaliseerde gebied behoren: op basis van het aantal WWS-punten⁸ zou ruim een derde van de corporatiewoningen (840.000 woningen) boven de huidige liberalisatiegrens liggen⁹. De feitelijke situatie, uitgaande van de actuele huren, leert dat zo'n 3 procent van de corporatieve huurwoningen momenteel geliberaliseerd is.

De commerciële huursector heeft een divers karakter. De woningen van institutionele beleggers (verzekeraars, pensioenfondsen) hebben gemiddeld de hoogste kwaliteit en zijn gemiddeld dan ook het duurst. De commerciële verhuurbedrijven nemen een tussenpositie in. De huren van corporatiewoningen liggen gemiddeld zo'n 30 procent onder de maximaal redelijke huur volgens het WWS-stelsel. De afstand tussen de maximale huur en de feitelijke huur is bij institutionele beleggers gemiddeld minder groot, maar wel groter dan bij andere commerciële verhuurders, zie tabel in bijlage D.

Sterk stijgende woningvraag

De woningvraag is sterk toegenomen. Dit is deels het gevolg van autonome ontwikkelingen: het groeiende aantal huishoudens (mede door immigratie), een stijging van het aantal tweeverdieners en de toenemende welvaartsgroei.

Voor de *koopmarkt* speelt daarnaast dat de financiële armslag van kopers is toegenomen. Een aantal factoren heeft hierbij een rol gespeeld: de dalende hypotheekrente, financiële innovaties (waaronder aflossingsvrije hypotheeken en de Kapitaalverzekering Eigen Woning waardoor de hypotheekrenteaftrek maximaal kan worden benut) en een aanzienlijke vergroting van de leencapaciteit van potentiële kopers sinds hypotheekverstrekkers bij de bepaling van het maximale leenbedrag ook rekening houden met het tweede huishoudinkomen.

In de *huursector* zorgen verschillende institutionele factoren voor een relatief grote vraag naar woningen. Kortweg zijn er drie vormen van vraagstimulering: huurregulering houdt via een gemaximeerde jaarlijkse huurstijging de huren laag, woning-

8 Het woningwaarderingstelsel is een instrument dat de kwaliteit van de woning in punten waardeert. Het woningwaarderingstelsel kent bij elk puntentotaal een maximale huurprijsgrens, die aangeeft of de huurprijs in een redelijke verhouding staat tot de kwaliteit van een woning. De waardering vindt in beginsel plaats bij het ingaan van de huurovereenkomst. Het gaat hierbij om zaken als de oppervlakte en de woonvorm, maar ook om warmte-isolatie, type verwarming, keuken (lengte aanrecht!) en sanitaire voorzieningen. Een goede woonomgeving (aanwezigheid van voorzieningen, bereikbaarheid) levert eveneens punten op. Hinderlijke situaties (geluidsoverlast, vervallen buurt, stankoverlast) leiden daarentegen tot puntenaftrek. De regio, het type locatie en de populariteit van de wijk van de woning telt slechts in beperkte mate of helemaal niet mee, afhankelijk van de wijze waarop punten voor de woonomgeving worden toegekend.

9 Blokland, F. (2009) Wat zijn sociale en wat zijn commerciële huurwoningen?, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nummer 1 2009, pp. 18-21.

corporaties en particuliere verhuurders blijven met hun jaarlijkse huurverhogingen vaak onder de toegestane maximumhuurstijging en de huurtoeslag biedt op huishoudensniveau voor de lagere inkomensgroepen specifieke inkomensondersteuning. Bovendien wordt het huurniveau in hoge drukregio's beperkt doordat het WWS zeer beperkt rekening houdt met lokale omstandigheden. Door de relatief geringe jaarlijkse huurverhogingen liggen de woninghuren op dit moment gemiddeld vermoedelijk ruim onder de marktconforme huren¹⁰. De huurregulering beperkt de regionale prijsverschillen op de woningmarkt. De rijksoverheid heeft in sommige opzichten baat bij lage huren, omdat deze een mitigerende werking hebben op het beroep op de huurtoeslag.

2.3 Knelpunten op de woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt functioneert niet goed, met voor iedereen herkenbare knelpunten als gevolg. De top vijf van door burgers als meest pregnant ervaren problemen luidde in 2008 als volgt¹¹:

- Het is moeilijk voor de eerste keer een woning te kopen (73%).
- In te veel buurten stapelen sociale problemen zich op (68%).
- Er zijn lange wachtlijsten voor huurwoningen (65%).
- In veel buurten laat de kwaliteit van de woonomgeving en de leefbaarheid te wensen over (59%).
- De woonlasten zijn hoog (55%).

Ook uit de literatuur over de Nederlandse woningmarkt komen diverse knelpunten naar voren. Bij ongewijzigd beleid dreigen deze verder toe te nemen bij een steeds kostbaarder woningmarktbeleid¹². Daarbij is wel sprake van grote regionale verschillen die samenhangen met de mate van gespannenheid op de woningmarkt. Dit betekent dat de knelpunten regionaal uiteenlopen, zowel in kwantiteit (te weinig woningen), in kwaliteit (onvoldoende diversiteit) als in financiële zin (toenemende

10 Volgens het CPB bedraagt het verschil in de huursector circa 50 procent, corresponderend met een bedrag van 14,5 miljard euro. Zie: Romijn, G. en P. Besseling (2008) Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt. Conijn meent echter dat de door het CPB berekende markthuur is vertekend. Het CPB hanteert hogere vereiste rendementsveronderstellingen van de verhuurders dan Conijn. Met lagere rendementsvereisten in de huursector zouden de markthuren lager uitkomen dan Romijn en Besseling aangeven. Zie: Conijn, J. (2008) Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg, in: Don, F.J.H. [red.] *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008, Amsterdam, pp. 145-177. Zie voor verdergaande kritiek: Priemus, H. (2008) CPB presenteert virtuele woningmarkt, ESB, pp. 694-695. Boelhouwer, P. (2008) Het paard achter de wagen spannen, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, pp.10-12.

11 In opdracht van het ministerie van WWI worden regelmatig de opvattingen van burgers over knelpunten op de woningmarkt geïnventariseerd.

12 Zie bijvoorbeeld: Hoek, T.H. van [et al.] (2008) *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen: Regionale ontwikkeling en beleid na 2009* (EIB-studie).

kosten). In de 'drukregio's' (Utrecht, Amsterdam, Leiden) doen de drie knelpunten zich gelijktijdig voor; in de krimpregio's (Noord- en Oost-Groningen, Zeeland en Zuid-Limburg) zijn vooral transformatieprocessen nodig die met hoge kosten gepaard kunnen gaan.

2.3.1 Stijgende huizenprijzen

Ondanks de groei van de woningvoorraad in de afgelopen jaren bleef het woningaanbod in Nederland ver achter bij de vraag. Forse prijsstijgingen waren hiervan het gevolg.

De waarde van het eigenwoningbezit is tussen 1980 en 2007 in reële termen vervierdubbeld van 301 miljard euro tot 1239 miljard euro¹³. Onder invloed van de kredietcrisis en de economische terugval heeft in het derde kwartaal van 2008 een omslag plaatsgevonden. In augustus 2008 bereikten de prijzen van bestaande koopwoningen met een prijsindexwaarde van 113,5 (2005=100) hun top¹⁴. In november 2009 was de prijsindex teruggelopen tot 106,6. Vooral de duurder marktsegmenten zijn daarbij getroffen.

De schaarste heeft ook via oplopende grondprijzen geleid tot stijgende huizenprijzen. De bestemming bepaalt namelijk de grondwaarde; een woonbestemming leidt tot een veel hogere grondwaarde dan een agrarische bestemming. Hoe hoger de woningprijs, des te hoger is de residuele grondwaarde. Als aandeel van de stichtingskosten van een nieuwbouwwoning namen de grondprijzen toe van 17 procent in 1997 tot 27 procent in 2007¹⁵. De verschillen met een eveneens dichtbevolkt land als België zijn opmerkelijk. Zo kostte in 2005 een vierkante meter woningbouwgrond in Antwerpen iets meer dan 100 euro, ruimschoots onder het niveau van Friesland (ruim 150 euro), de goedkoopste Nederlandse provincie¹⁶. De gemiddelde grondprijs van het Brussels Gewest bedroeg circa 220 euro per vierkante meter tegen 450 à 520 euro in de Randstedelijke provincies.

Het kostenverhogende effect van het huidige grondbeleid is een punt van zorg, niet alleen vanwege het opwaartse prijseffect waardoor nieuwbouwprojecten worden afgeblazen, maar ook omdat hoge grondprijzen er vaak toe leiden dat goedkoper wordt gebouwd. Dit gaat dan ten koste van de kwaliteit, zowel van de nieuw te bouwen woningen als van de directe woon- en leefomgeving.

13 Van Ewijk, C. en H. ter Rele (2008) Macro-economische verkenning van de huizenmarkt, in: Don, F.J.H. [red.] (2008) *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam, pp. 179-212.

14 CBS-statline: Bestaande koopwoningen, prijsindex, ontwikkelingen, type woningen en regio.

15 DNB (2008) Het achterblijvende woningaanbod in Nederland, *Kwartalbericht*, maart 2008, pp. 52-55.

16 Eichholz, P. en T. Lindenthal (2008) Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief, in: Don, F.J.H. [red.] *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008, Amsterdam, pp. 79-100.

Een sterk bepalende factor voor de kosten- en prijsontwikkeling is de geringe reactie van het woningaanbod op de vraagontwikkelingen en daaruit volgende prijsprikkels. Een prijsstijging van 1 procent resulteert in Nederland nauwelijks in een extra woningaanbod¹⁷. De schattingen van de Nederlandse prijsaanbodelasticiteit lopen tussen onderzoeken nogal uiteen. Het CPB hanteert een aanbodelasticiteit van 0,65%¹⁸. DNB komt uit op een lagere schatting van 0,32%¹⁹. Uit een internationale vergelijking van DNB bleek dat de Nederlandse prijsaanbodelasticiteit ook in internationaal perspectief gering is²⁰. Van een veel grotere gevoeligheid is sprake in de Verenigde Staten (1,29 %), Denemarken (1,55%) en Duitsland (2,59%).

Door aanpassingen in het ruimtelijk en grondbeleid moet het volgens de CSED mogelijk zijn om op termijn de aanbodelasticiteit iets te verhogen. Een grotere prijsaanbodelasticiteit betekent uiteraard ook dat in tijden van dalende vraag naar woningen – onder overigens gelijkblijvende omstandigheden – er minder woning-nieuwbouw plaatsvindt.

2.3.2 Wachttijden in de huursector

Als uitvloeisel van woningtekorten en de huurprijsregulering zijn er in grote delen van het land lange wachttijden in de huursector. Dit geldt vooral voor het goedkoopste segment, en dan met name voor eengezinswoningen. Het is onduidelijk in hoeverre het hierbij gaat om huishoudens met een voorzorgmotief. In vergelijking met 2002 is de huurmarkt in alle overige segmenten verruimd. In het duurste segment (boven de liberalisatiegrens) is de vraag naar huurwoningen zo sterk teruggelopen dat hierin in theorie volledig uit de bestaande voorraad kan worden voorzien²¹. In dit segment was het kopen van een woning voor de kredietcrisis populair. Lange inschrijftijden zijn er vooral in de populaire Randstedelijke centra. Zo bedroeg de inschrijfduur voor woningzoekende starters in Amsterdam in 2006 gemiddeld 6,1 jaar²². Per vrijgekomen Amsterdamse corporatiewoning reageerden in datzelfde jaar maar liefst 110 geïnteresseerden. Maar ook binnen Amsterdam zijn de verschillen groot. Voor een huurwoning in het Centrum meldden zich gemiddeld 183 kandidaten tegen 65 kandidaten voor een woning in Amsterdam-Zuidoost.

17 De prijsaanbodelasticiteit kan verschillen tussen regio's, tussen de huur- en koopsector en tussen opgaande en neergaande woningmarkten. Zie: VROM-raad (2007) *Tijd voor keuzes*, Den Haag, pp. 78-80.

18 Ewijk, C. van et al. (2006) *Economische Effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (CPB-studie) en Koning, M. et al. (2006) *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (CPB-studie).

19 DNB (2009) *Effectiviteit vraagstimulering ter bevordering eigen woningbezit*. Interne notitie.

20 Swank, J. et al. (2002) *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*. MEB-series, DNB.

21 Buys, A. et al. (2007) *Wonen op een rijtje. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006*.

22 WoningNet; zie: www.afwc.nl/wonen_in_amsterdam/woonruimte.html.

2.3.3 Scheefwonen en gebrekkige doorstroming

De ‘goedkope scheefheid’ in de huursector heeft betrekking op huurders die profiteren van de lage gereguleerde huren, terwijl hun inkomen het betalen van een hogere huur mogelijk maakt²³. Deze vorm van goedkoop scheefwonen beperkt de mobiliteit²⁴. Er zijn verschillende schattingen van het aantal ‘goedkope scheefwoners’. In 2006 bedroeg het aantal goedkope scheefwoners volgens RIGO Research en Advies 720.000 huishoudens²⁵. Goedkope scheefheid concentreert zich vooral in de regio’s Groot Amsterdam en Groot-Rijnmond²⁶. In Groot-Amsterdam zijn bijvoorbeeld enerzijds weinig koopwoningen beschikbaar en zijn anderzijds de financiële voordelen voor huurders door de huurprijsregulering groot.

Uit CPB-onderzoek komt naar voren dat maar de helft van de reguleringsvoordelen en subjectsubsidiëring van de Nederlandse huurwoningmarkt bij de doelgroep – de huurders met lage inkomens – terecht komt²⁷. Goedkope huurwoningen worden deels door huishoudens met een relatief hoog inkomen bewoond, huishoudens met een laag inkomen vinden geen betaalbare huurwoning en starters zijn vaak jarenlang ingeschreven bij een woningcorporatie. Ook stromen weinig huurders door naar duurdere huurwoningen boven de liberaliseringsgrens (€ 648 per maand in 2009) en koopwoningen. Daar staat tegenover dat er ook in wijken met een hoog aandeel sociale huurwoningen sprake is van een relatief gemengde bevolking qua inkomen.

Stijgende huizenprijzen, wachttijden in de huursector, scheefwonen en gebrekkige doorstroming onderstrepen het belang van het eerste uitgangspunt van de CSED: *meer marktconformiteit op het terrein van wonen.*

2.3.4 Kloof tussen de huur- en de koopsector

Als gevolg van de grote koopprijsstijgingen in de afgelopen jaren hebben de huiseigenaren op de koopwoningmarkt veel overwaarde in hun woning opgebouwd, die ze kunnen inzetten voor de financiering van hun volgende woning. Door schaarste in combinatie met gunstige (fiscale) financieringsmogelijkheden worden de huizenprijzen opgedreven en dit maakt het voor koopstarters (de outsiders) moeilijker

23 Gaat het bij ‘goedkope scheefheid’ om huurders met relatief hoge inkomens die wonen in relatief goedkope huurwoningen, bij ‘dure scheefheid’ is er sprake van het omgekeerde: huurders met relatief lage inkomens die in relatief dure huurwoningen wonen.

24 Hoek, T.H. van (2009) *Hervorming van de woningmarkt*, EIB, Amsterdam.

25 Buys, A., S. Kromhout (2007), *Middeninkomensgroepen op de woningmarkt* (RIGO-studie). In deze studie is iedereen die niet tot de zogenaamde ‘primaire doelgroep’ behoort maar wel in een goedkope huurwoning woont een goedkoop scheefwoner. ABF Research komt in een nog te publiceren rapport op een lager aantal uit, als gevolg van een andere definitie.

26 Renes, G. en M. Jókovi (2008) *Doorstroming op de woningmarkt: van huur naar koop*. (PBL-studie)

27 Romijn, G., P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*.

om een huis te kopen. Een koopstarter heeft een huishoudinkomen van anderhalf tot twee keer modaal nodig om een gemiddelde koopwoning te kunnen kopen²⁸. In regio's met een gespannen woningmarkt zoals de Randstad is de kloof tussen de ongereguleerde, opgestuwde koopprijzen enerzijds en de grotendeels gereguleerde (en daardoor kunstmatig lage) huurprijzen anderzijds voor veel huishoudens nauwelijks nog te overbruggen. Het gevolg is een gebrekkige doorstroming van de huur naar de koopsector en omgekeerd als gevolg. Ook de hoge transactiekosten (6 procent overdrachtsbelasting, notaris- en makelaarskosten, kosten financieel advies) dragen hiertoe bij.

De kloof wordt verdiept door de fiscale subsidiëring op de koopmarkt. De huurregulering vergroot de vraag naar gereguleerde huurwoningen en vermindert het aanbod hiervan in de huursector. Handhaving van het fiscaal regime leidt bovendien tot een *missing market* door de blijvende marginalisering van de commerciële huursector. Huren is voor hoge inkomensgroepen onder het huidige beleid relatief onaantrekkelijk ten opzichte van kopen.

Regionale verschillen in de doorstroming van huur- naar koopwoningen worden vooral bepaald door uiteenlopende woningmarktkenmerken: het aandeel koopwoningen in de voorraad, de nieuwbouw van koopwoningen, de omzetting van huur- in koopwoningen (zie kader) en de relatieve prijsverhouding tussen huur- en koopwoningen²⁹.

De bestaande kloof tussen de huur- en de koopsector onderstreept het belang van het derde uitgangspunt van de CSED: *neutraliteit tussen huren en kopen*.

2.3.5 Toenemende woonlasten

De afgelopen jaren zijn de totale woonuitgaven voor zowel huurders als kopers flink gestegen (tabel 2.1).

28 Renes, G. et al. (2006) Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid. (RPB-studie).

29 Renes, G. en M. Jókóvi (2008) Doorstroming op de woningmarkt: van huur naar koop. (PBL-studie).

Tabel 2.1 Gemiddelde maandelijkse woonuitgaven huur- en koopsector, 2002, 2006 en 2009

	Huursector			Koopsector		
	2002 (euro's)	2006 (euro's)	2009 (euro's)	2002 (euro's)	2006 (euro's)	2009 (euro's)
Basishuur	365	410	440			
Bruto woonuitgaven (koop)				548	600	690
Netto-vaste woonuitgaven	326	360	390	397	430	490
Netto-huurquote	21,6%	24%	23%	15,1%	16%	16%
Netto-koopquote						
Bijkomende woonuitgaven	129	180	210	181	240	310
Totale woonuitgaven	452	540	600	578	670	810
Besteedbaar jaarinkomen	21.100	20.570	23.200	36.700	36.800	43.300
Netto-woonquote	30,4%	36%	37%	21,6%	25%	26%

Bron: CBS (2010) *Het wonen overwogen: De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*, Den Haag, p. 50 en Haffner, M. [et al.] (2008) *Woonuitgaven 2002-2006 in beeld* (OTB-studie), pp. 21 en 24.

Zo stegen de totale gemiddelde woonuitgaven voor alle *huurders* in de periode 2002-2009 met 33 procent. De gemiddelde netto-woonquote (inclusief het totaal van gas, elektriciteit, water en lokale lasten) liep voor huurders daardoor op van 30 naar 37 procent. Deze stijging was voor ruim de helft toe te schrijven aan de bijkomende woonuitgaven, in het bijzonder de hogere gas- en elektriciteitsprijzen. In 2006 besteedde de gemiddelde huurder 35 procent van zijn totale woonuitgaven aan de bijkomende woonuitgaven; in 2002 was dat nog 28 procent. De tabel vermeldt niet dat voor de doelgroep van het beleid – de huurders die in aanmerking komen voor een huurtoeslag – de netto-woonquote gemiddeld meestal nog veel hoger lag. Deze categorie merkt de stijging van de energieprijzen het sterkst³⁰.

De tabel laat zien dat huurders een groter deel van hun inkomen besteden aan huur (23%) dan eigenaar-bewoners aan hun hypotheek (16%). Dit komt voor een belangrijk deel door het verschil in gemiddeld inkomen tussen huurders en eigenaar-bewoners.

2.3.6 Nadelen van de huidige fiscale behandeling koopwoningen

Door het huidige fiscaal regime leveren in feite alle belastingbetalers in Nederland een bijdrage aan de opstuwung van huizenprijzen in Nederland. De hypotheekren-

30 In 2008 gaven de huishouders in het laagste inkomenskwartiel gemiddeld 7 procent van het besteedbare huishoudinkomen uit aan verwarming en verlichting. Zie: CBS (2009) Woon- en energielasten drukken het zwaarst op laagste inkomens, *Webmagazine*, 15 juli.

teaftrek zorgt er immers voor dat een eigenaar-bewoner goedkoop – en daardoor meer – kan lenen. Door de lage prijselasticiteit van het aanbod resulteert dat slechts in beperkte mate in een groter woningaanbod; nog hogere huizenprijzen zijn het gevolg.

Het fiscaal regime voor de eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning in Nederland wijkt af van de Europese buurlanden. Nederland kent – anders dan in de buurlanden – een (weliswaar relatief laag) eigenwoningforfait (EWF). Het EWF is een bedrag dat de eigenaar-bewoner in box I (werk en woning) bij zijn inkomen moet optellen. Op die manier kent de fiscus een waarde toe aan het woongenot dat de eigenaar van een huis beleeft (inkomen in natura). Het EWF wordt door de fiscus berekend aan de hand van de waarde van het huis (WOZ-waarde: Wet Waardering Onroerende Zaken). Voor woningen met een WOZ-waarde vanaf 75.000 euro bedraagt het EWF 0,55 procent van de WOZ-waarde; voor een lagere WOZ-waarde gelden lagere percentages.

Daarnaast is er in Nederland, anders dan in andere Europese landen, sprake van een vrijwel ongelimiteerde aftrek van de feitelijk betaalde hypotheekrente (HRA) tegen Box 1-tarieven. Voor 65-minners is dat – progressief oplopend met de hypotheekbedragen – 33,45, 41,95, 42 of 52 procent; voor 65-plussers is dat in 2010 15,55, 24,05 of 42, 52 procent. Dit betekent dat eigenaar-bewoners met hoge inkomens het grootste fiscale voordeel hebben.

Enkele recente aanpassingen zijn:

- Beperking van de HRA tot maximaal 30 jaar.
- Beperking van de HRA tot één woning (hoofdverblijf).
- Introductie van de bijleenregeling: de overwaarde van de eigen woning moet worden geïnvesteerd in de eventuele nieuwe woning. Overwaarde is dus niet langer aftrekbaar.
- Introductie van de Wet-Hillen: als het saldo van het EWF en de HRA positief is, is hierover geen inkomstenbelasting verschuldigd.
- Vervallen maximum EWF. Tot en met 2008 kende het eigenwoningforfait een maximum van € 9.300.

Per 1 januari 2010 is nog een belangrijke aanpassing ingevoerd. In de periode 2010-2016 wordt het EWF over de woningwaarde boven 1 miljoen euro (1.010.000) geleidelijk in zeven gelijke stappen verhoogd van 0,55% naar 2,35%. Voor hoge inkomens komt de bijtelling over de woningwaarde boven 1 miljoen euro na de overgangsfase op het niveau van box 3 (sparen en beleggen): 52% (hoogste belasting-schijf) * 2,35% = 1,2% (vermogensrendementsheffing van 30 procent over verondersteld rendement van 4 procent).

Door de eigen woning in de huidige systematiek fiscaal gescheiden te behandelen van spaartegoeden en beleggingsportefeuilles is de prikkel tot belastingarbitrage groot.

In euro's uitgedrukt neemt het fiscale voordeel van eigenaar-bewoners toe met het inkomen. Bij een hoger inkomen wonen huishoudens veelal in duurdere woningen met een hogere hypotheek; het aftrekbare hypotheekrentebedrag is groter en kan tegen een hoger marginaal tarief worden afgetrokken.

Het huidige fiscaal systeem leidt tot een blijvende opstuwung van de woonconsumptie. Huishoudens worden door de subsidie gestimuleerd om meer aan wonen uit te geven dan zonder subsidie het geval is. Consumenten kunnen hierdoor minder uitgeven aan andere goederen en diensten. Daarnaast zijn er negatieve effecten op het arbeidsaanbod en het functioneren van de arbeidsmarkt. Er is daardoor sprake van welvaartsverlies (zie verder paragraaf 3.6)³¹.

2.3.7 Hoge hypotheekschuld

De institutionele setting heeft een grote invloed op de omvang van de hypotheekschuld. In Nederland is de uitstaande hypotheekschuld ongeveer gelijk aan het bruto binnenlands product. Dat is een uitzonderlijke situatie zo blijkt uit Europees vergelijkend onderzoek over het jaar 2007³². Binnen de EU komen alleen Denemarken (93% bbp) en het Verenigd Koninkrijk (86% bbp) hierbij in de buurt. Per inwoner had Nederland in 2007 gemiddeld ruim 34.000 euro aan hypotheekschuld uitstaan; alleen in Denemarken was de hypotheekschuld groter: gemiddeld bijna 39.000 euro per inwoner.

Ondanks de hoge hypotheekschuld – bijna 600 miljard euro eind 2008 – is de gemiddelde vermogenspositie van Nederlanders goed te noemen³³. Het netto nationale vermogen (dus na aftrek van de hypotheekschuld) bedroeg in 2008 circa 1500 miljard euro. Hoewel Nederlanders relatief weinig hypotheekschuld aflossen, bouwen ze gemiddeld toch een fors vermogen op. Naast de eigen woning en de pensioenvoorziening bestaat dit uit effecten en een flink spaarsaldo; Nederlanders lenen nauwelijks voor consumptief gebruik.

Starters met een tophypotheek vormen een risicogroep, vooral als zij voor een aflossingsvrije hypotheek en/of variabele rente kiezen. Zij hebben geen overwaarde en

31 Volgens Besseling, P. [et.al.] (2008) bedraagt het welvaartsverlies voor eigenaar-bewoners - afhankelijk van de aanbodelasticiteit - in de huidige situatie totaal 1,0 tot 1,5 miljard euro per jaar. Een belangrijk deel hiervan is het gevolg van de versturende werking van de overdrachtsbelasting.

32 EMF (2008) *Annual Report: Activities 2008*, p. 31.

33 De Jong-Tennekes, M. (2009) *Kwartaalbericht Woningmarkt*, Rabobank, mei 2009, p. 11.

meestal een beperkt vermogen. Het huidige fiscale stelsel stimuleert starters op de (koop)markt om hoge hypotheekschulden aan te gaan. In 2009 had 15 procent van de bewoner-eigenaren een lening hoger dan de waarde van het huis³⁴. Het is onverstandig mensen te stimuleren om de koopmarkt te betreden als ze de daarmee gepaard gaande risico's onvoldoende kunnen opvangen.

2.3.8 Beslag van publieke woonuitgaven op overheidsbudget

Het volkshuisvestingsbeleid legt een beslag op de overheidsfinanciën. Met de inkomensafhankelijke huurtoeslag is momenteel jaarlijks een totaalbedrag van circa 2,4 miljard euro gemoeid. Daarnaast resulteert de fiscale behandeling van de eigen woning volgens het CPB per saldo in 14¼ miljard euro aan gedeerde belastinginkomsten³⁵. Bij een oplopende rentestand kan dit bedrag snel stijgen; omgekeerd werkt een lage rentestand positief uit op de overheidsfinanciën.

Zonder aanpassingen leidt het huidige fiscaal regime voor de eigen woning tot een sterk oplopend beslag op de schatkist. Dat komt allereerst doordat het aandeel koopwoningen bij ongewijzigd beleid naar verwachting nog verder zal toenemen³⁶. Doordat dan nog meer mensen gebruik zullen maken van de hypotheekrenteaftrek, leidt dit tot een verdergaande derving van belastinginkomsten, zeker in situaties met hogere huizenprijzen en hypotheekrente. Bovendien gaat het beslag op de overheidsfinanciën gepaard met onzekerheid, omdat deze afhankelijk is van hypotheekrente en huizenprijzen. Het oplopend budgettaire beslag is zeer ongewenst, zeker in de context van de vergrijzing en van het oplopende begrotingstekort als gevolg van de crisis.

Er zijn ook overheidsinkomsten. De belangrijkste is de overdrachtsbelasting van 6 procent van de woningwaarde. Deze belasting levert volgens het CPB 3 miljard euro op en maakt een substantieel deel uit van de transactiekosten van een verhuizing.

De nadelen van de huidige fiscale behandeling koopwoningen, de hoge hypotheekschuld en het beslag van de publieke woonuitgaven op het overheidsbudget onderstrepen het belang van het tweede uitgangspunt van de CSED: *beperking financiële risico's voor huishoudens en overheid*.

34 CBS (2010) *Het wonen overwogen: De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*, p.59.

35 Dit bestaat uit de aftrek van hypotheekrente (11¼ miljard euro), de vrijstelling in box 3 (7½ miljard euro) minus het eigenwoningforfait (2 miljard euro) en de overdrachtsbelasting (3 miljard euro). Bron: Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB).

36 Volgens de scenario's in eerder aangehaalde studie *Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040* van de planbureaus neemt zonder aanpassing van de hypotheekrenteaftrek het aandeel koopwoningen toe in de komende 40 jaar toe tot - afhankelijk van het scenario - 67 tot 74 procent. Nu bedraagt dit aandeel nog 55 procent.

2.3.9 Segregatie en probleemwijken

Met de komst van grote aantallen immigranten vanaf de jaren zestig is er in toenemende mate sprake van een concentratie van allochtonen, naast autochtone Nederlanders met een laag inkomen, in wijken met veel goedkope huurwoningen. Aanvankelijk waren dat de vooroorlogse wijken in de grote steden, momenteel zijn de grootste concentraties te vinden in naoorlogse wijken.

De samenstelling van de woningvoorraad speelt hierbij een belangrijke rol. In de vier grote steden domineren huurwoningen (gemiddeld 70 procent)³⁷, terwijl in de randgemeenten koopwoningen de overhand hebben (gemiddeld 58 procent)³⁸. Verder bestaat slechts een kwart van de woningen in de vier grote steden uit eengezinswoningen; in de buurgemeenten bestaat 69 procent van de woningvoorraad uit eengezinswoningen. Deze verschillen tussen stad en buurgemeenten hangen mede samen met de positie van de grote stad. Steden trekken veel (jonge) alleenstaanden (waaronder studenten) en nieuwkomers aan en dit gaat gepaard met een vraag naar goedkope appartementen. Omgekeerd keren (jonge) gezinnen de grote stad vaak de rug toe omdat aan hun woonvoorkeuren onvoldoende wordt voldaan.

Het voorgaande ging gepaard met aanzienlijke sociaal-economische verschillen tussen wijken binnen de grote steden en tussen de grote steden en de omliggende gemeenten. In bepaalde wijken van de grote steden is sprake van een snelle concentratie van kansarmen die gepaard gaat met een cumulatie van problemen: hoge werkloosheid, verloedering, criminaliteit, gevoelens van onveiligheid enzovoorts.

2.3.10 Corporatiesector onder druk

De Nederlandse corporatiesector heeft een unieke positie. Als gevolg van hun inspanningen beschikt Nederland over een gemiddeld hoge kwaliteit van sociale huurwoningen voor mensen met lage inkomens. Bovendien investeren corporaties in slechte wijken en in tijden van laagconjunctuur, wat nauwelijks door commerciële verhuurders gedaan wordt. Desondanks doen zich in de corporatiesector diverse knelpunten voor waardoor een efficiënte en effectieve uitvoering van de kerntaken in het gedrang kan komen. De afgelopen jaren zijn door diverse commissies voorstellen gedaan om de corporatiesector te hervormen³⁹. De discussies over het functioneren van de corporatiesector hebben erin geresulteerd dat de minister van WWI

37 Utrecht vormt een uitzondering; daar staan inmiddels iets meer koop- dan huurwoningen. Vooral in Amsterdam en Rotterdam is de huursector sterk vertegenwoordigd met respectievelijk 80 en 71 procent van de totale voorraad.

Zie: www.grotevier.nl/binaries/g4/bulk/factsheets/feitenkaart-wonen-g4_bew.pdf.

38 Ministerie van WWI (2007) *Stedelijke vernieuwing: een tussenstand*, p. 20.

op 12 juni 2009 voorstellen heeft gepresenteerd voor een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties⁴⁰.

De belangrijkste knelpunten laten zich als volgt samenvatten:

1. *Vermogensovermaat in de sector en inefficiënte besteding van middelen.*

De financiële vermogensontwikkeling van de corporatiesector leidt regelmatig tot discussie⁴¹. Die richt zich vooral op de vermogensovermaat van (rijke) corporaties ('vermogen-in-de-dode-hand'). Er bestaat een serieus risico dat dit vermogen niet maatschappelijk wordt ingezet, maar geleidelijk weg lekt, dan wel ondoelmatig wordt besteed. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat in de corporatiesector *goldplating* optreedt: met managementsalarissen ver boven de Balkenende-norm, ruime arbeidsvoorwaarden, luxueuze kantoren, etc. Belangrijke vraag is hoe dit vermogen-in-de-dode-hand zo effectief mogelijk kan worden ingezet, waarbij het uitgangspunt is dat maatschappelijk vermogen een volkshuisvestelijk doel dient.

2. *De vage taakafbakening van de corporaties en het ontbreken van prikkels om te investeren.*

Door het ontbreken van een scherp omschreven takenpakket in het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh) kent de sector geen duidelijk normatief kader. Een complicatie is dat een gedetailleerde taakomschrijving op gespannen voet zou staan met de noodzaak van maatwerk op lokaal niveau. Een ander knelpunt is dat in het huidige Bbsh investeringtaken nagenoeg ontbreken. Woningcorporaties krijgen onvoldoende prikkels om te investeren. Toch kan worden geconstateerd dat juist corporaties in crisistijd aanmerkelijk meer investeren dan commerciële investeerders.

3. *Gebrekkig intern en extern toezicht.* Er is veel kritiek op het interne en externe toezicht op de corporaties; de *governance* van woningcorporaties (*monitoring*, toezicht en verantwoording) is onvoldoende. De prestaties van de corporaties zijn te weinig transparant en meetbaar. Zo ontbreekt bij de huidige verantwoordingsmethodiek bijvoorbeeld inzicht in de oorzaken van de forse stijging van de bedrijfslasten⁴². De nettobedrijfslasten per verhuureenheid zijn in de periode

39 Zie voor een korte schets van eerdere debatten van Heerma tot Winsemius: Bertram, A. en J.-K. Helderma (2008) "Wat gaan we doen met de corporaties", in *Agenda voor de woningmarkt, poadvies van de Koninklijke Vereniging van Staaathuishoudkunde*, pp.126-128. Zie ook: Priemus, H. (2008) Naar een krimpemde corporatiesector, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nummer 2, pp. 34-38.

40 Tweede Kamer, *Brieven minister WWI*, 12 juni 2009 en 15 december 2009, Kamerstuk 29 453.

41 Het aantal 'rijke' C-corporaties is in 2008 overigens afgenomen van 77 naar 45. Het CFV zegt hierover dat deze verschuivingen voor een niet onbelangrijk deel het gevolg zijn van wijzigingen van geprognosticeerde investeringen en desinvesteringen inzake nieuwbouw, verkoop en verbetering van huurwoningen. Daarnaast kunnen de invoering van de vennootschapsbelasting, de heffing voor de 40 wijken alsmede het aanpassen van risicopercentages in verband met de recente economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de woningmarkt (minder verkoop) mede van invloed zijn op de gewijzigde vermogenspositie. Zie CFV (2009) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2009*, Naarden, p. 9.

42 CFV (2009) *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; verslagjaar 2008*, Naarden, p. 49.

2004-2008 namelijk gestegen met 32,8 procent. De cumulatieve inflatie over die periode bedroeg slechts 8,4 procent. Het recente voorstel voor een Nederlandse Autoriteit Toegelaten Instellingen biedt wellicht perspectief op beter extern toezicht.

4. *Ontbreken van een level playing field met commerciële verhuurders.* De afgelopen jaren begeven woningcorporaties zich steeds vaker op de koopmarkt en de geliberaliseerde huurmarkt. Deze commerciële activiteiten hebben geen relatie met sociaal achtergestelde huishoudens en vinden in directe concurrentie met commerciële aanbieders plaats. Door de inzet van het maatschappelijke gebonden vermogen van woningcorporaties voor commerciële activiteiten ontstaat een ongelijk speelveld met commerciële verhuurders. Na een jarenlange discussie is eind 2009 overeenstemming bereikt tussen het kabinet en de Europese Commissie over de staatssteunregeling voor corporaties en de bijzondere projectsteun voor de aandachtswijken⁴³. Na implementatie van deze overeenstemming zal moeten blijken of hiermee een gelijk speelveld wordt bereikt.
5. *Ontbreken van een betekenisvolle, actuele gemeentelijke woonvisie in vele gemeenten.* Een gemeentelijke woonvisie is het centrale aangrijpingspunt voor prestatieafspraken met woningcorporaties. Vaak ontbreken actuele, concrete gemeentelijke woonvisies echter of is er geen sprake van monitoring en actualisering. Borging van publieke belangen op (boven)lokaal niveau is daardoor niet goed mogelijk. Dit speelt vooral in kleinere gemeenten die niet beschikken over een professionele gemeentelijke dienst.

2.3.11 Doorwerking woningmarktknelpunten naar aanpalende terreinen

Het functioneren van de woningmarkt werkt door in de economie; in het bijzonder geldt dit voor de arbeidsmarkt. Een rigide woningmarkt belemmert aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt. Zo hebben hoge transactiekosten op de woningmarkt, in het bijzonder de overdrachtsbelasting, een negatieve invloed op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. De overdrachtsbelasting vermindert bijvoorbeeld de baanmobiliteit van eigenwoningbezitters. Dit resulteert in vermijdbare werkloosheid en welvaartsverlies⁴⁴. Starheden op de woningmarkt noodzaken werknemers vermoedelijk ook tot meer woon-werkverkeer met extra congestie en een grotere

43 Uit de brief van minister Van der Laan aan Tweede Kamer, d.d. 15-12-2009, blijkt dat "Alle sociale huurwoningen van een corporatie mogen met staatssteun gefinancierd worden als ten minste 90 procent van de jaarlijks vrijkomende woningen wordt toegewezen aan huishoudens met een belastbaar inkomen onder 33.000 euro bruto (peildatum 1.1.2010). Daarnaast kunnen corporaties maatschappelijk vastgoed (scholen, wijkcentra en dergelijke) met staatssteun financieren. Ook de bijzondere projectsteun voor de wijkaanpak wordt door Brussel geaccepteerd als staatssteun. Geen staatssteun is toegestaan voor activiteiten waarmee corporaties in concurrentie treden met marktpartijen, zoals de bouw en verhuur van duurere huurwoningen (met een huur boven de huurtoeslaggrens van 648 euro), of voor de bouw van koopwoningen."

44 M. van Leuvensteijn, T. de Graaff en A. van Vuuren (2007) Minder overdrachtsbelasting goed voor arbeidsmarkt, *ESB*, pp. 634-635.

milieubelasting tot gevolg. Starheden op de woningmarkt hebben ook consequenties voor de vermogensmarkten. Zo maakt een slecht functionerende woningmarkt het moeilijker voor ouderen om de overwaarde in hun woning vrij te maken voor inkomensaanvulling, bijvoorbeeld door te verhuizen naar een huurwoning. Verder resulteert het aanmoedigen van eigenwoningbezit en het financieren daarvan met vreemd vermogen in balansverlenging van de financiële sector en huishoudens. Dit vergroot de kwetsbaarheid van het financiële systeem en huishoudens voor macro-economische schokken en van individuele huishoudens voor onverwachte ontwikkelingen gedurende de levensloop.

2.4 Redenen voor overheidsingrijpen

Het voorgaande resulteert in de breed gedeelde opvatting dat het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid tekortschiet. Het beleid slaagt er weliswaar in een groot aantal mensen met een laag inkomen ruimer en kwalitatief beter te laten wonen dan zonder het beleid het geval zou zijn, maar dat vraagt een hoge prijs. Dit leidt tot de principiële vraag waarom de overheid zich eigenlijk met de woningmarkt bezighoudt.

De notie dat iedereen recht heeft op een behoorlijke woning ligt ten grondslag aan het woningmarktbeleid. De overheid stelt daarom kwaliteitseisen aan nieuwbouwwoningen; ook ondersteunt zij huishoudens met relatief lage inkomens door het verstrekken van een huurtoeslag. Verder bouwen en verhuren woningcorporaties en commerciële verhuurders kwalitatief goede woningen voor huurprijzen die in het algemeen onder de markthuur liggen.

Er is veel geschreven over de redenen voor overheidsoptreden op de woningmarkt⁴⁵. De constatering dat er substantiële knelpunten op de woningmarkt zijn, betekent echter niet automatisch dat elk probleem of knelpunt tot overheidsingrijpen moet leiden. Verder moeten overheden ervoor zorgen dat het eigen beleid effectief en efficiënt is; overheidsfalen moet daarom worden vermeden dan wel worden aangepakt.

2.4.1 Marktfalen

Vanuit economisch oogpunt is overheidsoptreden aan de orde als er sprake is van marktfalen waardoor het publieke belang niet kan worden geborgd. In die situatie

⁴⁵ Zie voor een recent overzicht: Besseling, P. et al. (2008) *De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies*. Zie ook: VROM-raad (2007) *Tijd voor keuzes*, Den Haag, pp 61-68.

werkt de woningmarkt niet goed en zijn de uitkomsten inefficiënt: vraag en aanbod sluiten niet op elkaar aan; er ontstaat geen evenwichtsprijs of de evenwichtsprijs is voor bepaalde doelgroepen onbetaalbaar. Dit kan overheidsoptreden rechtvaardigen als dat effectief is. Hiervoor dient een afweging gemaakt te worden tussen marktfaalen en overheidsfaalen. De woningmarkt is heterogeen en mede daardoor weinig transparant. Het kapitaalintensieve karakter vereist specifieke financiële producten voor de financiering van koop- en huurwoningen. De locatiegebondenheid impliceert een onlosmakelijke relatie van een woning met de grondmarkt en ondeelbaarheid met de infrastructuur eromheen. Doordat de woningmarkt een voorraadmarkt is, moet een veranderende vraag voor een groot deel via het reeds bestaande aanbod worden gedekt. Mede door informatieproblemen reageert het aanbod met vertraging op een verandering in de vraag. De hoge transactiekosten die met verhuizen gepaard gaan, reduceren de mobiliteit en dragen er eveneens toe bij dat vraag en aanbod inflexibeler zijn dan op vele andere markten.

Het optreden van externe effecten is een vorm van marktfaalen die kan noodzaken tot centraal of decentraal overheidsoptreden. Het gaat hierbij om effecten die niet in de marktprijs tot uitdrukking komen, maar derden wel schade berokkenen of baten opleveren. In een dichtbevolkt land als Nederland hebben negatieve externe effecten van de woningmarkt vooral betrekking op het opslokken van open ruimte en aantasting van de natuur. Daarnaast leidt inefficiënt bouwen tot energieverstopping, extra CO₂-uitstoot en aantasting van de gezondheid. Het ruimtelijkeorderingsbeleid en het natuurbeleid zijn er onder meer op gericht deze negatieve externe effecten tegen te gaan.

Er treden op de woningmarkt ook positieve externe effecten op; zoals agglomeratie-externaliteiten. Door efficiencyvoordelen en kostenbesparingen zijn mensen en bedrijven in stedelijke concentraties waarschijnlijk productiever⁴⁶. Schattingen van de grootte van dit effect wijzen op een productiviteitsverbetering van tussen de 2 en 7 procent bij een verdubbeling van de stadsgrootte⁴⁷. Een hoge bevolkingsdichtheid heeft echter ook negatieve externe effecten in de vorm van verkeerscongestie, milieuproblemen en geluidsoverlast (*crowding externalities*). Deze tegengestelde externe effecten rechtvaardigen volgens de CSED wel de aanpak van congestie en milieuproblemen, maar geen omvangrijke interventies door de overheid op het spe-

46 Zie bijvoorbeeld Hof, B. [et al.] *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, inz. par. 2.3.1; Besseling, P. [et al.] (2008) *De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies*, pp. 15-17.

47 Zie voor uitgebreide informatie P-P. Combes, [et al.] (2009) *The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection*.

cifieke gebied van de woningmarkt. Wel heeft de overheid een ordenende verantwoordelijkheid ten aanzien van het (grootstedelijk) ruimtegebruik⁴⁸.

Verder is regie vanuit de overheid onontbeerlijk om wijkverbetering, de aanpak van probleemwijken en krimpgebieden tot stand te brengen. Hier speelt onder meer een coördinatieprobleem: de ene woningeigenaar profiteert van de investering van de ander, waardoor op een vrije markt een optimale, gecoördineerde investeringsinspanning achterwege dreigt te blijven. Zonder overheidsingrijpen kan dan de kwaliteit van de woon- en leefomgeving (door onveiligheid, segregatie, gettovorming) onder druk komen te staan.

Er kunnen ook redenen zijn om het grondgebruik te reguleren. Gemeentelijke overheden wegen dan de voordelen van stedelijke groei af tegen de nadelen ervan; ook kunnen gemeenten optreden om machtsposities van grondeigenaren te beperken. Aangezien woningmarkten (en arbeidsmarkten) zich niet in het keurslijf van gemeentegrenzen laten persen, is daarnaast ook bovengemeentelijk afstemming nodig: “De optimale locaties voor wonen en werken moeten in regionaal verband, door kringen van samenwerkende gemeenten, worden gezocht en gevonden.”⁴⁹.

2.4.2 Externe effecten en eigenwoningbezit

Hoewel aan eigenwoningbezit vermoedelijk enige positieve externe effecten kunnen worden toegekend – zoals een beter onderhoud van huis en tuin met baten voor de nabije omgeving en meer buurtbetrokkenheid –, ziet de CSED hierin geen reden voor generieke overheidssubsidie. Wellicht vloeien deze positieve effecten vooral voort uit het feit dat huizenbezitters over het algemeen hoger opgeleid zijn dan huurders en over meer middelen beschikken om onderhoud te plegen. Buitenlandse ervaringen laten bovendien zien dat eigenwoningbezit ook negatieve effecten kan hebben: “slecht onderhoud, met name bij eigenaren uit lagere inkomenscategorieën; toenemende achterstand bij hypotheekbetalingen en inbeslagnamen”⁵⁰.

De CSED vindt dat mensen in verschillende fasen van hun leven zelf een afweging moeten maken tussen huren en kopen van een woning.

2.4.3 Overheidsbemoeyenis in de huursector

In de huursector is de ongelijke machtsverhouding tussen verhuurder en huurder een reden voor overheidsbemoeyenis. De verhuurder beschikt over marktmacht; hij

48 De SER spreekt in dit verband van de noodzaak voor een gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie, zie SER (2004) Advies *Nota Ruimte*, publicatienr. 04/08, Den Haag en SER (2008) Advies *Zuinig op de Randstad*, publicatienr. 08/04, Den Haag.

49 SER (2004) Advies *Nota Ruimte*, publicatienr. 04/08, Den Haag, p. 27.

50 Directorate General for Research (1996) *Housing policy in the EU member states*.

kan door de hoge verhuiskosten van een huurder en/of door het ontbreken van alternatieve huisvesting een te hoge huuraanpassing vragen. Dit zogenoemde ‘*hold-up*’-probleem rechtvaardigt een zekere overheidsregulering bij de huuraanpassing van een bewoonde woning.

Daarnaast selecteren commerciële verhuurders hun huurders, waardoor potentiële huurders die als risicovol worden beschouwd moeilijker toegang tot een woning hebben. Het bewaken van de toegankelijkheid van huurwoningen voor bepaalde doelgroepen wordt daarom terecht ook als een overheidstaak gezien.

2.4.4 Rechtvaardigheidsoverwegingen

De overheid kan natuurlijk ook uit rechtvaardigheidsoverwegingen beleid voeren, in dit geval om de betaalbaarheid en toegankelijkheid van woningen voor huishoudens met lage inkomens te vergroten. Dit vraagt dan om inkomensgebonden ondersteuning. De bestaande vormen van herverdelend volkshuisvestingsbeleid – zoals een kunstmatig lage huurprijs – gaan echter gepaard met hoge welvaartskosten, omdat ze de keuzes van individuen op de woningmarkt verstoren en omdat deze steun onvoldoende gericht is⁵¹. Om deze reden vindt de CSED dat de betaalbaarheid van woningen vooral tot stand moet komen via inkomensondersteuning aan de huishoudens met een laag inkomen en niet via herverdelend volkshuisvestingsbeleid. Woonlastenondersteuning via het inkomensbeleid maakt het in beginsel ook mogelijk rekening te houden met negatieve bijeffecten van inkomensondersteuning zoals een cumulatie van inkomens toeslagen die kunnen resulteren in een onwenselijke armoedeval.

Verder worden wel *paternalistische overwegingen* gehanteerd om overheidsingrijpen op de woningmarkt te rechtvaardigen: burgers onderschatten het belang van goed wonen voor zichzelf. Wonen wordt dan als ‘merit good’ gezien.

2.5 Conclusies

De conclusie van de CSED is dat de rol van de overheid op de woningmarkt niet alleen een deel van de oplossing is, maar ook meer en meer een deel van het probleem.

⁵¹ Besseling, P. [et al.] (2008) De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies, pp. 58-59.

Het Nederlandse huisvestingssysteem onderscheidt zich van die van andere West-Europese landen door de omvangrijke huurregulering, de grote sociale huursector en de centrale rol van woningcorporaties hierbij. In de corporatiesector doen zich diverse knelpunten voor waardoor een efficiënte en effectieve uitvoering van de kerntaken in het gedrang komt. De commerciële huursector is beperkt in omvang. De afgelopen decennia heeft een verschuiving van de huur- naar de koopsector plaatsgevonden. Door het fiscaal regime is Nederland in internationaal perspectief koploper qua uitstaande nationale hypotheekschuld; gemeten ten opzichte van het bbp.

In het overheidsbeleid staat de beschikbaarheid centraal van voldoende woningen van een behoorlijke kwaliteit die betaalbaar en toegankelijk zijn voor de gehele bevolking. Het overheidsbeleid heeft weliswaar gemiddeld genomen geresulteerd in een kwalitatief goede woningvoorraad, maar er doen diverse knelpunten voor. In 'drukregio's' als Amsterdam en Utrecht zijn er te weinig woningen, is het aanbod te weinig divers en is er sprake van oplopende kosten. In krimpregio's staan dure transformatieprocessen voor de deur om deze gebieden te revitaliseren. Het woningaanbod reageert nauwelijks – en dan nog met veel vertraging – op veranderende huizenprijzen en behoeftes. Verder is er de zorg over toenemende segregatie in de stedelijke probleemwijken en over oplopende overheidsuitgaven voor het wonen.

Het restrictieve ruimtelijkeordeningsbeleid en steeds meer private grondposities hebben geleid tot schaarste aan bouwgrond en daarmee via stijgende huizenprijzen tot sterk oplopende grondprijzen. Verder hebben de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning, financiële innovaties en een vergroting van de leencapaciteit bijgedragen aan een forse stijging van de koopprijzen op de Nederlandse woningmarkt. De huidige situatie moedigt mensen met hoge inkomens aan om een eigen woning te kopen. Voor middeninkomens in drukregio's is het aantrekkelijk om in een sociale huurwoning te blijven wonen, waardoor de doorstroming stopt ten koste van de huishoudens uit de doelgroep. Door de huurregulering is de gemiddelde huurprijs in deze woningen relatief laag, zeker ten opzichte van de vrije huursector. Starters worden geconfronteerd met lange wachttijden voor een huurwoning of een voor velen onbetaalbare prijs van een koopwoning. Startende kopers vertalen het fiscale voordeel vrijwel geheel door in het bod op de koopwoning. Woningeigenaren zetten een substantieel deel van hun overwaarde in om een duurdere woning te kopen. De dure koopwoningen hebben ook een prijsverhogend effect op de vastgoedprijzen van nieuwe huurwoningen. De gebrekkige werking

van de woningmarkt beperkt de doorstroming en de keuzevrijheid van huishoudens. Dit schaadt de werking van de arbeidsmarkt.

De overheid kan de publieke belangen borgen door het beleid te richten op een optimaal werkende woningmarkt, rekening houdend met vormen van marktfaalen. Deze hebben betrekking op negatieve externe effecten, zoals natuurbehoud en de kwaliteit van de open ruimte, en de bescherming van huurders ten opzichte van de verhuurder in verband met de ongelijke machtsverhouding (*hold-up*-probleem en selectie). Wonen kan worden gezien als merit good: het is voor de samenleving als geheel van belang dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken. Daar waar zich voor de laagste inkomensgroepen betaalbaarheidsproblemen voordoen, heeft gerichte inkomensondersteuning de voorkeur boven inkomensondersteuning via een gematigd huurprijsbeleid.

3 Toekomstbeelden voor de woningmarkt

3.1 Inleiding

Een hervorming van het woningmarktbeleid is noodzakelijk om de huidige knelpunten aan te pakken, maar vooral ook met het oog op de verdere toekomst. De hervormde woningmarkt moet zorgen voor een adequaat woningaanbod van huur- en koopwoningen dat inspeelt op de veranderende woningbehoefte. Aangezien de woningmarkt een voorraadmarkt is, verlopen aanpassingen per definitie traag. Naast aanpassingen van de bestaande voorraad is een verhoogde vraaggerichtheid van het nieuwe woningaanbod daarom essentieel. Daarbij is het besef van groot belang dat de markt voor koop- en huurwoningen een directe samenhang heeft met de kapitaalmarkt, de grondmarkt, de bouwmarkt, de arbeidsmarkt en het ruimtelijkeordeningsbeleid.

De CSED staat een goed werkende woningmarkt voor ogen en streeft met de hervormingsvoorstellen geen directe bezuinigingsdoelstelling na.

Tegen deze achtergrond verkent dit hoofdstuk toekomstbeelden van de woningmarkt. Deze richten zich op de fiscale behandeling van de koopwoning (paragraaf 3.2), de regelingen op de huurmarkt (paragraaf 3.3), de toekomst van de woningcorporaties (paragraaf 3.4), commerciële verhuurders (paragraaf 3.5) en de wijze van woonlasten- en koopkrachtondersteuning (paragraaf 3.6). Vervolgens wordt een aantal conclusies getrokken (paragraaf 3.7). Het transitiebeleid en de effecten op de woningmarkt komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

3.2 Toekomstbeelden voor de koopmarkt

Om tot een goed functionerende woningmarkt te komen, zijn volgens de CSED belangrijke wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning noodzakelijk. Door het huidige fiscaal regime leveren in feite alle belastingbetalers in Nederland een bijdrage aan de opstuwning van huizenprijzen in Nederland.

3.2.1 Vier fiscale varianten voor de hervormde koopmarkt

De CSED verkent vier varianten voor de fiscale behandeling van koopwoningen. De varianten hebben gemeen dat de fiscale behandeling van de eigen woning uiteindelijk geheel uit box 1 van de inkomstenbelasting verdwijnt. Het belangrijkste argument hiervoor is dat op deze manier belastingarbitrage tegengegaan wordt.

De CSED heeft kennis genomen van diverse voorstellen voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning binnen box 1, zoals een systeem van annuïtaire hypotheekrenteaftrek of een verbod op aflossingsvrije hypotheken¹.

Deze voorstellen vormen een gedeeltelijke beperking van de fiscale prikkel om het eigen huis te financieren met vreemd vermogen. Het onderliggende probleem, de verstoring van de afweging tussen sparen, beleggen en aflossen als gevolg van plaatsing van de eigen woning in box 1, wordt hiermee echter niet opgelost. De box 1-voorstellen bestrijden de verstoring in het huidige systeem met nieuwe regulering, in een poging om overheidsfalen met nieuw beleid te corrigeren. Daarmee vormen dergelijke voorstellen een continuering van de opeenstapeling van overheidsingrijpen die veel van de huidige knelpunten op de woningmarkt heeft veroorzaakt.

Typering van de vier varianten

Het belangrijkste verschil tussen de varianten die de CSED nader verkent, is gelegen in de fiscale behandeling van het in de woning opgebouwde vermogen en de hypothecaire schuld (zie tabel 3.1).

In deze subparagraaf volgt een korte typering van de vier varianten. In bijlage C worden de varianten en de effecten ervan nader beschreven en besproken.

¹ Zie o.a. T.van Hoek (2010) *Hervorming van de woningmarkt*, EIB en VROM-raad (2010) *Stap voor stap. Naar een hervorming van het woningmarktbeleid*, advies 077.

Tabel 3.1 Verschillende fiscale varianten voor het eigenwoningbezit²

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

In **variant 1** wordt de eigen woning behandeld als een *beleggingsgoed*. Net als andere vermogensvormen – spaartegoeden, obligaties en effecten – wordt de eigen woning als een bron van beleggingsinkomsten beschouwd. Voor de fiscus zijn zowel de bezitting als de (hypotheek)schuld componenten van de grondslag voor de vermogensrendementsheffing, zoals geldt in box 3 van het huidige stelsel.

Een heel andere benadering is de behandeling van de eigen woning als een *consumptiegoed* (**variant 3**). In deze situatie ziet de fiscus de waarde van het woongenot louter als een consumptieve besteding; het woongenot wordt dus niet als inkomen in aanmerking genomen. De lening voor het consumptiegoed is wél aftrekbaar, zoals dat in het huidige boxenstelsel ook met andere duurzame consumptiegoederen het geval is (vergelijk de lening voor een zeiljacht) en wordt verrekend met de overige

² De CSED beperkt zich in haar aanbevelingen tot de in tabel 3.1 genoemde onderdelen van de fiscale behandelingen van de eigen woning (inclusief de in subparagraaf 3.2.2 bepleite afschaffing van de overdrachtsbelasting en andere fiscale regelingen). De CSED ziet in het kader van dit rapport geen reden om wijzigingsvoorstellen te formuleren voor gemeentelijke heffingen (OZB, afvalstoffenheffing, rioolrechten, et cetera), BTW over nieuwbouw en belasting op energie en water. Ook de Nationale Hypotheek Garantie (NHG), inclusief de achtervang van het Rijk, wordt buiten beschouwing gelaten. Al deze regelingen hebben hun eigen merites die bij eventuele wijzigingen een zorgvuldige weging verdienen, die de reikwijdte van dit rapport overstijgt.

vermogensbestanddelen. In tegenstelling tot het huidige beleid (saldering alleen binnen box 3) kan in deze variant leiden tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting.

Een alternatief voor de beleggingsgoed- en de consumptiegoedvariant is een *beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling* voor het in de eigen woning opgebouwde vermogen (**variant 2**)³. De CSED gaat uit van een vrijstelling voor huishoudens van maximaal 200.000 euro, grofweg het mediane bedrag aan WOZ-waarde in 2008^{4,5}. De CSED veronderstelt hierbij (net als bij variant 3) dat wanneer het saldo van vermogen, vrijstelling en hypotheekschuld negatief is, dit tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting leidt. Huurders ontvangen vanwege de eigendomsneutraliteit een equivalent van het vrijstellingsbedrag: de huurbijdrage. Deze is alleen gerelateerd aan de WOZ-waarde van de huurwoning en daardoor inkomensonafhankelijk.

Deze variant bevindt zich als het ware tussen de beleggingsgoed- en consumptiegoedvariant in. De argumentatie voor de vrijstelling wordt gevonden in de meritgoed-benadering gericht op goed wonen. Een bijkomend voordeel is dat de prijseffecten hierdoor binnen de perken worden gehouden. Omdat de vrijstelling gemaximeerd is, betekent dit dat de woonconsumptie niet langer onbeperkt fiscaal geprikkeld wordt, maar slechts tot het verkozen vrijstellingsniveau.

In de laatste fiscale variant (**variant 4: defiscalisering**) blijven zowel het volledige vermogen in de eigen woning als de rente over de hypotheekschuld fiscaal buiten beschouwing. Het geheel buiten de inkomstenbelasting plaatsen van de eigen woning heeft ook plaatsgevonden in landen als in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen kennen echter geen boxensystematiek, hetgeen een vergelijking met het Nederlandse fiscale stelsel bemoeilijkt (zie bijlage B).

Een nadere beschrijving van de vier varianten, inclusief de belangrijkste (ex-ante) effecten, is te vinden in bijlage C.

3 Stevens, L. (2005) Naar een nieuw eigenwoningregime, *ESB*.

4 Volgens CBS-Statline bedroeg de gemiddelde WOZ-waarde in 2008: € 233.000. De meeste woningen zijn te vinden in de waardeklasse van € 150.000-200.000 (1,7 miljoen woningen). Daarop volgen zowel de waardeklasse tussen € 100.000-150.000 als die tussen € 200.000-250.000 met elk circa 1,35 miljoen woningen. Hieruit blijkt dat in 2008 51 procent van de Nederlandse woningvoorraad een WOZ-waarde had van maximaal €200.000; ruim 19% had een WOZ-waarde van minimaal €300.000.

5 De vrijstelling kan nooit hoger zijn dan de WOZ-waarde van de woning. Voor een woning met een WOZ-waarde van € 150.000 bedraagt de vrijstelling € 150.000. Voor woningen met een waarde vanaf € 200.000 bedraagt de vrijstelling € 200.000. Dit bedrag wordt geïndexeerd aan de ontwikkeling van de prijzen.

Vermogen, pensioenen en de eigen woning

Het eigen huis en pensioenbesparingen zijn op dit moment de grootste vermogenscomponenten in Nederland. De eigen woning kan gezien worden als een pensioenvoorziening omdat mensen zich door het opbouwen van eigen vermogen de kosten van het huren besparen. Dit wordt nog versterkt wanneer mensen er na hun pensioenering meer voor zouden kiezen om ter wille van hun levensonderhoud eigen vermogen aan hun woning te onttrekken. Daarmee kan worden voorkomen dat mensen tijdens de oude dag een beroep moeten doen op inkomensafhankelijke regelingen (zoals de huurtoeslag en de WMO). Deze overwegingen worden belangrijker naarmate mensen minder onder verplichte pensioenregelingen vallen (denk aan het groeiende aantal zzp'ers). Relevant voor de toekomst is dat verschillende onderzoekers de situatie van een deel van de ouderen omschrijven als: 'house rich, cash poor'^a. Met een toenemend eigenwoningbezit zal dit in de toekomst een groeiende groep kunnen zijn. Het belang van de eigen woning als onderdeel van de oudedagvoorziening neemt toe naarmate er meer sprake is van onzekere pensioenuitkeringen of door toekomstig beleid dat leidt tot hogere eigen bijdragen voor woon- en welzijnsvoorzieningen. Daarmee ontstaat er ook steeds meer de behoefte om het vermogen 'in stenen' (deels) liquide te maken.

De wenselijke belastingheffing over besparingen en de daarmee samenhangende keuze tussen een inkomstenbelasting en een consumptiebelasting valt buiten de reikwijdte van dit rapport. Er zijn argumenten om vermogensopbouw gericht op het spreiden van consumptie over het leven niet te belasten onder box 3 conform het principe van de consumptiebelasting,^b maar deze faciliteiten zouden niet alleen moeten gelden voor de eigen woning maar ook voor alle andere vermogenscategorieën.^c

a Zie onder meer: Apgar & Di (2006) *Housing Wealth and retirement savings*; Rouwendal (2007) *Housing wealth and household portfolios in an aging society* en Spoor (2008) *Je huis of je leven?*

b Zie Teulings, C.N. 2008. "Hoe kunnen we onze risico's efficiënt delen? Principes voor optimale sociale zekerheid en pensioenvoorziening." Netspar NEA paper No. 11.

c Zie ook Bovenberg, A.L. en L.G.M. Stevens, (2010) *Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht*, essay in opdracht van de Studiecommissie Belastingstelsel, januari 2010. http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Wonen_werk_en_inkomen/Studiecommissie_belastingstelsel/Visie_wetenschappers

In tabel 3.2. is het verschil in uitkomsten tussen de vier varianten geïllustreerd voor een huishouden met een eigen woning met een WOZ-waarde van € 400.000, een hypothecaire schuld van € 300.000.

Tabel 3.2 Rekenvoorbeeld

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
Belast vermogen in eigen woning				
WOZ-waarde	400.000	400.000	400.000	400.000
Evt. vrijstelling	n.v.t.	-/- 200.000	100%	100%
Saldo (A)	400.000	200.000	0	0
Aftrekbare hypotheekschuld				
Hypotheekschuld	300.000	300.000	300.000	300.000
Deel aftrekbaar	100%	100%	100%	0%
Saldo (B)	300.000	300.000	300.000	0
Belasting (vermogensrendementsheffing)				
Grondslag (A-B)	100.000	-/- 100.000	-/- 300.000	0
Tarief (4%*30%)	1.200	-/- 1.200	-/- 3.600	0

Het rekenvoorbeeld laat zien dat de resulterende belastingheffing voor het voorbeeldhuishouden sterk uiteenloopt tussen de varianten. In variant 1 leiden vermogen en schuld over de eigen woning tot een te heffen bedrag aan vermogensrendementsheffing. In variant 2 leidt dezelfde situatie daarentegen tot een te ontvangen bedrag aan belasting. In variant 3 is er sprake van een nog groter te ontvangen bedrag. Variant 4 zou – zonder gedragsaanpassing – leiden tot een nulheffing.

Verstoring van de afweging tussen sparen, beleggen en aflossen

Centraal in de hervormingsoperatie staat natuurlijk dat de woningmarkt beter moet gaan functioneren. Eén van de huidige knelpunten is de fiscale prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren, ook als het huishouden wel over eigen vermogen beschikt. De CSED beschouwt het beperken van financiële risico's voor huishoudens en overheid als een uitgangspunt voor een gezonde woningmarkt en wil daarom elke vorm van belastingarbitrage ontmoedigen (zie uitgangspunt 2). In bijlage C is een rekenvoorbeeld opgenomen waarin voor iedere variant de vraag centraal staat in welke vorm een bedrag aan eigen vermogen het meest gunstig aangehouden kan worden. Hieruit blijkt dat bij variant 1, 2 en 3 het fiscale stelsel niet langer een verstoring behelst van de afweging tussen sparen, beleggen en aflossen van de hypotheekschuld. Deze vorm van belastingarbitrage is hiermee verleden tijd. In variant 4 is er sprake van een verstoring van de financieringskeuze, maar dan juist ten gunste van financiering door eigen vermogen. Door

de uitzondering voor het vermogen en de schuld over de eigen woning ontstaat er een prikkel om alle andere vormen van eigen vermogen zo veel mogelijk te ‘verstenen’ en daarmee de vermogensrendementsheffing te ontlopen. Bovendien zullen vermogenden proberen hun hypotheek om te zetten in consumptieve leningen zolang die wel aftrekbaar blijven in box 3⁶. Om als serieus alternatief te gelden vereist defiscalisering een grondiger herziening van het fiscale stelsel dan past binnen de reikwijdte van dit rapport over de woningmarkt.

Mate van subsidiëring

De varianten verschillen in de fiscale behandeling van de woonconsumptie. In de beleggingsgoedvariant (variant 1) is geen sprake meer van een gunstiger behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vermogensvormen. Deze vorm van impliciete subsidiëring is verdwenen. Wie meer woondiensten consumeert, en wiens huis dus een hogere WOZ-waarde heeft, betaalt meer belasting. In de beleggingsgoedvariant met vrijstelling (variant 2) beperkt de subsidie van de woonconsumptie zich tot het vrijstellingsbedrag. In de consumptiegoedvariant (variant 3) is er door de volledige vrijstelling van belastingheffing over het woongenot geen sprake van een beperking in de subsidie van de woonconsumptie. Hoe duurder de woning, hoe hoger het voordeel. In de defiscaliseringsvariant (variant 4) geldt dit door het nultarief voor de eigen woning eveneens, maar daar staat het volledig vervallen van de hypotheekrenteaftrek tegenover. In varianten 3 en 4 maakt de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning het niet onaantrekkelijk om de eigen woning als vorm van pensioensparen te gebruiken.

Tussenconclusie

Op basis van deze effectenanalyse komt de CSED tot de conclusie dat de consumptiegoed- en defiscaliseringsvariant (variant 3 en 4) minder aantrekkelijke hervormingsvarianten zijn. Voor de defiscaliseringsvariant (variant 4) geldt dat deze met de prikkel tot verstening van het eigen vermogen haaks staat op het beginsel dat de verschillende vormen van vermogen zoveel mogelijk fiscaal gelijk moeten worden behandeld. Het belangrijkste bezwaar tegen de consumptiegoedvariant (variant 3) is dat er sprake is van een subsidiëring van de woonconsumptie over de hele linie.

De beleggingsgoedvariant (variant 1) heeft als grote voordeel dat er niet langer sprake is van een fiscale bevoordeling van de woonconsumptie. Deze variant leidt wel tot fors lagere huizenprijzen dan zonder hervormingen en tot fors hogere woon-

⁶ Het is evenwel de vraag is of financiële instellingen hieraan mee zouden werken; anders dan hypothecaire leningen kennen consumptieve leningen immers niet het huis als onderpand.

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

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

3.2.2 Afschaffing van overdrachtsbelasting en andere fiscale regelingen

Hervorming is noodzakelijk. Los van de variantkeuze acht de commissie het daarnaast onvermijdelijk dat in het toekomstbeeld 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 eigen woningschuld (Wet-Hillen).

Afschaffen van de overdrachtsbelasting

Voor een betere doorstroming op de woningmarkt vindt de CSED het van belang om de overdrachtsbelasting op termijn geheel af te schaffen. Een belasting op verhuizen past niet bij de gewenste mobiliteit op de woning- en arbeidsmarkt en de flexibiliteit van vermogensopbouw. Doorstroming binnen de koopsector is van belang om kwalitatieve woningtekorten terug te kunnen brengen.

Empirisch onderzoek illustreert de positieve effecten van de afschaffing van de overdrachtsbelasting. Een verlaging van de transactiekosten op de Nederlandse woningmarkt (de overdrachtsbelasting is daar een evident voorbeeld van) met één procentpunt resulteert in 8 procent meer verhuisbewegingen⁷. Een afname van de overdrachtsbelasting is ook goed voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt doordat de mobiliteit van het toekomstige schaarse talent niet wordt ontmoedigd en

zodoende zo productief mogelijk kan worden ingezet. Een reductie van de overdrachtsbelasting met één procentpunt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5 procent⁸. Afschaffing van de overdrachtsbelasting genereert volgens CPB-berekeningen een welvaarts winst van circa 700 miljoen euro⁹. Daarbij komen nog de voordelen van de reductie van verkeerscongestie door minder woon-werkverkeer die kunnen voortvloeien uit een hogere verhuismobiliteit (en daarmee minder woon-werkafstand). Ten slotte vergroot het afschaffen van de overdrachtsbelasting de flexibiliteit in het opnemen van vermogen uit het eigen huis door deze woning te verkopen en te gaan huren. Dit draagt bij aan de mogelijkheden om de vermogensopbouw in huizen flexibeler in te zetten als appeltje voor de dorst en om de kosten van de vergrijzing op te vangen.

Afschaffen van de vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigen woning

Ook de fiscale vrijstelling voor beleggingsvormen als de kapitaalverzekering eigen woning moet volgens de CSED met de wijziging van de fiscale behandeling eigen woning afgeschaft worden. Deze vrijstelling bevordert dat huishoudens zo lang mogelijk profiteren van een maximale aftrek van de hypotheekrente. Aflossen van de hypotheekschuld gebeurt pas aan het einde van de contractperiode. De tussentijdse inleg in de kapitaalverzekering is onbelast. Aflossen tijdens de looptijd wordt hierdoor in Nederland ontmoedigd. Het is veel aantrekkelijker een hypotheekschuld in stand te houden en gelijktijdig te sparen via de belastingvrije kapitaalverzekering en andere inmiddels ontstane varianten¹⁰.

Het op een constant en hoog niveau houden van de hypotheekschuld gedurende de volledige looptijd is gunstig voor individuele belastingbetalers en hypotheekverstrekkers, maar ongunstig voor de overheidsfinanciën en het collectief van belastingbetalers. De balansverlenging in de financiële sector en bij huishoudens vergroot de macro-economische risico's. Bovendien leidt de vrijstelling ertoe dat huishoudens langer dan nodig afhankelijk zijn van banken en verzekeraars. Ook hun keuzevrijheid over aanwending van hun eigen vermogen wordt door de vrijstelling ingeperkt. Het weerstandsvermogen van huishoudens neemt daardoor af.

7 Van Ommeren, J. en M. van Leuvesteijn (2003) *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*. CPB-discussion paper no. 18, Den Haag.

8 De Graaff, T. en M. van Leuvesteijn (2007) *The impact of housing market institutions on labour mobility*. CPB-discussion paper no. 82, Den Haag.

9 Van Ewijk, C. *et al.* (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*.

10 Voor de aflossing van de eigenwoningschuld zijn er door de Nederlandse wetgever diverse fiscaal vriendelijke mogelijkheden gecreëerd. De Kapitaalverzekering Eigen Woning (KEW; traditionele spaarhypotheek/levenhypotheek en de traditionele belegginghypotheek) is ontstaan bij de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001. De Spaarrekening Eigen Woning (SEW) en de Beleggingsrekening Eigen Woning (BEW) zijn mogelijk geworden door de wettelijke invoering van het banksparen in 2008.

Afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld (Wet-Hillen)

Deze aftrek wordt verleend als het saldo van het eigenwoningforfait minus de aftrekbare kosten zoals hypotheekrente, positief is. In beginsel zou over dit inkomensbestanddeel inkomstenbelasting betaald moeten worden. De aftrek voorkomt dit; de bijtelling van het eigenwoningforfait kan hierdoor nooit leiden tot een positief inkomensbestanddeel in box 1. Het doel van de Wet-Hillen was het bevorderen van de financiering van de eigen woning met eigen middelen. De aftrek levert echter alleen voordeel op als de woning bijna is afbetaald. Deze maatregel komt daarmee vooral ten goede aan oudere huiseigenaren. Bij een iets hogere hypotheek wordt het effect van de Wet-Hillen volledig tenietgedaan door de combinatie van hypotheekrente en de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning, die huiseigenaren juist stimuleert om hun huis zoveel mogelijk met vreemd vermogen te financieren. De CSED acht de aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld geen effectief instrument. In een hervormingsoperatie moet deze aftrek dan ook worden afgeschaft.

3.3 Toekomstbeeld voor de huurmarkt

De ontwikkelingen op de markt van huurwoningen vallen niet los te zien van de ontwikkelingen op de markt voor koopwoningen. Zo vertaalt de huidige fiscale bevoordeling van de koopsector zich in hoge grondprijzen voor de nieuwbouwwoningen. Dit kan vervolgens doorwerken in hogere stichtingskosten van huurwoningen en een hoger huurniveau¹¹.

Voor het toekomstbeeld van de huurmarkt is naast het huurbeleid verder duidelijkheid over de rol en positie van de corporatiesector noodzakelijk. In de Nederlandse huursector zijn woningcorporaties immers de dominante actoren. Daarnaast bestaat de commerciële huursector uit institutionele beleggers, verhuurbedrijven en particuliere verhuurders.

3.3.1 Huurbeleid in een vrije huurmarkt

In de huidige situatie liggen de huurprijzen in zowel de sociale als de commerciële huursector in grote delen van Nederland ver onder de maximaal redelijke huurprijs volgens het woningwaarderingstelsel (zie hoofdstuk 2). In 2008 brachten de woningcorporaties gemiddeld 69 procent van de maximaal redelijke huur bij de

¹¹ Zie bijvoorbeeld Conijn, J. (2006) De koopsector: een versturende factor op de woningmarkt, *ESB*, 1 december 2006, pp. 630-633.

huurder in rekening. Bij de commerciële verhuurders bedroeg de feitelijke huurprijs gemiddeld circa 83 procent van de maximale huurprijs.

Om de huurmarkt beter te laten functioneren, is een ontwikkeling naar marktconforme huren gewenst. Zo'n ontwikkeling leidt ertoe dat bewoners van goede, maar relatief goedkope huurwoningen hogere huren zullen gaan betalen. Dat zal vooral in gebieden met een gespannen woningmarkt het geval zijn. Huurders met een laag inkomen krijgen in het toekomstbeeld van de CSED net als nu inkomensondersteuning, maar dan in de vorm van de inkomensafhankelijke woontoeslag (zie paragraaf 3.5). 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 vrij komen en de wachttijden voor dit type woningen krimpen. Een grotere vraag naar duurdere huurwoningen maakt het aantrekkelijker om in deze sector te investeren, zodat het aanbod toeneemt. Na verloop van tijd resulteert een marktconform huurbeleid in meer initiatieven voor de bouw van huurwoningen, een betere doorstroming en kortere wachttijden.

Als daarnaast ook de fiscale subsidiëring van koopwoningen wordt afgebouwd en er voldoende geografische en investeringsruimte komt voor nieuwbouwprojecten, dan zal de toename van de huizenprijzen zich matigen en groeien de koop- en huursector als het ware naar elkaar toe.

Om de belangen van (potentiële) huurders te borgen, moeten ook aan een vrije huurmarkt echter enige belangrijke beperkingen worden opgelegd. Zo is er alle reden om bij contracten voor zittende huurders de jaarlijkse huurprijsaanpassing te maximaliseren om te grote marktmacht van verhuurders tegen te gaan (*hold-up-probleem*).

3.3.2 Hoofdpijnen van de toekomstige huurmarkt

Het toekomstbeeld van de huurmarkt laat zich puntsgewijs als volgt samenvatten:

1. *Marktconforme huren.* Marktconformiteit in de huursector is gerechtvaardigd als de verhuurder geen onredelijke jaarlijkse huurstijgingen kan doorvoeren (zie punt 2), er een betrouwbare inkomensafhankelijke woontoeslag bestaat (zie punt 6) en de fiscale bevoordeling van de koopwoningen wordt afgebouwd.
2. *Maximering jaarlijkse huurverhoging per woning.* De CSED vindt dat zittende huurders niet met bovenmatige huurverhogingen geconfronteerd mogen worden (de zogenaamde *hold-up-problematiek*). Maximering van de jaarlijkse huurverho-

ging voor zittende huurders die aansluit bij de marktontwikkeling van huren blijft daarom noodzakelijk.

3. *Huurbijdrage*. In de varianten 2, 3 en 4 wordt het vermogen dat in de eigen woning is belegd (gedeeltelijk) vrijgesteld van belastingheffing. Dat is dus eigenlijk een subsidie voor eigenaar-bewoners. Uitgaande van het beginsel van eigendomsneutraliteit dienen ook huurders in deze varianten een tegemoetkoming te krijgen. Zo moeten huurders in variant 2 een voordeel krijgen dat vergelijkbaar is aan de box 3-vrijstelling voor kopers. Deze huurbijdrage bedraagt 1,2% van de WOZ-waarde tot een maximum WOZ-waarde van € 200.000; de jaarlijkse huurbijdrage bedraagt dus maximaal € 2400 per jaar. Bij een goedkopere woning is de huurbijdrage lager (zie verder hoofdstuk 4).
4. *WWS vervalt*. In het eindbeeld van een vrije huurmarkt vervalt het stelsel van maximaal redelijke huur en daarmee wordt huurharmonisatie overbodig. Wanneer een huurder een huurwoning betreft, zal hij immers in het algemeen de markthuur betalen.
5. *Eén huursector*. In het eindbeeld van de huursector vervalt het onderscheid tussen de gereguleerde en geliberaliseerde huursector. Dit onderscheid heeft geen betekenis meer, omdat voor de gehele huursector een gemaximeerde huurstijging gaat gelden, waardoor een belangrijke vorm van marktfalen (marktmacht van verhuurder) wordt weggenomen.
6. *Garanties voor kwetsbare groepen*. Ook in een uniforme huurmarkt blijft aandacht nodig voor specifieke groepen ingezetenen die zich niet zelfstandig op de woningmarkt kunnen redden, zoals ex-gedetineerden, geestelijk gehandicapten, mensen met een verslaving en vluchtelingen. Voor deze groepen blijft een speciaal regime nodig om averechtse selectie tegen te gaan en om de toegang tot een woning te waarborgen.
7. *Inkomensondersteuning blijft nodig*. Om iedere Nederlandse ingezetene van een betaalbare woning te kunnen blijven voorzien, is ook in een vrije huurmarkt een vorm van inkomensondersteuning voor de lagere inkomensgroepen noodzakelijk (zie ook paragraaf 3.6).
8. *Gelijk speelveld*. Een vrije huurmarkt vereist eerlijke concurrentieverhoudingen tussen de verschillende typen verhuurders (*level playing field*). Dit betekent dat verschillen in de fiscale behandeling van alle type verhuurders – woningcorporaties, kleine particuliere verhuurders, professionele verhuurbedrijven en institutionele beleggers – een rechtvaardigingsgrond moeten hebben. Zo'n gelijk speelveld moet in de transitiefase tot stand worden gebracht.

3.4 Toekomstbeelden voor de woningcorporaties

In hoofdstuk 2 is al gewezen op de unieke positie van de Nederlandse corporatiesector. De woningcorporaties vormen een karakteristiek onderdeel van de Nederlandse woningmarkt. Vooral door hun inspanningen beschikt Nederland over een gemiddeld hoge kwaliteit van sociale huurwoningen voor mensen met lage inkomens. Bovendien investeren corporaties in slechte wijken, in krimpgebieden en in tijden van laagconjunctuur, wat minder snel door commerciële verhuurders gedaan wordt. Deze positieve aspecten nemen niet weg dat de huidige positie van woningcorporaties verschillende nadelen kent, zoals besproken in paragraaf 2.3.10.

3.4.1 Uitgangspunten toekomstig beleid woningcorporaties

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 aangepakt te worden. Door de door de CSED voorgestelde hervorming van de huursector wordt dit vraagstuk aanzienlijk urgenter, aangezien de huurinkomsten van de woningcorporaties in een vrije huurmarkt fors zullen stijgen. Voor de toekomstbeelden van de woningcorporaties hanteert de CSED de volgende (aanvullende) uitgangspunten:

1. Het corporatievermogen is maatschappelijk gebonden vermogen, ten behoeve van de volkshuisvesting.
2. Er bestaan drie categorieën publieke belangen waaraan het vermogen besteed dient te worden, te weten:
 - A. betaalbare huisvesting voor lagere inkomensgroepen;
 - B. voorkomen van risicoselectie (huisvesting kwetsbare groepen);
 - C. de leefbaarheid van wijken en dorpen.
3. Er moet sprake zijn van heldere doelstellingen en governance van de corporaties, zowel in de uitvoering van de BBSH-taken als in het vermogensbeheer.
4. Besluiten over inkomensbeleid moeten democratisch gelegitimeerd zijn. Corporaties kunnen hier dus geen besluitvormende dan wel beleidsmakende rol in spelen.

Er zijn verschillende manieren om het maatschappelijk gebonden vermogen van de woningcorporaties beter dan nu in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting, waarvan hieronder twee varianten worden toegelicht. In beide toekomstbeelden wordt het overgrote deel van (het rendement op) het vermogen samengebracht in (een) apart(e) fonds(en) ter financiering van de woontoeslag en (in de beleggingsgoedvariant met vrijstelling) de huurbijdrage¹². Daarmee wordt de betaalbaarheid

van huisvesting voor lagere inkomensgroepen geborgd. Deze fondsen vallen onder de herziene Woningwet (publiek toezicht) en kennen specifieke eisen ten aanzien van de toegestane jaarlijkse benutting, om potverteren te voorkomen¹³.

Borging van de beschikbaarheid van betaalbare huisvesting voor lagere inkomensgroepen blijft in de visie van de CSED ook in de toekomst plaatsvinden door gemeentelijke richtlijnen ten aanzien van de woningdifferentiatie van nieuwbouw en voorraad, inclusief het ‘gemengd bouwen’ voor verschillende inkomensgroepen cq. WOZ-waarden. De gemeentelijke woonvisie, gebaseerd op actuele informatie over de vraagzijde van de woningmarkt en demografische scenario’s, blijft daarmee ook in de toekomst een belangrijk beleidsdocument, deze dient daarom periodiek geactualiseerd te worden.

3.4.2 Varianten voor een hervormde corporatiesector

Er zijn verschillende varianten denkbaar voor de manier waarop bovenstaande uitgangspunten in de toekomst ingevuld kunnen worden. De CSED bespreekt hieronder twee varianten, die de uiteinden van het spectrum van mogelijke eindbeelden vormen¹⁴.

De *integrale variant* blijft dicht bij de bestaande situatie (met bijbehorende voor- en nadelen), de *splitsingsvariant* is een verdergaande hervorming (tevens met bijbehorende voor- en nadelen).

Integrale variant

In de *integrale variant* wordt een Wet Bestemmingsheffing Vermogensovermaat Woningcorporaties ingevoerd waarbij de vermogensgroei ten gevolge van de introductie van een marktgericht huurbeleid per woningcorporatie in één keer voor circa negentig procent wordt afgeroomd¹⁵. Deze af te dragen vermogensgroei is het verschil tussen de bedrijfswaarde bij ongewijzigd huurbeleid en de bedrijfswaarde bij nieuw huurbeleid. Deze afdracht hoeft niet direct in contanten te worden voldaan maar wordt geëffectueerd via een op de balans op te nemen verplichting aan een nieuw op te richten Fonds voor de Volkshuisvesting, in jaarlijkse termijnen af te dragen. De jaarlijkse afdracht wordt bepaald op basis van de verwachte cash flow

12 Uitbetaling van de woontoeslag c.q. verrekening van de huurbijdrage vindt plaats via de fiscus.

13 Het Fonds zou mee moeten groeien met de economie om ook de toekomstige verplichtingen (woontoeslag, huurbijdrage) te kunnen voldoen. Dit betekent dat het rendement van het fonds niet volledig beschikbaar is voor consumptie. Voor de normering zou aangesloten kunnen worden bij de percentages zoals gehanteerd in de vergrijzingsommen van het CPB.

14 Zie Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009) *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam voor een uitgebreide beschrijving van mogelijke ontwikkelingspaden.

15 Door normering van de beheerskosten krijgen woningcorporaties niet de mogelijkheid om deze vermogensgroei te laten weglekken via stijgende beheerskosten.

van de woningcorporaties, met behulp van gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting¹⁶. Naast de hogere huuropbrengsten ontstaat er extra financiële ruimte doordat de Vogelaarheffing in deze variant zou komen te vervallen.

De uiteindelijke waarde van het onroerend goed van de woningcorporaties bij vrije markthuren is bij aanvang van de hervorming nog niet bekend. Dit betekent dat de Wet Bestemmingsheffing Vermogenovermaat Woningcorporaties de mogelijkheid zou moeten bieden om de totale omvang van de verplichting periodiek aan te passen.

Wel is een indicatie van de omvang van de afdracht te geven. Uitgaande van een huidige bedrijfswaarde van 86,4 miljard euro¹⁷, een toekomstige marktwaarde van het corporatievermogen (in verhuurde staat) van ongeveer 256 miljard euro¹⁸ en een rendement van 4 procent, kan deze afdracht op termijn een bedrag in de orde van grootte van 6 miljard euro per jaar opleveren.

Ook de huidige bedrijfswaarde van het corporatievermogen (de 86,4 miljard euro in 2009) blijft maatschappelijk gebonden vermogen met een bestemmingsplicht voor de volkshuisvesting (conform uitgangspunt 1). Van de corporaties wordt verwacht dat zij het voorkómen van risicoselectie en de bijdrage aan de leefbaarheid (categorieën B en C) financieren uit het rendement op dit vermogen, met inachtneming van de door de politiek gestelde maxima.

Ook op de huidige bedrijfswaarde rust uiteindelijk een verplichting aan het Fonds voor de Volkshuisvesting. Als dit vermogen liquide wordt gemaakt, bijvoorbeeld door de verkoop van woningen, dan moet het overgrote deel van de opbrengst afgedragen worden aan het Fonds.

Het voordeel van deze variant is dat zij aansluit bij de huidige structuur van de woningcorporaties, de recente voorstellen van minister Van der Laan¹⁹ en de overeenstemming tussen het kabinet en de Europese Commissie over staatssteun. Het risico is evenwel dat de beheersingsproblematiek blijft en de politieke kwetsbaarheid en administratieve complexiteit toenemen. Dit vormt de keerzijde van de aansluiting bij de huidige situatie en maakt het moeilijker om voldoende middelen

¹⁶ Eerder is ook gesproken over verevening/afroming van de vermogensovermaat tussen de corporaties, waarbij de A-corporatie als standaard zou worden genomen. Aangezien het CFV bij de indeling in A, B en C corporaties uitgaat van de huidige bedrijfswaarde van het corporatievermogen gaat het hier echter om beperkte bedragen. Volgens de cijfers van het CFV over 2009 zou de opbrengst van een dergelijke afroming na verevening 244 miljoen euro zijn.

¹⁷ CFV (2009), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties 2009*, Naarden.

¹⁸ Aedex waardeert een smaldeel van het corporatiebezit tegen marktwaarde in verhuurde staat. Zij gaat daarbij uit van de maximaal redelijke huren in het woningwaarderingsstelsel (wws). Als deze waarderingswijze wordt vertaald naar het volledige corporatiebezit komt dit overeen met 256 miljard euro volgens de berekeningen in Marlet, Poort en van Woerkens, 'Verzilver het stenen dividend', *Economisch-Statistische Berichten*, 94 (4560), 15 mei 2009.

¹⁹ Brieven 12 juni 2009 en 15 december 2009, Kamerstuk 29453.

op te halen voor de financiering van de woontoeslag en huurbijdrage. Zowel de verplichting aan het fonds als de jaarlijkse afdrachten moeten periodiek politiek worden vastgesteld.

Splitsingsvariant

In de *splitsingsvariant* vindt een splitsing plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het vermogen. De huidige corporaties zijn veelal stichtingen. Om een juridische scheiding te bewerkstelligen tussen vermogen en beheer richt de stichting een nieuw bedrijf (nv/bv) op waar alle reële activiteiten van de corporatie (eigendom van de woningen, beheer, ontwikkeling) aan worden overgedragen. De stichting bezit dan dus alleen nog de aandelen in deze nv/bv. Het nieuwe bedrijf fungeert als een reguliere nv/bv en richt zich op het behalen van een goed rendement op het exploiteren en ontwikkelen van huurwoningen. Dit rendement wordt ofwel als dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder (= de stichting), ofwel geherinvesteerd met het oog op toekomstige rendementen, die opnieuw aan de aandeelhouder toevallen.

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

De aandelen in de nv/bv zijn in principe vrij verhandelbaar. De fondsen/stichtingen verkopen een deel (bij voorkeur de meerderheid) van haar aandelen in de nv/bv, en beleggen de opbrengst van die verkoop in andere vermogenstitels. Op die manier wordt niet alleen een juridische, maar ook een economische scheiding bewerkstelligd. Deze economische scheiding heeft als voordeel dat een externe aandeelhouder effectiever druk kan uitoefenen op het management om tot een efficiënte bedrijfsvoering te komen. De nieuwe aandeelhouders ontvangen hun deel in het dividend

van de nv/bv. Pensioenfondsen zijn typisch partijen die geïnteresseerd kunnen zijn om als aandeelhouder op te treden.

Omdat bij het vermogensbeheer sprake is van grote schaalvoordelen, is het denkbaar dat de fondsen/stichtingen gebruikmaken van één of meer gezamenlijke vermogensbeheerders.

De waardering van het vermogen in de fondsen/stichtingen vindt in deze variant plaats via de beurswaardering van de aandelen van de nv/bv en de andere vermogenstitels in handen van de fondsen/stichtingen. Het voordeel hiervan is dat politiek-bestuurlijke conflicten over de waarderingsgrondslag worden vermeden.

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

De onderstaande tabel laat de verschillen tussen de varianten zien en geeft voor deze twee varianten antwoord op de volgende vragen:

- Hoe wordt het corporatievermogen veiliggesteld voor betaling van de woon-toeslag en huurbijdrage?
- Wie is verantwoordelijk voor de publieke belangen en hoe?
- Wie draagt zorg voor heldere doelen en governance en hoe?

Tabel 3.3 Twee varianten voor een hervormde corporatiesector

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

Bijlage D bevat verdere kengetallen over de corporatiesector.

Overeenkomsten en verschillen tussen de varianten

In beide varianten wordt het (rendement op het) vermogen bijeengebracht in (een) apart(e) fonds(en) om daarmee de woontoeslag en de huurbijdrage te financieren. Deze fondsen kennen in beide varianten eisen ten aanzien van de door de politiek toegestane jaarlijkse benutting. In beide varianten is er geen koppeling meer tussen de corporatie die het rendement inbrengt en de woningen/bewoners waaraan het rendement wordt besteed.

Alleen de historie van de fondsen verschillen. In de integrale variant wordt één nieuw fonds opgericht, het Fonds voor de Volkshuisvesting, terwijl in de splitsingsvariant de bestaande stichtingen/corporaties worden omgevormd tot dergelijke fondsen en de fysieke activiteiten van corporaties worden ondergebracht in nieuw op te richten nv/bv's. De varianten verschillen in de vorm en de omvang van de claim die de fondsen krijgen op de corporaties/(nv/bv). Bij de integrale variant heeft de directe claim van fonds meer het karakter van een vaste verplichting, en blijft er daarnaast een latente claim op het totale vermogen in het geval het liquide wordt gemaakt. Bij de splitsingsvariant zijn de fondsen als aandeelhouder volledig eigenaar van het vermogen.

Het verschil in de geschatte omvang van de jaarlijkse 'opbrengst' (circa 6 miljard in de integrale variant versus circa 10 miljard in de splitsingsvariant) hangt samen met het bovenstaande. In de integrale variant wordt het rendement op het huidige

vermogen (uitgaande van de huidige bedrijfswaarde) geïnvesteerd voor de volkshuisvestelijke activiteiten van de woningcorporatie.

De borging van deze categorieën publieke belangen (B en C) verschilt tussen de varianten. Deze categorieën vergen een nadere toelichting. Bij het voorkomen van risicoselectie en het huisvesten van kwetsbare groepen (categorie B) gaat het om groepen die vaak niet zelfstandig een woning kunnen vinden op de woningmarkt, zoals ex-gedetineerden, geestelijk gehandicapten, mensen met een verslaving en vluchtelingen. Ook zou risicoselectie op kunnen treden bij lagere inkomensgroepen en mensen zonder vast inkomen. Met de leefbaarheid van wijken en dorpen (categorie C) doelt de CSED op investeringen die bijdragen aan het sociale klimaat in wijken en dorpen, zoals bijvoorbeeld in het kader van de stedelijke wijkenaanpak. Het kan hierbij ook gaan om investeringen in bepaalde vormen van maatschappelijk vastgoed, binnen de lijst van activiteiten inzake maatschappelijk vastgoed waarvoor staatssteun aan de woningcorporaties wordt toegestaan door de Europese Commissie²⁰. In 2008 gaven de corporaties bijna 269 miljoen euro uit aan activiteiten ten behoeve van de leefbaarheid (een stijging van 49% ten opzichte van 2007) en investeerden zij 205 miljoen euro in maatschappelijk vastgoed (een stijging van 44% ten opzichte van 2007).

De CSED is van mening dat er door de landelijke politiek een duidelijk maximum gesteld zou moeten worden aan de jaarlijkse omvang van deze uitgaven. Wat leefbaarheid betreft zou dit bijvoorbeeld kunnen door het sectorbrede maximum te stellen op 1‰ (één promille) van de toekomstige marktwaarde van het corporatievermogen²¹. De geschikte grondslag voor het maximum van de uitgaven aan het voorkomen van risicoselectie (categorie B) moet nader worden gezien.

Het voorkomen van risicoselectie wordt in de integrale variant gewaarborgd door een acceptatieplicht van de woningcorporaties om kwetsbare groepen te accepteren als huurders. De bijdrage aan de leefbaarheid wordt geborgd door prestatieafspraken hierover tussen de woningcorporaties en de gemeente.

In de splitsingsvariant wordt het voorkomen van risicoselectie en de bijdrage aan de leefbaarheid geborgd door aanbesteding van deze taken door de gemeente, gezien het feit dat de nv/bv niet langer kan worden aangestuurd via het BBSH. De

20 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 29453, nr. 143.

21 Aedex waardeert een smaldeel van het corporatiebezit tegen marktwaarde in verhuurde staat. Zij gaat daarbij uit van de maximaal redelijke huren in het woningwaarderingsstelsel (wws). Als deze waarderingswijze wordt geprojecteerd op het volledige corporatiebezit komt dit overeen met 256 miljard euro volgens de berekeningen in Marlet, Poort en van Woerkens, 'Verzilver het stenen dividend', *Economisch-Statistische Berichten*, 94 (4560), 15 mei 2009. Eén promille van dit bedrag komt uit op een orde van grootte van 250 miljoen per jaar.

gemeenten ontvangen hiertoe gelden uit de fondsen/stichtingen met inachtneming van de door de politiek gestelde maxima. Het risico van aanbesteding is dat deze taken moeilijk contracteerbaar zouden kunnen zijn. De ervaring in Amsterdam met het contracteren van de huisvesting van kwetsbare groepen door de gemeente suggereert echter dat dit geen probleem hoeft te zijn. Deze variant vraagt wel om een sterke gemeente c.q. de regio als tegenspeler van private partijen op de woningmarkt. Op dat punt is wel werk aan de winkel: veel gemeenten en regio's missen thans de daartoe benodigde competenties.

3.4.3 Tussenconclusie

Voor de hervorming van de corporatiesector zijn verschillende varianten denkbaar, waarvan de CSED er twee heeft beschreven. In beide varianten wordt het (rendement op het) vermogen bijeengebracht in (een) apart(e) fonds(en) om daarmee de woonlastenondersteuning aan lagere inkomens te financieren. Welke wijze hiervoor ook gekozen wordt, de financiële bijdrage vanuit de fondsen moet in elk geval voldoende zijn om de CSED-voorstellen voor de woontoeslag en huurbijdrage mee te financieren.

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

3.5 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 éénmalige bestemmingsheffing op de bestaande voorraad. Het gaat hierbij om grote commerciële verhuurderbedrijven, inclusief institutionele beleggers. Natuurlijke personen die verhuren blijven hierbij buiten schot. Hun inkomsten vallen hoofdzakelijk onder de progressieve inkomstenbelasting; door het progressieve tarief in box 1 (inkomsten uit onderneming of werkzaamheid) en de vermogensrendementsheffing in box 3 (beleggingsinkomsten) wordt reeds belasting geheven over de additionele huurinkomsten.

De verhuurder verrekent deze tegemoetkoming met de Belastingdienst en brengt het bedrag in mindering op de huur die de huurder betaalt, zie verder hoofdstuk 4.

3.6 Woonlasten- en koopkrachtondersteuning

Ook in een marktconforme woningmarkt blijft er behoefte aan minimumgaranties voor lagere inkomensgroepen om de toegankelijkheid en betaalbaarheid op de woningmarkt te borgen. Omdat de CSED het belang van goed en betaalbaar wonen onderschrijft, stelt zij een eigendomsneutrale en inkomensafhankelijke woontoeslag voor. Het uitgangspunt van eigendomsneutraliteit van beleid betekent dat de woonlastenondersteuning voor *alle* lagere inkomensgroepen moet gelden, ongeacht de eigendomsrelatie met de woning (huur- of koopwoning). Hier is in de berekening van de inkomenseffecten dan ook van uitgegaan. De CSED hanteert de volgende uitgangspunten voor de woontoeslag:

1. De woontoeslag is gekoppeld aan het bewonen van een zelfstandige woning.
2. De hoogte van de toeslag is alleen gekoppeld aan het huishoudinkomen en niet aan de hoogte van de huur of de prijs van een koopwoning.
3. Als een huishouden ervoor kiest om goedkoper te wonen dan op basis van de woontoeslag mogelijk is, komt dit voordeel ten goede aan het huishouden; de toeslag wordt hier niet op gekort. Bij een keuze voor duurder wonen neemt de toeslag niet toe. Dit betekent optimale bestedingsvrijheid van de woonconsument. Deze vorm heeft het voordeel van lage uitvoeringskosten. Daar staat naar verwachting een relatief groot budgettair beslag tegenover, doordat – anders dan bij de huurtoeslag – er geen directe relatie is met de hoogte van de feitelijke (kale) huurprijs. Bovendien hebben in dit voorstel ook eigenaar-bewoners met een laag huishoudinkomen recht op een woontoeslag.
4. De hoogte en verdere vormgeving van de woontoeslag (bijvoorbeeld relatie met de huishoudensamenstelling) is afhankelijk van de koopkrachteffecten van het gekozen hervormingspakket en is ook onderwerp van politieke besluitvorming. Het is van belang dat de politiek de vinger aan de pols houdt met betrekking tot de resulterende totale woonlasten (met inbegrip van energiekosten en andere lasten) voor lagere en middeninkomens, mede afhankelijk van de ontwikkeling en het uiteindelijke niveau van de vrije markthuren.

De toeslag wordt ingezet om de lagere inkomensgroepen in een hervormde woningmarkt in staat te stellen een woning van redelijke kwaliteit te betrekken en te bewonen tegen de geldende prijzen.

3.7 Conclusies

De toekomstbeelden van de woningmarkt die de CSED in dit hoofdstuk verkent, staan in het teken van een woningmarktbeleid dat resulteert in een adequaat woningaanbod van huur- en koopwoningen dat inspeelt op de veranderende Nederlandse woningvraag. Die woningvraag wordt de komende decennia sterk beïnvloed door een voortgaande stijging van het aantal huishoudens, een groter aandeel eenpersoonshuishoudens, meer ouderen met een eigen woning en grote regionale verschillen (groei- naast krimpregio's).

Hervorming van de koopmarkt

De CSED vindt dat de huidige systematiek van de fiscale behandeling van de eigen woning (eigenwoningforfait, hypotheekrenteaftrek, vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning) aangepast moet worden. Deze systematiek leidt tot een opstuwung van de huizenprijzen, aanmoediging van een hoge hypotheekschuld en ontmoediging van schuldaflossing. Hierdoor lopen burgers en financiële instellingen onnodig veel financiële risico's en bouwen burgers weinig eigen vermogen op in hun woning, waarbij eigenaar-bewoners met een hoog inkomen meer profijt van het stelsel hebben dan eigenaar-bewoners met lage en middeninkomens. Continuering van het huidige regime zou een sterk oplopend, onbeheersbaar beslag op de schatkist leggen. Daar komt bij dat de overdrachtsbelasting de verhuismobiliteit afremt. Aangezien deze 'verhuisbelasting' haaks staat op de wens om de flexibiliteit van de woningmarkt en de arbeidsmarkt te vergroten, pleit de CSED voor de gefaseerde afschaffing van deze belasting.

Voor de gewenste beleidshervorming is een lange tijdshorizon noodzakelijk om te kunnen waarborgen dat op een zorgvuldige manier met de belangen van de huidige woningeigenaren, huurders en verhuurders wordt omgesprongen. De CSED 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 zijn voor macro-economische schokken en vermogen opbouwen.

De vier varianten voor de fiscale behandeling van de eigen woning die de CSED in dit hoofdstuk verkent, hebben gemeen dat de eigen woning uiteindelijk geheel uit de bestaande box 1 van de inkomstenbelasting verdwijnt. Het belangrijkste verschil tussen de varianten betreft de fiscale behandeling van het in de woning opgebouwde vermogen en de hypothecaire schuld. In drie van de vier varianten wordt

de eigen woning in box 3 ondergebracht. In de vierde variant wordt de eigen woning geheel buiten de fiscus geplaatst:

- 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 huishoudens van maximaal 200.000 euro. 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.

De CSED komt tot de conclusie dat zijn voorkeur voornamelijk uitgaat naar de tweede variant, de beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling. Wanneer het wenselijk geacht wordt om de nog altijd aanzienlijke subsidies uit variant 2 uiteindelijk geheel af te bouwen, geeft de CSED in overweging om op de lange termijn (na de transitieperiode) toe te werken naar de eerste variant, de beleggingsgoedvariant zonder vrijstelling.

Hervorming van de huurmarkt

De CSED is van mening dat parallel aan de hervorming van de koopmarkt ook op de huurmarkt substantiële beleidswijzigingen noodzakelijk zijn om de woningmarkt beter te laten functioneren. De commissie pleit voor een huurmarkt waar onder een aantal voorwaarden marktconforme huurprijzen in rekening worden gebracht. Dit betekent dat bewoners van goede maar relatief goedkope huurwoningen (vooral in de sociale sector) hogere huren zullen gaan betalen. Dat zal vooral in gebieden met een gespannen woningmarkt het geval zijn. Huurders met een laag inkomen krijgen net als nu inkomensondersteuning, maar dan in de vorm van de inkomensafhankelijke woontoeslag. Daarnaast introduceert de CSED de huurbijdrage die gerelateerd is aan de WOZ-waarde van de huurwoning. Na verloop van tijd resulteert een marktconform huurbeleid in meer initiatieven voor de bouw van huurwoningen, een betere doorstroming en kortere wachttijden.

Om de belangen van huurders te borgen, moeten ook aan een vrije huurmarkt echter beperkingen worden opgelegd. De CSED bepleit een maximering van de jaarlijkse huurprijsaanpassing van bestaande contracten, die aansluit bij de marktontwikkeling van de huren, vanwege het hold-up-probleem.

Voor groepen ingezetenen die zich niet zelfstandig op de woningmarkt kunnen red- den, blijft een speciaal regime nodig om de toegang tot een woning te waarborgen.

Ook in een marktconforme woningmarkt blijft er behoefte aan woonlastenonder- steuning. De CSED is voorstander van één inkomensafhankelijke woontoeslag die iedere woonconsument naar eigen inzicht kan besteden aan een koop- of een huur- woning. De hoogte is alleen gekoppeld aan het huishoudinkomen en het bewonen van een woning.

Hervorming van de woningcorporaties

De CSED acht het van groot belang dat hervormingen in de corporatiesector plaats- vinden. Met name het vraagstuk van de vermogensovermaat in de sector dient op korte termijn aangepakt te worden. Daarbij gaat het erom dit maatschappelijk gebonden vermogen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten voor de volkshuis- vesting. Het vermogen dient besteed te worden aan drie categorieën publieke belan- gen, 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 vermogens- beheer.

Voor het toekomstbeeld zijn verschillende varianten denkbaar, waarvan de CSED er twee heeft beschreven. In beide varianten wordt het vermogensrendement bijeen- gebracht in (een) apart(e) fonds(en) ter financiering van de woonlastenondersteu- ning aan lagere inkomensgroepen. In de *integrale variant* komt er een bestemmings- heffing op de vermogensgroei van de woningcorporaties. In de *splitsingvariant* vindt splitsing tussen plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het ver- mogen. De CSED ziet voor- en nadelen van beide varianten. Hoe de inzet van het ver- mogen veilig wordt gesteld is uiteindelijk een politieke keuze. Dit geldt ook voor uit- eindelijkke institutionele vormgeving van de woningcorporaties.

4 Transitiebeleid en effecten

4.1 Inleiding

De toekomstbeelden uit het vorige hoofdstuk zijn in zekere zin tekentafelconcepten. Deze 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. Wijzigingen in het woningmarktsysteem raken immers de directe belangen van velen via de invloed op de huizenprijzen en de huurontwikkeling en daarmee op het besteedbaar inkomen van huishoudens. Structurele hervormingen moeten om die reden dan ook vaak over een langere periode worden uitgesmeerd, waarbij de zittingsduur van kabinetten wordt overschreden. Deze hervormingen vergen een groot en langdurig commitment van de politiek. De moeilijkheid hierbij is dat de kosten vaak op de korte termijn betrekking hebben, terwijl de opbrengsten pas op de lange termijn zichtbaar zijn.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag wat er moet gebeuren om de woningmarkt op een maatschappelijk aanvaardbare wijze om te vormen tot een beter functionerend systeem en wat de effecten daarvan zijn. Paragraaf 4.2 beschrijft de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de transitie. Paragraaf 4.3 gaat dieper in op de economische context en de benodigde tijdshorizon voor de transitie. De volgende paragrafen behandelen vervolgens meer concreet de transitieopgave voor de koopmarkt (4.4) en de huurmarkt (4.5). Daarna volgen de effecten voor de woningmarkt (4.6), de inkomenseffecten (4.7) en de welvaartseffecten (4.8). Paragraaf 4.9 bevat de conclusies.

4.2 Referentiekader

Uitgangspunten en randvoorwaarden

In hoofdstuk 1 heeft de CSED de uitgangspunten en bestuurlijke randvoorwaarden geformuleerd die in dit rapport als leidraad voor haar hervormingsvoorstellen zullen gelden. Deze uitgangspunten en randvoorwaarden vormen daarom het referentiekader voor de transitiefase. Concreet betekent dit het volgende.

1. Het gaat tijdens de transitieperiode zowel om de richting van beleidsaanpassingen als om het tempo en de maatvoering hiervan. Koerswijzigingen moeten

tijdig worden aangekondigd en dienen te voorzien in voldoende ruime overgangsregimes en heldere tijdspaden.

2. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe gevallen, iedereen valt onder hetzelfde geleidelijke transitiebeleid. De fiscale behandeling van de eigen woning en het huurmarktbeleid worden gelijktijdig hervormd. Dit om extra problemen met mobiliteit, arbitrage en handhaving te voorkomen.
3. De CSED wil de transitie zo neutraal mogelijk vormgeven voor de inkomensverdeling. Idealiter worden binnen elke inkomensgroep subsidies in de huur- en koopsector in eenzelfde tempo afgebouwd. Daarnaast zorgen de voorstellen van de CSED ervoor dat de inkomenseffecten van beleidswijzigingen binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen blijven.
4. Met het oog op de macro-economische stabiliteit kunnen instituties op de woningmarkt die de ergste effecten van marktfluctuaties opvangen, een nuttige functie vervullen. In de huidige situatie geldt dit voor de Nationale Hypotheekgarantie, het WSW, het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, resp. de aangekondigde Nationale Autoriteit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting en het anticyclisch bouwen door woningcorporaties.
5. In de transitie moet worden toegewerkt naar een eigendomsneutraal beleid. Op termijn leidt dit tot een vloeiender overgang van koop naar huur en vice versa, waardoor de kloof tussen huur en koop wordt verkleind.
6. Het stimuleren van de financiering van het eigenwoningbezit via vreemd vermogen is ongewenst. Ook wil de CSED de arbitragemogelijkheden tussen het eigen vermogen in de eigen woning en andere vermogensvormen beperken.
7. Op de huurmarkt wordt geleidelijk toegewerkt naar marktconforme huren, zodat vraag en aanbod weer op elkaar gaan aansluiten.
8. De CSED ziet inkomensondersteuning voor huishoudens met lage inkomens als noodzaak om ook deze mensen toegang tot een redelijke (huur- of koop)woning te bieden.
9. Verder moet de hervorming van de woningmarkt gepaard gaan met een kritische evaluatie van het ruimtelijke ordenings- en het grondmarktbeleid.

Er bestaat een spanningsveld tussen meerjarig politiek commitment (overschrijding zittingsperiode kabinet) en de noodzaak van flexibiliteit (leerprocessen, veranderingen op woning(bouw)markt, etc).

4.3 Context en tijdshorizon

Uit onderzoek van de OESO¹ blijkt dat recessies en crises de druk om hervormingen door te voeren verhogen. Het gaat hierbij met name om het proces van agendavorming. Een specifieke gebeurtenis kan grote impact hebben op de vraag hoe de status quo gewaardeerd wordt. Mensen raken sneller overtuigd van de noodzaak tot het nemen van maatregelen; er doet zich een *window of opportunity* voor. De huidige discussie rond woningmarkthervormingen in Nederland is hiervan een goed voorbeeld. Door de economische crisis raken mensen er meer van overtuigd dat aanpassingen onvermijdelijk zijn en er wellicht onconventionele maatregelen nodig zijn. Aan de andere kant kan het invoeren van hervormingen terwijl de woning(bouw)markt kwetsbaar is riskant zijn. Bovendien zullen hervormingen in tijden van crisis vaak gepaard gaan met bezuinigingen, waardoor er minder smeermiddel is om de transitie maatschappelijk aanvaardbaar te laten verlopen.

Vanwege de belangen die ermee gemoeid zijn, is het zaak een groot deel van de hervormingsbaten te gebruiken voor compenserende maatregelen. Zoals eerder aangegeven is dit ook het uitgangspunt van dit CSED-rapport. De voorgestelde hervorming zal het beslag van het woningmarktbeleid op de overheidsfinanciën op de lange termijn verminderen.

Een andere keerzijde is dat de huidige economische crisis gepaard gaat met druk op de huizenprijzen en onzekere tijden op de woningmarkt. De actoren op de woningmarkt zijn gebaat bij een helder tijdspad en een ruime transitieperiode.

Voor het transitiepad hanteert de CSED een tijdshorizon van 30 jaar. Er wordt uitgegaan van 2011 als startjaar (nieuwe kabinetsperiode) en afronding van de hervorming rond 2040. Ervan uitgaande dat de benodigde hervormingen worden opgenomen in het Regeerakkoord en aanpassing van de wetgeving enige jaren vergt, ontstaat een aankondigingsperiode van ten hoogste vijf jaar. Het voordeel van deze aanloop is ook dat het aankondigingseffect de woningprijseffecten dempt². In de hierna volgende uitwerking wordt gemakshalve steeds 2016 als startjaar van implementatie genoemd. Dit sluit aan op het moment waarop de in 2010 gestarte kabinetsmaatregel om het EWF-tarief voor koopwoningen boven € 1 miljoen te verhogen afgerond is. Verder mag worden verwacht dat de effecten van de kredietcrisis op de woning(bouw)markt tegen die tijd zijn uitgewerkt.

1 Presentatie Jorgen Elmeskov, tijdens CPB-seminar *The political economy of structural reform*, Den Haag, 3 juni 2009.

2 Zie hiervoor de DNB (2009) *Situatie en beoordeling van transitiepaden voor de hypotheekrenteaftrek*, interne notitie.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van een snellere transitie heeft de CSED het CPB gevraagd ook te rekenen met een transitiepad van 15 jaar. Hierbij is verondersteld dat de hervormingen starten in 2012 en afgerond zijn in 2027.

Lessen van andere hervormingen

De CSED heeft op verschillende wijzen de lessen van eerdere pogingen tot hervorming van de woningmarkt in Nederland (geen partiële hervorming, voorkomen dat de mobiliteit op de woningmarkt daalt) en van hervormingen elders (geleidelijkheid, lange transitiepaden) ter harte genomen. Zo kiest de CSED expliciet voor een integrale hervorming van de woningmarkt, waarbij de koop- en de huurmarkt gelijktijdig worden hervormd en waarbij bestaande en nieuwe gevallen onder hetzelfde regime vallen. Ook stelt de CSED een (zeer) lange en geleidelijke transitieperiode voor. Bijlage E geeft een overzicht van de lessen van andere (pogingen tot) hervormingen van de woningmarkt.

4.4 Transitieopgave in de koopmarkt

De CSED gaat in het transitiepad uit van de in hoofdstuk 3 beschreven variant 2 als toekomstbeeld, te weten de variant 'Eigen woning als beleggingsgoed met vrijstelling van € 200.000'.

De CSED stelt voor om de transitie in de koopmarkt langs verscheidene sporen te laten plaatsvinden: ten eerste door middel van zeer geleidelijke aanpassing van de percentages voor de hypotheekrenteaftrek (HRA) en ten tweede door het geleidelijk afbouwen van het eigenwoningforfait (EWF). Ook wordt de overdrachtsbelasting afgebouwd, de *Wet-Hillen* geleidelijk afgeschaft en vervalt de vrijstelling KEW.

Geleidelijk aanpassen van de HRA-percentages

Bij de hypotheekrenteaftrek (HRA) wordt geleidelijk het box 3-regime ingevoerd. Dat gebeurt door het introduceren van een (in eerste instantie relatief hoog) maximum-hypotheekrentepercentage dat daarna stapsgewijs wordt verlaagd tot het box 3-percentage van 4 procent en het inperken van de bandbreedte van het IB-tarief voor de HRA in box 1 (nu: 15,6-52%; eindbeeld: 30%). Verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3 van de IB in het eindbeeld (rond 2040) is in deze opzet slechts een formaliteit. In de eindsituatie kan de huidige regel dat de HRA maximaal 30 jaar geldt vervallen. Dat geldt ook voor de bijleenregeling.

Voor de transitie in 30 jaar betekent dit dat na de aankondiging in 2011 er in 2016 een maximaal hypotheekrentepercentage wordt geïntroduceerd dat daarna lineair wordt afgebouwd naar een forfaitaire waarde van 4 procent in 2040. De eerste maximering in 2016 bedraagt 12 procent. Het IB-tarief voor de HRA in box 1 wordt volgens eenzelfde lineaire afbouw tussen 2016 en 2040 ingeperkt tot een vast tarief van 30 procent voor iedereen.

In de snelle transitie vindt de maximering van het hypotheekrentepercentage en de inperking van de bandbreedte van het IB-tarief plaats in 15 jaar. Het startjaar is dan 2012. Het eindjaar is 2027.

Van bovenaf afbouwen van het EWF

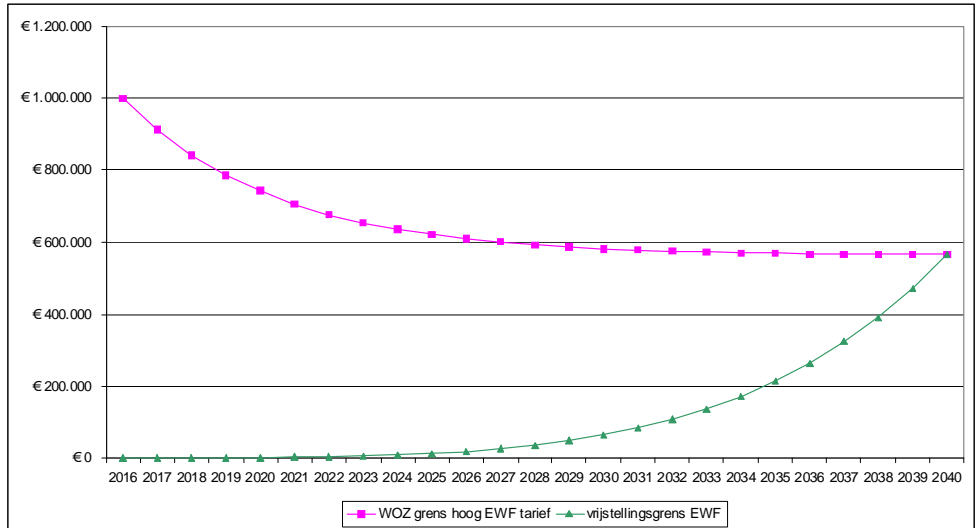
Voor het eigenwoningforfait (EWF) neemt de CSED het per 1 januari 2010 ingevoerde beleid ten aanzien van het eigenwoningforfait over de woningwaarde boven 1 miljoen euro als startpunt. In 2016 bedraagt als gevolg hiervan het EWF over de woningwaarde boven 1 miljoen euro 2,35 procent. Daaronder bedraagt het EWF 0,55 procent. In het aanvullende coalitieakkoord van maart 2009 is het voornemen geuit om de bovengrens van 1 miljoen niet te indexeren. Hierdoor komt geleidelijk een steeds groter deel van de woningvoorraad onder het hoge EWF-tarief te vallen. Dit beleidsvoornemen is echter met de val van het kabinet controversieel verklaard. In vervolg op de verhoging van het EWF voor woningen boven de 1 miljoen euro stelt de CSED voor om: (a) per 2016 de woningwaarde boven 1 miljoen euro onder box 3 onder te brengen, (b) het grensbedrag van 1 miljoen euro daarna geleidelijk af te bouwen tot de grens van de vrijstelling (het equivalent van een huidige woningwaarde van € 200.000³ (= mediane WOZ-waarde). In dezelfde periode wordt de Wet-Hillen omgevormd tot de vrijstelling van € 200.000.

In de onderstaande figuur is weergegeven hoe dit kan verlopen voor de transitie in 30 jaar⁴. In 2040 is de woningwaarde onder € 565.000 vrijgesteld van EWF. Dat is het equivalent van € 200.000 in 2011. Over de woningwaarde daarboven is net als voor overige vormen van vermogen 1,2 procent (4%*30%) vermogensrendementsheffing verschuldigd. In de periode van transitie die daaraan voorafgaat gelden er drie tarieven: een hoog tarief (4%*30%), een laag tarief (het huidige EWF van 0,55% tegen box 1 tarief 15,6%-52%) en een nultarief (de vrijstelling). Het deel van de woningvoorraad dat onder het lage tarief valt wordt geleidelijk steeds kleiner.

3 Dit zal worden geïndexeerd aan de inflatieontwikkeling en de voorziene reële stijging van woningprijzen en huren (in CPB-scenario 'Transatlantic Markets' is dit 1% per jaar).

4 Met dank aan het CPB voor de suggesties voor deze meer geleidelijke, niet-lineaire op- en afbouw.

Tabel 4.1 Wijziging EWF, 2016-2040



Bron: CPB

Voor de snelle transitie geldt een vergelijkbaar transitiepatroon. In 2027 is de woningwaarde onder € 385.000 vrijgesteld van EWF. Dat is het equivalent van € 200.000 in 2011. Over de woningwaarde daarboven is 1,2 procent EWF verschuldigd.

Overige maatregelen op de koopmarkt

De *overdrachtsbelasting* wordt afgebouwd. De CSED ziet hiervoor twee mogelijkheden, analoog aan het voorgaande, een langzame en een snelle variant: (i) afbouwen in 30 jaar tijd, dus met gemiddeld 0,2%-punt per jaar, (ii) overdrachtsbelasting halveren bij start hervormingsproces, vervolgens geleidelijk uitfaseren.

De *Wet-Hillen* (aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld) wordt geleidelijk afgeschaft volgens zelfde principe als bij het EWF.

De *vrijstelling KEW* zou voor alle gevallen moeten vervallen in 2029, voortbouwend op het reeds ingezette beleid. Hetzelfde moet gelden voor banksparen.

4.5 Transitieopgave in de huurmarkt

De CSED heeft in het toekomstbeeld voor de Nederlandse woningmarkt een huurmarkt met marktconforme huren voor ogen. Dat betekent dat de meeste huurders zullen moeten wennen aan geleidelijk hogere huren. Huurverhogingen bevinden zich in het CSED-voorstel echter binnen een zekere bandbreedte, om te voorkomen dat verhuurders hun machtspositie ten opzichte van hun huurders misbruiken. Marktconforme huurprijzen zijn een weerspiegeling van verschillende factoren. Naast de woningspecifieke eigenschappen zullen dan ook de locatie en de woonomgeving een vertaling krijgen in de hoogte van de huur. Een huurhuis in het centrum van Amsterdam of Utrecht zal doordat daar meer vraag naar is, een stuk duurder zijn dan nu. Voor een huurhuis in de periferie van het land geldt dit veel minder sterk. De verschillen in WOZ-waarden illustreren de mate van aantrekkelijkheid van regionale woningmarkten.

Huurregulering

De CSED stelt 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. In 2040 kan het Woningwaarderingstelsel dan worden afgeschaft. De 'maximaal redelijke huur' voor *nieuwe contracten* beweegt zich hiermee gedurende transitie steeds verder in de richting van de vrije marktwaarde.

Om *bestaande contracten* ook geleidelijk aan te passen is daarnaast een bandbreedte voor huuraanpassing van bestaande contracten nodig. Binnen het kader van de Huurprijzenwet Woonruimte zou voor een lange periode (bijvoorbeeld drie keer tien jaar) een *maximum*-huuraanpassing per bewoonde woning moeten worden bepaald om het 'uitroken' van de huurders te voorkomen, alsmede een *minimum*-huuraanpassing of huurtrend, om het tempo te bewaken waarin het vrije-markthuurniveau wordt bereikt. Wanneer de vrijemarkthuurniveau is bereikt, vervalt de minimum-huuraanpassing. Huurverhogingen zijn daarna in principe marktconform. Er blijft wel een maximum-huuraanpassing van kracht om misbruik van marktmacht door verhuurders te voorkomen. De maximum-huuraanpassing kan worden gekoppeld aan de procentuele ontwikkeling van het gemiddelde huishoudinkomen (b.v. $\Delta hi + 2\%$). De minimale huuraanpassing per bewoonde woning: $\Delta hi\%$. Op basis van de berekeningen van het CPB schat de CSED in dat langs deze lijn binnen 30 jaar het onbekende (en regionaal zeer gedifferentieerde) vrije-markthuurniveau bereikt kan worden. Lage inkomensgroepen komen in aanmer-

king voor de woontoeslag waardoor de huurverhoging in belangrijke mate kan worden gecompenseerd.

Vrijstelling voor huurders

Om de neutraliteit tussen kopen en huren te borgen moeten huurders een voordeel krijgen dat vergelijkbaar is aan de box 3-vrijstelling voor kopers. De vrijstelling voor kopers heeft tot gevolg dat de eigenwoningschuld binnen box 3 aftrekbaar is, terwijl de waarde van de woning tot het vrijstellingsmaximum van € 200.000 onbelast is. Als equivalent hiervan voor huurders stelt de CSED een fiscale tegemoetkoming aan de huurder voor. Deze huurbijdrage bedraagt 1,2% van de WOZ-waarde tot een maximum WOZ-waarde van € 200.000 (de huurbijdrage bedraagt dus maximaal € 2.400 per jaar). De tegemoetkoming kan de vorm krijgen van een uitkeerbare huurbijdrage die door de verhuurder namens de Belastingdienst wordt uitgekeerd in de vorm van verrekening met de maandelijke huur. De verhuurder verrekent deze tegemoetkoming met de Belastingdienst en brengt het bedrag (cf. akte tussen huurder en verhuurder) in mindering op de huur die de huurder betaalt⁵.

Huurtoeslag omvormen naar woontoeslag

De CSED stelt voor om de huurtoeslag bij de start van de hervorming direct om te vormen tot een inkomensafhankelijke woontoeslag, uit te keren aan eigenaar-bewoners en huurders in de laagste inkomensgroepen en onafhankelijk van de feitelijke woonlasten op microniveau.

Woningcorporaties

Voor de transitie is vooral de aanpak van het vraagstuk van de vermogensovermaat van woningcorporaties relevant. Dit dient op korte termijn aangepakt te worden. In hoofdstuk drie zijn hiertoe twee varianten geschetst. Gedurende de transitieperiode is verondersteld dat woningcorporaties een sociaal rendementsoffer blijven doen van ongeveer 0,8 procentpunt. Dit leidt ertoe dat corporaties eerder geneigd zijn om nieuwbouw te plegen dan hun commerciële evenknieën. Wanneer er geen sociaal rendementsoffer verondersteld wordt voor corporaties of wanneer dat sneller zou dalen, duurt het langer om het langetermijnevenwicht te bereiken.

⁵ De verhuurder kent de WOZ-waarde van woning waar de huurder in woont. Hij kan in een keer namens al zijn huurders claimen. De akte van cessie maakt dat de huurder er zeker van kan zijn dat het bedrag aan huurderskorting dat hij oorspronkelijk tegoed had van de belastingdienst in mindering wordt gebracht op zijn huur.

4.6 Effecten op de woningmarkt

Het CPB heeft de mogelijke effecten van de CSED-voorstellen berekend, met gebruikmaking van zijn nieuw ontwikkelde integrale woningmarktmodel⁶. 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 bevat. Zoals alle modelberekeningen zijn ook deze berekeningen niet meer dan een inschatting van de mogelijke effecten van de hervormingen. Bij de vormgeving van de voorstellen is uitgegaan van budgettaire neutraliteit⁷.

Huizenprijzen

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. Een drukkend effect op de huizenprijzen komt voort uit de minder genereuze fiscale behandeling van de eigen woning, maar ook omdat de rantsoenering op de huurmarkt geleidelijk verdwijnt⁸. Daartegenover staat dat van de geleidelijke afschaffing van de overdrachtsbelasting een opwaartse druk op de woningprijzen uitgaat.

Ingeschat wordt dat de aanvankelijke prijsdaling in de beleggingsgoedvariant met vrijstelling beperkt kan blijven tot 5 tot 10 procent, al is deze bandbreedte met veel onzekerheid omgeven⁹. 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

6 Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag, Centraal Planbureau. Op verzoek van de CSED heeft het CPB gerekend met een verlaagde risico-opslag voor de kosten van vermogen (2% i.p.v. 3%). De CSED is van mening dat dit beter past bij de mogelijkheden voor risico-pooling die grootschalige verhuurders hebben.

7 Hierbij is het wel van belang om de extra huurinkomsten van woningcorporaties en overige verhuurders in belangrijke mate in te zetten voor de financiering van de woontoeslag en de huurbijdrage.

8 Huren wordt daarmee mogelijk voor bepaalde groepen eigenaarbewoners die voorheen gestimuleerd werden om te kopen.

9 Voor het bepalen van deze bandbreedte zijn, naast berekeningen met het nieuwe woningmarktmodel van het CPB, aanvullende calculaties met partiële modellen van het CPB en DNB gemaakt bij uiteenlopende veronderstellingen over de vraag- en aanbodcondities op de woningmarkt. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van de door Kranendonk en Verbruggen (2008) geschatte gevoeligheid van de huizenprijzen voor veranderingen in de rentevoet op basis van gegevens over de periode 1980-2007. Aangenomen is dat beleidswijzigingen volledig worden geanticipeerd door huishoudens en hypotheekverstrekkers. In vergelijking tot een onmiddellijke invoering wordt het effect op de huizenprijs gehalveerd door een geleidelijke invoering over een periode van 30 jaar.

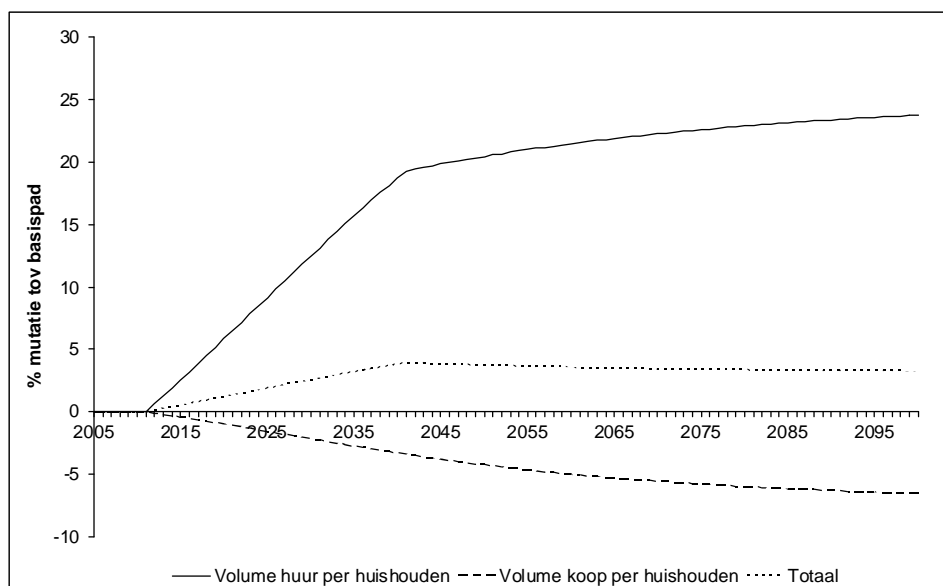
afschaffen van de overdrachtsbelasting. Bij een snelle transitie is de aanvankelijke prijsdaling groter. Zonder een vrijstelling kan de aanvankelijke prijsdaling van de beleggingsgoedvariant tot twee keer zo groot uitpakken.

De huidige eigenaar-bewoners worden geconfronteerd met een vermogensverlies. Hier staat tegenover dat men bij verhuizing minder hoeft te betalen voor een nieuwe woning en de aankoop hiervan anders gefinancierd wordt (minder hypotheekschuld). Voor starters wordt het makkelijker om een koopwoning te verwerven. Er is dus sprake van intergenerationele herverdeling van huidige naar toekomstige eigenwoningbezitters.

Woonconsumptie

Volgens de CPB-berekeningen is er in het eindbeeld een positief volume-effect. De woonconsumptie van alle huishoudens samen stijgt naar verwachting met ruim 3 procent. De onderstaande figuur laat zien dat dit komt door de verwachte ontwikkelingen in de huursector. Huishoudens zullen de toenemende mogelijkheden voor doorstroming binnen de huursector aangrijpen. Anders dan nu gaat een dergelijke doorstroming in de toekomst niet langer gepaard met verlies van impliciete subsidies via huren die ver onder het marktniveau liggen.

Tabel 4.2 Consumptiepaden: mutatie t.o.v. basispad CPB



Bron: CPB

Prijs van woningdiensten

Bij aanvang van het transitiepad zijn de prijzen van woningdiensten sterk verschillend voor huur- en koopwoningen. Tijdens de transitie bewegen deze prijzen geleidelijk naar elkaar toe. Dat gebeurt doordat er geleidelijk toegewerkt wordt naar vrije prijsvorming in de huurmarkt.

4.7 Inkomenseffecten

De voorstellen van de CSED hebben vanzelfsprekend inkomenseffecten, maar de vormgeving van de voorstellen is zo gekozen dat die relatief beperkt zijn.

Huurders betalen in het eindbeeld vrije markthuren. Voor de meeste huurders betekent dat een duidelijk hogere huur dan nu, maar daartegenover staat de huurbijdrage van de overheid voor alle huurders (de tegenhanger van de fiscale vrijstelling voor eigenwoningbezit tot € 200.000) en de eigendomsneutrale woontoeslag voor huishoudens met lage verzamelinkomens.

Kopers worden geconfronteerd met een minder genereuze fiscale behandeling van de eigen woning, hoewel daar een vrijstelling van 200.000 euro tegenover staat en voor lage inkomensgroepen een woontoeslag. Voor iedereen geldt bovendien dat de fiscale opbrengsten van de hervormingen worden teruggesluisd via een verlaging van de eerste belastingschijf en een verhoging van de algemene heffingskorting.

De precieze vormgeving van de fiscale terugsluis en de woontoeslag moet worden bepaald aan de hand van werkelijke inkomenseffecten gedurende de transitie. Het CPB heeft gerekend met een terugsluis van 0,9 procentpunt verlaging van het tarief in de eerste belastingschijf en een verhoging van de algemene heffingskorting van 450 euro voor 65-minners en 183 euro voor 65-plussers.

Positieve koopkrachtontwikkeling voor huurders en kopers in het eindbeeld

In het eindbeeld resulteert er volgens het CPB na invoering van de beleggingsvariant met een basisvrijstelling van 200.000 euro een positief koopkrachteffect van 1,9 procent over alle huishoudens gemiddeld. Kopers ervaren gemiddeld een grotere stijging van de koopkracht (+2,2%) in het eindbeeld dan huurders (+0,6%). De kopers in de toekomst profiteren van lagere woonlasten door de minder hoog oplopende huizenprijzen. Bovendien bedraagt het profijt van de fiscale terugsluis voor deze groep gemiddeld 1100 euro per huishouden. Huurders ervaren aanzienlijk hogere woonlasten door het optrekken van de huren naar het marktniveau. In het eindbeeld worden deze echter meer dan gecompenseerd door de terugsluis (gemiddeld 900 euro per huishouden) en de woontoeslag.

De verdeling van de koopkrachtontwikkeling over de inkomensdecielen laat een evenwichtig beeld zien. Voor alle inkomensdecielen is er een positief koopkrachtbeeld mogelijk. De belangrijkste uitzondering op koopkrachtgebied zijn de (goedkope) scheefwoners. Dit is in lijn met de uitgangspunten van de CSED. De huidige groep van scheefwoners zal in de toekomst hogere huren moeten 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.

Regionale verschillen

Er zullen belangrijke regionale verschillen zijn. Voor huurders op populaire locaties (bijvoorbeeld de Amsterdamse Jordaan) zal het wegvallen van de huurregulering resulteren in een veel grotere stijging van de huren dan op minder populaire locaties (bijv. het Noord-Oosten of Noord-Limburg). Het is goed mogelijk dat de eerste groep van huurders koopkracht moet inleveren, waar de tweede groep huurders koopkracht wint.

4.8 Welvaartseffecten

Schattingen van het CPB laten zien dat afhankelijk van de verkozen variant de welvaart uiteindelijk met ongeveer een half tot één procent van het bbp toeneemt. In de breed opgezette berekening van maatschappelijke kosten van het huidige woonbeleid komen Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen uit op een totaal bedrag aan welvaartskosten van tenminste 6,3 miljard euro¹⁰. Dit is een optelsom van: (1) directe welvaartseffecten van subsidiëring in de woningmarkt door verstoring van de woonkeuze via woonlastenverlaging en verhuisbelasting, (2) indirecte welvaartseffecten via verstoring van de arbeidsmarkt en (3) verstoringen van de huur/koopbeslissing en de omvang en samenstelling van de vermogensportefeuille. In hoeverre deze welvaartskosten worden gereduceerd – en dus welvaartswinst resulteert – is afhankelijk van de mate van subsidiëring in het eindbeeld. De CPB-doorrekening van de beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling (waar dus nog een

10 Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen (2008) 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', in: *Agenda voor de Woningmarkt: preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 2008*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam.

zekere mate van subsidiëring in stand blijft) komt uit op een welvaartswinst voor huishoudens van 3,3 miljard euro.

4.9 Conclusie

De CSED onderstreept het belang van een geleidelijke transitie. Dit is nodig om de bestaande onzekerheid op de woningmarkt in goede banen te leiden. De CSED hanteert een tijdshorizon van dertig jaar, inclusief een aankondigingstermijn van ten hoogste vijf jaar. In dit hoofdstuk zijn voorstellen gedaan waarmee binnen die periode geleidelijk de beleggingsgoedvariant met een basisvrijstelling kan worden bereikt. Een snellere transitie is mogelijk (bijvoorbeeld in vijftien jaar), maar dat heeft grotere effecten op woningmarkt.

De belangrijkste reden voor de CSED om het beleid aan te passen is het functioneren van de woningmarkt. De hervormingen die de CSED bepleit, bieden huishoudens niet alleen meer vrijheid in de woningkeuze, zij beperken tegelijkertijd de inkomens- en vermogensrisico's van huishoudens en ontlasten de overheidsfinanciën.

Een doorrekening van de effecten laat zien dat de aanvankelijke huizenprijsdaling beperkt kan blijven tot 5 tot 10 procent (al is deze bandbreedte met veel onzekerheid omgeven). Bovendien is er een positief effect op de woonconsumptie en maatschappelijke welvaart. De hervormingen hoeven bovendien niet tot negatieve koopkrachteffecten te leiden. Doorrekening laat zien dat de koopkrachteffecten van de voorgestelde hervormingen in het eindbeeld voor vrijwel alle huishoudens positief zijn, met een evenwichtige verdeling over de inkomensdecielen. Via de vormgeving van de fiscale terugsluis en de woontoeslag is het mogelijk de inkomenseffecten ook in de transitiefase te beperken en evenwichtig te spreiden. Verder kunnen flankerende maatregelen overwogen worden om effecten te verzachten, zoals het versneld afschaffen van de overdrachtsbelasting.

Literatuurlijst

- Angel, S. (2000) *Housing Policy Matters; A Global Analysis*, Oxford.
- Apgar & Di (2006) *Housing Wealth and retirement savings*
- Baarsma, B. et al. (2007) *Methodiek doorlichting VROM-beleid*, SEO-rapport, Amsterdam.
- Bertram, A. en J.K Helderma (2008) “Wat gaan we doen met de corporaties”, in *Agenda voor de woningmarkt, preadviezen van de Koninklijke Vereniging van Staatshuishoudkunde*, pp.126-128.
- Besseling, Bovenberg, Romijn en Vermeulen (2008) ‘De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies’, in: *Agenda voor de Woningmarkt: preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 2008*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam.
- Blokland, F. (2009) Wat zijn sociale en wat zijn commerciële huurwoningen?, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nummer 1 2009, pp. 18-21.
- Boelhouwer, P. (2008) Het paard achter de wagen spannen, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, pp.10-12.
- Bovenberg, A.L. en L.G.M. Stevens, Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht, essay in opdracht van de Studiecommissie Belastingstelsel, Januari 2010.
- Buys, A. et al. (2007), *Wonen op een rijtje. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006*.
- Buys, A., S. Kromhout (2007), *Middeninkomensgroepen op de woningmarkt (RIGO-studie)*.
- CBS (2008) *De Nederlandse economie 2007*, Den Haag
- CBS-huurenquête
- CFV (2009) *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; verslagjaar 2008*, Naarden
- CFV (2009) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2009*, Naarden
- Combes, P.P. et al (2009) *The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection*.
- Conijn, J. (2006) De koopsector: een versturende factor op de woningmarkt, *ESB*, 1 december 2006, pp. 630-633.
- Conijn, J. (2008) Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg.
- De Graaff, T. en M. van Leuvesteijn (2007) *The impact of housing market institutions on labour mobility*. CPB-discussion paper no. 82, Den Haag.
- De Jong-Tennekes, M. (2009) *Kwartaalbericht Woningmarkt*, Rabobank, mei 2009
- Directorate General for Research (1996) *Housing policy in the EU member states*.
- DNB (2008) Het achterblijvende woningaanbod in Nederland, *Kwartaalbericht*, maart 2008, pp. 52-55.
- DNB (2008) *Kwartaalbericht maart*

- DNB (2009) *Effectiviteit vraagstimulering ter bevordering eigen woningbezit*. Interne notitie.
- DNB (2009) *Situatie en beoordeling van transitiepaden voor de hypotheekrenteaftrek*, interne notitie.
- Don, F.J.H. [red.] (2008) *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam;
- Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB)
- Droste, C. en T. Knorr-Siedow (2007), Social housing in Germany. In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*
- EIB (2009) *EIB-raming april 2009*, Amsterdam
- Eichholz, P. en T. Lindenthal (2008) Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief, in: Don, F.J.H. [red.] *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008, Amsterdam, pp. 79-100.
- Elmeskov, J. presentatie tijdens CPB-seminar *The political economy of structural reform*, Den Haag, 3 juni 2009.
- Elsinga, M. et al. (2007) *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*
- EMF (2008) *Annual Report: Activities 2008*
- Ewijk, C. van et al. (2006) *Economische Effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (CPB-studie)
- Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009), *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam
- Haffner, M. et al. (2008) *Woonuitgaven 2002-2006 in beeld*. (OTB-studie)
- Haffner, M. (2006) Fabels over de hypotheekrenteaftrek: een kijkje over de grens, *Real Estate*, nr. 48
- Hoek, T.H. van (2009) *Hervorming van de woningmarkt*, EIB, Amsterdam
- Hoek, T.H. van et al. (2008) *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009* (EIB-studie)
- Hoekstra, J. (2002) Nederlanders wonen ruim. Woonkwaliteit in West-Europees perspectief, *Bouwmarkt*, september 2002
- Hof, B. et al. (2006) *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam (SEO-onderzoek)
- Koning, M. et al. (2006), *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning* (CPB-studie)
- Kraan, D.J., C. Lever [red.] (2006) *In Holland staat een huis: het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt* (Willem Drees Stichting)
- Kranendonk, H. en J. Verbruggen (2008) *Is de huizenprijs in Nederland overgewaardeerd?*, CPB Memorandum 199, Centraal Planbureau, Den Haag.

- Leuvensteijn, M. van, T. de Graaff en A. van Vuuren (2007), Minder overdrachtsbelasting goed voor arbeidsmarkt, *ESB*, pp. 634-635.
- Marlet, G., J. Poort en C. van Woerkens, 'Verzilver het stenen dividend', *Economisch-Statistische Berichten*, 94 (4560), 15 mei 2009.
- Ministerie van VROM (2006) *Nota Ruimte geven, bescherming bieden: een visie op de woningmarkt*,
- Ministerie van WWI (2007) *Stedelijke vernieuwing: een tussenstand*
- MNP, CPB, RPB (2006) *Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040*
- Neuteboom, P. (2002) *Een internationale vergelijking van de kosten en risico's van hypotheeken*
- Priemus, H. (2006) Woningmarktbeleid: hervormingskabinet gezocht, *ESB-dossier*, december 2006, pp. 25-29
- Priemus, H. (2008) CPB presenteert virtuele woningmarkt, *ESB*, pp. 694-695.
- Priemus, H. (2008) Naar een krimpende corporatiesector, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nummer 2, pp. 34-38.
- REA (2006) *Advies De woningmarkt op slot*, Den Haag
- Renes, G. en M. Jókóvi (2008) *Doorstroming op de woningmarkt: van huur naar koop*. (PBL-studie)
- Renes, G. et al. (2006) *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. (RPB-studie).
- Romijn, G. en P. Besseling (2008) *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*.
- Rouwendal (2007) *Housing wealth and household portfolios in an aging society*
- Scanlon, K. en H. Vestergaard (2007) Social housing in Denmark. In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, London
- Scanlon, K. en C. Whitehead (2007) "Social Housing in Europe". In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*
- SCP (2000) *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, Den Haag
- SER (2004) *Advies Nota Ruimte*, publicatienr. 04/08, Den Haag
- SER (2006) *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen*
- SER (2008) *Advies Zuinig op de Randstad*, publicatienr. 08/04, Den Haag
- Spoor (2008) *Je huis of je leven?*
- Stevens, L. (2005) Naar een nieuw eigenwoningregime, *ESB*.
- Swank, J. et al. (2002) *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*. MEB-series, DNB.
- Teulings, C.N. 2008. "Hoe kunnen we onze risico's efficiënt delen? Principes voor optimale sociale zekerheid en pensioenvoorziening." Netspar NEA paper No. 11. Tweede Kamer, *Brieven minister WWI* 12 juni 2009 en 15 december 2009, Kamerstuk 29453.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 29453, nr. 143.

Van der Schaar, J. (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft

Van Ewijk, C. en H. ter Rele (2008) Macro-economische verkenning van de huizenmarkt In: Don, F.J.H. [red.] (2008) *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam, pp. 179-212.

Van Ommeren, J. en M. van Leuvesteijn (2003) *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*. CPB-discussion paper no. 18, Den Haag.

VROM-raad (2007) *Advies Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*

VROMraad (2010) *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*, Den Haag

Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, London.

Bijlagen

Samenstelling Commissie Sociaal-Economische Deskundigen

Leden:

prof. dr. K.P. Goudswaard (voorzitter)
prof. dr. A.W.A. Boot
prof. dr. A.L. Bovenberg
prof. dr. J.H. Garretsen
prof. dr. ir. H. Priemus
prof. dr. L.G.M. Stevens
prof. dr. J. Swank
prof. dr. C.N. Teulings
prof. dr. P. Winsemius

Secretariaat:

mw. drs. A.I. van Selm
drs. C.A. van der Wijst
mw. drs. H.J.M. ten Berge
drs. N. Achterberg

Het Nederlandse beleidsinstrumentarium in internationaal perspectief

De gemiddelde kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad is internationaal gezien technisch goed op orde; echt aantrekkelijke huisvesting is daarentegen schaars, al zijn tevredenheidsonderzoeken niet verontrustend¹. Internationaal vergelijkend onderzoek laat eveneens zien dat de Nederlandse woningmarkt verhoudingsgewijs sterk gereguleerd is². De sociale huursector is opvallend veel groter dan in de andere landen (tabel 2.1). In Nederland is deze sector vrijwel geheel in handen van de woningcorporaties (zie kader).

Door de sterke groei van het aantal koopwoningen in de afgelopen decennia is het aandeel eigenaar-bewoners in ons land toegegroeid naar de Europese middengroep. In 1970 werd iets meer dan een derde van het aantal Nederlandse woningen bewoond door de eigenaar; inmiddels is het aandeel opgelopen tot ruim de helft. Vooral Ierland en Engeland kenmerken zich door een groot eigenwoningbezit: grofweg driekwart van de bevolking is bewoner-eigenaar. Net als Nederland kennen deze landen een zeer laag aandeel commerciële huurwoningen. In Duitsland woont daarentegen bijna de helft van de bevolking in een commerciële huurwoning. In dit land is het onderscheid tussen sociaal en commercieel inmiddels vervaagd.

Tabel B.1 Internationale vergelijking verdeling woningvoorraad rond 2005 (in procenten)

	Eigenaar-bewoner	Commerciële huur	Sociale huur
Ierland	80	11	8
Engeland	70	11	18
Zweden	59	21	20
Frankrijk (excl. 'overige')	56	20	17
Oostenrijk	55	20	25
Nederland	54	11	35
Denemarken	52	17	21
Duitsland	46	49	6

Bron: Scanlon, K. en C. Whitehead (2007) *Social Housing in Europe*, in: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, p. 9.

- 1 SCP (2000) Sociaal en Cultureel Rapport 2000, Den Haag, p. 31; Hoekstra, J. (2002) Nederlanders wonen ruim. Woonkwaliteit in West-Europees perspectief, *Bouwmarkt*, september 2002, pp. 10-12.
- 2 VROM-raad (2007) *Advies Tijd voor keuzes*, Den Haag, p. 70. Zie ook: Angel, S. (2000) *Housing Policy Matters; A Global Analysis*, Oxford.

De samenstelling van het woningbestand naar eigendomstitel tussen landen loopt dus sterk uiteen. De geschiedenis en vormgeving van het beleid zijn hier voor een belangrijk deel voor verantwoordelijk. In deze paragraaf passeren de belangrijkste instrumenten de revue die nationale overheden in Europa inzetten in hun volkshuisvestingsbeleid. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de koopsector (par. I), de commerciële huursector (par. II) en de sociale huursector (par. III).

1. Koopsector

In de koopsector is de fiscale behandeling van eigenaar-bewoners verreweg het belangrijkste instrument voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid van koopwoningen.

Net als in Nederland bestaan ook in andere landen fiscale tegemoetkomingen voor eigenwoningbezitters. De afgelopen decennia zijn in diverse landen echter stelselwijzigingen doorgevoerd. Zo hebben Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk eerst het eigenwoningforfait en daarna de hypotheekrenteaftrek afgeschaft. De Scandinavische landen hebben de hypotheekrenteaftrek omgezet in een aftrek tegen een vast proportioneel tarief. De bijtelling van het eigenwoningforfait is in Denemarken, Finland en Zweden omgezet in een gemeentelijke onroerendzaakbelasting (zie verder hoofdstuk 4).

Door deze wijzigingen neemt Nederland momenteel een bijzondere positie in bij de fiscale behandeling van de eigenaarbewoner. Ook de in Nederland gehanteerde financieringsvormen zijn afwijkend. Zo is de maximale looptijd van hypotheek (30 jaar) langer dan in de meeste andere Europese landen en is Nederland het enige land waar de hypotheekverstrekking de waarde van de woning ruimschoots kan overtreffen (tot 125% van de waarde)³. Door de kredietcrisis staat de ruime hypotheekverstrekking ook in ons land onder druk.

2. Commerciële huursector

In paragraaf 2.2 is vastgesteld dat de omvang van de commerciële huursector tussen landen sterk uiteenloopt⁴. Ook binnen deze sector zijn er grote verschillen (tabel B.2). Zo verloopt de commerciële verhuur in Vlaanderen, Frankrijk en Spanje

3 Neuteboom, P. (2002) Een internationale vergelijking van de kosten en risico's van hypotheek, p. 21.

4 Elsinga, M. et al. (2007) Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen, pp. 136-138.

vooral via particuliere personen. In Duitsland is in belangrijke mate sprake van bedrijfsmatige verhuur door coöperatieven en gemeentelijke of commerciële woningbedrijven. In Nederland hebben institutionele beleggers een relatief hoog aandeel in de – in omvang bescheiden - commerciële verhuur.

Tabel B.2 Positie van de commerciële huursector in diverse Europese landen

	Vlaanderen	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Spanje	VK
SAMENSTELLING						
Commerciële huur (% totaal)	20	55	22	11	11	10
Waarvan particuliere personen (%)	95	59	94	42	91	57
SUBSIDIEBELEID						
Aanbodsubsidie	-	-	+	-	+	-
Fiscale faciliteit	-	+	+	+	+	+
Vraagsubsidie	-	+	+	+	+	+
HUURREGULERING EN HUURBESCHERMING						
Prijsregulering nieuwe verhuur	vrij	vrij	ref. huur/ vrij	max. huur (punten)	vrij	vrij
Regulering huurverhoging	index	Mietspiegel	index	max. %	index	vrij
Huurbescherming	9 jaar of afwijkend	onbeperkt	3 of 6 jaar	onbeperkt	5 jaar	min. 6 maanden

Bron: Elsinga, M. [et al.] (2007) Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen, pp. 136-138.

Verschillen in subsidiebeleid

De verschillen zijn voor een deel te verklaren door het subsidie- en huurbeleid. Behalve Vlaanderen ondersteunen alle andere landen de commerciële huursector. In Duitsland, Spanje en Frankrijk is er sprake van een aanbodssubsidie voor commerciële verhuurders bedoeld om betaalbare woningen te bouwen. In ruil hiervoor zijn de commerciële verhuurders gehouden aan regels over huurverhoging en woningtoewijzing. Er ontstaat op deze wijze een soort sociale sector in de commerciële huursector. In Duitsland worden deze gesubsidieerde woningen tot de sociale huursector gerekend (zie verder par. III).

In Duitsland bestaat de afschrijvingsaftrek voor commerciële verhuurders. In Frankrijk zijn er fiscale voordelen in de sfeer van de btw en de vennootschapsbelasting. In Nederland is voor professionele verhuurders de vennootschapsbelasting van toepassing. Verhuurders die als natuurlijke personen vastgoed exploiteren, vallen in ons land in beginsel onder de inkomstenbelasting. Beleggers in de commerciële huursector die zich niet bezighouden met woningontwikkeling (verzekeraars, pensioenfondsen) hebben in Nederland daarentegen vrijstelling van de vennoot-

schapsbelasting; voorwaarde is wel dat deze instellingen dividend uitkeren aan aandeelhouders. In Spanje tellen inkomsten uit verhuur voor de helft niet mee in de inkomstenbelasting.

Verschillen in huurregulering en -bescherming

Ook het huurbeleid kent grote verschillen. In vier landen staat het de verhuurder vrij bij een nieuw huurcontract de huurhoogte opnieuw vast te stellen. Dit geldt in Frankrijk alleen voor nieuwe of gerenoveerde woningen; voor bestaande woningen kan van referentiehuren gebruik worden gemaakt. In Nederland is voor de gereguleerde huurwoningen bij een nieuw contract sprake van een maximumhuur in het kader van de huurharmonisatie, gebaseerd op het woningwaarderingssysteem.

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk wordt er een maximum gesteld aan de jaarlijkse huurverhoging. In Vlaanderen, Frankrijk en Spanje is de jaarlijkse huurverhoging gerelateerd aan een index, het gaat respectievelijk om de gezondheidsindex⁵, de bouwkostenindex en de inflatie. In Duitsland wordt de zogenoemde 'Mietspiegel' in veel gemeenten als referentiehuur gebruikt⁶. In Nederland bepaalt de regering de jaarlijkse huurverhoging.

Ten slotte lopen ook de bepalingen in de huurbescherming flink uiteen. In Duitsland en Nederland kan de verhuurder alleen om dwingende redenen het huurcontract beëindigen. Het Verenigd Koninkrijk kent een grote variatie aan contracten variërend van een *shorthold lease* voor zes maanden tot een onbepaald contract. In Vlaanderen is de standaardduur negen jaar, maar zijn ook afwijkende dueren mogelijk. In Frankrijk en Spanje zijn huurcontracten voor een beperkt aantal jaren gebruikelijk.

3. Sociale huursector

Algemeen

De verscheidenheid in uitingsvormen en institutionele arrangementen bemoeilijkt een internationale vergelijking van de sociale huursector⁷. Zo is er geen eenduidige

5 De gezondheidsindex is gelijk aan van het indexcijfer van de consumptieprijzen, gecorrigeerd voor alcoholische dranken, tabakswaaren en motorbrandstoffen (exclusief LPG).

6 De Mietspiegel is een databestand waarin de huurontwikkelingen in een bepaald gebied voor woningen met een vergelijkbare woonkwaliteit wordt bijgehouden. Dit gebeurt op basis van zowel woning- en gebouwenmerken als de locatie van de woning. Elsinga, M. et al. (2007) *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*, pp. 40-41.

7 Zie Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, London.

definitie, waardoor een accuraat beeld van de omvang van deze sector niet altijd goed mogelijk is. Duitsland, bijvoorbeeld, kent alleen private verhuurders. Ook loopt het bereik van de sociale huursector per land sterk uiteen. In sommige landen huisvest deze sector vrijwel uitsluitend de allerzwakste groepen in de samenleving. In andere landen – zoals Nederland, Denemarken en Zweden - is het bereik veel breder en wonen ook huishoudens uit de middengroepen in deze sector. Voor zover sprake is van overheidssubsidies moeten deze landen aantonen niet in strijd met Europese regelgeving te handelen.

Tegen deze achtergrond volgt hieronder een schets van de sociale huursector in Duitsland, Engeland, Denemarken en Zweden. Ondanks de grote verschillen binnen Europa zijn er in de discussies over de toekomstige rol van de sociale huursector ook overeenkomsten. Zo stellen Scanlon en Whitehead onder het kopje *Broadening the role of social housing*⁸:

What new roles should social housing/housing associations be asked to fulfil? Growing concerns about neighbourhood management and the need for largescale regeneration are putting pressure on independent social landlords and private developers to expand their role and expertise, as well as to provide a wide range of services to promote social cohesion.

Daarnaast constateren zij dat het karakter van de sociale huursector in Europa verandert:

In the main, 'pure' social rented sectors are declining and varying forms of public/private partnerships are becoming more important. Improving and modifying the existing stock to meet rising aspirations, and to reduce concentrations of poor quality housing and deprived households are seen as priority issues in most countries. However in the majority of countries there is increasing discussion of the need for affordable housing particularly for migrants and the most vulnerable.

Tot slot bespeuren de onderzoekers een tendens naar persoonsgebonden ondersteuning:

The commitment to provide for the most vulnerable is generally becoming more person specific, and depends increasingly heavily on income related allowances and private and charitable providers. The immediate policy emphasis is on initiatives for providing new housing and supporting broader regeneration projects.

8 Scanlon, K. en C. Whitehead (2007) Sociale Housing in Europe. In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) Social Housing in Europe, pp. 32-33.

De sociale huursector in Duitsland

In Duitsland is de objectsubsidie het relevante onderscheid op de woningmarkt. Duitsland kent alleen private verhuurders. Als een objectsubsidie wordt verkregen, wordt deze aangewend om tijdelijk 'sociale', dus gesubsidieerde, huurwoningen te verhuren (zie kader)⁹. Na aflossing van de gesubsidieerde leningen komt de woning op de 'vrije' markt. Hierdoor neemt de 'sociale' huursector jaarlijks met zo'n 100.000 woningen af¹⁰. Doordat de 'sociale' woningbouw niet specifiek op de lagere inkomensgroepen gericht is geweest, is de gemiddelde woningkwaliteit relatief hoog. Door de teruglopende omvang van het aantal 'sociale' woningen neemt ook het aanbod van goedkope huurwoningen af. Dit zorgt in Duitsland wel voor knelpunten, doordat dit de keuzemogelijkheden voor huishoudens met lage inkomens beperkt¹¹. Dit werkt stigmatisering en segregatie in de hand. In gebieden met een krappe woningmarkt worden lage inkomensgroepen meer en meer buitengesloten. Ook in gebieden met een ruime woningmarkt (vooral in het oosten) vindt segregatie plaats. Het ontbreken van een sociale huursector van enige omvang beperkt verder de mogelijkheden om via de volkshuisvesting een sociaal beleid te voeren.

Het tijdelijke karakter van de Duitse sociale huursector¹²

In Duitsland exploiteren alleen private verhuurders huurwoningen. Een objectsubsidie voor een nieuwbouwwoning wordt aangewend om tijdelijk 'sociale', dus gesubsidieerde, huurwoningen te verhuren. Gedurende de looptijd van de subsidie-regeling gelden er specifieke toewijzingsregels, naast een regime van huurprijsregulering. Na afloop van de subsidieperiode kunnen de huren geleidelijk (maximaal 20% in drie jaar) worden aangepast aan de geldende markthuren (systematiek *Miet-spiegel*). De huurbescherming blijft sterk, ook al valt een woning uit het sociale regime, als de subsidieperiode is afgelopen. Ook in de koopsector is een objectsubsidie beschikbaar.

Op gemeentelijk niveau vinden soms wel socialewoningbouwprogramma's plaats. De uitvoering is in handen van private instellingen die fiscaal als marktpartij worden behandeld; de aandelen zijn eigendom van de gemeente.

9 Elsinga, M. et al. (2007) *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*, p. 26.

10 Droste, C. en T. Knorr-Siedow (2007), *Social housing in Germany*. In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, pp. 90-104.

11 Droste, C. en T. Knorr-Siedow (2007), *Social housing in Germany*, p. 102.

12 Elsinga, M. [et al] (2007) *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*, p. 26; Droste, C. en T. Knorr-Siedow, *Social housing in Germany*. In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, London, pp. 90-104.

Huishoudens kunnen in aanmerking komen voor huursubsidie bij overschrijding van een woonquotenorm; als het inkomen fors stijgt dan volgt daarentegen een aanslag voor een aanvullende belasting. De eigenaar-bewoners kunnen ook een tegemoetkoming in hun woonlasten krijgen.

De sociale huursector in Engeland

In Engeland speelt de sociale huursector wel een belangrijke, zij het slinkende, rol op de woningmarkt. In 1979 bereikte de omvang van de sociale huursector zijn hoogtepunt: 31 procent van de totale woningvoorraad¹³. Vooral door de sterke groei van het eigenwoningbezit is het aandeel van de sociale huursector in 2005 teruggelopen tot 18 procent. De belangrijkste factor hierbij is dat sinds 1980 circa 1,8 miljoen sociale huurwoningen met korting op de koopprijs aan de zittende huurders zijn verkocht (*right to buy*). Hoewel de gemiddelde kwaliteit van de sociale huurwoningen het laatste decennium aanzienlijk is verbeterd, voldoet nog steeds ongeveer een derde niet aan ‘*decent home standard*’, die de overheid in 2010 als doel heeft gesteld. Onvoldoende isolatie en lage energie-efficiëncy vormen de grootste knelpunten. Mede door de nadruk de laatste decennia op de bevordering van eigenwoningbezit wordt sociale huur in toenemende mate als inferieur gezien.

Nieuwe sociale woningbouw is sinds 1988 vrijwel geheel in handen van woningcorporaties (*Registered Social Landlords*; voorheen *Housing Associations*), terwijl gemeentelijke woningbedrijven (*Councils of Local Authorities*) hun sociale woningbezit op grote schaal aan de ongeveer 2000 corporaties hebben overgedragen. Pogingen om gemeenten op dit gebied weer een rol te laten spelen – via *Arm Length Management Organisations* – hebben nog niet tot veel resultaat geleid.

De financiering van nieuwe sociale huurwoningen is gebaseerd op gemengde publiek-private arrangementen, waarbij de goedkope overheidslening de vorm heeft van een achtergestelde lening die bij verkoop van de woning moet worden terugbetaald. De private financiering van sociale woningbouw is afkomstig van een beperkt aantal financiële instellingen die hypotheke in alle sectoren van de woningmarkt verstrekken.

Door een aantal overheidsmaatregelen lopen zij geringe financiële risico's.

Huurders hebben recht op huursubsidie op basis van het nettohuishoudinkomen, de huishoudensamenstelling en de huur. Als het inkomen op bijstandsniveau of eronder ligt, wordt onder bepaalde voorwaarden het gehele bedrag van de in aan-

13 Whitehead, C. (2007) Social housing in England, in: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) Social Housing in Europe, London, pp. 54-69.

merking komende huur gesubsidieerd¹⁴. Een inkomen boven het bijstandsniveau leidt tot een korting op de huursubsidie.

Om tot meer gemengde wijken te komen, richt recent beleid zich ook op de bevordering van eigenwoningbezit van minder draagkrachtige sociale huurders (*Social-HomeBuy*).

De sociale huursector in Denemarken

De Deense situatie op de woningmarkt lijkt in een aantal opzichten op de Nederlandse. Denemarken kent ook een relatief grote sociale huursector: ongeveer een vijfde van de woningvoorraad¹⁵. De afgelopen decennia is dit aandeel flink gestegen ten koste van de commerciële huursector. De circa 700 woningcorporaties kennen een grote verscheidenheid in omvang. Anders dan in Nederland zijn de gemeenten in Denemarken nauw betrokken bij het (lokale) corporatiebeleid. Zij houden toezicht en moeten de begroting goedkeuren. Daarnaast hebben bewoners veel invloed op het beleid van woningcorporaties. De grote betrokkenheid van gemeentebestuurders en huurders leidt tot complexe besluitvormingsprocessen. In het algemeen kleeft er geen stigma op de sociale huursector, hoewel de afgelopen jaren meer marginale groepen in dit type woningen is gehuisvest. Dit resulteert in sommige gebieden tot segregatietendensen.

Sinds kort is een aarzelend begin gemaakt met de mogelijkheid voor sociale huurders om hun woning tegen een aantrekkelijke prijs (30% onder de marktprijs) te kopen. Dit kan alleen als het bestuur en de huurdersvertegenwoordiging van een woningcorporatie hiertoe hebben besloten.

Doordat wettelijk is vastgelegd dat de huurprijs in de sociale huursector op de historische kostprijs moet zijn gebaseerd, lopen de huren sterk uiteen. Oudere, vaak aantrekkelijke, huizen kennen meestal een relatief lage huur, terwijl de huur van meer recente huizen veel hoger ligt. Vooral in de grote steden (Kopenhagen en Aarhus) is sprake van een krappe woningmarkt, waardoor er lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn; in Kopenhagen bedraagt die 10 tot 20 jaar. Deze ontwikkeling heeft discussies over een overgang naar meer marktgeoriënteerde huren aangewakkerd.

In politieke zin lijkt de situatie op de Deense woningmarkt veel op die van Nederland. Door de belangen van grote delen van het electoraat zijn discussies over her-

14 Elsinga, M. et al. (2007) *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*, p. 126.

15 Scanlon, K. en H. Vestergaard (2007) *Social housing in Denmark*. In: Whitehead, C. en K. Scanlon [eds.] (2007) *Social Housing in Europe*, London, pp. 44-53.

vormingen grotendeels taboe: “No party that wants to win an election dares to announce any change in housing policy.”¹⁶

De sociale huursector in Zweden

In Zweden zijn sociale huurwoningen eigendom van Gemeentelijke WoningBedrijven (GWB's). Het gaat om zo'n 18 procent van de woningvoorraad. Het aandeel van de sociale huursector loopt de afgelopen jaren terug, onder meer doordat woningen uit deze sector worden verkocht aan huurderscoöperaties, commerciële verhuurders en – in een bepaalde gevallen – zittende huurders. Het merendeel van de sociale huurwoningen bestaat uit twee- of driekamerflats. De GWB's zijn de afgelopen decennia omgevormd tot stichtingen en – steeds vaker – bv's, waardoor zij op afstand van de lokale autoriteiten zijn komen te staan. Nieuwbouw wordt grotendeels gefinancierd via de kapitaalmarkt (leningen van veertig jaar of langer), zij het dat er soms gemeentelijke garanties zijn. Een deel van de financiering komt uit eigen vermogen. De financieel-economische positie van veel GWB's is solide, waardoor *rates of return on total capital* van 6 à 7 procent worden gehaald.

De huren en de huurstijgingen worden in onderhandeling met de lokale huurdersvereniging vastgesteld. Een kostendeekkende huur is hierbij het uitgangspunt. De bovengrens van de overeengekomen huurprijs geldt ook voor de commerciële verhuurders. Dit maakt commerciële verhuur minder aantrekkelijk.

In beginsel staan sociale huurwoningen open voor alle burgers; er is geen inkomensgrens. Dat neemt niet weg dat eenoudergezinnen, oudere alleenstaanden en allochtonen sterk zijn oververtegenwoordigd. Woningtekorten in duurdere delen van Zweden probeert de overheid terug te dringen door nieuwbouw voor midden- en hoge inkomensgroepen, zodat de doorstroming verbetert.

In de politieke discussie over de woningmarkt staat de toekomst van de GWB's centraal. Deels spitst die discussie zich toe op rentesubsidies en overheidsleningen. Verder is er discussie over privatisering van sociale huurwoningen (*right to buy*). Op de achtergrond speelt mogelijk optreden van de Europese Unie in verband met de achterstelling van commerciële verhuurders.

16 Scanlon, K. en H. Vestergaard (2007) Social housing in Denmark, p. 49.

Beschrijving en analyse van de vier fiscale varianten voor de koopmarkt

1. Eigen woning als beleggingsgoed (variant 1)

Wat verandert er?

In deze variant wordt de eigen woning beschouwd als vermogen en daarmee als bron van inkomsten. Dit is vergelijkbaar met de behandeling van spaartegoeden, obligaties of effecten. De belangrijkste wijziging in het eindbeeld bestaat eruit dat het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek beide worden verplaatst van box 1 naar box 3. Voor het EWF betekent overheveling van box 1 naar box 3 een stijging van het forfaitair rendement van 0,55% naar 4%. Bovendien wordt het progressieve tarief van box 1 vervangen door het gelijkblijvende 30%-tarief van box 3. Omdat voor de HRA hetzelfde forfaitaire rendement en tarief geldt is er niet langer sprake van subsidiëring van de eigen woning.

Door het opheffen van de subsidiëring van de eigen woning en het afschaffen van de Wet-Hillen is nettobelastingheffing over de eigen woning in de beleggingsgoedenbenadering mogelijk. Wanneer de WOZ-waarde (basis voor het EWF) hoger is dan de restschuld van de hypotheek (basis voor de aftrekpost over de eigen woning in box 3), ontstaat er nettobelastingheffing over de eigen woning. De keuze voor aflossen is – anders dan nu – echter neutraal. Wie aflost, betaalt vermogensrendementsheffing over het saldo van WOZ-waarde en resterende hypotheekschuld. Wie niet aflost, betaalt dezelfde heffing over het spaargeld (de vrijstelling voor de KEW is immers afgeschaft), zoals de kadertekst met een cijfervoorbeeld illustreert.

Een gesimplificeerd rekenvoorbeeld bij variant 1 (beleggingsgoed)

Het uitgangspunt is een eigen woning van € 200.000 die gefinancierd is met een hypotheek van € 200.000. Inmiddels heeft de eigenaar-bewoner, los hiervan, een eigen vermogen van € 100.000 opgebouwd, waarbij het de vraag is hoe dit eigen vermogen het beste te besteden is.

In variant 1 wordt de waarde van de eigen woning fiscaal hetzelfde behandeld als beleggingsgoederen en dus belast in box 3. Voor het bepalen van het belaste inkomen uit vermogen telt de WOZ-waarde van de eigen woning dus mee. Het vermogen wordt in box 3 verrekend met uitstaande schulden.

De huiseigenaar heeft een viertal mogelijkheden voor het inmiddels opgebouwde bedrag aan eigen vermogen van € 100.000. In variant 1 hebben deze de volgende effecten:

- A) *Aflossen*. Als de huiseigenaar een deel van zijn hypotheekschuld aflost, daalt de hypotheekschuld met € 100.000 tot € 100.000. Dit betekent voor de belasting: € 200.000 (WOZ-waarde) – € 100.000 (hypotheekschuld) = € 100.000 waar 1,2% vermogensrendementheffing (VRH) over geheven kan worden^a. Hij moet € 1200 aan VRH betalen.
- B) *Sparen/beleggen*. Als de huiseigenaar zijn hypotheekschuld handhaaft op € 200.000 en zijn eigen vermogen elders belegt, betekent dit voor de belasting dat hij: € 200.000 (WOZ-waarde) + € 100.000 (ander EV) – € 200.000 (hypotheekschuld) = € 100.000 x 1,2% = € 1200 aan VRH moet betalen.
- C) *Aanschaf van (consumptie)goederen = consumeren*. Als de huiseigenaar zijn hypotheekschuld handhaaft op € 200.000 en van zijn eigen vermogen een boot of andere onbelaste consumptiegoederen koopt, betekent dit voor de belasting dat zijn eigen vermogen is verdwenen en hij dus geen €1200 aan VRH hoeft te betalen.
- D) *Gefacilieerd pensioensparen*. Als de huiseigenaar hier nog fiscale ruimte voor heeft, is pensioensparen ook een mogelijkheid om de VRH te ontlopen.

Conclusie: het maakt in dit geval belastingtechnisch niet uit of de woning met eigen of met vreemd vermogen gefinancierd wordt. Dit laat onverlet dat ook andere afwegingen een rol spelen bij de keuze om al dan niet af te lossen, zoals de vraag hoeveel rendement iemand denkt te halen, zijn risicoaversie, behoefte aan liquide middelen, etc.

De enige manier om de € 100.000 aan eigen vermogen in deze variant fiscaal onbelast te houden is dit bedrag uit te geven in de consumptieve sfeer dan wel voor pensioensparen te oormerken, voor zover de ruimte van deze belastingfaciliteit nog niet is 'opgebruikt'.

^a In dit gesimplificeerde voorbeeld is voor het gemak het belastingvrije vermogen van € 20.315 per persoon buiten beschouwing gelaten. Dit maakt voor de redenering namelijk niet uit.

Betekenis:

- *Hogere belasting over de waarde van de eigen woning*. Het voor de meeste belastingbetalers (met uitzondering van 65-plussers in schijf 1) lagere tarief in box 3 (30%) weegt niet op tegen de verhoging van het forfaitair rendement van 0,55 naar 4 procent. Per saldo betalen huishoudens in de nieuwe situatie dus meer inkom-

stenbelasting over de waarde van hun eigen woning dan nu. De basis hiervoor blijft de jaarlijks door de gemeente vastgestelde WOZ-waarde.

- *Aftrek niet langer afhankelijk van feitelijke rente.* Bij de aftrek voor de hypotheekschuld geldt niet langer de feitelijk betaalde rente, maar een forfaitair bepaalde rente van vier procent.
- *Prikkel tot belastingarbitrage met box 3 verdwijnt.* De prikkel tot arbitrage tussen box 3-beleggingen en de eigen woning verdwijnt doordat in de nieuwe situatie de eigen woning in dezelfde box is ondergebracht als beleggingen en spaargeld. De keuze voor financiering met eigen geld en/of tussentijds aflossen wordt in de eindsituatie niet langer beïnvloed door de overheid.
- *Pensioensparen wordt relatief aantrekkelijk.* Wanneer er geen wijzigingen worden doorgevoerd in de fiscale behandeling van pensioenbesparingen, worden deze pensioenbeleggingen in fiscale zin een aantrekkelijkere manier om te sparen voor later dan beleggen in de eigen woning. De arbitragemogelijkheden voor individuele huishoudens hangen af van de mate waarin de fiscale ruimte voor pensioenbesparingen eerder is benut. In de uiteindelijke afweging spelen daarnaast voorkeuren ten aanzien van zekerheid en bestedingsmogelijkheid een belangrijke rol.

2. Eigen woning als beleggingsgoed met vrijstelling (variant 2)

Wat verandert er?

Deze variant komt overeen met de vorige, met het verschil dat hier een vrijstelling van € 200.000 (in euro's anno 2016) geldt. De eigen woning wordt dus ook hier beschouwd als vermogen en daarmee als bron van inkomsten. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige situatie bestaat eruit dat het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek beide worden verplaatst van box 1 naar box 3. Voor het EWF betekent overheveling van box 1 naar box 3 een stijging van het forfaitair rendement van 0,55% naar 4%. Bovendien wordt het progressieve tarief van box 1 vervangen door het gelijkblijvende 30%-tarief van box 3.

Net als in variant 1 wordt belastingheffing over de eigen woning mogelijk, maar door de vrijstelling geldt dat alleen voor woningen met een waarde boven de € 200.000. Wanneer de WOZ-waarde (basis voor het EWF) minus de vrijstelling van € 200.000 hoger is dan de restschuld van de hypotheek (basis voor de aftrekpost over de eigen woning in box 3) ontstaat er nettobelastingheffing over de eigen woning. De keuze voor aflossen is – anders dan nu – echter neutraal. Wie aflost, betaalt ver-

mogensrendementsheffing over het saldo van WOZ-waarde en resterende hypotheekschuld. Wie niet aflost, betaalt dezelfde heffing over het spaargeld (zie kader). Eventuele negatieve vermogensposities leiden tot een negatieve vermogensrendementsbelasting die wordt uitbetaald.

Een gesimplificeerd rekenvoorbeeld bij variant 2 (beleggingsgoed met vrijstelling van € 200.000)

Het uitgangspunt is opnieuw een eigen woning van € 200.000 die gefinancierd is met een hypotheek van € 200.000. Inmiddels heeft de eigenaar-bewoner, los hiervan, een eigen vermogen van € 100.000 opgebouwd, waarbij het de vraag is hoe dit het beste te besteden is.

In variant 2 wordt de eigen woning fiscaal hetzelfde behandeld als beleggingsgoederen en daarmee belast in box 3. Net als in variant 1 wordt voor het bepalen van het belaste inkomen uit vermogen de waarde van de eigen woning meegeteld. Het vermogen wordt in box 3 verrekend met uitstaande schulden. Verschil met variant 1 is dat de eerste € 200.000 van de waarde van de woning van belastingheffing is vrijgesteld. Het gaat hier om een brutovrijstelling.

In dit voorbeeld is het hele huis van € 200.000 vrijgesteld (lees: voor de belasting is de waarde van het huis op € 0 gesteld). De schuld bedraagt € 200.000. Indien de huiseigenaar geen eigen vermogen zou bezitten, zou de verrekenbare negatieve belasting € 2400 ($€ 200.000 \times 1,2\%$) bedragen.

Voor de besteding van het eigen vermogen van € 100.000 zijn er weer vier mogelijkheden:

- A) *Aflossen*. De bewoner-eigenaar lost met het eigen vermogen een deel van zijn hypotheek af. De hypotheekschuld daalt met € 100.000 tot € 100.000. Aangezien de woning in deze variant tot €200.000 wordt vrijgesteld van belasting betaalt deze eigenaar geen belasting over zijn woning. Dit betekent voor de belasting: $€ 0$ (WOZ-waarde min vrijstelling) - $€100.000$ (hypotheekschuld) = $-€ 100.000$. Aangezien negatieve aanslagen worden uitbetaald betekent dit dat de eigenaar $€ 100.000 \times 1,2 \% = € 1200$ krijgt uitbetaald.
- B) *Sparen/beleggen*. Hij handhaaft de hypotheek op €200.000 en belegt zijn eigen vermogen elders. Dit betekent $€0$ (WOZ-waarde min vrijstelling) - $€ 200.000$ (hypotheekschuld) + $€100.000$ (ander EV) = $- € 100.000 \times 1,2 \% = € 1200$ die de fiscus uitbetaalt.

- C) *Consumeren*. De schuld blijft in dit geval €200.000. Van zijn eigen vermogen koopt hij een boot of andere onbelaste consumptiegoederen. Voor de belasting betekent dit: € 0 WOZ-waarde min vrijstelling) - € 200.000 (hypotheekschuld) = - € 200.000 x 1,2 % = € 2400 welk bedrag hij krijgt uitgekeerd.
- D) *Gefacilieerd pensioensparen*. Als de huiseigenaar hier nog fiscale ruimte voor heeft, is pensioensparen ook een mogelijkheid om het uit te keren bedrag van € 2400 in stand te houden.

Conclusie: De keuze voor aflossen is ook hier neutraal met sparen of beleggen. Het is echter wel fiscaal aantrekkelijk om ervoor te zorgen dat de brutovrijstelling voor het eigenwoningbezit maximaal wordt benut. Het bezit van een woning van € 200.000 is fiscaal gezien immers aantrekkelijker dan een woning van € 150.000. Door de vrijstelling heeft deze variant een 'gemengd' karakter, tussen beleggingsgoed en consumptiegoed in.

Betekenis:

- *Prikkel tot belastingarbitrage met box 3 verdwijnt*. De prikkel tot arbitrage tussen box 3-beleggingen en de hypotheekschuld (nu in box 1) verdwijnt omdat voor beide dezelfde belastingtarieven gaan gelden.
- *Hoe duurder de woning, hoe groter het deel waarover box 3-heffing wordt geheven*. Dat komt doordat het vrijstellingsbedrag onafhankelijk is van inkomen, hypotheekschuld of WOZ-waarde.
- *Aftrek niet langer afhankelijk van feitelijke rente*. Bij de aftrek voor de hypotheekschuld geldt niet langer de feitelijk betaalde rente, maar een forfaitair bepaalde rente van 4 procent.
- *Pensioensparen wordt relatief aantrekkelijk voor eigenaren van duurdere huizen*. Wanneer er geen wijzigingen worden doorgevoerd in de fiscale behandeling van pensioenbesparingen, worden deze voor eigenaren van duurdere huizen (boven de vrijstellingsgrens) een aantrekkelijker manier om te sparen voor later dan beleggen in de eigen woning. De arbitragemogelijkheden voor individuele huishoudens hangen af van de mate waarin de fiscale ruimte voor pensioenbesparingen al is benut in het recente verleden. In de uiteindelijke afweging spelen daarnaast voorkeuren ten aanzien van zekerheid en bestedingsmogelijkheid een rol.

3. Eigenwoning als consumptiegoed (variant 3)

Wat verandert er?

In deze variant wordt de eigen woning niet beschouwd als bron van inkomsten, maar op dezelfde wijze behandeld als consumptiegoederen. Dit betekent afschaffing van het eigenwoningforfait; hypothecaire leningen zijn aftrekbaar in box 3. Afschaffing van het EWF is een direct gevolg van het uitgangspunt dat de eigen woning geen bron van inkomsten (want consumptiegoed) is. Er vindt in deze benadering daarom geen nettobelastingbetaling over het woongenot van de eigen woning plaats.

Hypotheekleningen zijn in de consumptiegoedbenadering te beschouwen als een lening voor het consumptiegoed 'eigen woning' en worden als gevolg hiervan op dezelfde manier behandeld als andere consumptieve leningen. Consumptieve leningen (bijvoorbeeld een lening voor een auto) zijn aftrekbaar in box 3.

Ook in deze variant geldt dat ten opzichte van de beleggingsgoedvariant (variant 1) sprake is van een subsidie van de eigen woning. Net als bij variant 2 wordt een negatief saldo van vermogen en schuld in deze box tegen een percentage van 1,2% uitgekeerd en/of verrekend met de belasting over een positief inkomen in een andere box (zie kader).

Een gesimplificeerd rekenvoorbeeld bij variant 3 (consumptiegoed)

Het uitgangspunt is opnieuw een eigen woning van € 200.000 die gefinancierd is met een hypotheek van € 200.000. Inmiddels heeft de eigenaar-bewoner een eigen vermogen van € 100.000 opgebouwd, waarbij het de vraag is hoe dit het beste te besteden is.

In variant 3 wordt de eigen woning fiscaal hetzelfde behandeld als bijvoorbeeld een boot, caravan of een tweede huis. Voor het bepalen van het belaste vermogen voor de belastingdienst telt de eigen woning dus niet mee. Het totaal aan belaste bezittingen is daarom €100.000 en de aftrekbare schuld €200.000. Belastbare grondslag is negatief €100.000. Anders dan in de huidige systematiek voor consumptiegoederen veronderstelt de CSED – net als bij variant 2 – dat negatieve aanslagen in box 3 kunnen worden verrekend of uitgekeerd.

Net als bij de andere varianten zijn er vier mogelijkheden:

- A) *Aflossen*. De hypotheekschuld daalt met € 100.000 tot € 100.000. Tegelijkertijd daalt het totaal aan belaste bezittingen door de aflossing van € 100.000 naar € 0. Er verandert per saldo niets: de belastbare grondslag blijft negatief € 100.000.
- B) *Sparen/beleggen*. De bewoner-eigenaar handhaaft de hypotheek op € 200.000 en belegt zijn eigen vermogen elders. Dit betekent voor de belasting: € 0 (vrijstelling eigen woning) - € 200.000 (hypotheekschuld) + € 100.000 (ander EV) = - € 100.000. Ook hier verandert er per saldo niets: de belastbare grondslag blijft negatief € 100.000.
- C) *Consumeren*. De bewoner-eigenaar koopt van zijn eigen vermogen een duurder huis, of een boot, of een ander onbelast luxe consumptiegoed. Voor de belasting betekent dit dat de schuld op €200.000 blijft staan, terwijl hier geen vermogen meer tegenover staat. De verrekenbare negatieve aanslag in box 3 neemt toe van € 100.000 naar € 200.000.
- D) *Gefacilieerd pensioensparen*. Als de huiseigenaar hier nog fiscale ruimte voor heeft, is pensioensparen ook een mogelijkheid om eventuele VRH te ontlopen.

Conclusie: ook in deze variant wordt de afweging tussen sparen, beleggen en aflossen niet verstoord. Het omzetten van eigen vermogen in (woon)consumptie is wel aantrekkelijk. Doordat in deze variant zowel de eigen woning en pensioenbesparingen van belasting zijn vrijgesteld kan ook via de eigen woning (of via huur-koop-arrangementen met corporaties) voor de oude dag worden gespaard.

Betekenis:

- *Prikkel tot belastingarbitrage met box 3 verdwijnt*. De prikkel tot arbitrage tussen box 3-beleggingen en de hypotheekschuld (nu in box 1) verdwijnt omdat voor beide dezelfde belastingtarieven gaan gelden.
- *Hoe duurder de woning, hoe groter het voordeel*. In vergelijking tot variant 2 zijn het vooral de eigenaar-bewoners met de duurste woningen (hoogste inkomensdecielen) die profiteren van de volledige vrijstelling van de eigen woning van een box 3-heffing.
- *Aftrek niet langer afhankelijk van feitelijke rente*. Uitgangspunt voor consumptieve leningen in box 3 is niet de feitelijk betaalde rente, maar de forfaitair bepaalde rente van vier procent. Na verplaatsing van de hypotheekschuld naar box 3 gaat dat ook gelden voor de hypotheekrente. De hypotheekrenteaftrek wordt daarmee een forfaitaire hypotheekschuldaf trek. De budgettaire last van de deze aftrek is in de eindsituatie onafhankelijk van de feitelijke hypotheekrente.

- *Oudedagsvoorziening via de eigen woning aantrekkelijk.* Doordat zowel de eigen woning als pensioenbesparingen fiscaal zijn vrijgesteld, kan ook via de eigen woning (of via huur-koop-arrangementen met corporaties) voor de oude dag worden gespaard. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een switch van vermogensopbouw door een institutionele pensioenbelegger die woningen verhuurt naar vermogensopbouw in eigen beheer door zelf een woning te kopen en af te lossen.

Door te kiezen voor deze variant zou op termijn een vergelijkbare situatie ontstaan als nu in de Scandinavische landen (DK, FIN, N, S) geldt, waar de hypotheekrente aftrekbaar is tegen een vast tarief (28-31%). Ook de VS kent een hypotheekrenteaftrek zonder een bijpassende bijtelling.

4. Volledige defiscalisering (variant 4)

Wat verandert er?

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn afschaffing van zowel het huidige eigenwoningforfait (EWF) als de huidige hypotheekrenteaftrek (HRA). In deze variant is het bezit van een eigen woning niet langer relevant voor de inkomstenbelasting. Door afschaffing van het EWF vindt er nooit een netto-belastingafdracht over de eigen woning plaats (zie kader). Afschaffing van de HRA betekent een afwijkende behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere consumptie- en beleggingsgoederen. In vergelijking met de beleggingsgoedvariant is sprake van subsidiëring van het eigenwoningbezit. Het CPB heeft in haar doorrekening van deze variant het leen- en aflosgedrag uit 2005 doorgetrokken naar de toekomst en verondersteld dat er geen arbitrage met consumptief krediet zal ontstaan (bij huishoudens met een belastbaar saldo in box 3). Andere gedragsaannamen zijn, zo stelt het CPB, evenzeer mogelijk, maar niet doorgerekend.

Wat betekent dit nu? Een gesimplificeerd rekenvoorbeeld bij variant 4 (defiscalisering)

Het uitgangspunt is opnieuw een eigen woning van € 200.000,- die gefinancierd is met een hypotheek van € 200.000,-. Inmiddels heeft de eigenaar-bewoner een eigen vermogen van € 100.000,- opgebouwd, waarbij het de vraag is hoe dit het beste te besteden is.

De eigen woning is in deze variant niet langer relevant voor de belastingheffing. Er bestaat geen EWF-bijtelling meer, maar ook geen hypotheekrenteaftrek. Vier mogelijkheden:

- A) *Aflossen*. De hypotheekschuld daalt met € 100.000 tot €100.000. Aangezien zowel de waarde van de woning als de schuld erover in deze variant niet meetelt voor de belasting, heeft dit geen fiscale consequenties.
- B) *Sparen/beleggen*. De bewoner-eigenaar handhaaft de hypotheek op € 200.000 en belegt zijn eigen vermogen elders. Dit betekent voor de belasting dat hij $€ 100.000 \times 1,2 \% = € 1200$ VRH moet betalen.
- C) *Consumeren*. De huiseigenaar koopt van zijn eigen vermogen een duurder huis, of een boot, of een ander onbelast luxe consumptiegoed. Hij hoeft hier geen belasting over te betalen.
- D) *Gefacilieerd pensioensparen*. Als de huiseigenaar hier nog fiscale ruimte voor heeft, is pensioensparen ook een mogelijkheid om de VRH te ontlopen.

Conclusie: in deze variant loont het belastingtechnisch om zo veel mogelijk vermogen te 'verstenen' en eventuele hypotheekleningen waar mogelijk in consumptieve leningen om te zetten. Defiscalisering wordt hiermee een belastingfaciliteit voor vermogenden. Doordat in deze variant zowel de eigen woning en pensioenbesparingen van belasting zijn vrijgesteld kan ook via de eigen woning (of via huur-koop-arrangementen met corporaties) voor de oude dag worden gespaard.

Betekenis:

- *Prikkel om vermogen te 'verstenen'*. Er ontstaat een prikkel om de eigenwoningschuld af te lossen en zo veel mogelijk eigen geld in de eigen woning te steken. Dit wordt nog versterkt doordat de (forfaitaire) rente op de hypotheek ook niet meer aftrekbaar is in box 3 (in tegenstelling tot de situatie in variant 3, de consumptiegoedenbenadering). De eigen woning wordt hiermee een aantrekkelijke manier om te sparen voor later. Zeker omdat het vermogen in de eigen woning bij verkoop tussentijds opneembaar is, in tegenstelling tot pensioenbesparingen.
- *Belastingarbitrage door vermogenden*. Vermogenden zullen hun hypotheekleningen zo veel mogelijk omzetten in consumptieve leningen, omdat consumptieve leningen wel aftrekbaar zijn in box 3. Dit gebeurt nu al met geldleningen voor verbouwingen. De defiscalisering wordt op deze manier een belastingfaciliteit voor de vermogenden. In hoeverre dit mogelijk is hangt af van de bereidheid van banken om uit te lenen zonder onderpand. Een oplossing hiervoor is om de aftrek van 'andere' consumptieve leningen ook te defiscaliseren. Dit behelst evenwel een

principiële wijziging in de fiscale systematiek van box 3 die verder strekt dan de woningmarkt alleen.

Bij de keuze voor deze variant zou op termijn eenzelfde situatie ontstaan als in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk nu. Deze landen kennen echter geen boxen-systematiek, hetgeen een vergelijking met het Nederlandse fiscale stelsel bemoeilijkt.

Kengetallen Nederlandse woningcorporaties¹⁷

Op 31 december 2008 telde de corporatiesector ruim 2,4 miljoen wooneenheden. Daarmee waren de 430 corporaties eigenaar van driekwart van de totale voorraad huurwoningen en van bijna 32 procent van de totale Nederlandse woningvoorraad. Tabel B.3 geeft een overzicht van de verdeling van het huurwoningbezit over de verschillende typen verhuurders. De bedrijfswaarde van de corporaties bedroeg in 2008, na uniforming door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, circa € 86 miljard; de WOZ-waarde van de totale vastgoedvoorraad werd op grofweg € 380 miljard geschat.

Nog enkele andere kengetallen:

- *Nieuwbouw*. In 2008 hebben de corporaties in totaal 36.500 nieuwe wooneenheden opgeleverd, waarvan 28.000 voor verhuur en 8500 voor verkoop. Dit is 46 procent van de totale nieuwbouwproductie
- *Samenstelling woningvoorraad*. Het aandeel duurder woningen (vanaf € 535 per maand) in de totale woningvoorraad is toegenomen tot 7 procent; de overige 93 procent valt binnen het beleidsmatig gewenste bereik van lagere inkomensgroepen.
- *WOZ-waarde*. De gemiddelde WOZ-waarde per corporatiewoning bedroeg per 1 januari 2008 zo'n € 158.000, een stuk lager dan de gemiddelde WOZ-waarde van een Nederlandse woning, namelijk € 233.000.
- *Leefbaarheid*. De gezamenlijke uitgaven van de corporaties voor verbetering van de leefbaarheid bedroegen in 2008 € 269 miljoen. Hiervan werd 52 procent besteed aan sociale activiteiten en de rest aan fysieke activiteiten (woningverbeteringen).
- *Maatschappelijk vastgoed*. In 2008 investeerden corporaties voor € 205 miljoen in maatschappelijk vastgoed, vooral in zorg en gezondheidszorg (52 procent).
- *Huurontwikkeling*. Door het inflatievolgend huurbeleid was de huurstijging in de sector gering: gemiddeld 1,6 procent. De mogelijkheden voor huurharmonisatie ineens werden door corporaties beperkt benut.
- *Woningverkoop en stichtingskosten*. Van de 13.400 verkochte huurwoningen in 2008 werd bij 30 procent een kortingsmogelijkheid (zoals koopgarant) benut; van de startersleningen is nog slechts beperkt gebruik gemaakt: 130 leningen met een totaalwaarde van € 3,9 miljoen.
- *Verbindingen*. De corporatiesector kende in 2008 1886 verbindingen, vooral dochtermaatschappijen of deelnemingen. De totale omvang van bezittingen bedroeg

¹⁷ Bronnen: CFV (2009) Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; verslagjaar 2008, Naarden; CFV (2009) Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2009, Naarden.

€ 4,6 miljard, vrijwel geheel gefinancierd vanuit de toegelaten instelling via kapitaaldeelname, verstrekte leningen of een rekening courantverhouding. Het resultaat op alle deelnemingen was in 2008 negatief: een verlies van € 169 miljoen. De afboeking van de SS Rotterdam door Woonbron had hierop een groot effect.

- *Kasmiddelen.* De nettokasstroom uit de exploitatie van woningen en de woningverkoop vormen de belangrijkste kasmiddelen voor corporaties. In 2008 bedroeg de *netto-exploitatiekasstroom* € 4,6 miljard, € 1896 per verhuureenheid. Bij de totale nettokasstroom uit de *verkoop* aan verhuurders ging het om € 1,8 miljard. Daarnaast leverde de verkoop van nieuwgebouwde koopwoningen in 2008 bijna € 102 miljoen op.
- *Financiële positie.* In 2008 was bij 10 van de 430 corporaties de vermogenspositie een punt van zorg; de solvabiliteit was onvoldoende; het totale vermogenstekort van deze corporaties bedroeg € 313 miljoen. Afgezet tegen de voorgenomen activiteiten in de periode 2009-2013 beschikt 81 procent van de corporaties over voldoende vermogen om die activiteiten uit te voeren (A-corporaties). Voor 35 corporaties geldt dat er onvoldoende vermogen beschikbaar is (B-corporaties). Daar staat tegenover dat 45 corporaties over veel ruimere financiële mogelijkheden beschikken dan voor de voorgenomen activiteiten noodzakelijk is (C-corporaties).
- *Vennootschapsbelasting.* 250 corporaties houden rekening met een betaling van totaal €185 miljoen aan Vpb en 177 corporaties met een verrekenbare post van dezelfde orde van grootte die in latere jaren van invloed kan zijn op de te betalen Vpb.

Tabel B.3 Kenmerken van het woningbezit van verschillende categorieën verhuurders, 2008

	Aantal woningen		Gemiddelde			
	Absoluut x 1.000	Relatief	Huurprijs in € per 1 juli 2008	WWS-punten	Maximale huurprijs in €	Afstand feitelijke-maximale huur
Toegelaten instellingen	2276	74%	405	135	599	31%
Niet-commerciële verhuurders	87	3%	438	126	557	21%
Commerciële verhuurders	689	23%	515	146	650	17%
- Institutionele beleggers	174	6%	616	168	753	20%
- Verhuurbedrijven	236	8%	504	136	604	16%
- Natuurlijke personen	689	9%	461	131	580	17%
Totaal	3052	100%	430	136	604	29%

Bron: CBS-huurenquête, bewerking Companen.

Incrementele en substantiële hervormingen: wat zijn de lessen?

De afgelopen jaren zijn op fiscaal gebied in Nederland maar vooral in het buitenland talloze hervormingen op de woningmarkt doorgevoerd. Deze bijlage zoomt in op een aantal van deze hervormingen om te bezien welke lessen hieruit geleerd kunnen worden. Allereerst wordt gekeken naar recente aanpassingen in het Nederlandse fiscale stelsel met betrekking tot het eigenwoningbezit. Dit wordt gevolgd door een kort overzicht van de belangrijkste redenen voor het mislukken van de hervormingsvoorstellen van voormalig minister Dekker. Tot slot komen hervormingen in het fiscale woningbezit in andere landen aan bod.

Enkele achtergronden bij het gesneuveld hervormingsvoorstel-Dekker

In 2006 heeft toenmalig minister Dekker een voorstel gedaan voor de hervorming van het huurbeleid. Dit voorstel voorzag in geleidelijke huurliberalisatie van een deel van de woningvoorraad en alleen voor huurders met een redelijk inkomen. Voor huurders met een laag inkomen zou alleen bij mutatie sprake zijn van huurliberalisatie. Het percentage van de te liberaliseren woningvoorraad was regionaal gedifferentieerd. Op aandringen van de Tweede Kamer werd aan liberalisatie de voorwaarde verbonden dat er, per WOZ-gebied, voldoende nieuwe woningbouw plaats zou vinden.

Het uiteindelijke wetsvoorstel is niet aangenomen. Daarbij speelde de timing een rol: de behandeling viel laat in de regeercyclus, en met de (vervroegde) verkiezingen in zicht was de hervormingsgezindheid van het parlement beperkt. De belangrijkste argumenten tegen het voorstel waren dat het de huizenmarkt op slot zou gooien, doordat liberalisatie bij mutatie plaats zou vinden en er onvoldoende nieuwe woningen opgeleverd zouden worden. Het voorstel zou bovendien leiden tot een te hoge stijging van de huurlasten en segregatie bevorderen. Ook de partiële benadering heeft een rol gespeeld: een hervorming van het huurbeleid zonder hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning was voor verschillende partijen niet acceptabel. Het prijsverhogend effect van de gunstige fiscale behandeling van de koopwoning zou immers ook de hoogte van de vrije huren opstuwten. Daarnaast werd geredeneerd dat er geen sprake kon zijn van keuzevrijheid zolang er grote tekorten waren op de woningmarkt.

Internationale vergelijking fiscale behandeling eigen woning

In een groot aantal Europese landen is de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Voor de hervorming van de Nederlandse woningmarkt zijn hieruit wellicht lessen te trekken.

Fiscale behandeling eigenaar-bewoner sterk gewijzigd

De meeste West-Europese landen kenden tot voor enige tijd een vergelijkbare structuur als in Nederland: aftrekmogelijkheid voor de verwervingskosten (vooral hypotheekrente) en bijtelling van de huurwaarde. De afgelopen decennia zijn in diverse landen echter stelselwijzigingen doorgevoerd (tabel B.4). Zo hebben Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk eerst het eigenwoningforfait en daarna de hypotheekrenteaftrek afgeschaft. De Scandinavische landen hebben de hypotheekrenteaftrek verlaagd naar een vast proportioneel tarief; de bijtelling van het eigenwoningforfait is in Denemarken, Finland en Zweden omgezet in een onroerend-zaakbelasting.

Tabel B.4 Hervormingen fiscale behandeling van de eigenaar-bewoner in diverse EU-landen

Land	Bijtelling eigenwoningforfait	Hypotheekrenteaftrek
Duitsland	Afgeschaft (1987)	Omgezet naar afschrijvingsaftrek (1987) Gedefiscaliseerd (1996: Eigenheimzulage) Afgeschaft (2006)
Frankrijk	Afgeschaft (1965)	Afgeschaft (1997/'98) Invoering onderhoudsaftrek (2001)
Verenigd Koninkrijk	Afgeschaft (1963)	Afgebouwd (1963) Definitief afgeschaft (2000)
België	Afgeschaft in IB (2006) Niet afgeschaft in gemeentelijke belasting	Omgezet naar vast aftrekbedrag (1870 euro) tegen progressief tarief van maximaal 55% (2006)
Nederland	Ja	Progressief tarief van maximaal 52%
Denemarken	Omgezet in gemeentelijke OZB (2000)	Proportioneel tarief 31% (1987)
Finland	Omgezet in gemeentelijke OZB (1993)	Proportioneel tarief 29% (1993)
Noorwegen	Ja	Proportioneel tarief 28% (1992)
Zweden	Omgezet in nationale OZB (1991)	Proportioneel tarief 30% (1991)

Bron: Haffner, M. (2006) Fabels over de hypotheekrenteaftrek: een kijkje over de grens, *Real Estate*, nr. 48, pp. 14-17.

Door de wijzigingen in de belastingstelsels in de hier genoemde landen neemt Nederland momenteel een bijzondere positie in bij de fiscale behandeling van de eigenaar-bewoner. Ook de in Nederland gehanteerde financieringsvormen zijn afwijkend. Zo is de maximale looptijd van hypotheekleningen (30 jaar) langer dan in de meeste andere Europese landen en is Nederland het enige land waar de hypotheekverstrekking de waarde van de woning ruimschoots kan overtreffen (tot 125% van de waarde)¹⁸.

18 Neuteboom, P. (2002) *Een internationale vergelijking van de kosten en risico's van hypotheekleningen*, p. 21.

Vormgeving van de transitieprocessen

De hervormingen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland zijn met een relatief lang transitieproces gepaard gegaan. Terugkerende elementen zijn:

1. eerst afschaffen van de bijtelling voor de eigen woning;
2. maximeren van de aftrek: bijvoorbeeld eerst tot het bedrag aan bijtelling en later verder omlaag;
3. verlagen van belastingtarieven waartegen aftrek plaatsvindt;
4. niet-indexeren van fiscale grenzen zodat er heel geleidelijk een steeds grotere groep ontstaat waar de fiscale behandeling minder gunstig is.

In Zweden heeft in 1991 een uitruil plaatsgevonden: het afschaffen van de bijtelling werd ingeruild tegen de invoering van een vast, substantieel lager tarief voor de hypotheekaftrek.

Leerzame voorbeelden: Zweden en Verenigd Koninkrijk

Als positief voorbeeld van woningmarkthervormingen wordt vaak naar het *Verenigd Koninkrijk* gekeken. In het VK is de eigen woning 'gedefiscaliseerd' over een periode van meer dan 35 jaar. In 1963 is het eigenwoningforfait afgeschaft, waarna in 1974 het maximale bedrag waartegen renteaftrek mogelijk is werd beperkt. Dit maximum is nog eenmaal verhoogd en daarna niet meer geïndexeerd. Gegeven de sterke huizenprijsstijgingen viel een relatief steeds kleiner deel van de uitstaande hypotheek onder de renteaftrek. Bovendien zorgde een stapsgewijze verlaging van het tarief waartegen rente afgetrokken kon worden, voor een verdere beperking van de impact van de hypotheekrenteaftrek. Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk laat zien dat geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaftrek nauwelijks tot prijs- en inkomenseffecten hoeft te leiden.

Als minder fortuinlijk voorbeeld wordt vaak de hervorming van de woningmarkt in *Zweden* aangehaald. In Zweden vond in 1991 een ingrijpende belastingherziening plaats, waarbij het eigenwoningforfait werd afgeschaft en de hypotheekrenteaftrek werd 'ingeruild' voor lagere belastingtarieven. In de eerste jaren na de hervorming zijn de huizenprijzen tijdelijk aanzienlijk gedaald. De Zweedse economie verkeerde echter ten tijde van deze hervormingen in een ernstige recessie, waardoor onduidelijk is waar de huizenprijsdalingen door veroorzaakt werden.

Met de kanttekening dat er natuurlijk altijd meerdere factoren een rol spelen, onderstrepen beide voorbeelden de rol van timing, geleidelijkheid en het belang van consumentenvertrouwen.

Bronnen: Boelhouwer [et.al.] (2001) *Koopprijsontwikkeling en de fiscale behandeling van de eigen woning*; Neuteboom (2006) *Hypotheekrenteaftrek in Europa: hervormingen nauwelijks door woningmarkt bepaald* en VROM-raad (2007) *Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans*.