

## 4. Wonen

Rapport brede heroverwegingen

Datum      April 2010



## Colofon

Werkgroep 4. Wonen

Bijlage(n) 9

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**  
Bureau Beleidsonderzoek  
T 070-342 7335  
e-mailadres BBO@minfin.nl



# Inhoud

Samenvatting—7

## **1 Inleiding—25**

## **2 Publiek belang, subsidiëring en ondoelmatigheden op de woningmarkt—27**

2.1 Publiek belang—27

2.2 Huurmarkt—27

2.3 Woningcorporaties—31

2.4 Rijksbeleid voor stedelijke vernieuwing—33

2.5 Koopsector—33

2.6 Ruimtelijke ordeningsbeleid en planprocedures—35

2.7 Interacties tussen de sectoren—36

2.8 Conclusie en de toetscriteria voor beleidsmaatregelen—37

## **3 Van ondoelmatigheden naar beleidsvarianten—39**

## **4 Beleidsvarianten—45**

## **5 Capita selecta—53**

5.1 Governance van woningcorporaties—53

5.2 Belasten en heffen bij eigenaar-verhuurders—54

5.3 Ruimtelijke ordening en grond—56

5.4 Verkoop van corporatiewoningen aan beleggers—60

5.5 Decentralisatie van de huurtoeslag—61

5.6 Eigendomsneutrale woontoeslag—62

## **6 Tot besluit—65**

Bijlage 1 Taakopdracht—67

Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep—69

Bijlage 3 Geraadpleegde personen—71

Bijlage 4 Doorrekening van de beleidsvarianten—73

Bijlage 5 Technische specificatie van de varianten—89

Bijlage 6 Effecten op solvabiliteit en liquiditeit van corporaties—93

Bijlage 7 Modules—95

Bijlage 8 Groslijst maatregelen—111

Bijlage 9 Afkortingen—113



## Samenvatting

De overheid intervenueert op ruime schaal in de woningmarkt, bijvoorbeeld via de huurprijsregulering, de huurtoeslag, de regulering van woningcorporaties en via de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit woningmarktbeleid beoogt publieke belangen te borgen, zoals de beschikbaarheid, de betaalbaarheid van woningen en van open ruimte en natuur. Maar er is reden om het woningmarktbeleid te heroverwegen. Experts stellen dat de woningmarkt 'disfunctioneert', dat de situatie 'urgent' is, en dat de woningmarkt 'het vergeten hervormingsdossier' is.

De werkgroep heeft haar opdracht "identificeer besparingen van ten minste 20% (dat is € 2,5 miljard per 2015) op het woningmarktbeleid" gezien in het licht van denkbare hervormingen die het functioneren van de woningmarkt verbeteren, zodat het beleid de publieke belangen doelmatiger (dat wil zeggen effectiever en efficiënter) borgt. De werkgroep heeft de ondoelmatigheden op de woningmarkt geïnventariseerd en daaruit modules van maatregelen afgeleid om die ondoelmatigheden aan te pakken. Deze modules zijn vervolgens gecombineerd tot vijf beleidsvarianten. Daaruit blijkt dat de opdracht uitvoerbaar is en dat er meer wegen naar Rome leiden. Er is bovendien ruimte om in termen van maatvoering en hervormingssnelheid andere keuzes te maken, zij het dat de besparingsopbrengst in 2015 dan wel lager is.

### **Ondoelmatigheden op de woningmarkt**

Op de huurmarkt springen, redenerend binnen de logica van het gereguleerde huursysteem, drie ondoelmatigheden in het oog. Ten eerste dat ook huishoudens met relatieve hoge inkomens gereguleerde huurwoningen bewonen en daarvoor in schaarstegebieden minder betalen dan de markthuurl. Zij worden in schaarstegebieden via de gematigde huur als het ware impliciet gesubsidieerd, terwijl dat gezien het inkomen niet of niet in die mate aan de orde zou hoeven te zijn. Deze impliciete subsidie belemmert bovendien de doorstroming, omdat deze huurders weinig reden hebben tot verhuizen (dan verliezen ze immers de impliciete subsidie), waardoor de woning niet beschikbaar is voor starters met lage inkomens. Wel is het zo dat de impliciete subsidie bij hogere inkomens er voor zorgt dat de armoedeval van het huurbeleid bij lagere inkomens beperkt is en dat er wellicht minder inkomenssegregatie optreedt. Ten tweede houdt de huurregulering weinig rekening met de gewildheid van een woning. Voor het borgen van beschikbaarheid is het niet nodig om mensen gesubsidieerd op de duurste plekken te laten wonen. Ten derde stimuleert de vormgeving van de huurtoeslag mensen maar in beperkte mate om niet te duur te huren ten opzichte van hun inkomen. Van de huur tussen een zeker standaardhuurniveau (de kwaliteitskortingsgrens) en een bovengrens (de aftoppingsgrens) komt voor lage inkomens nu 25% voor eigen rekening en 75% voor rekening van de overheid. De vraag is of deze compensatie niet te royaal is. Afhankelijk van de politieke normen die men hanteert voor de doelgroepen voor de gereguleerde huursector en de huurtoeslag, beslaan deze ondoelmatigheden tezamen een budgettaire c.q. huurbedrag in de orde van grootte van € 2,5 tot 4,5 miljard per jaar.

Bij woningcorporaties, die binnen het kader van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) bijdragen aan beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van wonen, wijzen twee signalen op ondoelmatigheden. Ten eerste, en analoog aan de eerste ondoelmatigheid in het huurbeleid, dat woningcorporaties lagere huren

vragen dan de huurprijsregulering toestaat, ook aan hogere inkomens in schaarstegebieden waar dat gezien het inkomen niet of niet in deze mate aan de orde zou hoeven te zijn. Ten tweede dat corporaties grote vrijheid hebben om een eigen afweging te maken waar wel en waar niet (onrendabel) in te investeren, zonder dat duidelijke checks en balances dwingen deze vrijheid naar behoren te benutten. Een indirect signaal is dat er financieel zwakke corporaties zijn met grote sociale opgaven waarbij onderlinge steun zoals beoogd binnen het BBSH niet of slechts moeizaam tot stand komt. Onduidelijk is daarom of de corporaties het maatschappelijk maximale uit hun vermogen halen.

De rijkssubsidies voor nieuwbouw en herstructurering, waar een bedrag van ongeveer een half miljard in omgaat (2010), beogen via fysieke investeringen de leefbaarheid van wijken te verbeteren en de beschikbaarheid van voldoende woningen te borgen. De vraag hierbij is, of deze programma's niet beter lokaal belegd kunnen worden, omdat de baten van de investeringen voornamelijk lokaal neerslaan. Waar gemeenten en andere lokale partijen er financieel zwak voor staan en bovenregionale verevening geen soelaas biedt, zou de rijksoverheid vanuit solidariteit kunnen bijdragen.

Op de koopmarkt komen drie ondoelmatigheden naar voren. Ten eerste is het de vraag waarom eigenwoningbezit fiscaal gestimuleerd zou moeten worden in vergelijking met andere vormen van bezit. De literatuur vindt hier geen overtuigende argumenten voor, met mogelijk een uitzondering voor een bescheiden subsidie omdat goed onderhoud positieve effecten heeft voor de buurt. Ten tweede de vormgeving van de (fiscale) subsidie, die eigenaar-bewoners bijvoorbeeld stimuleert om langdurig een hoge eigenwoningschuld aan te houden met bijbehorende risico's, en om vooral op fiscale gronden hypotheek(verzekerings)producten aan te schaffen (bijvoorbeeld een kapitaalverzekering). Bovendien leiden de subsidies in combinatie met restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid slechts tot bescheiden effecten op het woningaanbod en vooral tot duurder woningen. Ten derde de overdrachtsbelasting, die fungeert als een verhuisbelasting en daarmee een goede match tussen mensen en huizen (doorstroom) en tussen mensen en banen (arbeidsmobiliteit) beperkt. Tezamen gaat het bij de subsidiëring van de eigen woning om een bedrag van circa 15 mld per jaar, inclusief bijvoorbeeld het bedrag gemoeid met het niet belasten in box 3 van de overwaarde op de eigen woning. Dat komt overeen met een subsidiepercentage van 20% tot 25%. Een groot deel van deze subsidie kan als ondoelmatig gekenschetst worden.

Koopwoningen zijn de afgelopen decennia flink duurder geworden, zonder dat het aanbod aan woningen sterk is gestegen. Dat suggereert dat de ruimtelijke ordening en/of de planprocedures in de weg hebben gestaan van voldoende extra woningbouw. Maar tegenover deze kosten voor de woningmarkt staan baten in termen van open ruimte en natuur. Omdat deze baten moeilijk in geld uit te drukken zijn, is onduidelijk hoe de balans uitvalt. Wel zijn er aanwijzingen dat de planprocedures ondoelmatig zijn: complex, langdurig en kostbaar, zonder dat daardoor de afweging van belangen binnen het ruimtelijke domein beter wordt. Zo is de proceduretijd tot de start van een woningbouwproject opgelopen van 33 maanden in 1970 tot 90 maanden in 2008.



## **Hervorming**

Uit deze ondoelmatigheden komt in abstracto een helder plan van aanpak voor de woningmarkt naar voren:

- breng de huurprijsregulering meer in lijn met de gewildheid van de woning, en verlies daarbij de betaalbaarheid voor lage inkomens niet uit het oog;
- richt de impliciete en expliciete subsidies op de huurmarkt meer op de lage inkomens. Verhoog de huren voor hogere inkomens, zeker in schaarstegebieden;
- bevorder een betere aanwending van het vermogen van de woningcorporaties;
- beperk de omvang van fiscale subsidies en pak de fiscale regels aan die het aflossen van hypotheekschulden onaantrekkelijk maken. Vorm de overdrachtsbelasting om van een belasting op verhuizen in een belasting op bezit;
- hervorm de planprocedures tot een efficiënte afweging van belangen.

Voor een beoordeling van het plan van aanpak, en voor uitwerking in beleidsvarianten, is ook van belang zicht te hebben op de effecten op andere aspecten dan alleen de doelmatigheid op de woningmarkt. De woningmarkt is een vertrouwensmarkt, waardoor effecten op huizenprijzen van belang zijn. Wanneer de huur meer in overeenstemming komt met de gewildheid van de woning, kan inkomenssegregatie in wijken toenemen. Beperking van subsidies op de eigen woning verlaagt het investeringsniveau in woningbouw. Naarmate woonsubsidies zich meer richten op de lagere inkomens, nemen de armoedeval, de marginale druk en het risico op inkomenssegregatie toe.

## **Maatvoering en transitie**

Maatvoering en geleidelijkheid is zeer belangrijk bij de uitvoering van dit plan van aanpak. Het is ondenkbaar dit plan vandaag te starten en morgen af te ronden. Wel is denkbaar dat een hervorming van de woningmarkt op korte termijn start, en vervolgens geleidelijk over een reeks van jaren zijn beslag krijgt. Aannemelijk is dat geleidelijkheid en begrijpelijkheid van de transitie bijdraagt aan acceptatie en accommodatie door huurders en kopers. Geleidelijkheid zorgt ervoor dat de jaar-op-jaar inkomenseffecten beperkt zijn, zodat mensen hun consumptiepakket en hun arbeidsaanbod geleidelijk kunnen aanpassen. Geleidelijkheid zorgt ervoor dat mensen tijd hebben om de financiering van de eigen woning aan te laten sluiten bij nieuwe fiscale regels. Geleidelijkheid voorkomt dat kopers die gisteren overdrachtsbelasting betaald hebben, vanaf vandaag nogmaals ten volle belast worden. Geleidelijkheid zorgt ervoor dat het aantal mensen met een hypotheekschuld hoger dan de waarde van de woning beperkt blijft, waarbij deze in niet al te lange tijd door inflatie vermindert en de betreffende mensen weer kunnen doorstromen naar een ander huis. Geleidelijkheid is ook van belang voor financiële stabiliteit.

Hoe geleidelijk een transitie ook is, de huizenprijzen passen zich snel aan, waardoor de bestaande huiseigenaren een vermogensverlies ervaren. In de huizenprijs zijn namelijk de toekomstige subsidies op de eigen woning verdisconteerd. Hoe geleidelijker de transitie, hoe langer subsidies in stand blijven, des te kleiner de huizenprijsdaling, maar ook deze kleinere daling manifesteert zich snel.

Samengevat is er een afruil tussen het gemak c.q. de moeite waarmee de samenleving een woningmarkthervorming kan accommoderen en de besparingsopbrengst per 2015. Gegeven de taakopdracht heeft de werkgroep gezocht naar hervormingen die de gevraagde besparingen in 2015 opleveren. Bij

wijze van alternatief kan ook gezocht worden naar hervormingen die weliswaar in 2015 minder besparen, maar op langere termijn meer besparen, en die daardoor een kleiner beroep doen op het aanpassingsvermogen van partijen op de woningmarkt.

### **Extra huuropbrengsten zijn nog geen besparing**

De varianten stellen hervorming van de gereguleerde huurmarkt voor die leiden tot extra huuropbrengsten. Deze vloeien naar verhuurders, en niet naar de schatkist. Hervorming van de huurmarkt impliceert daarom nog geen besparing. Sterker, in bepaalde beleidsvarianten gaan de huren in schaarstegebieden fors omhoog, en vindt compensatie plaats via de huurtoeslag, waardoor zonder aanvullende maatregelen de overheid juist meer uitgaven doet. De beleidsvarianten benutten de voorgestelde bezitsbelasting om de extra huuropbrengsten van verhuurders door te geleiden naar de schatkist. Via tariefsdifferentiatie kan de bezitsbelasting gericht worden op de eigenaar-verhuurder van gereguleerde huurwoningen, die door de hervorming van de huurregulering meer huuropbrengsten kan realiseren. Aandachtspunt is dat deze belasting een negatief effect kan hebben op de investeringscapaciteit van corporaties in krimpgebieden.

### **Naar concrete beleidsvarianten**

De werkgroep heeft uit een set van elf modules vijf beleidsvarianten samengesteld. Deze verschillen er in of zij de ondoelmatigheden binnen de bestaande systemen van huurregulering respectievelijk fiscale facilitering van de eigen woning aanpakken, of juist een ander systeem voorstellen. Gemeenschappelijke elementen in alle vijf varianten zijn de geleidelijke beëindiging van de vrijstelling voor de kapitaalverzekering eigen woning (en de soortgelijke spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning), de geleidelijke omvorming van de overdrachtsbelasting tot een bezitsbelasting, en de aanpak van de planprocedures. Voor eigenaar-bewoners kan deze bezitsbelasting wel of niet geïntegreerd worden in de fiscale behandeling van de eigen woning. De tariefstelling van de bezitsbelasting voor verhuurders is zodanig dat de extra huuropbrengsten naar de schatkist toevloeien.

De besparingsopbrengst gaat in een aantal varianten de in de taakopdracht gevraagde € 2,5 mld in 2015 te boven. Dat surplus kan – indien men dat politiek wenst – teruggesluit worden via bijvoorbeeld de tarieven van de inkomstenbelasting. Zo'n terugsluis beperkt de negatieve koopkrachteffecten van de beleidsvarianten en indirect ook het negatieve effect op de huizenprijzen.

### **Variante A**

Variante A zet een betekenisvolle stap naar een doelmatiger woningmarktbeleid binnen de bestaande institutionele structuren. De huur voor huishoudens in gereguleerde huurwoningen met een inkomen van meer dan 33.000 euro groeit sneller toe naar de maximale huur, voor zover deze lager is dan de markthuurlij voor de betreffende woning. De maximale huur gaat in de meest aantrekkelijke regio's omhoog door toekenning van maximaal 25 extra punten op grond van de gemiddelde woz-waarde in de regio. Voor de koopmarkt geldt dat de hypotheekrente aftrekbaar is alsof eigenaar-bewoners hun hypotheekschuld volgens een annuïtair schema aflossen. Verder wordt de renteaftrek afgetopt voor de hoogste inkomens (maximum aftrekpercentage van 42%) en voor de duurste huizen (aftrek tot een eigenwoningsschuld van 500.000 euro). Voor de woningcorporaties zet de variant in op prestatieafspraken over investeringen en op verevening ten gunste van arme corporaties met grote maatschappelijke opgaven. Er komt een

investeringsbudget van € 0,8 miljard per jaar voor financieel zwakke gemeenten met bedreigde wijken, krimpsituaties of nieuwbouwoopgaven.

Variant A levert een budgettaire besparing van circa € 3 mld in 2015 en € 6,5 mld in 2020. De subsidiepercentages dalen voor de huur van 49% naar 40% (2020) en voor koop van 25% naar 19% (2020). Het gemiddelde koopkrachteeffect voor huurders is  $-3\frac{1}{2}\%$  en voor kopers  $-2\frac{3}{4}\%$  (2020). De huizenprijzen dalen met circa 9%. De welvaartswinst van een beter functionerende woningmarkt bedraagt circa € 4 mld in 2020. Aandachtspunt is de uitvoeringslast van een forfaitair annuïtaire hypotheekrenteaf trek; een simpelere vorm is een annuïtaire renteaftrek waarbij een ieder gedurende bijvoorbeeld 30 jaren van zijn of haar leven recht heeft op aftrek van een annuïtair dalend percentage van de hypotheekrente.

### **Variant B**

Variant B zet ten opzichte van variant A voor de huurregulering de stap naar een ander systeem. In de eerste plaats correspondeert de huur met de schaarste van de woning, waarmee een doelmatige allocatie van huurwoningen bevorderd wordt. In de tweede plaats wordt de bestaande huurtoeslag uitgebreid om negatieve inkomenseffecten voor lagere inkomens te beperken. Concreet wordt de maximale huur gereguleerd op 4,5% van de woz-waarde van de woning en wordt betaalbaarheid geborgd via verhoging en verlenging van de huurtoeslagtabel, waarbij de eigen bijdrage bij huren boven een standaardniveau (kwaliteitskorting) wordt aangescherpt. De rol van woningcorporaties bij inkomensondersteuning via gematigde huren wordt hierbij in belangrijke mate overgenomen door de overheid als huurtoeslagverstrekker. De maatregelen hebben tot gevolg dat de impliciete subsidies sterk verminderen (van 39% naar 16% in 2020), en de expliciete huurtoeslagsubsidie belangrijk toeneemt (van 9% naar 25% in 2020). Ten opzichte van variant A gaat het in deze variant om fors meer extra huuropbrengsten, waardoor het belang van de bezitsbelasting toeneemt om deze opbrengsten door te geleiden naar de schatkist. Voor de koopmarkt kiest deze variant voor dezelfde aanpak als A, echter zonder de aanvullende beperking voor hoge inkomens en dure huizen.

Variant B levert een budgettaire besparing van circa € 3 mld in 2015 en € 7 mld in 2020. De subsidiepercentages dalen voor de huur van 49% naar 41% (2020) en voor koop van 25% naar 21% (2020). Het gemiddelde koopkrachteeffect voor huurders is  $-4\frac{3}{4}\%$  en voor kopers  $-2\%$  (2020). De huizenprijzen dalen met circa 8%. De welvaartswinst van een beter functionerende woningmarkt bedraagt circa € 3 mld in 2020. Omdat de huren de schaarste gaan reflecteren, kan inkomenssegregatie in wijken toenemen. De aanzienlijke toename van het bedrag dat in de huurtoeslag omgaat, vergroot de marginale druk.

### **Variant C**

Variant C zet ten opzichte van variant A juist voor de koopsfeer de stap naar een ander systeem. Voor de huursfeer is variant C gelijk aan A, met aanvullend een aanscherping van de eigen bijdrage bij huren boven een standaardniveau (kwaliteitskorting). De eigen woning en de eigenwoningschuld verhuizen van box 1 naar box 3. Daarmee verdwijnt de prikkel om aan de ene kant een hoge eigenwoningschuld te hebben en aan de andere kant (belastingvrij) te sparen en te beleggen. De eigen woning wordt in principe gelijk behandeld als andere vormen van vermogen. Maar omdat de eigen woning in tegenstelling tot andere vormen van vermogen ook een consumptiekarakter heeft, is er een drempel- en een procentuele vrijstelling voor de belastbare woz-waarde in box 3.

Doorgerekend is een variant C met een vrijstelling in box 3 van de eerste 150.000 euro woz-waarde en 50% van het meerdere, en een transitietraject van 10 jaar. In dat geval levert variant C een budgettaire besparing van circa € 5 mld in 2015 en € 11 mld in 2020. De subsidiepercentages dalen voor de huur van 49% naar 40% (2020) en voor koop van 25% naar 12% (2020). Het gemiddelde koopkrachteeffect voor huurders is -4% en voor kopers -6% (2020). De huizenprijzen dalen met circa 12%. De welvaartswinst van een beter functionerende woningmarkt bedraagt circa € 8 mld in 2020.

#### **Variant D**

Variant D voert voor zowel de huur- als de koopmarkt systeemwijzigingen door en is daarmee de tegenpool van variant A. Deze variant combineert dus de aanpak van variant B voor de huurmarkt en de woningcorporaties, en die van variant C voor de koopmarkt.

Doorgerekend is een variant D20 met een vrijstelling in box 3 van de eerste 150.000 euro woz-waarde en 50% van het meerdere, en een transitietraject van 20 jaar, en een variant D10 met een transitietraject van 10 jaar. Variant D20 levert een budgettaire besparing van circa € 4 mld in 2015 en € 8 mld in 2020. De subsidiepercentages dalen voor de huur van 49% naar 41% (2020) en voor koop van 25% naar 19% (2020). Het gemiddelde koopkrachteeffect voor huurders is -4<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% en voor kopers -3% (2020). De huizenprijzen dalen met circa 10%. De welvaartswinst van een beter functionerende woningmarkt bedraagt circa € 4 mld in 2020. Bij variant D10 is de besparing circa € 6 mld in 2015 en € 13 mld in 2020. Het gemiddelde koopkrachteeffect voor kopers is -6% (2020). De huizenprijzen dalen met 12%. De welvaartswinst van een beter functionerende woningmarkt bedraagt circa € 8 mld in 2020.

Omdat de huren de schaarste gaan reflecteren, kan inkomenssegregatie in wijken met een homogene huizenvoorraad toenemen. De aanzienlijke toename van het bedrag dat in de huurtoeslag omgaat, vergroot de marginale druk.

#### **Variant E**

Variant E heeft dezelfde grondgedachte als variant D, namelijk dat zowel voor de koop- als de huurmarkt systeemwijzigingen noodzakelijk zijn, maar geeft dat voor de koopmarkt vorm door *defiscalisering* van de eigen woning. Dat betekent dat de eigen woning en de eigenwoningschuld volledig uit de inkomstenbelasting verdwijnen. Eigenaar-bewoners kunnen hypotheekrente niet meer aftrekken, maar worden ook niet belast voor de waarde van de eigen woning in de inkomstenbelasting.

Doorgerekend is een variant E waar in de eigen woning in 30 jaar gedefiscaliseerd wordt. In dat geval levert variant E een budgettaire besparing van circa € 4 mld in 2015 en € 8 mld in 2020. De subsidiepercentages dalen voor de huur van 49% naar 41% (2020) en voor koop van 25% naar 19% (2020). Het gemiddelde koopkrachteeffect voor huurders is -4<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% en voor kopers -2<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% (2020). De huizenprijzen dalen met circa 13%. De welvaartswinst van een beter functionerende woningmarkt bedraagt circa € 4 mld in 2020. Omdat de huren de schaarste gaan reflecteren, kan inkomenssegregatie in wijken met een homogene huizenvoorraad toenemen. De aanzienlijke toename van het bedrag dat in de huurtoeslag omgaat, vergroot de marginale druk.

### **Overige beleidskeuzes**

Om te komen tot een aantoonbaar betere benutting van het maatschappelijk vermogen van de woningcorporaties, kan tussen twee verbeteringspaden gekozen worden. Op het ene pad spreekt de overheid de corporaties scherper aan op hun bijdrage aan brede maatschappelijke taken. Op het andere pad richt de overheid de corporaties op een strikte taakopvatting en creëert zij toegang tot het dan beschikbaar komende vermogen ten bate van taken in het algemeen belang. Welke benadering men ook kiest, het is in ieder geval van belang om duidelijker te definiëren wie tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort. Ook is het zaak meer inzicht en grip op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van corporaties te hebben, gezien de jarenlange relatief sterke stijging van de bedrijfslasten.

Uit een heldere definitie van de doelgroep van de corporaties volgt ook een helder beeld over het verkooppotentieel. Bij een ruime definitie blijkt een verdubbeling of zelfs verdriedubbeling van de jaarlijkse verkopen (deels in verhuurde staat) mogelijk in de komende 10 jaar. De jaarlijkse opbrengsten uit extra verkoop zouden dan € 1,5-3 miljard kunnen bedragen. Aanbeveling is om de komende tijd op basis van een heldere definitie van de doelgroep en een prognose van de ontwikkeling van de doelgroep nader te bepalen hoe groot het verkooppotentieel van de corporaties is, ook rekening houdend met de nieuwbouw van huurwoningen door corporaties.

In de sfeer van de ruimtelijke ordening kan geconcludeerd worden dat er ook binnen de Randstad – op enkele regio's daarbinnen na - voldoende ruimte is voor extra woningbouw, zonder gebieden van bijzondere natuur- of landschapswaarde aan te tasten. Het is wel zaak hier voortdurend een vinger aan de pols te houden om vroegtijdig knelpunten in plancapaciteit op te sporen en daar oplossingen voor te zoeken. De huidige planprocedures hinderen een efficiënte afweging van belangen om die capaciteit ook te benutten. Een herziening van het omgevingsrecht en de besluitvormingsprocessen daaromheen is niet eenvoudig, maar kan tot substantiële besparingen leiden. De werkgroep beveelt aan om op het terrein van de procedures concrete en meetbare doelstellingen te formuleren om te komen tot reductie van de huidige lengte daarvan. De werkgroep beveelt verder aan om voor het *redesign* van de procedures een regeringscommissaris aan te stellen.

De werkgroep heeft zich ook gebogen over de vraag of er doelmatigheidswinst mogelijk is door decentralisatie van de huurtoeslag naar de gemeenten. Conclusie is dat eerst meer zicht nodig is op het besparingspotentieel van de verschillende decentralisatie-opties.

### **Tot besluit**

De werkgroep is gevraagd haar rapport een maand eerder op te leveren. Dat is gelukt, maar de werkgroep heeft slechts beperkt kunnen discussiëren over de doorrekening van de varianten, en het is niet mogelijk geweest om op basis van voortschrijdend inzicht de varianten aan te passen. De werkgroep stelt voor dat bij een verdere uitwerking de beleidsvarianten nader op maatvoering en transitie doorgerekend worden, en indien gewenst ook voor afzonderlijke groepen op de woningmarkt. Daarbij dient ook te worden gekeken naar arbeidsmarktprikkels samenhangend met marginale druk.

De werkgroep beseft tot slot dat veranderingen in de opzet en werking van de woonmarkt ingrijpend zijn voor de samenleving en daarmee niet eenvoudig. Daarbij moet echter overwogen worden dat door de centrale invalshoek van de werkgroep om de verbeteringen daar te zoeken waar de ondoelmatigheden op de woningmarkt

momenteel groot zijn, niet alleen een bijdrage kan worden geleverd aan het gezond maken van de overheidsfinanciën, maar op langere termijn ook aan een hoger welvaartsniveau in Nederland.

# Thema 4 Wonen

## Beleidsvariant A

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

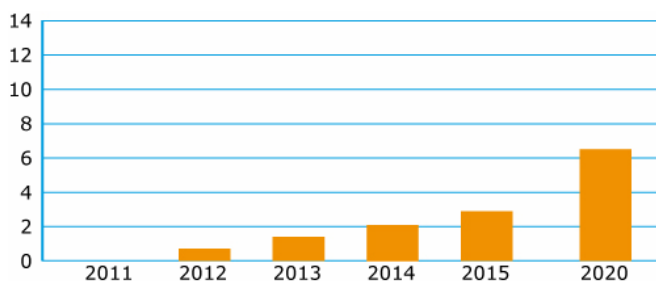
	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant A	0	0,7	1,4	2,1	2,9	6,5

### Omschrijving variant

- Impliciete subsidie van huurregulering toespitsen op lage inkomens door inkomens boven 33.000 euro in gereguleerde huurwoningen in schaarstegebieden sneller de maximale huur te laten betalen. Toekenning van maximaal 25 punten o.b.v de gemiddelde woz-waarde in regio. Subsidiepercentage huurmarkt daalt van 49% naar 40% (2020, t.o.v. basispad).
- Vermindering van (fiscale) subsidie op eigen woning door annuïtaire hypotheekrenteaftrek, aftopping van aftrekpercentage op 42%, aftopping van fiscale eigenwoningschuld op 500.000 euro, en beëindiging vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning. Subsidiepercentage koopmarkt daalt van 25% naar 19% (2020, t.o.v. basispad)
- Omvorming van overdrachtsbelasting in bezitsbelasting. Bezitsbelasting geleidt extra huurpenningen door naar schatkist.
- Overheid spreekt woningcorporaties scherp aan op hun bijdrage aan brede maatschappelijke taken. Investeringsbudget voor bedreigde wijken, krimpgebieden en complexe nieuwbouwlocaties in plaats van huidige ISV/BLS-regelingen.
- Herziening van planprocedures op basis van meetbare doelstellingen.

### Besparingen in 2011-2015

In miljarden



### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Huurders met hogere inkomens in schaarstegebieden worden minder gesubsidieerd. Zij stromen eerder door, waardoor woningen voor starters met lage inkomens vrijkomen. Huurders betalen meer voor woningen in gewilde regio's dan voor woningen in minder gewilde regio's. Daardoor verbetert de allocatie van woningen. De huurmaatregelen kunnen inkomenssegregatie doen toenemen. Armoedeval rond inkomensgrens.
- Kopers gaan meer aflossen en kopen eenvoudiger hypotheekproducten.
- Huizenprijzen dalen met circa 9%; dure huizen dalen meer, goedkope huizen dalen minder.
- Huurverhoging voor hogere inkomens en omvorming van de overdrachtsbelasting bevordert doorstromen. Kopers die door de huizenprijzdaling met een restschuld te maken krijgen, stromen minder snel door, totdat restschuld door inflatie geërodeerd is.
- Door het scherp aanspreken van woningcorporaties en door het investeringsbudget kan de woonkwaliteit in kwetsbare gebieden toenemen.
- Welvaartswinst van een beter werkende woningmarkt is circa 4 mld (2020).

### Implementatie

- De maximale huurverhoging voor huishoudens tot 33.000 euro wordt 1%-punt boven inflatie. Voor huishoudens boven 33.000 euro 6%-punt boven inflatie.
- Maatregelen zijn doorgerekend met een transitiepad van 10 jaar. De annuïtaire hypotheekrenteaftrek bereikt zijn structurele besparing in 2042; ten opzichte van 2020 betekent dat een extra besparing van circa 3 mld. Een forfaitair annuïtaire hypotheekrenteaftrek verhoogt de uitvoeringskosten; een eenvoudigere variant is denkbaar.





# Thema 4 Wonen

## Beleidsvariant B

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

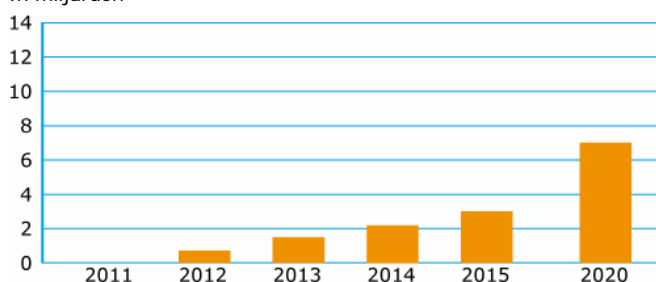
	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant B	0	0,7	1,5	2,2	3,0	7

### Omschrijving variant

- Huurregulering o.b.v. WOZ-waarde van de woning. Betaalbaarheid wordt geborgd door uitbouw van huurtoeslagtabel. Aanscherping eigen bijdrage van huurtoeslagontvangers boven (verhoogde) standaardhuur (kwaliteitskorting). Subsidiepercentage huurmarkt daalt van 49% naar 41% (2020, t.o.v. basispad), waarbij impliciete subsidies sterk dalen en expliciete subsidies (huurtoeslag) toenemen.
- Vermindering van (fiscale) subsidie op eigen woning door annuïtaire hypotheekrenteaftrek en beëindiging vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning. Subsidiepercentage koopmarkt daalt van 25% naar 21% (2020, t.o.v. basispad)
- Omvorming van overdrachtsbelasting in bezitsbelasting. Bezitsbelasting geleidt extra huurpenningen door naar schatkist.
- Woningcorporaties behouden hun sociale taken in de wijk, maar huurtoeslag neemt taak betaalbaarheid over. Beëindiging ISV/BLS-regelingen.
- Herziening van planprocedures op basis van meetbare doelstellingen.

### Besparingen in 2011-2015

In miljarden



### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Huren gaan meer de aantrekkelijkheid van de woning representeren, verbetert de allocatie van woningen. Hogere huren in schaarstegebieden, op de meest aantrekkelijke locaties verdubbeling. Meer huurtoeslag voor lage en middeninkomens door uitbouw huurtoeslagtabel; niet voor hoge inkomens; marginale druk neemt hierdoor toe.
- Huurtoeslagontvangers betalen een groter deel van de huur zelf, indien zij een relatief dure woning bewonen. Risico op meer inkomenssegregatie.
- Kopers gaan meer aflossen en kopen eenvoudige hypotheekproducten.
- Huizenprijzen dalen met circa 8%.
- Huurverhoging voor hogere inkomens en omvorming van de overdrachtsbelasting bevordert doorstroming. Kopers met een restschuld vanwege huizenprijzdaling, stromen minder snel door, totdat inflatie de restschuld heeft geërodeerd.
- Welvaartswinst van een beter werkende woningmarkt is circa 3 mld (2020).

### Implementatie

- De maximale huur is 4,5% van de WOZ-waarde. Deze 4,5% is af te leiden van de huidige huur in perifere gebieden, en van de commerciële rendementseis verminderd met het prijsopdrijvende effect van koopsubsidies.
- Maatregelen zijn doorgerekend met transitiepad van 10 jaar. Annuïtaire hypotheekrenteaftrek bereikt structurele besparing in 2042; tussen 2020 en 2042 een extra besparing van circa 3 mld. Uitvoeringskosten hoger bij forfaitair annuïtaire hypotheekrenteaftrek; eenvoudigere variant is denkbaar.
- Extra huuropbrengsten zijn omvangrijk, extra huurtoeslaguitgaven ook; voor besparing is doorgeleiding van huuropbrengsten via bezitsbelasting cruciaal.



# Thema 4 Wonen

## Beleidsvariant C

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

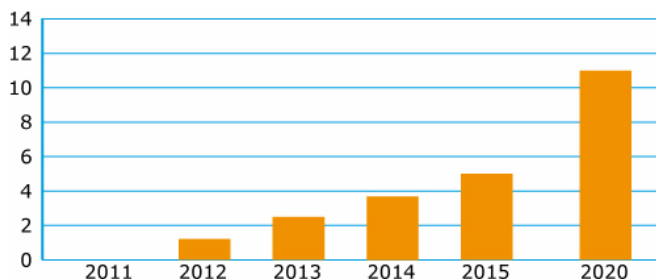
	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant C	0	1,2	2,5	3,7	5,0	11

### Omschrijving variant

- Impliciete subsidie van huurregulering toespitsen op lage inkomens door inkomens boven 33.000 euro in gereguleerde huurwoningen in schaarstegebieden sneller de maximale huur te laten betalen. Toekenning van maximaal 25 punten o.b.v. gemiddelde woz-waarde in regio. Aanscherping van de kwaliteitskorting. Subsidiepercentage huurmarkt daalt van 49% naar 40% (2020, t.o.v. basispad).
- Vermindering van (fiscale) subsidie op eigen woning door verhuizing van box 1 naar box 3 en beëindiging vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning. Subsidiepercentage koopmarkt daalt van 25% naar 12% (2020, t.o.v. basispad).
- Omvorming van overdrachtsbelasting in bezitsbelasting. Bezitsbelasting geleidt extra huurpenningen door naar schatkist.
- Overheid spreekt woningcorporatie scherp aan op hun bijdrage aan brede maatschappelijke taken. Investeringsbudget voor bedreigde wijken, krimpgebieden en complexe nieuwbouwoctaties in plaats van huidige ISV/BLS-regelingen.
- Herziening van planprocedures op basis van meetbare doelstellingen.

### Besparingen in 2011-2015

In miljarden



### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Huurders met hogere inkomens in schaarstegebieden worden minder gesubsidieerd. Zij stromen eerder door, waardoor woningen voor starters met lage inkomens vrijkomen. Huurders betalen meer voor woningen in gewilde regio's dan voor woningen in minder gewilde regio's. Daardoor verbetert de allocatie van woningen. Door de aanscherping van de kwaliteitskorting in de huurtoeslag en de huurverhoging in gewilde regio's kan inkomenssegregatie toenemen. Armoedeval rond inkomensgrens.
- Kopers gaan meer aflossen en kopen eenvoudige hypotheekproducten.
- Huizenprijzen dalen met circa 12%; dure huizen dalen meer, goedkope huizen dalen minder.
- Huurverhoging voor hogere inkomens en omvorming van de overdrachtsbelasting bevordert doorstromen. Kopers die door de huizenprijzdaling met een restschuld te maken krijgen, stromen minder snel door, totdat de restschuld door inflatie geërodeerd is.
- Door het scherp aanspreken van woningcorporaties en door het investeringsbudget neemt de woonkwaliteit in kwetsbare gebieden toe.
- Welvaartswinst van een beter werkende woningmarkt is circa 8 mld (2020).

### Implementatie

- De maximale huurverhoging voor huishoudens tot 33.000 euro wordt 1%-punt boven inflatie. Boven 33.000 euro 6%-punt boven inflatie.
- Gerekend is met een vrijstelling in box 3 van de eerste 150.000 euro WOZ-waarde en 50% over het meerdere, met een transitiepad van 10 jaar.



# Thema 4 Wonen

## Beleidsvariant D

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

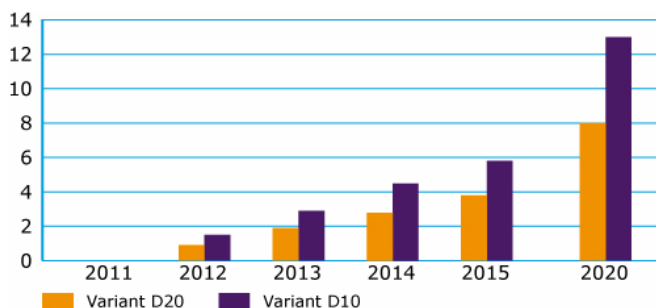
	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant D20	0	0,9	1,9	2,8	3,8	8
Variant D10	0	1,4	2,8	4,2	5,6	12,5

### Omschrijving variant

- Huurregulering o.b.v. WOZ-waarde van de woning. Betaalbaarheid wordt geborgd door uitbouw van huurtoeslagtabel. Aanscherping eigen bijdrage huurtoeslagontvangers boven een (verhoogde) standaardhuur (kwaliteitskorting). Subsidiepercentage huurmarkt daalt van 49% naar 41% (2020, t.o.v. basispad), waarbij impliciete subsidies sterk dalen en expliciete subsidies (huurtoeslag) toenemen.
- Vermindering van (fiscale) subsidie op eigen woning door verhuizing van box 1 naar box 3 en beëindiging vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning in 10 (D10) of 20 (D20) jaar. Subsidiepercentage koopmarkt daalt van 25% naar 19% (D20) en naar 12% (D10) (2020, t.o.v. basispad)
- Omvorming van overdrachtsbelasting in bezitsbelasting. Bezitsbelasting geleidt extra huurpenningen door naar schatkist.
- Woningcorporaties behouden hun sociale taken in de wijk, maar huurtoeslag neemt taak van betaalbaarheid over. Beëindiging ISV/BLS-regelingen.
- Herziening van planprocedures op basis van meetbare doelstellingen.

### Besparingen in 2011-2015

In miljarden



### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Door huren de aantrekkelijkheid van de woning te laten representeren, verbetert de allocatie van woningen. In schaarstegebieden gaat iedereen hogere huren betalen, op de meest aantrekkelijke locaties verdubbelen de huren. Lage en middeninkomens worden door de uitbouw van de huurtoeslagtabel gecompenseerd; hoge inkomens niet; marginale druk neemt hierdoor toe.
- Huurtoeslagontvangers betalen een groter deel van de huur zelf, indien zij een relatief dure woning bewonen. Risico op meer inkomenssegregatie.
- Kopers gaan meer aflossen en kopen eenvoudige hypotheekproducten.
- Huizenprijzen dalen met 10% (D20) en 12% (D10).
- Huurverhoging voor hogere inkomens en omvorming van de overdrachtsbelasting bevordert doorstromen. Kopers die door de huizenprijzdaling met een restschuld te maken krijgen, stromen minder snel door, totdat de restschuld door inflatie geërodeerd is.
- Welvaartswinst van een beter werkende woningmarkt is circa 4 mld (D20) en 8 mld (D10) (2020).

### Implementatie

- De maximale huur is 4,5% van de WOZ-waarde. Deze 4,5% correspondeert met de huidige huur in perifere gebieden, en met de rendementseis van commerciële verhuurders verminderd met het prijsopdrijvende effect van de koopsubsidies.
- Omdat de extra huuropbrengsten groot zijn, en omdat de extra huurtoeslaguitgaven voor rekening van de overheid komen, is de bezitsbelasting als instrument van doorgeleiding van de extra huuropbrengsten cruciaal voor de totale besparing.
- Gerekend is met een vrijstelling in box 3 van de eerste 150.000 euro WOZ-waarde en 50% over het meerdere, met een transitiepad van 10 (D10) en 20 (D20) jaar.



# Thema 4 Wonen

## Beleidsvariant E

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

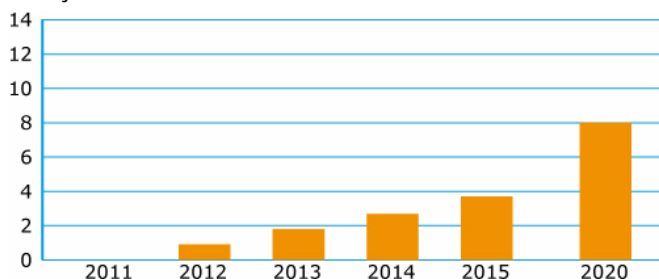
	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant E	0	0,9	1,8	2,7	3,7	8

### Omschrijving variant

- Huurregulering o.b.v. WOZ-waarde van de woning. Betaalbaarheid wordt geborgd door uitbouw van de huurtoeslagtabel. Aanscherping eigen bijdrage huurtoeslagontvangers boven (verhoogde) standaardhuur (kwaliteitskorting). Subsidiepercentage huurmarkt daalt van 49% naar 41% (2020, t.o.v. basispad), waarbij impliciete subsidies sterk dalen en expliciete subsidies (huurtoeslag) toenemen.
- Vermindering van (fiscale) subsidie op eigen woning door defiscaliseren van eigen woning en schuld uit de inkomstenbelasting, inclusief beëindiging vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning. Subsidiepercentage koopmarkt daalt van 25% naar 19% (2020, t.o.v. basispad).
- Omvorming van overdrachtsbelasting in bezitsbelasting. Bezitsbelasting geleidt extra huurpenningen door naar schatkist.
- Woningcorporaties behouden hun sociale taken in de wijk, maar huurtoeslag neemt taak van betaalbaarheid over. Beëindiging ISV/BLS-regelingen.
- Herziening van planprocedures.

### Besparingen in 2011-2015

In miljarden



### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Door huren de aantrekkelijkheid van de woning te laten representeren, verbetert de allocatie van woningen. In schaarstegebieden gaat iedereen hogere huren betalen, op de meest aantrekkelijke locaties verdubbelen de huren. Lage en middeninkomens worden door de uitbouw van de huurtoeslagtabel gecompenseerd; hoge inkomens niet; marginale druk neemt hierdoor toe.
- Huurtoeslagontvangers betalen een groter deel van de huur zelf, indien zij een relatief dure woning bewonen. Risico op meer inkomenssegregatie.
- Kopers gaan meer aflossen en kopen eenvoudiger hypotheekproducten. Hierdoor bouwen ze schulden en rentelasten in de loop der tijd af.
- Huizenprijzen dalen met circa 13%.
- Huurverhoging voor hogere inkomens en omvorming van de overdrachtsbelasting bevordert doorstromen. Kopers die door de huizenprijzdaling met een restschuld te maken krijgen, stromen minder snel door, totdat de restschuld door inflatie geërodeerd is.
- Welvaartswinst van een beter werkende woningmarkt is circa 4 mld (2020).

### Implementatie

- De maximale huur is 4,5% van de WOZ-waarde. Deze 4,5% correspondeert met de huidige huur in perifere gebieden, en met de rendementseis van commerciële verhuurders verminderd met het prijsopdrijvende effect van de koopsubsidies.
- Omdat de extra huuropbrengsten groot zijn, en omdat de extra huurtoeslaguitgaven voor rekening van de overheid komen, is de bezitsbelasting als instrument van doorgeleiding van de extra huuropbrengsten cruciaal voor de totale besparing.
- Gerekend is met transitiepad van 30 jaar.





## 1 Inleiding

Wonen doen we allemaal. Wonen interesseert ons ook allemaal. Dat blijkt niet alleen uit de populariteit van woonbladen en televisieprogramma's over woonleed en woonplezier. Het blijkt ook uit harde statistieken. De waarde van de Nederlandse woningvoorraad is ongeveer 1700 miljard euro, waar een woningschuld in de orde van 700 miljard tegenover staat. Het vermogen in steen bedraagt dus zo'n 1000 miljard. En daardoor wordt ook een flink deel van ons inkomen besteed aan wonen. In 2009 besteedde een gemiddelde huurder 23% van het besteedbaar inkomen aan wonen en een eigenaar-bewoner 16%. Uit de volgende tabel blijkt verder dat we in het algemeen tevreden zijn over onze woning en onze woonomgeving.

**Tabel 1.1 Tevredenheid over woonomgeving en wonen in Nederland en in de steden (WoON2006)**

	Nederland	Steden
Woonomgeving	85,6	81,3
Woning	90,4	87,1

*Tabel ontleend aan "De Sociale Staat van Nederland 2009" van het Sociaal Cultureel Planbureau*

Wonen is dus belangrijk voor ons en daarmee ook de rol die de overheid op het terrein van wonen speelt. Die rol is substantieel. Allereerst draagt de overheid financieel veel bij aan de woningmarkt, zowel in de gereguleerde huur- als de koopsector. In 2010 gaat het om een bedrag van € 12,7 miljard. Een bredere kijk, die bijvoorbeeld ook het subsidiekarakter van huurprijsregulering en van woongerelateerde vrijstellingen in de fiscaliteit meetelt, komt uit op een totaalbedrag van circa € 25 mld in 2010 aan directe en indirecte overheidsuitgaven aan wonen, waarvan € 15 miljard in de koopsector en € 10 miljard in de huursector. Daarnaast beïnvloedt de overheid de woningmarkt ook via wet- en regelgeving over de omgeving, de ruimtelijke ordening en de kwaliteit van woningen.

De wijze waarop de overheid interenieert op de woningmarkt is al langere tijd aan kritiek onderhevig. De VROM-raad stelt dat de woningmarkt 'disfunctioneert' en noemt de situatie 'urgent'. Don, voormalig directeur van het Centraal Planbureau, noemt de woningmarkt 'het vergeten hervormingsdossier'.

In het kader van de brede heroverweging wordt opnieuw naar de rol van de overheid op de woningmarkt gekeken. De opdracht voor de werkgroep Wonen is vanaf 2015 minimaal 20% besparingen (€ 2,5 miljard) te vinden voor uitgaven en belastinguitgaven op de woningmarkt.<sup>1</sup> De werkgroep heeft voor een aanpak gekozen die niet alleen de gevraagde besparing oplevert, maar ook zal kunnen leiden tot een beter functionerende woningmarkt. Zij doet dat door –op basis van bestaande studies- ondoelmatigheden te inventariseren op de diverse terreinen van de woningmarkt (huursector, woningcorporaties, koopsector en ruimtelijke ordening). De ondoelmatigheden zijn vervolgens het aangrijpingspunt voor de beleidsvarianten die de werkgroep in beeld heeft gebracht.

<sup>1</sup> Daarbij wordt uitgegaan van een grondslag van € 12,7 miljard. Het verschil met de € 25 miljard die hiervoor is genoemd, hangt samen met een ruimere definitie van de fiscale subsidies en met de subsidies die de verhuurders impliciet geven door de huurregulering.

### **Indeling van het rapport**

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige ondoelmatigheden op de verschillende terreinen van de woningmarkt. In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke wijze we de analyse van de ondoelmatigheden hebben vertaald in een vijftal samenhangende beleidsvarianten. Dit hoofdstuk geeft ook een overzicht van 11 modules van specifieke beleidsmaatregelen die als bouwstenen dienen voor de integrale varianten. In bijlage 7 is de doorrekening van deze modules opgenomen. Hoofdstuk 4 bevat de uitgewerkte analyse en 'doorrekening' van de integrale varianten die onder meer worden getoetst aan de effecten op de rijksbegroting en de betaalbaarheid van wonen. Deze doorrekening heeft als doel de kwalitatieve beoordeling van de effecten aan te vullen met kwantitatieve informatie. In de Capita selecta in hoofdstuk 5 zijn onderwerpen beschreven die aanvullend van belang kunnen zijn voor de afweging van maatregelen op het terrein van de woningmarkt.

Er is afstemming geweest met de studietoelcommissie belastingstelsel en met de heroverwegingen Toeslagen, Leefomgeving en Natuur, en Openbaar Bestuur.

De werkgroep dankt iedereen die haar heeft voorzien van ideeën, al dan niet in geschreven vorm. Zij bedankt ook de deelnemers aan een hoorzitting die bereid waren om van gedachten te wisselen over de mogelijkheden om én te besparen én de ondoelmatigheden in het woningmarktbeleid te verminderen.<sup>2</sup> Tot slot bedankt de werkgroep alle rekenaars van ABF Research, CPB, CFV en het ministerie van Financiën voor hun medewerking.

<sup>2</sup> In bijlage 3 is een lijst opgenomen van geraadpleegde personen.

## 2 Publiek belang, subsidiëring en ondoelmatigheden op de woningmarkt

### 2.1 Publiek belang

De overheid grijpt in Nederland op veel punten in op de woningmarkt. De overheid doet dat om publieke doelen na te streven, waarmee ze probeert om publieke belangen te borgen. De overheid vult deze rol in door:

- het borgen van de beschikbaarheid van voldoende woningen;
- het borgen van een minimale kwaliteit van de woning
- het borgen van de leefbaarheid, waaronder het tegengaan van inkomenssegregatie bij wonen;
- het borgen van de betaalbaarheid van wonen voor de lagere inkomens;
- het beschermen van huurders tegen marktmacht van verhuurders;
- het behouden van open en groene ruimte.

Er zijn goede redenen om het huidige beleid tegen het licht te houden, omdat er aanwijzingen zijn dat het beleid lang niet altijd doelmatig is vormgegeven. In dit hoofdstuk zetten we de argumenten daarvoor op een rij. We onderscheiden daarbij vier sectoren: huur, woningcorporaties, koop en grond. Waar nuttig zullen we ook onderscheid maken tussen de bestaande voorraad en de nieuwe huur- en koopwoningen.

In navolging van Van Damme en Schinkel in "Marktwerking en Publieke Belangen" (2009) volgen we in dit rapport een welvaartseconomisch perspectief om het begrip publiek belang praktisch te vertalen. Zij onderscheiden drie (belangrijke) mogelijke taken voor de overheid: (1) verantwoordelijkheid nemen voor de randvoorwaarden, zodat markten kunnen werken; (2) corrigeren van de diverse vormen van marktfalen en (3) bijstellen van ongewenste inkomensverdelingen als gevolg van marktwerking. Daarmee hanteren we in dit rapport een breed welvaartsbegrip.

### 2.2 Huurmarkt

Bijna drie miljoen van de zeven miljoen woningen in Nederland zijn huurwoningen. Het grootste deel daarvan - 2,4 miljoen woningen - is in handen van woningcorporaties. Daarnaast zijn er nog eens 0,5 miljoen particuliere huurwoningen. De huurprijsregulering is van toepassing op het merendeel van deze huurwoningen. Er is een kleine geliberaliseerde sector waar de huren vrij zijn. Deze deelmarkt omvat circa 200 duizend woningen.

**Tabel 2.1 De verdeling van het aantal huurwoningen naar type verhuurder en naar gereguleerd / geliberaliseerd, in mln (WoON2009)**

	<b>Corporatie</b>	<b>Particulier</b>	<b>Totaal</b>
Gereguleerd	2,3	0,4	2,7
Geliberaliseerd	0,1	0,1	0,2
Totaal	2,4	0,5	2,9

Huurprijsregulering is het belangrijkste instrument dat de overheid inzet om kwalitatief goede woningen toegankelijk te houden voor huishoudens met een relatief laag inkomen. Daarnaast beschermt de huurprijsregulering de huurders tegen de marktmacht van verhuurders (overigens heeft de overheid daarvoor ook

nog andere instrumenten). Huurprijsregulering betekent dat zowel de hoogte van de huur als de jaarlijkse huurstijging gereguleerd worden. Waar de huurregulering leidt tot een huurniveau dat lager is dan het marktevenwicht, lokt regulering enerzijds extra vraag uit. Anderzijds leidt het er toe dat het relatief onaantrekkelijk is een gereguleerde huurwoning te bouwen, hoewel corporaties zich tot op zekere hoogte aan dit mechanisme kunnen onttrekken door interne subsidiëring. Gevolg is dat er wachtlijsten ontstaan, wat noopt tot een systeem om woningen toe te wijzen.

Woningen worden in het algemeen toegewezen aan de geïnteresseerde met de langste wachttijd, waarbij in sommige gevallen huishoudsamenstelling en leeftijd ook een rol spelen. Er is geen landelijk beeld over de lengte van de wachtlijsten. In schaarstegebieden en dan met name in de meer aantrekkelijke wijken kan de wachtperiode oplopen tot enkele jaren, soms kan dat zelfs oplopen tot tien of meer jaren. Overigens bestaat een deel van de wachtlijst uit huishoudens die al in een huurwoning wonen, maar gegeven de relatief lage gereguleerde huur willen verhuizen naar een mooiere corporatiewoning en/of een woning in een meer gewilde buurt. Nieuwkomers op de huurmarkt moeten vaak enkele jaren wachten op adequate huisvesting. Op dit moment gaat dat om circa 70 duizend startende huishoudens per jaar.

De maximale huur van een gereguleerde huurwoning wordt bepaald door een administratief systeem, waarbij punten worden toegekend voor kenmerken van de woning en van de woonomgeving. Hoe meer punten, hoe hoger de huur. De huur van een ongereguleerde woning wordt bepaald door de markt gebaseerd op vraag en aanbod. Dit verschil heeft tot gevolg dat in gewilde gebieden een gereguleerde woning doorgaans meer zou kunnen opbrengen dan de gereguleerde huur. Voorts betekent het dat de feitelijke huurder *impliciet* gesubsidieerd wordt. Dit gaat om aanzienlijke bedragen. In het gereguleerde segment is de kale huur momenteel gemiddeld € 396 per maand. De markthuurstuur kan benaderd worden als een percentage van de woz-waarde. Voor een marktconform rendement heeft de verhuurder een huur van 5,5 à 5,7% van de woz-waarde nodig (CPB, 2008). Het is echter van belang om rekening te houden met de huidige fiscale bevoordeling in de koopsector. Partieel bezien ligt de woz-waarde daardoor ruwweg 20% hoger dan anders het geval zou zijn geweest. Bij de bepaling van de omvang van de impliciete subsidie die de huurder ontvangt, blijft in dit rapport dit prijsverhogende effect buiten beschouwing. De gecorrigeerde markthuurstuur komt zo uit op 4,5% van de huidige woz-waarde, gemiddeld € 635 per maand<sup>3</sup>.

Het verschil tussen de gecorrigeerde markthuurstuur van € 635 en de feitelijke huur kan opgevat worden als de impliciete subsidie die de huurder ontvangt. Dit verschil vertoont een grote regionale spreiding. In de perifere delen van Nederland wijkt deze gecorrigeerde markthuurstuur gemiddeld niet veel af van de feitelijke huur. In schaarstegebieden kan deze gecorrigeerde markthuurstuur het dubbele zijn van de feitelijke huur. Voor de gereguleerde huurstuur als geheel gaat het in 2008 om een impliciet subsidiebedrag van circa € 7,7 miljard. Als percentage van de gecorrigeerde marktconforme huur gaat het om een impliciete subsidie van gemiddeld circa 38%. Dit illustreert dat de overheid en de sociale verhuurders op grote schaal interveniëren op de huurmarkt.

<sup>3</sup> Het is hierbij wel van belang te onderkennen dat de verhuurder met dit huurniveau geen marktconform rendement kan realiseren omdat hij te maken heeft met de feitelijke WOZ-waarden. Voor een marktconform rendement zou het huurniveau gemiddeld € 760 per maand moeten zijn (CPB, 2008).

Naast de impliciete subsidies zijn er via het systeem van de huurtoeslag ook nog expliciete subsidies voor huishoudens waarvoor de geregeleerde huur ondanks de impliciete subsidies toch nog te hoog is. In totaal gaat het om een bedrag van circa € 1,9 miljard in 2008.<sup>4</sup>

**Tabel 2.2 De omvang van de impliciete subsidies en de huurtoeslag bij geregeleerde huurwoningen naar inkomensdeciël in 2008, in mln (WoON2009)**

Inkomensdeciël <sup>1)</sup>	Impliciete subsidie (mln euro)	Huurtoeslag (mln euro)	Totaal aantal huurders	Waarvan geen doelgroep met impliciete subsidie <sup>2)</sup>
1e deciël	1583	670	515.000	
2e deciël	1413	620	514.000	
3e deciël	1169	361	433.000	
4e deciël	960	152	352.000	11000
5e deciël	732	62	268.000	151000
6e deciël	547	0	197.000	168000
7e deciël	467	0	157.000	143000
8e deciël	373	0	116.000	108000
9e deciël	271	0	78.000	73000
10e deciël	143	0	35.000	33000
Totaal	7.660	1.865	2.664.000	688.000

1) Deciëlingdeling voor alle huishoudens op basis van bruto huishoudinkomen.

2) Het betreft huishoudens met een belastbaar inkomen hoger dan € 33 duizend en tevens meer dan 5% impliciete subsidie.

Uit de tabel blijkt dat circa 75% van alle subsidies in de geregeleerde sector ten goede komt aan de huurders van de onderste vier inkomensdeciëlen. De bovengrens van het vierde inkomensdeciël ligt op een bruto huishoudinkomen van € 33.288. Tegelijkertijd maakt dit duidelijk dat een kwart van alle (impliciete) subsidies in de geregeleerde huursector terecht komt bij huurders die tot de zes hoogste inkomensdeciëlen behoren.

Redenerend binnen de logica van het geregeleerde huursysteem, zijn er op drie punten vraagtekens te plaatsen over de doelmatigheid of het verdelingsmotief:

- in de eerste plaats is het ondoelmatig dat niet-doelgroep huurders in geregeleerde huurwoningen wonen; zeker in schaarstegebieden waar de vraag naar geregeleerde huurwoningen groter is dan het aanbod. Deze huishoudens remmen bovendien de doorstroming in de huursector (en op de arbeidsmarkt) omdat ze weinig reden hebben om te verhuizen: ze kunnen nergens zo goedkoop wonen. Uitgaande van de politieke keuze voor een bepaalde inkomensgrens volgt daaruit direct de omvang van de ondoelmatigheid. Wanneer we de inkomensgrens van € 33.000 aanhouden, woont momenteel (bij de huidige huurniveaus) ruim een kwart van alle huurders, dat wil zeggen 688 duizend huishoudens in een geregeleerde woning terwijl zij niet langer tot de doelgroep behoren. Daarbij zijn alleen de huishoudens geteld die een huur betalen die meer dan 5% beneden de markt huur ligt (zie tabel 2.2). Hiermee correspondeert een subsidiebedrag van € 2,2 miljard. De grens van € 33.000 is

<sup>4</sup> Het budgettaire beslag van de huurslag zoals genoemd in de taakopdracht, is inclusief € 0,4 miljard aan ontvangsten.

gebaseerd op de recente beslissing van de Europese Commissie dat gemiddeld minimaal 90% van de gereguleerde corporatiewoningen dient te worden toegewezen aan huishoudens met een belastbaar inkomen niet hoger dan die grens.<sup>5</sup> Wanneer de inkomensgrens gelijk gesteld zou worden aan de inkomensgrenzen die bij de huurtoeslagregeling gelden, die in 2008 varieerden van € 18.525 tot € 27.950, en ook rekening wordt gehouden met een marge van 5% subsidie, zijn er 1,3 miljoen huishoudens in de gereguleerde huursector die niet tot de doelgroep behoren. Bij deze groep gaat het om een totaal bedrag aan impliciete subsidie van € 3,8 miljard. De oorzaak van deze ondoelmatigheid is dat inkomenstoetsing alleen plaatsvindt wanneer een huurder een woning voor het eerst krijgt toegewezen; inkomensgroei daarna wordt niet gevolgd. Overigens moet bij deze ondoelmatigheid worden bedacht dat het 'scheefwonen' in aandachtswijken bij kan dragen aan diversiteit, integratie en sociale cohesie, hoewel over deze positieve effecten nog veel onzekerheid bestaat;

- een tweede ondoelmatigheid is het gevolg van de wijze waarop de huur van gereguleerde woningen bepaald wordt. In het woningwaarderingssysteem wordt nauwelijks rekening gehouden met de gewildheid van de woning. Gevolg daarvan is dat huizen die qua vierkante meters op elkaar lijken vergelijkbare huren opbrengen of ze nu in hartje Amsterdam staan of in Hoofddorp of in krimpgebieden als Zuid-Limburg. In Amsterdam bedraagt de impliciete subsidie gemiddeld € 5.188 per jaar per huishouden. Dit is 180% van het landelijke gemiddelde. Ten opzichte van Zuid-Kennemerland (Hoofddorp) en Oostelijk Zuid-Limburg is dat een extra subsidie van € 1900, respectievelijk ruim € 4000 per jaar per huishouden. De ondoelmatigheid is er in gelegen dat daardoor huishoudens die graag op een toplocatie willen wonen en dat ook kunnen betalen daartoe minder kans krijgen, terwijl omgekeerd huishoudens die wellicht minder om die plek geven daar toch (gesubsidieerd) blijven wonen. Kernpunt is dat het voor de doelstelling om kwalitatief goede en betaalbare woningen ter beschikking te stellen voor lagere inkomensgroepen niet nodig is huurders te huisvesten op heel dure plekken. Afgezien van illustraties zoals hiervoor vermeld, zijn er geen berekeningen beschikbaar die deze ondoelmatigheid voor Nederland als geheel kwantificeren;
- voorts kunnen vraagtekens worden geplaatst bij een element van het huidige systeem voor de huurtoeslag, dat huurders prikkelt om ten opzichte van hun inkomen in relatief dure woningen te gaan wonen. De huurtoeslag compenseert huurders namelijk ten dele voor hoge huren. Voor een huishouden met een minimuminkomen is de eigen bijdrage bij een huur tussen € 209-357 per maand hetzelfde. Bij huren tussen € 357-511/548 komt 25% van de extra huur voor eigen rekening en wordt 75% gecompenseerd door de toeslag. Daarboven komt (tot de grens waar de huren vrij zijn: € 648) een gedifferentieerd percentage van minimaal 50% voor eigen rekening en wordt het restant door de huurtoeslag gecompenseerd. Ter illustratie: de huurtoeslag die als gevolg hiervan wordt verstrekt boven de kwaliteitskortingsgrens bedraagt ongeveer € 560 miljoen. Vraag die gesteld kan worden of deze compensatie niet te royaal is;
- in deze werkgroep staat de woningmarkt centraal. Vanuit het perspectief van de woningmarkt is de huurtoeslag relatief goed gericht. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt wordt echter opgemerkt dat het relatief steile afbouwtraject van de toeslag bijdraagt aan de problematiek van de armoedeval. Voor huishoudens met een inkomen rond het wettelijk minimumloon wordt hierdoor bijvoorbeeld een inkomensverbetering voor een significant deel teniet gedaan

<sup>5</sup> Het is overigens toeval dat deze grens correspondeert met de bovenkant van het vierde inkomensdecil.

door een verlies aan huurtoeslag. Door dergelijke effecten is het financieel weinig aantrekkelijk voor huishoudens met huurtoeslag en een uitkering om te gaan werken, dan wel meer uren te gaan werken. Dit negatieve effect op de arbeidsmarkt is niet goed te repareren via andere regelingen, en schade aan de werking van de arbeidsmarkt moet dus worden meegewogen bij de beoordeling van maatregelen in de huurtoeslag. Ter illustratie: als een alleenstaande met een huur van € 500 in plaats van het minimumloon 120% van het minimumloon gaat verdienen (een vooruitgang in bruto loon van ca € 3.600) levert dit op jaarbasis netto minder dan € 100 op, doordat hij € 1800 huurtoeslag verliest.

In totaal betreffen de ondoelmatigheden een bedrag van zeker € 2,2 miljard als de politieke grens voor de doelgroep wordt gelegd bij huishoudens met een inkomen boven € 33 duizend.<sup>6</sup> Wanneer de inkomensgrenzen van de huurtoeslag worden aangehouden resulteert een bedrag van minimaal € 3,8 miljard. In de huurtoeslag kan het wederom op basis van politieke afweging om een bedrag van circa € 0,5 miljard gaan. Op basis hiervan zijn besparingsvarianten te definiëren.

Die varianten kunnen binnen het huidige systeem worden gerealiseerd. Maar daarnaast is het mogelijk om door wijziging van het systeem dezelfde doelen te bereiken zonder wachtlijsten. Dit vraagt wel om een ingrijpende hervorming van de huurmarkt. De essentie daarvan is om de huren te verhogen naar een marktconform niveau, de impliciete subsidies daarmee te elimineren en de doelgroep van lagere inkomens voor de nadelige effecten hiervan te compenseren via expliciete subsidies in de vorm van een hogere huurtoeslag. Zonder aanvullende maatregelen is een van de gevolgen van een dergelijke oplossing dat verhuurders aanzienlijk hogere huren zullen gaan ontvangen, terwijl de overheid de hogere rekening van de huurtoeslag gaat betalen. In hoofdstuk 4 over beleidsvarianten zal hier nader op in worden gegaan.

### **2.3 Woningcorporaties**

De overheid heeft de taak om voor voldoende, kwalitatief goede en betaalbare woningen op de goede plaats te zorgen in belangrijke mate uitbesteed aan de woningcorporaties. Er zijn 410 corporaties in Nederland. In de afgelopen 100 jaar hebben de corporaties belangrijke maatschappelijke prestaties geleverd. In de afgelopen jaren is er echter twijfel ontstaan over de vraag of de corporaties doelmatig functioneren. Belangrijkste vraag daarbij is of de corporaties hun vermogen optimaal aanwenden voor de hen opgedragen publieke doelen. Afgezien van enkele schandalen heeft vooral de sterke stijging van de huizenprijzen deze discussie aangezwengeld. Die maakte veel mensen bewust van de verborgen rijkdom op de balansen van veel corporaties. Ook in de Tweede Kamer ontstond begin van deze eeuw onvrede over hun prestaties.

Een belangrijk signaal van suboptimaal gedrag is het spiegelbeeld van de ondoelmatigheden die hiervoor al besproken zijn in de paragraaf over de huurmarkt. Deels vloeien die voort uit het rijksbeleid om de huur te reguleren, maar voor een deel kunnen corporaties hier ook een keuze in maken. Daar waar corporaties, met name bij bewonersmutaties, de geboden mogelijkheden om de huren te verhogen, niet dan wel ten dele benutten, leidt dat veelal tot impliciete subsidies. Daar waar deze impliciete subsidies worden ontvangen door huishoudens, die dat op basis van hun inkomen niet nodig hebben, is er sprake van een ondoelmatigheid.

<sup>6</sup> Hierbij is geen bedrag ingeboekt voor de tweede ondoelmatigheid die hiervoor is genoemd, omdat daar geen betrouwbare berekeningen voor bestaan.

Een tweede signaal is dat corporaties anders dan marktpartijen over hun eigen vermogen geen rendement behoeven af te dragen aan economische eigenaren. In samenhang hiermee is er bij corporaties geen winstmotief. Dit leidt ertoe dat de (marktconforme) kosten van het geïnvesteerde vermogen niet in rekening worden gebracht. Het rendement dat corporaties bij de exploitatie van het woningbezit zouden kunnen realiseren, wordt in de praktijk benut om de huren relatief laag vast te stellen en om de verliezen van de onrendabele toppen op de investeringen naar de toekomst toe volledig af te dekken. Daarnaast financieren de corporaties daarmee de investeringen in maatschappelijke vastgoed en uitgaven voor leefbaarheid, die in 2008 circa € 0,5 miljard bedroegen. Het rendementsverlies dat zo ontstaat, is geschat op 2,5% (Conijn en Schilder, 2009). Het huidige relatief lage huurniveau levert weliswaar een relatief laag rendement op, maar is gemiddeld genomen voldoende om de financiële lasten te dragen. Eventuele resterende tekorten worden afgedekt door zo nodig wat meer woningen te verkopen. Omdat de woningen voor de bedrijfswaarde (dat wil zeggen circa een derde van de verkoopwaarde in verhuurde staat) op de balans staan, kan een corporatie dat lange tijd volhouden zonder de balanspositie ernstig te schaden.

De corporaties hebben grote handelingsvrijheid om met de beschikbare middelen om te gaan. De legitimatie hiervoor zou gelegen kunnen zijn in de uitvoering van maatschappelijke opgaven waaraan de middelen worden besteed. Punt is echter dat de *checks en balances* om ervoor te zorgen dat corporaties die opgaven naar behoren uitvoeren zwak en intransparant zijn. De druk om te presteren moet komen van de intrinsieke motivatie van de bestuurders en van maatschappelijke partijen, omdat concurrentie ontbreekt en consumenten vaak niet makkelijk met de voeten kunnen stemmen. De informatie-asymmetrie van bestuurders van woningcorporaties ten opzichte van raden van toezicht, gemeenten en het ministerie van WWI is echter aanzienlijk. Daardoor halen corporaties vermoedelijk onvoldoende uit het vermogen dat hen is toevertrouwd.

Een indirect signaal is verder nog dat corporaties die financieel minder sterk staan, maar wel voor grote sociale opgaven staan er geregeld niet of slechts moeizaam in slagen om onderlinge steun (*'matching'*) te verwerven met als gevolg dat sociale opgaven niet of met vertraging worden aangepakt. Deze problematiek laat zich met voorbeelden goed illustreren.

Vraag is nu op welke manier het beschikbare vermogen beter kan worden benut. Hoe kunnen de corporaties tot betere prestaties worden aangezet? Daarvoor staan in principe twee wegen open. De ene route is om de corporaties – op basis van convenanten, prestatieafspraken en sterkere *governance* codes – ertoe te brengen nog meer te investeren in bijvoorbeeld nieuwbouw en energiebesparing en in maatschappelijk vastgoed op het terrein van zorg, onderwijs en sport en verder bij te dragen aan de problematiek van de krimpggebieden en de bedreigde wijken. Voor sommigen is dit een stap, passend in de traditie van de corporaties. Voor anderen is het een stap die de verhoudingen met de corporaties nog onhelderder maakt. De redenatie daarbij is dat eventueel noodzakelijke extra collectieve voorzieningen op de normale wijze via democratische besluitvorming gefinancierd dienen te worden, in plaats van deze uitgaven afhankelijk te maken van (samenwerking met) een maatschappelijke partij.

In de alternatieve benadering is daarom de vraag aan de orde hoe de overheid de kerntaak van de corporaties juist strikter kan definiëren en tegelijkertijd voor het algemeen belang toegang kan creëren tot het dan beschikbaar komende vermogen.



Een bijkomend argument daarvoor is dat zelfs als corporaties zich volledig inzetten voor realisatie van extra sociale opgaven, het gegeven de bedragen waar het om gaat bij de corporaties de vraag is of het voldoende is om een meer doelmatige benutting van het corporatievermogen te realiseren. In de paragrafen 5.1, 5.2 en 5.4 over respectievelijk governance, belastingen en heffen en verkooppotentieel wordt nader ingegaan op deze vragen.

Deze beide benaderingen gaan er allebei vanuit dat het huidige corporatiewezen blijft bestaan, inclusief een substantiële mate van huurregulering en daarmee ook van de impliciete subsidies die daarvan het gevolg zijn. Dat betekent weer dat een groot deel van de rijkdom van de corporaties 'opgesloten' zal blijven, omdat die subsidiestromen de waarde van hun bezit met ongeveer tweederde drukken ten opzichte van de marktwaarde. Om de verborgen rijkdom te ontsluiten zijn verdergaande stappen nodig.

#### **2.4 Rijksbeleid voor stedelijke vernieuwing**

Naast corporaties en gemeenten probeert ook de rijksoverheid de leefbaarheid van wijken en de beschikbaarheid van voldoende woningen te borgen via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het budget voor het Besluit Locatie Subsidie (BLS). In totaal gaat het op dit moment om een bedrag van € 0,5 miljard per jaar. De manier van ingrijpen verschilt tussen groei- en krimpregio's.

Hieruit volgt overigens niet automatisch dat de centrale overheid deze verbeterprogramma's op wijkniveau en voor krimpgebieden moet blijven subsidiëren. Omdat de baten van deze aanpak vooral op lokaal niveau ervaren worden, ligt het voor de hand dat de lokale overheid en eventueel andere maatschappelijke partijen de kosten ervan voor hun rekening nemen. In krimpgebieden en gemeenten met veel probleemwijken is het echter mogelijk dat de gemeente en andere partijen financieel niet sterk genoeg zijn om projecten met op zich positieve (brede) maatschappelijke kosten-baten verhouding te financieren. Waar regionale verevening tussen corporaties, respectievelijk tussen gemeenten onvoldoende soelaas biedt, kan bovenregionale verevening in de vorm van projectsteun door het Centraal Fonds Volkshuisvesting gerechtvaardigd zijn. Pas als dat ook onvoldoende blijkt te zijn en er zaken overblijven die duidelijk tot het publieke domein behoren, kan vanuit een solidariteitsgedachte ook de centrale overheid bijdragen aan zulke projecten. Bij deze afweging moet anderzijds ook betrokken worden dat dergelijke steun tot administratieve lasten leidt, de prikkel om op lokaal niveau problemen op te lossen afzwakt en dat de centrale overheid vaak over onvoldoende informatie beschikt om de beschikbare middelen op doelmatige wijze te alloceren.

#### **2.5 Koopsector**

De 3,9 miljoen eigenaar-bewoners in Nederland worden langs verschillende wegen fiscaal gefaciliteerd. De eigen woning kent in de inkomstenbelasting een beperkte bijtelling van het eigenwoningforfait (0,55% van de woz-waarde van de woning).<sup>7</sup> Over dit forfait wordt het tarief van box 1 geheven dat maximaal 52% is. Dit leidt tot een heffing van maximaal 0,286% van de waarde (namelijk 0,52 x 0,55%). De belastingheffing wijkt daarmee af van die van andere vermogensbestanddelen in box 3 waar een heffing van 1,2% van de waarde van toepassing is.

<sup>7</sup> Dit geldt voor woningen tussen € 75.000 en € 1,01 miljoen; daarboven geldt een percentage van 2,35%.

Voorts kunnen eigenaar-bewoners de betaalde hypotheekrente over hun eigenwoningschuld aftrekken van het inkomen in box 1 tegen het voor hen geldende IB-tarief. Dit leidt meestal tot een voordeel ten opzichte van de situatie waarin de schuld in box 3 geplaatst zou zijn. Er is verder afgezien van de 30-jaarstermijn en de bijleenregeling geen begrenzing aan de renteaftrek. Het is toegestaan de aftrekmogelijkheden maximaal te benutten. In plaats van jaarlijks af te lossen, wordt bij de meeste hypotheeklen de schuld dan ook pas na dertig jaar in één keer afgelost.

Een additioneel fiscaal voordeel is dat het vermogen dat gedurende die periode via de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning (KEW) (en daarmee gelijk te stellen regelingen<sup>8</sup>) wordt opgebouwd, onbelast blijft. Als gevolg hiervan wordt extra gestimuleerd dat eigenaar-bewoners de eigenwoningschuld zo hoog mogelijk laten zijn en niet aflossen. Het (eventueel) wel aanwezige vermogen wordt niet voor aflossen aangewend, mede doordat hierdoor de KEW-vrijstelling wordt verspeeld. Deze regeling leidt ertoe dat langer van fiscale faciliteiten wordt geprofiteerd. Bij beleggingsverzekeringen en -hypotheeklen kan dit tot een hoger risicoprofiel leiden voor de eigenaar-bewoners. Gebrekkige transparantie leidt er bovendien toe dat via te complexe en dure hypotheek- en verzekeringscontracten een deel van het fiscale voordeel bij de financiële sector terecht komt. Een ruwe becijfering van het welvaartsverlies hiervan komt uit op € 0,5 tot € 1 miljard per jaar.

In 2010 wordt aan rente in totaal een bedrag van rond de € 26 miljard afgetrokken corresponderend met een derving voor de schatkist van € 11,4 miljard in 2009. Per saldo is het beslag van de fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting opgelopen van 1% van het BBP in 1990 naar 2% van het BBP in 2009. Het subsidiepercentage voor de eigen woning is gelijk aan ongeveer 25%. Dit leidt overigens niet tot beter betaalbare woningen, maar – in combinatie met het stringente ruimtelijke beleid en steeds langere procedures; zie de volgende paragraaf – heeft dit zich vertaald in een circa 20-25% hogere woningprijs. Evenals in de huursector heeft dit er weer toe geleid dat nieuwkomers steeds moeilijker de markt kunnen betreden.

De eerste vraag is waarom het eigen woningbezit fiscaal meer wordt bevorderd dan andere vormen van bezit. In de meeste empirische literatuur worden geen overtuigende argumenten gevonden voor deze subsidie (zie Van Ewijk e.a., 2006); 'Externe effecten zijn klein zodat er niet al te veel reden is voor overheidsingrijpen'. Deze externe effecten hebben vooral betrekking op beter onderhoud van de tuin en het huis. Van Ewijk e.a. concluderen dat op zijn best reden is voor een zeer bescheiden stimulering van het woningbezit. Vervolgens kan men vragen stellen bij de vormgeving van de subsidie. Door de renteaftrek in box 1 profiteren hogere inkomens daar in absolute zin meer van. Er lijken op basis van externe effecten echter geen argumenten te zijn om hogere inkomens financieel meer te steunen dan lagere inkomens. Er is verder twijfel mogelijk of de aftrekmogelijkheden onbegrensd moeten zijn.

Het eigenwoningforfait wordt per saldo alleen in aanmerking genomen zolang er minstens een gelijk bedrag aan aftrekbare rente van de eigen woning tegenover staat. De bestaande fiscale regelgeving voor de koopsector betekent dat vermogen via eigenwoningbezit minder belast wordt dan andere vormen van vermogen.

<sup>8</sup> Zoals de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning.

Vanuit het perspectief van belastingarbitrage tussen verschillende vermogensvormen kan dit als ondoelmatig worden gekenschetst. De eigen woning zou ook door het rijk als grondslag voor belastingheffing kunnen worden benut. Bezitsbelastingen zijn namelijk moeilijk te vermijden (de grondslag is immers 'immobiel') en daarom zijn dergelijke belastingen doelmatiger dan belastingen op bijvoorbeeld arbeid.

Een laatste ondoelmatigheid in het huidige belastingsysteem rond koopwoningen wordt veroorzaakt door de overdrachtsbelasting. Deze fungeert voor de eigenaar-bewoner als een belasting op verhuizen en beperkt zo de verhuis- en arbeidsmobiliteit met tevens negatieve externe effecten op de verkeersmobiliteit en het milieu. Van Ewijk et al. becijferen het welvaartsverlies van deze verhuisbelasting op ongeveer € ¾ mld per jaar ten opzichte van een opbrengst van € 3 miljard per jaar.

**Tabel 2.3 De subsidiëring in de koopsector in 2010, in mld euro's**

Aftrek hypotheekrente	11,4
Gederfde vermogensrendementsheffing	7,7
Vrijstelling kapitaalverzekeringen	0,7
Opbrengst eigenwoningforfait	-2,2
Overdrachtsbelasting	-2,4
Netto subsidiëring	15,2

De expliciete en impliciete subsidies op het eigenwoningbezit bedragen in 2010 circa € 15 miljard. Uit de analyse hiervoor blijkt dat er vanuit het motief van marktfalen en het verdelingsmotief weinig argumenten zijn voor een dergelijke omvangrijke subsidiëring. Het grootste deel van de subsidies kan dus als ondoelmatig worden beschouwd. Er zijn daarmee veel aangrijpingspunten voor ombuigingen die tegelijkertijd de doelmatigheid van de werking van de markt voor koopwoningen kunnen verbeteren.

## 2.6

### **Ruimtelijke orderingsbeleid en planprocedures**

Vastgesteld kan worden dat de prijzen van koopwoningen in de afgelopen decennia sterk gestegen zijn, maar dat het aanbod daar maar beperkt op gereageerd heeft. Dat suggereert dat ruimtelijke ordening (dat wil zeggen de beschikbaarheid van woningbouwgrond) en/of planprocedures in de weg hebben gestaan van voldoende extra woningbouw. Een illustratie van de complexiteit van de procedures is dat de gemiddelde doorlooptijd van een woningproject tot de start van de bouw sinds 1970 gestaag is opgelopen van 33 naar 90 maanden, en dat voor een lopend project als de grootschalige herstructurering van het gebied rondom Utrecht CS 4200 vergunningen vereist zijn. Naar schatting wordt tussen een zesde en een derde van de prijs van een nieuwbouwwoning bepaald door de aanbodbeperkende effecten van ruimtelijke ordening en/of lange procedures. De welvaartskosten hiervan worden geschat op een bedrag tussen € 1-3 miljard per jaar. Daar tegenover staan de baten van open ruimte, natuur en agglomeratie-effecten die echter moeilijk in geld zijn uit te drukken, waardoor onduidelijk is hoe de kosten-batenverhouding uitvalt. Uit het KVS-preadvies van Eichholtz & Lindenthal uit 2008 blijkt echter wel de ondoelmatigheid van bestaande plan- en beroepsprocedures.

De vraag is vervolgens in hoeverre deze factoren ook de komende decennia uitbreiding van het aanbod in de weg staan. In de bijdrage van Eichholtz & Lindenthal in het preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de

Staathuishoudkunde uit 2008 beargumenteren zij dat beide knelpunten ook de komende decennia blijven spelen. Zij bepleiten daarom een ruimer RO-beleid en een beleid om de bestaande planprocedures en beroepsmogelijkheden te beperken. In hoofdstuk 5 wordt hun analyse opnieuw onder de loep genomen.

## **2.7 Interacties tussen de sectoren**

Fiscale stimulering van de vraag naar koopwoningen in combinatie met het onvolledig elastische aanbod, heeft er toe geleid dat de prijzen van koopwoningen zijn opgedreven. Daardoor zijn ook de prijzen van ongereguleerde huurwoningen gestegen. Bij een prijsverhogend effect van circa 20 à 25% als gevolg van de fiscale bevoordeling, is het huurniveau dat voor een marktconform rendement nodig is, ook 20 à 25% hoger komen te liggen. Voor de huurder leidt de fiscale bevoordeling in een vrije huurwoningmarkt tot een hoger huurniveau zonder dat hij/zij een fiscaal voordeel heeft. Vanuit het perspectief van de huurder is het redelijk dat deze opwaartse invloed van de fiscale bevoordeling van de eigenaar-bewoners op het huurniveau in de huursector bij de bepaling van de omvang van de subsidie die hij/zij ontvangt, buiten beschouwing blijft. Dit illustreert ook dat bij beleidsopties om de huren meer marktconform te maken, nagedacht moet worden over aanpassing van de fiscale subsidiëring van de eigenaar-bewoners.

Naast de beïnvloeding van koopwoningmarktbeleid op de huurmarkt, is er ook sprake van een omgekeerde beïnvloeding. De kunstmatig lage huren en het daaruit voortvloeiende beperkte aanbod van huurwoningen impliceert dat er huishoudens zijn die eigenlijk liever een huurwoning zouden bewonen, maar in de huidige de facto loterij om de beschikbare huurwoningen buiten de boot zijn gevallen. Deze huishoudens zoeken noodgedwongen hun heil op de koopwoningmarkt. Het gerantsoeneerde aanbod van huurwoningen leidt zo tot extra vraag op de koopwoningmarkt, met een prijsopdrijvend effect tot gevolg. Dat effect is substantieel. Als de rantsoenering op de huurmarkt door aanpassing van het beleid wordt verminderd, bijvoorbeeld omdat (het vooruitzicht van) hogere huren extra aanbod uitlokt, heeft dat een prijsdrukkend effect op de koopwoningmarkt.

Ten slotte zijn er interacties tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en het woningmarktbeleid. De restricties van het ruimtelijke ordeningsbeleid versterken het woningprijsverhogende effect van de fiscale subsidies op koopwoningen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid leidt verder tot een schaarstepremie voor woningbouwgrond, waardoor huishoudens gestimuleerd worden klein en compact te wonen om zo eveneens waardevolle natuur en open ruimte te behouden. De impliciete en expliciete subsidies van het woonbeleid stimuleren huishoudens juist om groter te gaan wonen.

Gevolg van de hogere prijzen voor woningen is dat ook de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaftrek het afgelopen decennium sterk gestegen zijn. Los van andere factoren, zijn de inkomstenbelastingtarieven daardoor nu hoger dan ze anders zouden zijn geweest. Op zichzelf leiden hogere inkomstenbelastingtarieven tot een hogere gemiddelde en marginale wig, met negatieve gevolgen voor arbeidsparticipatie en arbeidsaanbod. Maar doordat de fiscale subsidie van koopwoningen de wig weer verlaagt (zowel gemiddeld als marginaal) zijn de effecten voor de arbeidsmarkt beperkt.

De interacties op de woningmarkt leiden ertoe dat maatregelen in het ene segment doorwerken in andere segmenten. Bij de uitwerking van beleidsmaatregelen en

varianten moet met deze doorwerkingen steeds zorgvuldig rekening worden gehouden.

## **2.8 Conclusie en de toetscriteria voor beleidsmaatregelen**

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat het huidige overheidsbeleid op het terrein van wonen niet altijd de beoogde doelen realiseert en op een aantal punten ondoelmatig is. Dat geldt zowel voor de koop- als de huursector en het geldt ook voor het beleid op het terrein van de woningcorporaties en de ruimtelijke ordening, inclusief de procedures. Ook kunnen er vragen worden gesteld over de doelmatigheid van de inzet van de ISV- en BLS budgetten. Veel van deze ondoelmatigheden zijn verbonden met omvangrijke impliciete en expliciete subsidiestromen, die direct (of indirect) de overheidsuitgaven en –inkomsten beïnvloeden. Het totaal aan impliciete en expliciete subsidiestromen beloopt in 2010 circa € 25 miljard (in de koopsector €15 miljard en in de huursector €10 miljard).

Vanuit de taakopdracht van de werkgroep om ombuigingsvoorstellen te doen voor minimaal € 2,5 miljard liggen daar dan ook de voor de hand liggende aangrijpingspunten.

Gegeven de grote en langjarige financiële verplichtingen die door eigenaar-bewoners in de koopsector zijn aangegaan en de bestaande bestedingspatronen van huurders, moeten beleidsmaatregelen echter zorgvuldig worden vormgegeven om negatieve (vertrouwens)effecten zoveel mogelijk te voorkomen. Dit betekent dat we de beleidsmaatregelen steeds zullen toetsen aan een aantal criteria, waaronder het vertrouwenseffect. Andere criteria betreffen het effect op de rijksbegroting, het effect op de doelmatigheid (beschikbaarheid, doorstroom en kwaliteit), de verdelingseffecten (inkomens- en vermogenseffecten en inkomenssegregatie), de effecten op andere markten, zoals de arbeidsmarkt (de armoedeval), de juridische en belastingtechnische uitvoerbaarheid en de begrijpelijkheid voor de burger.

In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven hoe we de analyse van de ondoelmatigheden concreet hebben vertaald in beleidsmaatregelen (modules) en vervolgens in zo goed mogelijk onderling samenhangende beleidsvarianten.



## Van ondoelmatigheden naar beleidsvarianten

### Eén richting, meerdere wegen

Uit het overzicht van ondoelmatigheden en knelpunten komt in abstracto een eenduidige denkrichting naar voren, waarbinnen in concreto accenten duidelijk anders gelegd kunnen worden. Die eenduidige richting luidt:

- breng de huurprijsregulering meer in lijn met de gewildheid van de woning, en verlies daarbij de betaalbaarheid voor lage inkomens niet uit het oog;
- richt de impliciete en expliciete subsidies op de huurmarkt meer op de lage inkomens. Verhoog de huren voor hogere inkomens, zeker in schaarstegebieden;
- bevorder een betere aanwending van het vermogen van de woningcorporaties;
- beperk de omvang van fiscale subsidies en pak de fiscale regels aan die het aflossen van hypotheekschulden onaantrekkelijk maken. Vorm de overdrachtsbelasting van een belasting op verhuizen om in een belasting op bezit;
- hervorm de planprocedures tot een efficiënte afweging van belangen.

Voor de concrete invulling van deze denkrichting zijn verschillende wegen denkbaar, en ook in de maatvoering liggen vele keuzes voor. Er is dus ruimte voor politieke weging en debat.

### Mogelijke maatregelen, soort bij soort

De werkgroep heeft de mogelijke maatregelen geïnventariseerd en gecategoriseerd in elf modules, waarbij een module een verzameling is van gelijksoortige maatregelen qua type doel en type middel. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de modules, met een korte beschrijving per module welke aanpak deze voorstaat en welke extra huuropbrengsten of besparingen daarmee gemoeid is. Voor verdere specificaties van de modules en de uitkomsten van de doorrekening ervan, wordt verwezen naar bijlage 7.

**Tabel 3.1 Elf modules (extra huuropbrengsten en/of besparingen in mld euro's, prijspeil 2010)**

	Module	2015	2020
1	Verhoging maximumhuur in 25% meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven 33.000 euro	1,4	2,8
2	Maximumhuur naar 4,5% van de woz-waarde, compensatie voor lage en middeninkomens via huurtoeslag	1,8	3,4
3	Grotere eigen bijdrage bij hoge huur: normhuur en kwaliteitskorting bij de huurtoeslag	0,1	0,2
4	Huurtoeslag beperken tot inkomens tot 22.000 euro	0,1	0,2
5	Investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven <sup>9</sup>	-0,1	-0,4
6	Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting	0	0
7	Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	0,1	0,5
8	Rente alleen aftrekbaar over een annuïtair aflopende of anderszins afgetopte eigenwoningschuld	0,1-0,9	0,3-1,5

<sup>9</sup> Deze module bevat een intensivering, geen besparing. De intensivering zal moeten worden beargumenteerd vanuit ondoelmatigheden op de woningmarkt en vanuit de complementariteit met andere maatregelen die wel besparen.

9	Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait	0,3-1,9	0,9-4,4
10	Eigen woning en -schuld naar box 3 met verrekening	1,8-6,5	5,0-16,7
11	Eigen woning en -schuld defiscaliseren	1,5	3,4

### **Combineren tot beleidsvarianten...**

Op zich bieden de gepresenteerde modules alle ingrediënten voor politieke besluitvormers om voor hen relevante combinaties van beleidspakketten te maken met de daarbij behorende besparingen. Maar er bestaan vaak onderlinge relaties tussen maatregelen en sectoren (bijvoorbeeld het effect van maatregelen in de koopsfeer op de huren). Daarom – en ook gezien de taakopdracht - heeft de werkgroep een stap verder gezet en ter illustratie en ter inspiratie modules gecombineerd tot beleidsvarianten.

### **...met aanpassingen binnen het systeem of juist aanpassing van het systeem...**

De werkgroep heeft geconcludeerd, dat er voor de huurdimensie en de koopdimensie elk te kiezen valt tussen twee hoofdrichtingen: *een aanpak binnen het bestaande systeem of een aanpak buiten het bestaande systeem om*. Hervorming is dus mogelijk binnen de logica van het bestaande systeem, maar ook door over te stappen naar een ander systeem. Hier is een politieke afweging te maken, voor de huur- en koopdimensie apart en gezamenlijk.

Wat betreft de huurdimensie is *de ene lijn* om binnen het bestaande systeem van regulering van de maximale huur en van de jaarlijkse maximale huurverhoging te opereren door de gewildheid van woonlocaties mee te wegen in het woningwaarderingstelsel en door vervolgens alleen bij huurders buiten de inkomensdoelgroep van de sociale volkshuisvesting ruimte te bieden tot snellere huuraanpassing naar de maximale huur. *De andere lijn* is om buiten het bestaande systeem van woningwaardering de maximale huur af te leiden van de gewildheid van de woning. Hierdoor zullen de huren van woningen in krappe woningmarktregio's stijgen. Ter compensatie wordt de huurtoeslagtabel verhoogd en verlengd.

Wat betreft de eigen woning is *de ene lijn* om de fiscale facilitering van de eigen woning te beperken door - binnen het bestaande systeem van behandeling van de eigen woning en de eigenwoningschuld in box 1 van de Inkomstenbelasting - de fiscaal relevante eigenwoningschuld te beperken en/of de aftrekbaarheid van de rente over die schuld te verminderen. *De andere lijn* is om de eigen woning en de eigenwoningschuld uit het systeem van box 1 te halen, waarna deze onder de systematiek van box 3 kunnen vallen of geheel worden gedefiscaliseerd.

Daarnaast zijn er twee maatregelen die de werkgroep in elke variant noodzakelijk acht. Beëindiging van de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning en haar 'zusjes' (zoals de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning) is zinvol, omdat deze vrijstelling prikkelt tot het zo lang mogelijk niet-aflossen op de hypotheekschuld. Ook omvorming van de overdrachtsbelasting tot een bezitsbelasting is ongeacht de gekozen lijn nuttig, omdat die mensen niet belast wanneer zij verhuizen naar een geschiktere woning of voor een betere baan. Ook eigenaar-verhuurders zijn overdrachtsbelastingplichtig, en de vervangende bezitsbelasting kan aanvullend een middel zijn om de extra huurpenningen door maatregelen in de huursfeer door te geleiden naar de schatkist. De bezitsbelasting kan voor corporaties ook een prikkel geven om woningen te verkopen (al dan niet in verhuurde staat) en zo het woningbezit beter af te stemmen op de doelgroep. In de



capita selecta wordt het alternatief c.q de aanvulling van een heffing onder verhuurders uitgewerkt.

**...brengt de werkgroep tot presentatie van vijf varianten...**

De mogelijkheid om de modules te clusteren tot twee hoofdrichtingen leidt tot 2x2=4 basisvarianten. Binnen elke variant is aanvullende keuzevrijheid voor precieze vormgeving en maatvoering. Zo is aanvullend voor de eigen woning de optie verkend om de eigen woning en de eigen woningschuld buiten de inkomstenbelasting te houden (*defiscalisering*). Tabel 3.2 laat dit zien.

**Tabel 3.2 Binnen of buiten het bestaande systeem; vijf varianten**

	Aanpak koopdimensie	
Aanpak huurdimensie	Binnen bestaand systeem	Buiten bestaand systeem
Binnen bestaand systeem	Variant A	Variant C
Buiten bestaand systeem	Variant B	Varianten D en E

Een alternatieve presentatie is langs de lijn van huur en koop.

**Tabel 3.3 Hoofdpijnen beleidsvarianten**

Variant	Huursfeer	Koopsfeer
A	Binnen bestaand systeem, aanpak ondoelmatig scheefwonen en introductie van woz-punten voor de aantrekkelijkheid van de regio	Binnen bestaand systeem, drie specifieke ingrepen (annuïtaire aftrek, tegen maximaal 42% IB, tot 5 ton schuld)
B	Buiten bestaand systeem, woz-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Binnen bestaand systeem, één specifieke ingreep (annuïtaire aftrek)
C	Binnen bestaand systeem, aanpak ondoelmatig scheefwonen en introductie van woz-punten voor de aantrekkelijkheid van de regio	Buiten bestaand systeem, van box 1 naar box 3
D	Buiten bestaand systeem, woz-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Buiten bestaand systeem, van box 1 naar box 3
E	Buiten bestaand systeem, woz-huurregulering en gerichte uitbreiding van de huurtoeslag	Buiten bestaand systeem, woning en schuld uit de inkomstenbelasting

**...die doorgerekend worden op welvaartseffecten en inkomenseffecten...**

De vijf varianten zijn doorgerekend op welvaartseffecten en inkomenseffecten. Onder welvaartseffecten wordt verstaan de welvaartswinst door een betere match tussen woningen en bewoners (doorstroom) en een betere afweging tussen wonen en andere vormen van consumptie, de welvaartswinst van het vermijden van kosten voor fiscaal gedreven financiële producten, de welvaartseffecten door inkomenssegregatie en de welvaartswinst door een betere match tussen mensen en banen. Ook is er aandacht voor welvaartsverlies door toename van een armoedeval of belasting op arbeid. Verder wordt een schatting gegeven van het effect op huizenprijzen, onder de veronderstelling dat de huidige huizenprijzen een toekomstige verandering in het woningmarktbeleid nog niet geïncorporeerd hebben. Aanvullend wordt inzicht geven in uitvoeringskosten en juridische houdbaarheid.

**...maar op de woningmarkt is de weg zeker zo belangrijk als de bestemming**

Een doordachte transitie van het bestaande beleid naar het nieuwe systeem is van groot belang. De woningmarkt is een voorraadmarkt en een vertrouwensmarkt. Bovendien beslaat wonen een belangrijk deel van het huishoudbudget. Het voorraadkarakter heeft tot gevolg dat veranderingen in de vraag naar woningen op korte termijn vooral in de prijs tot uitdrukking komen, omdat men niet zo snel nieuwe woningen bij kan bouwen c.q. omdat bestaande woningen lang meegaan. Het vertrouwenskarakter komt tot uiting in de langlopende verplichtingen die mensen aangaan bij de aanschaf van een eigen woning en in de substantiële kosten van verhuizen.

Het is daarom in het algemeen verstandig om woningmarkthervormingen niet in één klap door te voeren, maar geleidelijk. Geleidelijkheid zorgt ervoor dat de jaar-op-jaar inkomenseffecten beperkt zijn, zodat mensen hun consumptiepakket en hun arbeidsaanbod geleidelijk kunnen aanpassen. Geleidelijkheid zorgt ervoor dat mensen tijd hebben om de financiering van de eigen woning aan te laten sluiten bij nieuwe fiscale regels. Bovendien geeft geleidelijkheid mensen de gelegenheid zulke aanpassingen te doen, wanneer er in hun leven sowieso een keuzemoment zou zijn aangebroken, bijvoorbeeld door verandering in de samenstelling van het huishouden, door het aflopen van de renteperiode van een hypotheek, of door het accepteren van een andere baan. Ook bevordert een geleidelijke transitie financiële stabiliteit onder hypotheekverstrekkers.

**Box 1 Financiële stabiliteit**

Bij sterk in de hypotheekrenteaftrek ingrijpende varianten en modules ligt er een relatie met financiële stabiliteit. De daarmee gepaard gaande stijging van de lasten voor huizenbezitters in combinatie met een daling van de huizenprijzen hebben tot gevolg dat banken meer kapitaal moeten aanhouden om aan de kapitaaleisen te voldoen. De eerste factor leidt tot een hogere 'probability of default' (de kans dat huizenbezitters niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen neemt toe) en de tweede leidt tot een hogere 'loss given default' (als huizenbezitters niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen is het verlies voor een bank groter bij een gedwongen verkoop). Wanneer banken meer kapitaal moeten aanhouden heeft dit tot gevolg dat kredietverlening door die banken duurder wordt, hetgeen gevolgen heeft voor de reële economie in haar geheel. Deze effecten worden deels gedempt door terugsluis van de extra besparingen.

Hoe geleidelijk een transitie ook is, de huizenprijzen passen zich snel aan. Verondersteld kan worden dat in de huizenprijs de netto contante waarde van alle toekomstige (fiscale) subsidies is verdisconteerd. Hoe geleidelijker een beperking van de (fiscale) subsidies wordt doorgevoerd, des te kleiner de daling van de huizenprijs, omdat de netto contante waarde van de toekomstige subsidies bij een geleidelijkere beperking groter is dan bij een minder geleidelijke beperking. Maar ook deze kleinere daling manifesteert zich direct.

Een interessante vraag is of de huidige huizenprijzen toekomstige hervormingen, bijvoorbeeld de hervormingen die in dit rapport verkend worden, al niet geheel of gedeeltelijk geïncorporeerd hebben. Gezien alle discussie in de media over beperking van de hypotheekrenteaftrek kan een beperking van de (fiscale) subsidies niet geheel onverwacht komen, en zou de huizenprijs hierop nu al moeten hebben geanticipeerd. Aan de andere kant kan men stellen dat bij de aankoop van een (droom)huis niet alleen de ratio maar ook de emotie van invloed is op de prijs, en dat hypotheekverstrekkers niet altijd prikkel hebben of hadden om voorzichtig

leengedrag te bevorderen. In de doorrekening is verondersteld dat toekomstige hervorming niet in de huidige huizenprijs verdisconteerd is.

**Box 2 Huizenprijsdaling en loan-to-value: hoe snel herstelt de huizenprijs zich nominaal?**

Een huizenprijsdaling is eerder een probleem wanneer er een restschuld ontstaat, dan wanneer de overwaarde vermindert. Wanneer we uitgaan van een inflatie van 2%, dan betekent dat bij een prijsdaling van bijvoorbeeld 10% als gevolg van een beleidsverandering, de huizenprijzen zich in 5 jaar nominaal herstellen, en dat eventueel ontstane restschulden verdwenen zijn. Dit laat onverlet dat er een reëel vermogensverlies geleden is.

Bij een voor het rijk budgetneutrale omvorming van de overdrachtsbelasting naar een bezitsbelasting is geleidelijkheid om een extra reden van belang. Een transitie over meerdere jaren zorgt er namelijk voor, dat het financiële verschil tussen nu en later (ver)kopen beperkt is, evenals het verschil tussen (ver)koop voor en na de beleidswijziging, waardoor pieken en dalen in de doorstroom voorkomen worden.

Hoe zou een transitiepad er concreet uit kunnen zien? Een optie is om in een x-aantal jaren het gewicht van het huidige systeem te verkleinen en dat van het nieuwe systeem te vergroten. Stel de eigen woning verhuist in 10 jaar van box 1 naar box 3, dan is in het eerste jaar 90% van het eigen woningsaldo aftrekbaar in box 1, en is 10% van de (negatieve) box 3 belasting op de eigen woning (verrekenbaar) verschuldigd. Soortgelijke voorbeelden gelden voor het afschaffen van de kapitaalverzekering eigen woning, voor het verhogen van de maximaal redelijke huur, voor het aanscherpen van de kwaliteitskorting of de introductie van een normhuurtoeslag. Door het gewicht geleidelijk van het oude naar het nieuwe systeem te verschuiven, nemen de inkomenseffecten voor iedereen geleidelijk toe, en wordt voorkomen dat op microniveau de inkomenseffecten zich in enkele jaren concentreren.

Bij een gegeven besparing beperkt een langer transitiepad de jaarlijkse inkomenseffecten. En bij een gegeven jaarlijks inkomenseffect is met een langere transitie een grotere besparing mogelijk. Bijvoorbeeld, bij verhuizing van box 1 naar box 3 kan men voor een transitie in 10 jaar kiezen wanneer de vrijstellingen in box 3 groot zijn, maar voor 20 of 30 jaar wanneer de vrijstellingen klein zijn. Omdat voor de doorrekening een keuze moet worden gemaakt, is bij de beleidsvarianten in dit rapport telkens met een transitie van 10 jaar rekening gehouden. Uitzondering is variant D (waar twee transitiepaden zijn doorgerekend) en variant E die de eigen woning en de eigenwoningschuld buiten de inkomstenbelasting plaatst.

Sommige maatregelen zijn naar hun aard geleidelijk, en kunnen daarom per direct ingaan. Het betreft hier bijvoorbeeld een annuïtaire beperking in de hypotheekrenteaftrek en een verhoging van de jaarlijkse maximale huurverhoging.

**Box 3 Transitie via de geleidelijkheid van inflatie en welvaartsstijging**

Een andere optie is om ondoelmatig woningmarktbeleid af te bouwen langs de geleidelijke weg van inflatie en welvaartsontwikkeling. Bijvoorbeeld door de hypotheekrenteaf trek te beperken tot een schuld van 1 mln euro, en dit bedrag niet te indexeren met inflatie. Of door te bepalen dat het aftrekbare percentage van het eigen woningsaldo jaarlijks met inflatie daalt. In de huursfeer kan gedacht worden aan een waardevast in plaats van welvaartsvast huurbeleid, waarbij de inkomensgrenzen voor toelating tot een gereguleerde huurwoning in schaarstegebieden niet met de contractloon- of welvaartsstijging meelopen, maar alleen met inflatie. Aanpassing langs de weg van inflatie of welvaartsstijging heeft als voordeel, dat subsidies vooral beperkt worden in tijden van hoogconjunctuur, en dat is juist de fase waarin mensen een negatief inkomenseffect makkelijker kunnen opvangen. Anders gezegd, de transitiesnelheid loopt gelijk met de ontwikkeling van het incasservermogen van huishoudens. Nadeel van transitie via inflatie, is dat de budgettaire besparing de eerste jaren klein is. Daarom heeft de werkgroep in de varianten deze aanpak niet uitgewerkt.

Het is bij een transitie ook mogelijk om onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen te maken. Dat heeft als voordeel dat mensen als het ware langzaam ingroeien in het nieuwe systeem en daarbij veel mogelijkheden hebben om zich aan te passen. Maar zo'n onderscheid heeft ook belangrijke nadelen. Allereerst dat het aantal nieuwe gevallen altijd beperkt is, waardoor ook de te behalen besparingsopbrengst beperkt zal zijn. Een onderscheid tussen bestaande en nieuwe verhuringen heeft verder als nadeel dat de doorstroom verder stopt: zittende huurders willen blijven vasthouden aan bestaande voorrechten. Wel kan gedacht worden aan een onderscheid tussen bestaande huurders en huurders die voor het eerst een sociale huurwoning huren, en analoog daaraan tussen bestaande en nieuwe huurtoeslagontvangers. Op de koopmarkt heeft een onderscheid tussen bestaande eigenaar-bewoners en starters tot gevolg dat de vermogensverliezen door de huizenprijsdaling voor rekening van de bestaande eigenaren zijn, en de inkomenseffecten voor rekening van starters. Dat raakt aan de vraag naar de verdeling van de besparing over de generaties. Maar ook zal dan bij een gegeven woning een belangrijk verschil ontstaan tussen de koopkracht van een potentiële koper die al een huis bezit, en een potentiële koper die een nieuwkomer is. De vraag is of dat gewenst is. Wel is denkbaar, om een onderscheid te maken wanneer contractuele bepalingen aanpassingen door bestaande gevallen aan de nieuwe situatie bemoeilijken. Een voorbeeld kan zijn dat de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning voor nieuwe inleg van bestaande en nieuwe gevallen geheel vervalt, maar dat voor bestaande gevallen voor het reeds opgebouwde vermogen een geleidelijke afbouw van de vrijstelling geldt. Een onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen vergroot in het algemeen de uitvoeringskosten. De werkgroep heeft er vooralsnog voor gekozen om de varianten door te rekenen zonder onderscheid tussen oude en nieuwe gevallen.

Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de motivatie, de specificatie en de doorrekening van deze vijf varianten.

## 4 Beleidsvarianten

Dit hoofdstuk bespreekt de beleidsvarianten en de effecten ervan in vogelvlucht. (Tabel 4.1 geeft een overzicht van de effecten.) Bijlage 4 presenteert de effecten van de varianten kwantitatief en kwalitatief in meer detail. Bijlage 5 beschrijft de precieze specificatie van de varianten.

### **Variant A**

Variant A zet een stap naar een doelmatiger woningmarktbeleid binnen de bestaande institutionele structuren door op specifieke onderdelen het beleid aan te passen. Op de gereguleerde huurmarkt staat de variant toe dat de huur van mensen met een inkomen van meer dan € 33.000 per jaar in schaarstegebieden versneld naar de maximale huur toegroeit (aankpak ondoelmatig schiefwonen door de huur voor hogere inkomens in schaarstegebieden te verhogen). Verder laat de variant huurders in de meest aantrekkelijke woonregio's daarvoor meer betalen (maximaal 25 extra punten in het woningwaarderingstelsel dat is ongeveer € 100 euro per maand) voor huurwoningen in schaarstegebieden. Het subsidiepercentage<sup>10</sup> daalt in deze variant van ongeveer 49% in 2011 via 44% in 2015 naar 40% in 2020.

Op de koopmarkt beëindigt de variant de vrijstelling kapitaalverzekering eigenwoning en de gelijksoortige vrijstellingen voor belasting in box 3. Verder veronderstelt de fiscus in deze variant dat men de eigenwoningsschuld volgens een vast annuïtair schema aflost, waarmee het voordeel van de hypotheekrenteaftrek beperkt blijft tot de dure eerste jaren na aanschaf van de eigen woning. Ook beperkt de variant de renteaftrek voor de hoogste inkomens door aftopping van het aftrekpercentage op 42% en voor de duurste huizen door aftopping op een eigenwoningsschuld van € 500.000. Het subsidiepercentage op de eigenwoning ten opzichte van andere vormen van vermogen daalt geleidelijk van ongeveer 25% in 2011 via 19% in 2020 naar ongeveer 15% in 2042.

De overdrachtsbelasting gaat wat betreft de rijksbegroting budgetneutraal over in een bezitsbelasting. Deze bezitsbelasting neemt ook het eigenwoningforfait budgetneutraal in zich op. Voor verhuurders zorgt de bezitsbelasting er daarnaast voor dat de extra huuropbrengsten kunnen worden doorgeleid naar de schatkist.

Met betrekking tot de woningcorporaties zet de variant in op prestatieafspraken over hun inzet voor maatschappelijke opgaven en maatschappelijk vastgoed. Dit moet leiden tot 30% hogere investeringen en extra verkopen. Een vereveningsfonds verplicht rijke corporaties met beperkte maatschappelijke opgaven tot solidariteit met arme corporaties met grote maatschappelijke opgaven. Er komt verder een investeringsbudget van € 0,8 miljard structureel per 2021 voor gemeenten met onvoldoende financiële draagkracht met bedreigde wijken, krimp en/of complexe herstructureringsopgaven, waarbij ook nieuwbouw een rol speelt. Deze middelen kunnen worden ingezet voor zover de lokale draagkracht en de bovenregionale verevening tekortschieten. Het investeringsbudget komt in de plaats van de ISV- en BLS-middelen van € 0,4 miljard in 2010. Ten opzichte van 2010 betekent dat een toename van € 0,4 miljard; ten opzichte van de meerjarencijfers voor ISV/BLS is de toename groter.

<sup>10</sup> Berekend als de impliciete subsidie ten opzichte van een markthuurlaag van 4,5% van de WOZ-waarde plus de huurtoeslag.

De belangrijkste effecten van variant A zijn de volgende. In 2015 levert variant A € 3 miljard op voor de schatkist en in 2020 € 6,5 miljard, waarbij verondersteld is dat de extra huuropbrengsten naar de schatkist toevloeien. Daarmee is er zeker in 2020 voldoende geld om, als men dat politiek wenst, geld terug te sluisen om de koopkrachteffecten van de variant te beperken, terwijl de taakstelling toch gerealiseerd wordt. Zonder terugsluis is het gemiddelde koopkrachteffect voor huurders  $-1\frac{3}{4}\%$  (2015) en  $-3\frac{1}{2}\%$  (2020), en voor kopers  $-1\%$  (2015) en  $-2\frac{3}{4}\%$  (2020). Door terugsluis van de budgettaire meeropbrengst kunnen de koopkrachteffecten worden beperkt. Het effect op de huizenprijzen is ongeveer  $-9\%$ . Tegenover de negatieve koopkracht- en vermogenseffecten staat een positief effect op de welvaart door een doelmatiger functionerende woningmarkt. De welvaartswinst daarvan wordt becijferd op ongeveer € 4 mld (2020). De effecten van de variant nemen na 2020 verder toe, doordat de effecten van de annuïtaire aanpak tot 2042 doorlopen.

Door het gevoerde huurbeleid kan inkomenssegregatie in wijken en regio's toenemen. Dit zou kunnen worden beperkt door de maximale huurverhoging voor hogere inkomens in aandachtswijken gelijk te houden aan die voor lagere inkomens. Investerings in de koopsector dalen, met gevolgen voor de bouwnijverheid. De financiële sector verliest de markt voor kapitaalverzekeringen eigenwoning.

### **Variant B**

Variant B maakt voor de huursfeer de stap naar een ander systeem. De motivatie daartoe is tweërlei. Ten eerste de gedachte dat de huur de gewildheid van een woning moet reflecteren, omdat anders, zoals in het huidige systeem, voor gewilde woningen een wachtlijst ontstaat. De zittende huurder heeft hierbij geluk, en degene die op de wachtlijst staat, heeft pech, vooral als men meer dan de huidige huur voor de woning zou willen betalen. Door de maximale huur te koppelen aan de WOZ-waarde als maatstaf voor de gewildheid van de woning, wordt een huurder gestimuleerd bij zijn woningkeuze dit punt mee te wegen. Gevolg hiervan is dat de huren van gewilde woningen omhoog gaan. Op de meest aantrekkelijke locaties, bijvoorbeeld in Amsterdam-Centrum, kan het gaan om een verdubbeling ten opzichte van de huidige maximale huur. Dit bevordert een doelmatige allocatie van huurwoningen over huurders.

Zonder aanvullende maatregelen komt in deze variant de betaalbaarheid van wonen in de knel voor de doelgroep van de sociale volkshuisvesting. Dat is niet de bedoeling. De tweede kerngedachte van deze variant is daarom dat compensatie via de huurtoeslag de betaalbaarheid borgt. Deze extra inkomensondersteuning via verhoging en verlenging van de inkomensafhankelijke huurtoeslag is echter gericht en daardoor doelmatiger dan via huurprijsregulering waarvan ook de huurder met een hoger inkomen voordeel heeft. Wel neemt hierdoor de armoedeval in de huurtoeslag toe.

Met deze twee kerngedachten zet deze variant een gebruikelijk systeem neer om beschikbaarheid en betaalbaarheid te waarborgen: aan de ene kant prijzen die de schaarste reflecteren en voor gelijkwaardige woningen gelijk zijn, en aan de andere kant een inkomensafhankelijke subsidieregeling met het oog op betaalbaarheid. Daarmee pakt de variant de belangrijkste ondoelmatigheden in de huursfeer aan; dat gewildheid geen rol speelt in de huurregulering, en dat hogere inkomens in gereguleerde huurwoningen een gematigde huur betalen.

In deze variant gaat daarom de maximale huur geleidelijk naar een percentage van de WOZ-waarde en wordt betaalbaarheid geborgd via verhoging en verlenging van de huurtoeslagtabel. Aanvullend gaat de eigen bijdrage (kwaliteitskorting) in de huurtoeslag omhoog wanneer men duurder huurt dan een basiswoning zou kosten.

Het subsidiepercentage daalt in deze variant van 48% in 2011 via 44% in 2015 naar 41% in 2020. Dat wijkt voor de totale subsidiëring niet zoveel af van variant A. Onderliggend is er echter een groot verschil. In deze variant daalt het impliciete subsidiepercentage dat in 2011 39% bedraagt, naar 16% in 2020, terwijl het expliciete subsidiepercentage vanwege de huurtoeslag toeneemt van 9% naar 25%. Ook op het niveau van de individuele huurder zijn er belangrijke verschillen tussen de varianten, omdat in variant B vooral de huurders van gewilde woningen een hogere (netto)huur gaan betalen. De spreiding in inkomenseffecten onder huurders is daarom in variant B groter dan in variant A.

Wat betreft de fiscale behandeling van de eigenwoning sluit deze variant aan op variant A (annuïtaire hypotheekrenteaf trek, beëindigen vrijstelling kapitaalverzekering eigenwoning), maar zonder de aanvullende beperkingen voor hogere inkomens en duurder huizen. De gedachte hierachter is dat deze groepen al evenredig meelopen in de annuïtaire aanpak.

Woningcorporaties hebben nog steeds hun sociale taken gericht op bijvoorbeeld leefbaarheid van wijken en buurten, maar de taak van inkomensondersteuning via gematigde huren wordt in belangrijke mate overgenomen door de huurtoeslag.

Net als in variant A gaat de overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait budgetneutraal over in een bezitsbelasting. Voor verhuurders zorgt de bezitsbelasting ook voor doorgeleiding van de extra huuropbrengsten naar de schatkist. Het gaat bij dat laatste om grote bedragen, die nodig zijn om de omvangrijke extra uitgaven aan huurtoeslag te dekken. Veel meer dan in variant A, komt in deze variant de complexiteit naar voren, dat de extra huuropbrengsten neerslaan bij de verhuurders van gereguleerde huurwoningen, terwijl de extra uitgaven voor de huurtoeslag die bij hogere huren horen, voor rekening van de overheid komen. De bezitsbelasting is in deze variant cruciaal als instrument om ervoor te zorgen dat de beoogde budgettaire besparing wordt gerealiseerd.

De variant geeft gemiddeld genomen geen extra prikkels tot investeringen in gereguleerde huurwoningen, omdat de verhuurders de extra huuropbrengsten afdragen via de bezitsbelasting. Dat is doelmatig, omdat de in het verleden opgebouwde voorraad aan gereguleerde huurwoningen -afhankelijk van de definitie die men hanteert voor de doelgroep- in de meeste gevallen groter is dan de doelgroep. Aandachtspunt hierbij zijn financieel zwakke corporaties in krimpgebieden (zie ook paragrafen 5.2 en 5.4).

De belangrijkste effecten van variant B zijn de volgende. De budgettaire besparing bedraagt in 2015 circa € 3 miljard en in 2020 circa € 7 miljard, waarbij verondersteld is dat de extra huuropbrengsten -via de bezitsbelasting- naar de schatkist gaan. Daarmee zijn er zeker in 2020 voldoende middelen beschikbaar om - als men dat politiek opportuun acht - geld terug te sluisen om de negatieve koopkracht- en vermogenseffecten van de maatregelen te beperken, zonder de taakstelling in gevaar te brengen. Zonder terugsluis is het gemiddelde koopkrachteffect voor huurders -2¼% (2015) en -4¾% (2020), en voor kopers - ¾% (2015) en -2% (2020). Het effect op de huizenprijzen is ongeveer -8%.

Tegenover de negatieve koopkracht- en vermogenseffecten staat een positief effect op de welvaart door een doelmatiger functionerende woningmarkt. Deze welvaartswinst wordt becijferd op ongeveer €3 mld (2020). De effecten van variant B zijn in 2020 nog niet uitgewerkt, omdat de transitie bij de annuïtaire aanpak tot 2042 doorloopt.

Evenals in variant A zullen de investeringen in de koopsector dalen, met gevolgen voor de bouwnijverheid. De financiële sector verliest de markt voor kapitaalverzekeringen eigenwoning. Inkomenssegregatie zal waarschijnlijk in sterkere mate toenemen dan in variant A, omdat huren veel meer de gewildheid van de woning gaan reflecteren.

### **Variant C**

Variant C maakt juist voor de koopsfeer de stap naar een ander systeem. Voor de huursfeer sluit de variant aan bij variant A, maar voegt daar wel een aanscherping van de eigen bijdrage (kwaliteitskorting) in de huurtoeslag aan toe voor huurtoeslagontvangers in een relatief dure huurwoning. De stap in de koopsfeer is dat de eigenwoning en de eigenwoningschuld verhuizen van box 1 naar box 3. In plaats van renteaftrek in box 1, gecorrigeerd voor het eigenwoningforfait, wordt voortaan 1,2% belasting betaald over het verschil tussen de WOZ-waarde van het eigen huis en de hypotheekschuld. Door de eigenwoning net als andere vormen van schuld en bezit te behandelen, verdwijnt de ondoelmatige prikkel om aan de ene kant een hoge eigenwoningschuld te hebben en te houden en aan de andere kant te sparen en te beleggen. Ook verdwijnt het extra voordeel dat hogere inkomens van de hypotheekrenteaftrek hebben. De variant kent een gedeeltelijke vrijstelling van de box 3 belasting vanuit de gedachte dat de woning niet alleen vermogen is, maar ook een consumptiegoed. Het subsidiepercentage op de eigenwoning ten opzichte van andere vormen van vermogen daalt geleidelijk van ongeveer 25% in 2011 via 12% naar ongeveer 10% in 2042.

Evenals in de andere varianten gaat de overdrachtsbelasting over in een bezitsbelasting, die ook zorgt voor doorgeleiding van de extra huuropbrengsten naar de schatkist. Voor eigenaarbewoners kan de bezitsbelasting via aanpassing van de vrijstellingen opgenomen worden in de box 3 belasting op de eigenwoning. Wat betreft taak en rol van woningcorporaties wordt aangesloten bij variant A.

De budgettaire besparing in variant C bedraagt in 2015 circa € 5 miljard en in 2020 circa € 11 miljard, waarbij verondersteld is dat de extra huuropbrengsten naar de schatkist toevloeien. Daarmee zijn er ook in deze variant middelen voor een terugsluis. Zonder terugsluis is het gemiddelde koopkrachteffect voor huurders -2% (2015) en -4% (2020), en voor kopers -2½% (2015) en -6% (2020). Het effect op de huizenprijzen is ongeveer -12%. Tegenover de negatieve koopkracht- en vermogenseffecten staat een positief effect op de welvaart door een doelmatiger functionerende woningmarkt. De welvaartswinst daarvan wordt becijferd op ongeveer € 8 mld (2020).

De investeringen in de koopsector dalen, met gevolgen voor de bouwnijverheid. De financiële sector verliest de markt voor kapitaalverzekeringen eigenwoning. Evenals in variant A kan de inkomenssegregatie toenemen.

### **Variant D**

Variant D voert voor zowel de huur- als de koopmarkt systeemwijzigingen door en is daarmee de tegenpool van variant A. Deze variant combineert dus de aanpak van



variant B voor de huurmarkt en de woningcorporaties, en die van variant C voor de koopmarkt.

Bij een transitiepad van 20 jaar bedraagt de budgettaire besparing van variant D in 2015 circa € 4 miljard en in 2020 circa € 8 miljard, waarbij verondersteld is dat de extra huuropbrengsten via de bezitsbelasting naar de schatkist toevloeien. Ook hier kan een terugsluis overwogen worden ter beperking van koopkracht- en vermogenseffecten. Zonder terugsluis is het gemiddelde koopkrachteffect voor huurders  $-2\frac{1}{4}\%$  in 2015 en  $-4\frac{3}{4}\%$  2020 en voor kopers  $-1\frac{1}{4}\%$  in 2015 en  $-3\%$  in 2020. De huizenprijzen dalen met circa 10%. De welvaartswinst door het beter functioneren van de woningmarkt is circa € 4 miljard in 2020.

Bij een transitiepad van 10 jaar wordt de budgettaire besparing op de koopmarkt twee keer zo snel gerealiseerd en zijn de koopkrachteffecten voor kopers twee keer zo groot. De huizenprijzen dalen met circa 12%. De welvaartswinst door het beter functioneren van de woningmarkt is circa € 8 miljard in 2020.

De investeringen in de koopsector dalen, met gevolgen voor de bouwnijverheid. De financiële sector verliest de markt voor kapitaalverzekeringen eigenwoning. Inkomenssegregatie in wijken neemt waarschijnlijk toe.

### **Variant E**

Variant E heeft dezelfde grondgedachte als variant D, namelijk dat zowel voor de koop- als de huurmarkt systeemwijzigingen noodzakelijk zijn, maar geeft dat voor de koopmarkt vorm door *defiscalisering* van de eigenwoning. Dat betekent dat de eigenwoning en de eigenwoningschuld volledig uit de inkomstenbelasting verdwijnen. Eigenaar-bewoners kunnen hypotheekrente niet meer aftrekken, maar worden in de inkomstenbelasting ook niet belast voor de waarde van de eigenwoning. Het subsidiepercentage op de eigenwoning ten opzichte van andere vormen van vermogen daalt geleidelijk van ongeveer 25% in 2011 via 19% in 2020 naar ongeveer 5% in 2042.

In variant E bedraagt de budgettaire besparing in 2015 circa € 4 miljard en in 2020 circa € 8 miljard. Ook in deze variant wordt verondersteld dat de extra huuropbrengsten door de bezitsbelasting naar de schatkist kan worden geleid. Daarmee zijn er ook in deze variant terugsluis mogelijkheden zonder de taakstelling in gevaar te brengen. Zonder terugsluis is het gemiddelde koopkrachteffect voor huurders  $-2\frac{1}{4}\%$  (2015) en  $-4\frac{3}{4}\%$  (2020), en voor kopers  $-1\frac{1}{4}\%$  (2015) en  $-2\frac{3}{4}\%$  (2020). Het effect op de huizenprijzen is ongeveer -13%. De welvaartswinst op de woningmarkt is ongeveer € 4 mld (2020). De effecten van de variant nemen na 2020 verder toe, doordat de effecten van de defiscalisering tot 2042 doorlopen.

De investeringen in de koopsector dalen, met gevolgen voor de bouwnijverheid. De financiële sector verliest de markt voor kapitaalverzekeringen eigenwoning. Inkomenssegregatie in wijken neemt waarschijnlijk toe.

**Tabel 4.1 Overzicht van effecten van de beleidsvarianten in 2015 en 2020 (in mld euro's, prijzen 2010, effecten ten opzichte van het basispad)**

<b>Variant</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D20</b>	<b>D10</b>	<b>E</b>
<b>2015</b>						
Besparing	2,9	3,0	5,0	3,8	5,6	3,7
Wv huur	1,4	1,7	1,4	1,7	1,7	1,7
Wv koop	1,6	1,1	3,7	1,9	3,7	1,8
Wv investeringssubsidies	-0,1	0,2	-0,1	0,2	0,2	0,2
Subsidiepercentage huur (is 49% in 2011)	44%	44%	44%	44%	44%	44%
Subsidiepercentage koop (is 25% in 2011)	22%	23%	19%	22%	19%	22%
Huurquotestijging (%-punt)	+1%	+2%	+2%	+2%	+2%	+2%
Koopkrachteffect huurders	-1¾%	-2¼%	-2%	-2¼%	-2¼%	-2¼%
Koopkrachteffect kopers	-1%	-¾%	-2½%	-1¼%	-2½%	-1¼%
<b>2020</b>						
Besparing	6,5	7,0	11,2	8,2	12,5	8,0
Wv huur	2,8	3,4	2,9	3,4	3,4	3,4
Wv koop	4,1	3,2	8,7	4,4	8,7	4,2
Wv investeringssubsidies	-0,4	0,4	-0,4	0,4	0,4	0,4
Subsidiepercentage huur (is 49% in 2011)	40%	41%	40%	41%	41%	41%
Subsidiepercentage koop (is 25% in 2011)	19%	21%	12%	19%	12%	19%
Huurquotestijging (%-punt)	+3%	+3%	+3%	+3%	+3%	+3%
Koopkrachteffect huurders	-3½%	-4¾%	-4%	-4¾%	-4¾%	-4¾%
Koopkrachteffect kopers	-2¾%	-2%	-6%	-3%	-6%	-2¾%
Huizenprijsdaling	-9%	-8%	-12%	-10%	-12%	-13%
Welvaartswinst woningmarkt in 2020	4	3	8	4	8	4

Samenvattend laat de tabel allereerst zien, dat elk van de varianten in 2015 een budgettaire besparing genereert van ten minste € 2,5 miljard. In alle varianten neemt de besparing daarna verder toe tot bedragen van € 6 tot € 12 miljard, waardoor er mogelijkheden zijn voor terugsluis van de besparingen boven de € 2,5 miljard om de koopkracht- en vermogenseffecten te beperken. De subsidiepercentages in de huursfeer dalen van ongeveer 50% nu naar ongeveer 40% in 2020. De subsidiepercentages in de koopsector dalen van circa 25% nu naar 10% tot 20% in 2020 en 5% tot 15% in 2042. De gemiddelde koopkracht voor huurders is tussen de -1¾% en -2¼% (2015) lager dan het geval zou zijn als er geen beleidshervorming had plaatsgevonden. Voor kopers ligt het gemiddelde koopkrachteffect tussen de -1% en -2½% (2015). Onder het gemiddelde koopkrachteffect kan een grote spreiding schuilgaan, die in bijlage 4 toegelicht wordt. De daling van de huizenprijzen belooft in alle varianten ruwweg 10%.

De varianten boeken een welvaartswinst op de woningmarkt uiteenlopend van 3 tot 8 miljard per 2020. Deze welvaartswinst wordt onder andere gerealiseerd door reductie van de ondoelmatige impliciete subsidies voor huurders met hogere inkomens in schaarstegebieden, door reductie van ondoelmatige subsidies op de koopmarkt, en door afschaffing van de overdrachtsbelasting als belasting op

verhuizen. Varianten waarin de ondoelmatigheden sneller en sterker aangepakt worden, genereren sneller en meer besparingen. Daartegenover staan negatievere koopkracht- en vermogenseffecten. Op de middellange termijn (2015) is het saldo van de welvaartswinst op de woningmarkt en het welvaartsverlies door afname van koopkracht onduidelijk. Maar op de langere termijn, wanneer de impact van de varianten toeneemt en de besparingen oplopen, blijken de welvaartswinsten op de woningmarkt het welvaartsverlies door afname van de koopkracht te domineren.

#### **Box 4 Over de doorrekening**

De varianten zijn partieel en integraal doorgerekend, waarbij verondersteld is dat het transitiepad op 1 januari 2012 start. De partiële doorrekening is een doorrekening voor de huur- en de koopsfeer apart, ten opzichte van het bestaande beleid, zonder gedragseffecten en zonder de effecten van een terugsluis via de inkomstenbelasting van eventuele meeropbrengsten. Hiervoor zijn rekenmodellen gebruikt van ABF (huurmodel), CFV (corporatiemodel) en het ministerie van Financiën (koopmodel). De integrale doorrekening is een doorrekening van de huur- en koopmarkt in hun onderlinge samenhang, ten opzichte van een houdbaar basispad, met gedragseffecten en met de effecten van een terugsluis via de inkomstenbelasting van eventuele meeropbrengsten. Hiervoor is een model van het Centraal Planbureau gebruikt.

Wat betreft de budgettaire uitkomsten en de koopkrachteffecten presenteren we de uitkomsten van de partiële modellen, omdat die een grote mate van detail kennen ten opzichte van het CPB-model. Deze effecten presenteren we voor 2015 en 2020. Wat betreft de welvaartswinst op de woningmarkt en het effect op de huizenprijzen presenteren we de uitkomsten van het CPB-model, omdat alleen een integraal model deze informatie kan leveren.

Van elke variant is één specificatie doorgerekend; variant D is met twee transitiepaden doorgerekend. Door specificaties (maatvoering, transitietempo) aan te passen, kan men de uitkomsten bijsturen in een anders gewenste richting. Er is daarbij een afruil tussen de besparingsopbrengst en de welvaartswinst enerzijds, en de koopkrachteffecten en huizenprijseffecten anderzijds.

In tabel 4.2 wordt ter afsluiting een samenvattend overzicht gegeven van de bouwstenen waaruit de varianten zijn opgebouwd. In bijlage 7 worden de gedetailleerde doorrekeningen van deze bouwstenen gepresenteerd en toegelicht. De onderscheidende maatregelen zijn normaal gedrukt; modules die niet onderscheidend zijn voor de varianten, zijn lichtgrijs weergegeven.

**Tabel 4.2 Samenstelling van de varianten uit de elf modules**

Module	Variant				
	A	B	C	D	E
1 Verhoging maximumhuur in 25% meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven 33.000 euro	X	-	X	-	-
2 Maximumhuur naar 4,5% van de WOZ-waarde, compensatie voor lage en middeninkomens via huurtoeslag	-	X	-	X	X
3 Grottere eigen bijdrage aan huurdeel boven basisniveau	-	X	X	X	X
4 Huurtoeslag beperken tot inkomens tot 22.000 euro	-	-	-	-	-
5 Investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven	X	-	X	-	-
6 Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting	X	X	X	X	X
7 Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	X	X	X	X	X
8 Annuitair beperken of aftoppen van de fiscaal relevante eigenwoningschuld	X	X	-	-	-
9 Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait	X	-	-	-	-
10 Eigenwoning en -schuld naar box 3 met vrijstelling	-	-	X	X	-
11 Eigenwoning en -schuld defiscaliseren	-	-	-	-	X

## 5 Capita selecta

### 5.1 Governance van woningcorporaties

In paragraaf 2.3 is ingegaan op de discussie of en zo ja hoe het vermogen van de woningcorporaties beter benut kan worden. Conclusie is daar dat er aanwijzingen zijn dat verbetering mogelijk is. Daarbij zijn twee benaderingen tegenover elkaar gezet. De eerste benadering is erop gericht dat corporaties meer maatschappelijk gaan investeren, in lijn met de beleidsvisie van de overheid. De tweede benadering richt zich op een striktere definitie van de kerntaak van de corporaties en in het verlengde daarvan op de vraag hoe de overheid zich dan voor het algemeen belang toegang kan verschaffen tot het dan beschikbaar komende vermogen.

In de beleidsvarianten van hoofdstuk 4 wordt in de varianten A en C gekozen voor de eerste van de twee benaderingen, namelijk voor grotere bijdragen van de corporaties aan nieuwbouw en energiebesparing, aan maatschappelijk vastgoed en aan de problematiek van de krimpgebieden en de bedreigde wijken. Concreet betekent dit dat de gemeenten meer zeggenschap krijgen over de investeringen van corporaties en het systeem van prestatieafspraken versterkt wordt. Corporaties zouden verplicht kunnen worden een investeringsplan op te stellen op basis van de gemeentelijke woonvisie. Daarbij kan per corporatie een investeringsnorm worden geformuleerd, waarmee vanuit het financieel toezicht wordt aangegeven wat een corporatie aankan. Ook het verkooppotentieel van een corporatie kan daarbij worden betrokken. Bij geschillen tussen de gemeente en de corporatie over de te plegen investeringen kan het rijk een beslissende rol vervullen en de corporatie zo nodig een aanwijzing geven. Bij deze benadering hoort een vorm van financiële verevening tussen corporaties onderling. Ook een aanscherping van het toezicht, zoals recent door het CPB bepleit, past in deze lijn. De uitwerking van deze benadering vereist aanpassingen van wet- en regelgeving om de positie en verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten ten opzichte van corporaties te versterken. Hierbij dient ook geëxpliciteerd te worden wat de taak van corporaties is en voor welke doelgroepen de huisvesting verzorgd dient te worden.

In de overige varianten wordt geen duidelijke keuze gemaakt voor een van de benaderingen. Wel is het zo dat in de varianten B, D en E een huurbeleid wordt ingezet, waarbij op langere termijn de huren (op gereguleerde manier) naar een marktconforme niveau convergeren. Wanneer die situatie bereikt wordt, ligt het voor de hand dat een nieuwe discussie zal ontstaan over de rol en toegevoegde waarde van woningcorporaties. De werkgroep heeft zich met die vraag niet bezig gehouden.

Welke benadering men ook kiest, het is in ieder geval voor de middellange termijn van belang om duidelijker te definiëren wie tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort.

Verder is het in beide gevallen van groot belang dat er effectievere waarborgen komen om inefficiënte bedrijfsvoering te voorkomen. Al jarenlang stijgen de bedrijfslasten van corporaties relatief sterk. Meer inzicht in de oorzaken van deze stijging dient te worden verkregen via rapportages over de ontwikkeling van de kosten uitgesplitst naar de verschillende activiteiten. Mede op basis hiervan dient de externe toezichthouder maatregelen te kunnen treffen tegen corporaties waarbij gebleken is dat er sprake is van een inefficiënte bedrijfsvoering.

Indien men de politieke keuze maakt voor een striktere taakopvatting van de corporaties, bijvoorbeeld tot een grens beneden € 33 duizend, is vervolgens de vraag aan de orde wat precies de implicaties daarvan zijn. Vragen die dan opkomen zijn; welk deel van het woningbezit van de corporaties zou dan verkocht kunnen worden? En hoe kan de overheid er dan voor zorgen dat dit vermogen kan worden aangewend voor het algemeen belang? De eerste vraag probeert de werkgroep in paragraaf 5.4 te beantwoorden. De tweede vraag komt in de volgende paragraaf aan de orde.

## **5.2 Belasten en heffen bij eigenaar-verhuurders**

In alle beleidsvarianten worden maatregelen voorgesteld waardoor verhuurders van gereguleerde huurwoningen, waaronder de corporaties, zonder aanvullende maatregelen hogere inkomsten zullen ontvangen. In alle beleidsvarianten wordt dit gekoppeld aan de introductie van een bezitsbelasting, die in de koopsector in de plaats komt van de overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait. Via de bezitsbelasting worden in de huursector de extra huurpenningen die door de aanpassing van de huurregulering ontvangen worden, naar de schatkist doorgeleid. De reden om voor deze belasting te kiezen is dat een generieke bezitsbelasting juridisch weinig kwetsbaar is.

Hoewel deze optie juridisch goed te onderbouwen is, zijn er ook een paar complicaties aan verbonden. De eerste is dat er op micro-niveau verschillen kunnen optreden tussen enerzijds de mogelijkheden om via het gewijzigde huurbeleid extra huurinkomsten te genereren en anderzijds de omvang van de af te dragen bezitsbelasting. Voor verhuurders van vrije-sector woningen geldt namelijk in het algemeen dat huren nu marktconform zijn.<sup>11</sup> Het aandeel vrije-sector huurwoningen is in Nederland overigens klein, circa 7,5% van de huurwoningen, waarvan tweederde in handen van commerciële verhuurders is. Ook is in bepaalde meer perifere regio's in Nederland het feitelijke huurniveau nu marktconform, waardoor hogere huren veelal niet realiseerbaar zijn en tot leegstand zouden kunnen leiden. Dit geldt nog sterker voor corporaties in krimpgebieden, waar een heffing de investeringscapaciteit van deze corporaties kan verminderen.

Wat zijn de opties om deze negatieve effecten te beperken? Allereerst helpt dat de bezitsbelasting over de woz-waarde van de huurwoning wordt geheven; de extra verdien capaciteit bij aanpassing van het huurbeleid is daar waar schaarste is, en waar schaarste is, is de woz-waarde hoog. Een aanvullende stap kan zijn, om het tarief van de bezitsbelasting voor eigenaar-verhuurders te differentiëren tussen gereguleerde huurwoningen en niet-gereguleerde huurwoningen. De fiscaal-juridische grond daarvoor kan zijn dat door de aanpassing van het huurbeleid de verdien capaciteit van gereguleerde huurwoningen toeneemt, terwijl anderzijds de uitgaven voor de huurtoeslag groter worden. Een andere denkbare stap is om budgetneutraal een drempel van bijvoorbeeld € 50.000 per (gereguleerde) huurwoning te introduceren, waardoor de bezitsbelastingdruk verschuift van perifere naar schaarsteregio's, waar aanpassingen in het huurbeleid tot de meeste extra verdien capaciteit leiden.

Naast of in plaats van een generieke bezitsbelasting is ook een specifieke heffing op het vermogen van corporaties een optie die overwogen kan worden. Een dergelijke

<sup>11</sup> Marktconform betekent hier marktconform gegeven het huurprijsopdrijvende effect van de fiscale behandeling van de eigenwoning, het huurprijsopdrijvende effect van de huurtoeslag, en het huurprijsdrukkende effect van het gematigde huurbeleid van veel woningcorporaties.

heffing dient goed vormgegeven te worden, rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel en de bescherming tegen discriminatie, zoals die verankerd zijn in het Europese Verdrag van de rechten van de mens en het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Met deze kaders dient rekening te worden gehouden.

De vraag bij een specifieke heffing is dus: waarom wel de woningcorporaties, en niet andere eigenaar-verhuurders? De rechtmatigheid van een dergelijke heffing zal afhangen van een aantal factoren: de besteding van de verkregen middelen, de rechtvaardigingsgronden, en de omvang en de duur van de heffing. Daarnaast speelt de context van de heffing een rol. Alle andere al bestaande rechten en verplichtingen van woningcorporaties en alle voordelen en nadelen (eventueel ook in het verleden) die corporaties ondervinden, dienen meegewogen te worden.

Wanneer de besteding van de geheven middelen uitsluitend aan corporaties zelf ten goede komt, dan is een heffing onder alleen corporaties juridisch goed te verdedigen. De bijzondere projectsteun voor de wijkenaanpak ('Vogelaarheffing') is daar een praktijkvoorbeeld van. Wanneer het niet om onderlinge solidariteit gaat maar om een bijdrage aan de schatkist is de vraag waarom alleen corporaties (en indirect de huurders van corporaties) worden aangeslagen pregnanter. Daarbij maakt het juridisch verschil of de bestedingen vanuit de schatkist ten goede komen aan de corporatiesector of niet.

Een juridisch houdbare rechtvaardigheidsgrond voor een heffing bij de corporaties uitsluitend ten behoeve van de schatkist, dient gebaseerd te worden op de voordelen die zij nu hebben of in het verleden hebben gehad ten opzichte van andere partijen. Een corporatieheffing kan niet alleen gemotiveerd worden vanuit het voordeel van extra huurpenningen wanneer andere verhuurders hetzelfde voordeel hebben. De motivatie dient tevens gebaseerd te worden op de wettelijke taak die corporaties hebben. Deze onderscheidt hen van andere verhuurders. Van belang is vast te stellen dat het verschil tussen corporaties en commerciële verhuurders in de loop der tijd is verminderd. In dit verband moet geconstateerd worden dat ook commerciële verhuurders in het verleden gebruik hebben kunnen maken van overheidssubsidies en dat commerciële verhuurders ook baat hebben bij de huurtoeslag, zij het in mindere mate dan corporaties. Sinds 2008 betalen corporaties ook vennootschapsbelasting over al hun activiteiten. Hierin kan dus geen rechtvaardigingsgrond worden gevonden. Anders geformuleerd: de invoering van de integrale vennootschapsbelasting bij corporaties heeft de juridische mogelijkheid van een specifieke heffing bij corporaties verkleind.

Uniek voor de corporatiesector is wel het stelsel van de saneringssteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, waardoor corporaties met een vermogenstekort financiële steun kunnen ontvangen. Ook de achtervang van het rijk voor het garantie-instituut WSW, waardoor corporaties een bijzondere toegang tot de kapitaalmarkt hebben, verschaft voordelen ten opzichte van marktpartijen. Corporaties beschikken over maatschappelijk gebonden vermogen. Dit legitimeert de overheid tot sturing en toezicht, zoals ook door een recente uitspraak (in eerste aanleg) door de Nederlandse rechter is bevestigd. Dit neemt echter niet weg dat een corporatieheffing juridisch goed moet worden onderbouwd. Hieruit volgt wel dat naarmate de omvang van de heffing groter is, de argumentatie sterker zal moeten zijn. Het is de vraag of de nog resterende voordelen die corporaties genieten, voldoende basis kunnen bieden voor een specifieke heffing als alternatief van de generieke bezitsbelasting die in de beleidsvarianten is opgenomen.

De optie van een specifieke heffing op het corporatievermogen is dus met veel juridische voetangels en klemmen omgeven. Om die reden heeft de werkgroep in alle beleidsvarianten die in hoofdstuk 4 zijn opgenomen, gekozen voor een generieke bezitsbelasting.

### **5.3 Ruimtelijke ordening en grond**

In paragraaf 2.6 is aangegeven dat het huidige RO-beleid in combinatie met de huidige planprocedures er aan heeft bijgedragen dat het aanbod van koopwoningen nauwelijks heeft gereageerd op de prijsstijgingen van koopwoningen. In deze paragraaf gaan we in op twee vragen. De eerste vraag is in hoeverre het RO-beleid de komende decennia een belemmering zal zijn voor de woningbouw. Tweede vraag is hoe de bestaande plan-en beroepsprocedures vereenvoudigd kunnen worden met als doel dat woningprojecten sneller kunnen starten.

Om overeenkomstig de behoefte van consumenten te kunnen bouwen en prijzen niet onnodig op te drijven, dient er in iedere regio voldoende ruimte voor woningbouw beschikbaar te zijn. In de Randstad, waar de druk op de woningmarkt het grootst is, wordt op basis van de Primosraming (op basis van demografische en economische ontwikkelingen) de woningbehoefte tot 2030 op circa 570.000 geschat. De totale planologische capaciteit voor uitbreiding van de woningvoorraad is momenteel gelijk aan circa 515.000 woningen, waarvan 73% nieuwe uitleg en 27% binnenstedelijk. Er is daarnaast nog voldoende ruimte voor nieuwe bouwlocaties in de Randstad, zonder daarbij de echt waardevolle (groene) gebieden te bebouwen en ook buiten restricties zoals Schiphol. Er lijkt dus voldoende plancapaciteit aanwezig voor woningbouw, maar de regionale verschillen binnen de Randstad in direct beschikbare, harde plancapaciteit zijn aanzienlijk. Zo is het voor de Amsterdamse en de Leidse regio wel zaak om tijdig op zoek te gaan naar nieuwe zoeklocaties en een deel van de zachte capaciteit (structuurvisies) zo snel mogelijk om te zetten in harde capaciteit (bestemmingsplannen met bouwtitel, zie de kaart). In de Randstad liggen gemeenten met teveel en te weinig capaciteit vaak in elkaars nabijheid. Zij moeten samen kunnen zorgen voor voldoende ruimte voor bouwen conform de woonwensen van consumenten. Het is wel zaak dit voortdurend te blijven monitoren om knelpunten vroegtijdig op te sporen en daar oplossingen voor te zoeken.

Naast de hoeveelheid woningen gaat het er ook om dat de aangeboden woningen voldoen aan de consumentenbehoefte. Momenteel wil 40% liefst in de stad wonen, 20% wil in een huis met tuin in de nabijheid van de stad en voorzieningen en 40% wil landelijk wonen. De laatste jaren is grosso modo conform deze behoefte gebouwd en de beschikbare plancapaciteit spoort hier ook redelijk mee. Ook naar de toekomst toe ligt de opgave voor uitbreiding van de woningvoorraad dus voor een belangrijk deel in bestaand stedelijk gebied. Hoewel hier belangrijke maatschappelijke baten tegenover staan, zijn de ontwikkelkosten van deze locaties vaak hoger dan op uitleglocaties. Dit vormt met name onder de huidige economische omstandigheden een risico voor het tijdig realiseren van de woningbouwbehoefte. Een (financiële) gevoeligheidsanalyse van de binnenstedelijke bouwopgaven is aan te bevelen om tijdig bij te kunnen sturen op deze ambities.

Voldoende plancapaciteit aansluitend bij de woonbehoeften vormt nog geen garantie voor realisatie. De afgelopen decennia is namelijk door verschillende oorzaken een complex en kostbaar bouwwerk van regels ontstaan om een duurzaam gebruik van de schaarse ruimte in Nederland in goede banen te leiden. Onder meer door de Europeanisering van belangrijke delen van het beleid voor de fysieke leefomgeving, is een situatie gegroeid, waarin het nationale gefragmenteerde stelsel van het



omgevingsrecht niet langer is aangepast aan de eisen van de 21e eeuw. Het stelsel gaat steeds meer zichzelf en de samenleving in de weg zitten en brengt aanzienlijke kosten met zich voor overheid, ondernemers en burgers. Verdere verfijningen en aanvullende instrumenten om een betere aansluiting op de praktijk te bereiken, zoals in het verleden steeds is gezocht, bieden nauwelijks nog een oplossing en beginnen steeds meer onderdeel van het probleem te worden. Een berucht voorbeeld is de realisatie van het Stationsgebied in Utrecht (waaronder het Muziekpaleis en de OV-terminal) waarvoor 4200 procedures moeten worden gevolgd, waarvan de helft openstaat voor bezwaar en beroep. Een andere illustratie is dat uit het eerder aangehaalde onderzoek van Eichholtz en Lindenthal blijkt dat de proceduretijd sinds 1970 is opgelopen van 33 maanden, naar 54 maanden in 1990, naar 90 maanden in 2008.

Er zijn met onder andere de integratie van natuurwetgeving in een Wet natuur, de Wabo en de Crisis en Herstelwet al initiatieven genomen om dit probleem aan te pakken, maar het is te vroeg om iets over effecten te kunnen melden.

Daarnaast is het de vraag of 'oplossingen' binnen het bestaande systeem echte oplossingen bieden. Er is vermoedelijk een *redesign* van het omgevingsrecht nodig, om te voorkomen dat het historische gegroeide stelsel van wetgeving onderdeel gaat worden van de problemen van trage besluitvorming, impasses tussen gebiedsontwikkeling en milieu, kwaliteit van de bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming. Daarbij bestaat een nauwe relatie met het omgevingsbeleid en de kwaliteit van de uitvoering. Uitgangspunt blijft uiteraard het waarborgen van een adequaat beschermingsniveau voor burgers en leefomgeving en een adequate implementatie van de Europese regels en andere internationale verplichtingen, waarbij de rechtsbescherming op een adequaat niveau blijft.

De volgende lijnen kunnen daar richting aangeven:

1. bepaal concrete en meetbare ambitieniveaus met betrekking tot de reductie van de lengte van de procedures waar de overheid verantwoordelijk voor is en geef aan wanneer die gerealiseerd moeten zijn;
2. maak het een prioriteit om, gelet op de overige aanbevelingen uit de gehele heroverweging die betrekking hebben op de het fysieke domein, een overkoepelend concept te formuleren voor de ontwikkeling van een nieuw stelsel van omgevingsrecht (gericht op gebieden en netwerken), aan de hand waarvan het kabinet een wetgevingsprogramma kan voeren en prioriteiten kan stellen. Dit vraagt om een fundamentele bezinning.
3. herijk het stelsel van wetgeving en met name de onderlinge samenhang op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, water, natuur, verkeer en vervoer voor zover van toepassing op fysieke veranderingen in de bestaande leefomgeving, op zodanige wijze dat de samenhang versterkt wordt en de mogelijkheid voor integrale afwegingen bij gebiedsontwikkelingen vergroot worden. Betrek hierbij ook de diverse planstelsels.
4. kom tot vernieuwing van bestaande toetsingskaders, onderzoek bestaande toetsingskaders op nut en noodzaak, combineer toetsingskaders voor vergunningverlening zoveel mogelijk. Herzie de systematiek van bestaande normstelsels, zodanig dat er meer ruimte ontstaat voor integrale afwegingen in gebieden, een en ander met in achtname van EU-regelgeving. Herijk onder meer hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en biedt een zoveel mogelijk eenduidige wettelijke systematiek voor plannen en programma's die onder andere compensatie en saldering mogelijk maken. Stroomlijn voorschriften voor

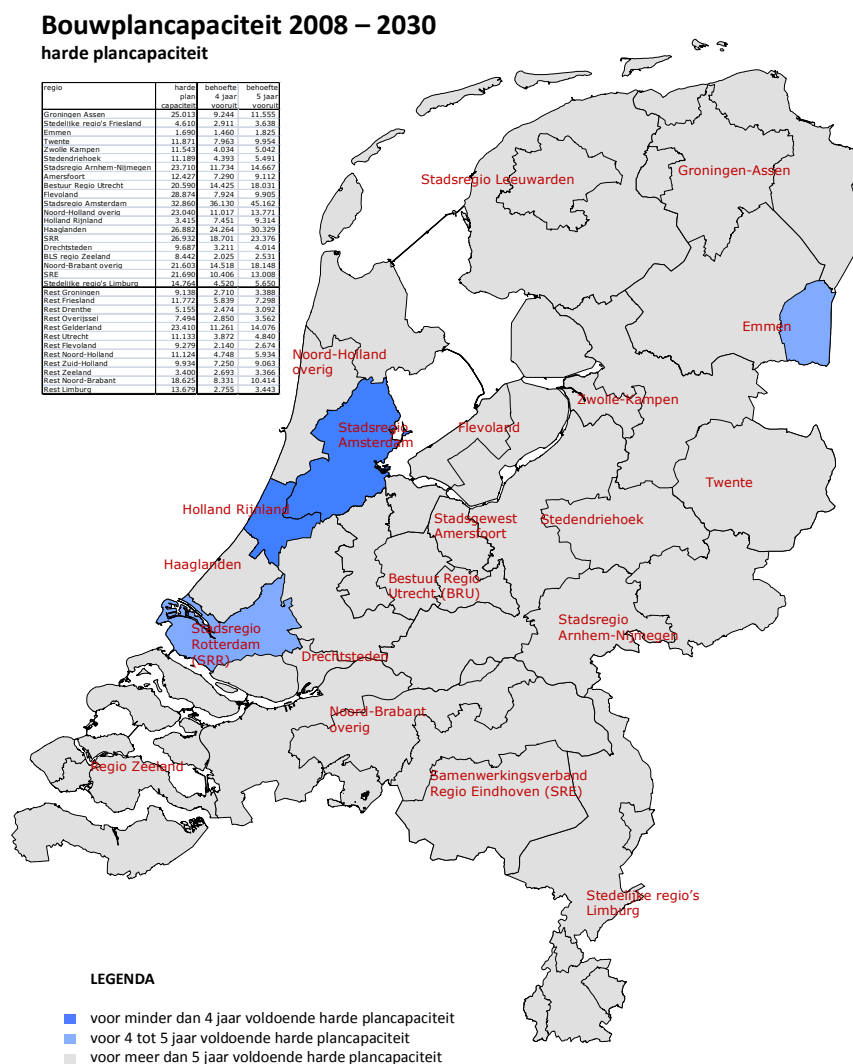
- onderzoeksverplichtingen en effectbepaling, gericht op een robuustere omgang met modellen en onzekerheden.
5. voeg meer bestaande vergunningenstelsels toe aan de Wabo, zoals de archeologische monumentenvergunning, de splitsings- en samenvoegvergunning uit de Huisvestingswet en Ontgrondingenwetvergunning. Betrek hierbij de ervaringen die worden opgedaan bij de uitvoering van de Wabo.
  6. werk zo veel mogelijk met activerende instrumenten, in plaats van werende (zoals programma's voor het bereiken van voorgenomen doelen, in plaats van "verboden, tenzij"). Zulks in lijn met het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan het NSL en de programmatische aanpak stikstofdepositie.
  7. vrijwaar, met inachtneming van de Europese kaders, waar mogelijk veel voorkomende, dikwijls relatief eenvoudige situaties van speciale toestemming door de overheid; stel algemene regels daarvoor in de plaats (bijv. verruim het vergunningvrij bouwen);
  8. saneer het aantal beslisregels en stem deze beter op elkaar af. Herdefinieer het bestemmingsplan zodat dit primair van toepassing is op beheer van een gebied, met ruimte voor kleinschalige afwijkingen, en maak het projectbesluit en inrichtingsplan van toepassing op grotere, nieuwe ontwikkelingen;
  9. pas in het verlengde van het project Sneller & Beter de aanbevelingen van de Commissie Elverding waar mogelijk toe in het fysieke domein. Schrijf onder meer voor de totstandkoming van de meer complexe gebiedstransities een structuurvisie voor;
  10. bied met inachtneming van de Europese kaders, een wettelijke grondslag voor experimentele gebiedsontwikkeling en aanpak van innovatieve ontwikkelingen in het kader van duurzaamheid. Gebruik de ervaringen die worden opgedaan bij de uitvoering van crisis- en herstelwet op dit punt;
  11. zorg voor een adequaat stelsel van uitvoering en toezicht. Op rijksniveau gaat het om beschikbaarheid van sterke, gedeconcentreerde diensten, op lokaal niveau om bundeling van expertise en capaciteit in uitvoeringsdiensten.
  12. herijk de huidige bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Maak een duidelijke keuze welke overheid voor welke maatschappelijke vraagstukken aan de lat staat;
  13. maak over de vernieuwing en stroomlijning van het omgevingsrecht sluitende afspraken in een nieuw regeerakkoord en stel een regeringscommissaris aan om het noodzakelijke tempo te ontwikkelen bij de uitwerking van die afspraken.

De hier beoogde vereenvoudiging en integratie van het omgevingsrecht betreft een complex wetgevingstraject. Tezamen met de verbetering van de besluitvormingsprocessen, de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en een eenduidig en samenhangend beleid, zal dit op termijn tot resultaat en tot belangrijke besparingen leiden. Uiteindelijk kan het gaan om besparingen cq. maatschappelijke baten van enkele miljarden per jaar. Een betere schatting van dit bedrag vergt nader onderzoek.

In de opdracht aan de werkgroep staat verder dat aanpassingen in het instrumentarium van het grondbeleid kunnen worden meegenomen. Onderzocht is of een bijdrage aan de bezuinigingvarianten op het thema grond kan worden gevormd door een deel van de winsten die worden gerealiseerd bij het omzetten van agrarische grond in bouwgrond richting de (rijks)overheid te laten vloeien. Geconstateerd is ten eerste dat gemeenten sinds juli 2008 – op grond van de afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening – mogelijkheid hebben tot kostenverhaal en daarmee een deel van de grondwinsten kunnen aanspreken voor afdekken van onrendabele investeringen (zoals voorzieningen van openbaar nut) in

het betreffende project. Voorts is overwogen dat opties als een bestemmingswinstheffing juridisch lastig realiseerbaar zijn én dat de huidige woningmarktsituatie volstrekt anders is: de bouw heeft het erg moeilijk. Het is nog maar de vraag in hoeverre er binnenkort weer substantiële winsten geboekt zullen worden. Daar komt nog bij dat veel bestemmingen al voor langere tijd vooruit zijn vastgelegd: winsten als gevolg van het omzetten van agrarische grond in bouwgrond zijn dan niet meer aan de orde (want al gerealiseerd). Per saldo heeft de werkgroep dan ook geen hoge verwachtingen van dergelijke stappen.

**Figuur 5.2 Bouwplancapaciteit in Nederland**



#### 5.4 **Verkoop van corporatiewoningen aan beleggers**

In het kader van de taakopdracht van de werkgroep zijn er drie redenen om stil te staan bij de mogelijkheden om corporatiewoningen te verkopen aan beleggers. Allereerst is er de vraag of er momenteel daadwerkelijk belemmeringen zijn voor de corporaties om bezit te verkopen. Tweede vraag is of het mogelijk is om een inschatting te maken van het verkooppotentieel van de corporaties. Verkoop van corporatiebezit zou namelijk een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van het commerciële huursegment, dat in Nederland heel klein is. Derde vraag is wat het absorptievermogen van de markt is, indien er sprake zou zijn van een aanzienlijk verkooppotentieel.

In de huidige regelgeving wordt de verkoop van woningen van corporaties aan beleggers op twee manieren beperkt. In de eerste plaats moeten corporaties woningen die ze willen verkopen eerst aanbieden aan de zittende huurder en aan andere woningcorporaties, alvorens verkoop aan beleggers is toegestaan. Dit is vastgelegd in een circulaire (MG 2006-06). Daarnaast is op voet van artikel 11c van het BBSH toestemming van de minister vereist voor iedere verkoop voor minder dan 90% van de verkoopprijs in onverhuurde staat. Omdat de marktwaarde van een huurwoning in verhuurde staat lager is dan deze 90%-grens, is dit van belang. Om verkoop van corporatiewoningen aan beleggers beter mogelijk te maken is het noodzakelijk tenminste de eerste belemmering weg te nemen en een soepel beleid te hanteren bij het geven van toestemming bij verkoopprijzen die lager liggen dan 90% van de marktwaarde in onverhuurde staat.

Het antwoord op de tweede vraag wordt vooral bepaald door de definitie van de doelgroep voor corporatiewoningen. Leg je de grens bij de inkomensgrenzen voor de huurtoeslag dan omvat de doelgroep 1,9 miljoen huishoudens. Wanneer de grens wordt gelegd bij € 33 duizend per jaar dan is de doelgroep gelijk aan 2,9 miljoen huishoudens. Daarnaast is ook de toekomstige groei van het aantal huishoudens van belang. Daarmee is de kous nog niet af. De vervolgvraag is namelijk of de corporaties de hele groep een woning moet kunnen aanbieden. Gaan we uit van de inkomensgrenzen van de huurtoeslag dan blijkt 0,5 miljoen 'doelgroepers' in een koopwoning te wonen. Onbekend is of men een koopwoning prefereert boven een gereguleerde woning of dat deze huishoudens wegens wachtlijsten zijn uitgeweken. Wanneer een grens van € 33 duizend wordt gehanteerd gaat het om ongeveer 0,9 miljoen huishoudens in koopwoningen.

De bij uitstek politieke keuze hoe de doelgroep gedefinieerd wordt, bepaalt ook het antwoord op de vraag hoe groot het verkooppotentieel van de corporaties is. Omdat het corporatiebezit 2,3 miljoen gereguleerde huurwoningen omvat, en er buiten de corporatiesector ook nog 0,4 miljoen gereguleerde woningen zijn, is er bij een inkomensgrens van de huidige huurtoeslag een aanzienlijk potentieel, zelfs als wordt verondersteld dat er in de koopsector veel 'doelgroepers' zijn die de voorkeur geven aan een huurwoning. Als we een percentage van 50% veronderstellen, is er ruimte voor verkoop van circa 1 miljoen huurwoningen. Hanteert men een grens van € 33 duizend dan lijkt er weinig reden veel meer te gaan verkopen dan de 16.000 woningen die de corporaties nu elk jaar in de verkoop plagen te doen.

Wanneer men uitgaat van de inkomensgrenzen van de huurtoeslag of van een grens die daar met een zekere marge boven zit, dan is verdubbeling of zelfs verdriedubbeling van de jaarlijkse verkopen mogelijk in de komende 10 jaar. Een deel van deze verkoop zou in verhuurde staat aan beleggers kunnen plaats vinden.

In die situaties zou de netto jaarlijkse opbrengst van de verkoop toe kunnen nemen met € 1,5-3 miljard. Bijlage 6 presenteert in een doorrekening de effecten van twee subvarianten rond extra verkopen en extra investeren door corporaties op hun solvabiliteit en liquiditeit.

Dit zijn ruwe sigarendoos-berekeningen. Aanbeveling is om de komende tijd op basis van een heldere definitie van de doelgroep en een prognose van de ontwikkeling van de doelgroep nader te bepalen hoe groot het verkooppotentieel van de corporaties is, ook rekening houdend met de nieuwbouw van huurwoningen door corporaties.

Ook kan geconstateerd worden dat corporaties voldoende woningen bezitten die voor beleggers interessant kunnen zijn: circa een derde van het corporatiebezit heeft meer dan 142 punten volgens het Woningwaarderingstelsel en kan bij vrijkomen worden geliberaliseerd. Bij vrijkomen kan de belegger er natuurlijk ook voor kiezen om de woningen te verkopen.

In de varianten B, D en E waarin het huurniveau is gekoppeld aan de woz-waarde, zal het huurniveau op langere termijn meer marktconform worden en de impliciete subsidiëring verdwijnen. Dat heeft consequenties voor de positie van corporaties op de woningmarkt. Er is dan geen reden meer voor een koppeling van de omvang van de doelgroep en de omvang van het corporatiebezit. De betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep loopt dan namelijk volledig via de huurtoeslag. Paradoxaal boeten de redenen om verkoop aan beleggers te bevorderen, dan ook aan belang in. Het verschil tussen corporatiewoningen en beleggerswoningen op de woningmarkt, zal dan immers op termijn verdwijnen.

## **5.5 Decentralisatie van de huurtoeslag**

De werkgroep heeft zich ook gebogen over de vraag of er doelmatigheidswinst mogelijk is door decentralisatie van de huurtoeslag naar de gemeenten. Op dit moment kunnen gemeenten via de huisvestingsverordening invloed hebben op de toewijzing van huurwoningen. Via de woningtoewijzing heeft de gemeente, naast de verhuurder en het rijk, zo (enige) invloed op de omvang van de rijksuitgaven aan huurtoeslag. De vraag komt daardoor op of de gemeente die mede bepaalt ook niet moet betalen. De werkgroep heeft daarvoor twee decentralisatie-opties besproken.

De eerste is om de gemeenten integrale sturing te geven, dat wil zeggen dat de gemeenten naast de bestaande bevoegdheden op het terrein van woningtoewijzing ook de maximale huurstijging en de huurtoeslag zelf gaan vaststellen. Bij deze variant past uiteraard overheveling van het budget voor de huurtoeslag aan de gemeenten. In de tweede optie vindt eveneens overheveling van het budget plaats, maar worden de regels voor toekenning van de huurtoeslag en voor de huurverhoging nog steeds door het rijk bepaald. In deze optie zouden gemeenten via doelmatiger toewijzing van woningen besparingen kunnen realiseren.

Naar de mening van de werkgroep is het in beide opties niet doelmatig om de uitvoering bij (samenwerkende) gemeenten neer te leggen, in plaats van bij de Belastingdienst. Dat zou een besparing voor het rijk kunnen opleveren maar de totale uitvoeringskosten zouden naar alle waarschijnlijkheid stijgen. In de beide opties zouden de gemeenten dus aan de Belastingdienst opdracht geven voor de uitvoering van de huurtoeslag.

De eerste optie gaat uit van de gedachte dat hoe meer vrijheid decentrale overheden krijgen, hoe meer ruimte ze hebben om besparingen te realiseren. In

deze optie gaan gemeenten (of samenwerkende gemeenten) integraal sturen zowel wat betreft het bepalen van de huurprijsregulering als de regeling voor de huurtoeslag. Dat biedt mogelijkheden voor lokaal maatwerk, snelle aanpassing aan lokale omstandigheden en een integrale benadering met andere lokale beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening en veiligheid. Overheveling van de rijksbudgetten is hiervoor noodzakelijk. Dit zou dan gepaard kunnen gaan met een taakstellende korting op het te decentraliseren budget voor huurtoeslag van bijvoorbeeld 10%, een vaker gehanteerd percentage bij decentralisatie-operaties, dat wil zeggen €190 miljoen per jaar. Tevens geldt deze overheveling dan *for better for worse*. Deze optie betekent dat de huurprijsregulering en de huurtoeslagregeling per gemeente kan gaan verschillen. Hierdoor kunnen grote verschillen ontstaan tussen gemeenten in een relatief klein land die ook de doorstroming negatief kunnen beïnvloeden.

De tweede optie is om het rijk de regels te laten bepalen voor toekenning van de huurtoeslag, de Belastingdienst de huurtoeslag te laten uitvoeren en de gemeenten de toeslag te laten betalen. Bij deze vorm van decentralisatie bouw je bij de gemeenten een prikkel in om woningen doelmatiger toe te (laten) wijzen. Het rijk gaat à la de wet Werk en Bijstand normatief de huurtoeslag per gemeente vaststellen en boekt daarop een besparing in ten opzichte van het huidige peil. Door doelmatige woningtoewijzing (een goedkope huurwoning bij een laag inkomen, een duurder huurwoning bij een hoger inkomen) kan de gemeente de werkelijke huurtoeslag beïnvloeden. Overschrijdt de gemeente de norm dan moet de gemeente het verschil zelf betalen; bij onderschrijding van de norm ontvangt de gemeente dit bedrag ter vrije besteding. Zo is met een strakke woningtoewijzing geld te verdienen voor de gemeente. In gemeenten waar de toewijzing via de corporaties loopt, zou de gemeente een prestatie-afspraken met de corporatie kunnen maken. Omdat de gemeente in deze optie minder mogelijkheden heeft om de huurtoeslag te beïnvloeden zal de besparing beperkter zijn dan bij de eerste optie. Nader onderzoek is nodig om te bepalen welke besparing dan mogelijk is. Vermoedelijk zijn de besparingen op langere termijn groter dan op korte termijn, omdat de gemeenten via het ruimtelijk beleid invloed kunnen uitoefenen op bouwplannen.

Voor beide opties moet nader onderzoek uitwijzen hoe groot het besparingspotentieel werkelijk is. Hierbij is het ook van belang meer inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeente daadwerkelijk invloed heeft op de woonruimteverdeling. Als alternatief kan nog gedacht worden aan een convenant tussen rijk en gemeenten om via een betere woningtoewijzing tot lagere kosten voor de huurtoeslag te komen. Onderdeel van de afspraken kan een gewenste besparing zijn.

## **5.6 Eigendomsneutrale woontoeslag**

Het huidige woningmarktbeleid prikkelt lagere inkomens om te huren en midden- en hogere inkomens om te kopen. Een eigendomsneutrale woontoeslag integreert de huurtoeslag en de fiscale facilitatie van de eigen woning in een inkomensafhankelijke regeling, waarbij het feit of men huurt of koopt irrelevant is voor de hoogte of vorm van de toeslag. Dit geeft mensen de kans om neutraal te kiezen tussen kopen en huren op grond van hun voorkeuren (zoals rond flexibiliteit, verantwoordelijkheid voor onderhoud of renterisico). Er is geen verstoring van de huur/koopbeslissing. Wel zal de marginale druk voor het koopsegment toenemen.

De werkgroep heeft deze stap niet verder onderzocht. Wel bevatten een aantal varianten en modules elementen van deze stap. In varianten C en D verhuizen de eigen woning en de eigenwoningschuld naar box 3 met een bepaalde vrijstelling voor heffing op de woz-waarde. Dit heeft als gevolg dat hogere inkomens en lagere inkomens evenveel voordeel hebben per euro hypotheekrente. Verder kan een eigendomsneutrale woontoeslag een aanvulling zijn op variant E (defiscalisering). Uit paternalistische overwegingen is het overigens de vraag in hoeverre overheidsbeleid mensen met lage inkomens moet stimuleren om een woning te kopen in plaats van te huren. Vaak hebben mensen met een laag inkomen minder financiële buffers om risico's rond de eigen woning te dragen zoals rente, vermogen en onderhoud. Een deels eigendomsneutrale woontoeslag kan hier rekening mee houden door een korting op de toeslag toe te passen voor eigenaar-bewoners, die afloopt met het inkomen. Voor lage inkomens is de woontoeslag dan hoger indien men huurt dan indien met koopt. De tussenvormen tussen koop en huur die corporaties op de markt brengen zijn een andere mogelijkheid om het risico van eigenwoningbezit te verkleinen voor de lagere inkomens.





## 6 Tot besluit

Op verzoek van het kabinet is de werkgroep gevraagd het heroverwegingsrapport een maand eerder op te leveren. Dat is gelukt, maar wel tegen een prijs.

In de eerste plaats heeft de werkgroep slechts in beperkte mate kunnen discussiëren over de resultaten van de doorrekening van de varianten en is het niet mogelijk geweest om de beleidsvarianten op basis van voortschrijdend inzicht bij te stellen. Het belangrijkste voorbeeld daarvan betreft de mogelijkheden om de uitkomsten voor koopkracht- en vermogenseffecten bij te sturen via de vormgeving van de terugsluis voor meeropbrengsten die de taakstelling van € 2,5 mld te boven gaan. Dit punt hadden we graag nader uitgezocht.

In de tweede plaats heeft de werkgroep gebruik gemaakt van twee soorten modellen om de effecten van de beleidsvarianten door te rekenen. Er is gebruik gemaakt van de partiële modellen van ABF Research en van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) voor de huursector en voor de eigen woning is gebruik gemaakt van een rekenmodel van het ministerie van Financiën. Voor de effecten op lange termijn is gebruik gemaakt van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau, dat de woningmarkt integraal modelleert. We denken dat we in de beperkte tijd die ons gegeven was met beide benaderingen de marges van de mogelijke effecten van de beleidsvarianten zo goed mogelijk in kaart te hebben gebracht. We zijn er niet in geslaagd om de verschillen in uitkomsten tussen beide modelbenaderingen geheel te verklaren. Ook dit punt hadden we graag nader bestudeerd. We beseffen dat deze aanpak daarmee onzekerheid creëert over de mogelijke effecten. Die onzekerheid valt op dit moment niet verder te reduceren.

Daarom stellen we voor dat, indien men sommige van de hier gepresenteerde opties nader zou willen uitwerken tot concrete beleidsvoorstellen, het noodzakelijk is de effecten van die maatregelen opnieuw zorgvuldig te laten analyseren en door te rekenen. Drie punten verdienen daarbij speciale aandacht. In de eerste plaats zijn gevoeligheidsanalyses van belang wat betreft maatvoering en de periode van transitie. De transitieperiode naar box 3 is hiervoor als voorbeeld genoemd. Een ander voorbeeld is de optie om de aftrek in box 1 te maximaliseren op het tarief eerste schijf in plaats van 42%. Een tweede punt is dat de uitvoeringslasten van sommige maatregelen nog beter worden geanalyseerd en wordt nagegaan hoe men die problemen kan ondervangen. *Last but not least* is gebleken dat de hier geïntariseerde maatregelen qua effecten een grote spreiding laten zien voor huurders en eigenaar-bewoners. Het is daarom voor een totaalbeeld van belang om de analyse van de effecten niet te beperken tot de standaardgroepen uit de inkomensplaatjes, maar om op de woningmarkt toegesneden doelgroepen te identificeren en voor die groepen analyses te maken. Voorbeelden daarvan zijn starters en doorstromers op de woningmarkt.

In dit rapport staan de problemen op de woningmarkt centraal en de opties om die problemen aan te pakken. Sommige van die opties impliceren een sterke uitbreiding van de huurtoeslag. In het hoofdstuk over de beleidsvarianten is aangegeven dat wat goed kan zijn voor de woningmarkt, negatief kan uitpakken op de werking van de arbeidsmarkt door vergroting van de armoedeval en de wig. Het valt buiten de taak van deze werkgroep om hiervoor een oplossing te zoeken. Maar we willen deze negatieve effecten niet ongenoemd laten.

De minister voor WWI heeft op verzoek van van de Tweede Kamer op 17 december 2009 een aantal onderwerpen onder de aandacht van de werkgroep gebracht (TK 2009 D 65377). De onderwerpen Wet Bevordering Eigen Woningbezit en de splitsing van corporaties (woningen en vermogen apart) zijn geen onderwerp van discussie geweest, mede door de beperkte tijd die beschikbaar was. De onderwerpen huur- en woontoeslagen en inkomenshuren zijn herkenbaar onderdeel van een of meerdere gepresenteerde varianten.

De werkgroep beseft tot slot dat veranderingen in de opzet en werking van de woningmarkt ingrijpend zijn voor de samenleving en daarmee niet eenvoudig. Daarbij moet echter overwogen worden dat door de centrale invalshoek van de werkgroep om de verbeteringen daar te zoeken waar de ondoelmatigheden op de woningmarkt momenteel het grootst zijn, niet alleen een bijdrage kan worden geleverd aan het gezond maken van de overheidsfinanciën, maar op langere termijn ook aan een hoger welvaartsniveau in Nederland.

## Bijlage 1 Taakopdracht

### **Thema**

Deze heroverweging betreft het geheel aan (fiscale) subsidies, belastingen, regels en instituties rond wonen: (ver)bouwen, (ver)kopen, (ver)huren, verhuizen. In de woningmarkt gaat niet alleen rijksgeuld om, maar is ook sprake van een omvangrijk maatschappelijk vermogen dat wordt beheerd door de woningcorporaties. In totaal leggen woonregelingen in 2010 een beslag op de collectieve middelen van circa 13 mld. Daarnaast wordt de impliciete waarde van de ondersteuning van huurders via de regulering van aanvangshuren en het gematigde huurbeleid van woningcorporaties geschat op meer dan 10 mld.<sup>1</sup> Schattingen van het maatschappelijk vermogen van de woningcorporaties bedragen 90 tot 380 mld, afhankelijk of de woningen tegen bedrijfswaarde, in verhuurde staat of in het vrije verkeer worden gewaardeerd.<sup>2</sup>

### **Opdracht aan de werkgroep**

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verder gaan dan 20% en een langer tijdpad hebben (verder dan 2015).

Vanwege de verwevenheid van de segmenten van de woningmarkt is het gewenst dat varianten de koop- en huurmarkt in samenhang beschouwen en dat hierbij de sturing van de woningcorporaties wordt betrokken. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven en inkomsten, en uitvoerbaarheid.

De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

### **Afbakening**

De heroverweging betreft de regelingen (a) tot en met (f) zoals opgenomen in tabel 1. Daarnaast betreft de heroverweging de volgende vier regelingen, die ook effect hebben op het beslag op en de besteding van collectieve middelen: (g) de overdrachtsbelasting, (h) de regeling om de eigen woning in box 1 te plaatsen in plaats van in box 3 gelijk andere vermogentitels zoals spaargeld, aandelen en obligaties, (i) de regulering van de aanvangshuren en de huurprijsontwikkeling (uitvoeringswet huurprijzenwet woonruimte met daarbij behorende besluiten en regelingen), en (j) het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De werkgroep kan ook de relatie bezien met decentrale subsidies en belastingen gerelateerd met wonen, zoals de OZB. In aanvulling op aanpassingen in bovenstaande regelingen kunnen aanpassingen in het beschikbare instrumentarium van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid in beschouwing worden genomen.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Voorzitter: A.H.M. de Jong (Voorzitter College van Bestuur PCOU en Willibrord)  
Leden: WWI, VROM, SZW, EZ, AZ, FIN, BZK en externe deskundigen

**Tabel 1 De in de heroverweging minimaal te betrekken regelingen (in mln euro's)<sup>3</sup>**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
(a) Hypotheekrenteaf trek	11600	11400				
b) Eigenwoningforfait <sup>4</sup>	-2300	-2200				
(c) Vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	632	676				
(d) Huurtoeslag	2378	2440	2516	2519	2547	2564
(e) ISV	327	288	263	138	138	138
(f) BLS	167	126	0	0	0	0
<b>Totaal<sup>5</sup></b>	<b>12804</b>	<b>12730</b>				

<sup>1</sup> P. Besseling et al, 2008, Hoofdstuk 2 van: Agenda voor de woningmarkt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staa huishoudkunde 2008.

<sup>2</sup> G. Marlet, J. Poort en C. van Woerkens, 2009, Economisch Statistische Berichten, vol.94, pp.294-297, 15 mei 2009.

<sup>3</sup> Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010. Ramingen voor de fiscale regelingen voor 2011 en verder ontbreken.

<sup>4</sup> Inclusief aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet Hillen).

<sup>5</sup> Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

## Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter:	A.H.M. de Jong	Stichting PCOU en Willibrord Stichting te Utrecht
Leden:	drs. A.T. van Delden	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie
	mw. drs. R. Hoogerboord	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. E.J. van Kempen	Ministerie van Financiën
	dr. B. Leeftink	Ministerie van Economische Zaken
	drs. K. de Snoo	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	mw. drs. B. Steenbergen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	drs. E.P. Stigter	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	drs. P.M. Sweers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Externe deskundigen:	prof dr. J.B.S. Conijn	Universiteit van Amsterdam
	dr. G. Romijn	Centraal Planbureau
Secretariaat:	dr. M.F. Cornet	Ministerie van Financiën
	drs. F.A. van Dugteren	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie
	mw. mr. J.Ch. Leget	Ministerie van Financiën
	drs. V.M.E. Schaap	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie



## Bijlage 3 Geraadpleegde personen

ir. R. de Jong, lid dagelijks bestuur	Aedes
mr. drs. L.C. Brinkman, voorzitter	Bouwend Nederland
drs. T.H. van Hoek, directeur	Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)
	G32
drs. J.A. Hekman, wethouder	Stuurgroep Experimenten
Grondzaken, gemeente Amersfoort	Volkshuisvesting (SEV)
drs. L. de Boer, directeur	Vereniging Eigen Huis
	Vereniging Nederlandse Woonbond
mw. mr. M. Pernot, directeur	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)
R. van Genugten, woordvoerder	Vereniging van Nederlandse Gemeenten G27
drs. F.J.W. van Blokland, directeur	Vereniging van Nederlandse projectontwikkelaars (NEPROM)
	Ymere woningcorporatie
ir. R. F. Bleker, voorzitter commissie Ruimte en Wonen	
ir. W.J. Bodewes, voorzitter	
drs. R. Steenbeek, voorzitter raad van bestuur	





## Bijlage 4 Doorrekening van de beleidsvarianten

### **Over de doorrekening**

De varianten zijn partieel en integraal doorgerekend, waarbij verondersteld is dat het transitiepad op 1 januari 2012 start. De partiële doorrekening is een doorrekening voor de huur- en de koopsfeer apart, ten opzichte van het bestaande beleid als basispad, zonder gedragseffecten en zonder de effecten van een terugsluis via de inkomstenbelasting van eventuele meeropbrengsten. Hiervoor zijn modellen gebruikt van ABF Research (huurmodel), CFV (corporatiemodel) en het ministerie van Financiën (koopmodel). De integrale doorrekening is een doorrekening van de huur- en koopmarkt in hun onderlinge samenhang, ten opzichte van een houdbaar basispad, met gedragseffecten en met de effecten van een terugsluis via de inkomstenbelasting van eventuele meeropbrengsten. Hiervoor is een model van het Centraal Planbureau gebruikt.

De modellen van ABF, CFV en het ministerie van Financiën kunnen omschreven worden als gedetailleerde, partiële rekenschema's. Ze rekenen de effecten van de beleidsmaatregelen door in grote mate van detail, maar zonder rekening te houden met aanpassing van het gedrag. Omdat de meeste maatregelen geleidelijk worden ingevoerd over een periode van 10 jaar of meer, varen we voor de effecten in 2015 vooral op het kompas van die rekenmodellen. Voor de lange termijn lijkt het CPB-model een goed kompas om de effecten van de maatregelen te bepalen, want gedragsaanpassingen van kopers en huurders zullen na 10 jaar zeker zichtbaar worden.

Van elke variant is één specificatie doorgerekend. Vaak zijn ook andere specificaties mogelijk, die een andere maatvoering of een ander transitiepad reflecteren. Door specificaties aan te passen, kan men de uitkomsten bijsturen in de gewenste richting. De modellen maken het mogelijk, om inzicht te hebben hoe de verschillende effecten veranderen wanneer men maatvoering en transitiepad anders specificiert. De huurquote- en koopkrachteffecten zijn veelal in belangrijke mate bij te sturen. Bijvoorbeeld via de maatvoering in de kwaliteitskorting in de huurtoeslag (hoe scherper, des te meer spreiding in huurquote-effecten), via de vormgeving van de vrijstelling in box 3 (hoe meer de vrijstelling zich concentreert bij de goedkopere huizen, des te beperkter het koopkrachteffect voor lage inkomens), en via de vormgeving van de terugsluis in de inkomstenbelasting (via de heffingskorting te richten op de lagere inkomens, en via verlaging van het tarief van de hoogste schijf op de hoogste inkomens). De huizenprijzdaling is bij te sturen door het budgettaire beslag van de maatregelen in de koopsfeer aan te passen (bijvoorbeeld via de vrijstelling in box 3 of via het tarief van de bezitsbelasting), en door het tempo van de transitie aan te passen (zie bijvoorbeeld het verschil tussen variant D10 en D20 waar het transitiepad 10 respectievelijk 20 jaar is).

De volgende paragrafen rapporteren over de effecten van de varianten in meer detail met als leidraad de beoordelingscriteria benoemd in hoofdstuk 3. Bijlage 5 licht de technische specificatie van de doorgerekende varianten toe.

### **Uitkomsten van de doorrekening van variant A**

De paragraaf presenteert eerst een generiek, kwantitatief beeld van de uitkomsten van de doorrekening. Daarna volgt een kwalitatieve beoordeling op toetsingscriteria die niet modelmatig zijn doorgerekend. Omdat binnen het generieke beeld de

effecten voor subgroepen kunnen verschillen, volgt daarover tot slot een kwalitatieve beschouwing.

Samengevat ontstaat het volgende generieke beeld:

- de budgettaire opbrengst van de variant is circa € 3 mld in 2015 en € 6,5 mld in 2020 ten opzichte van het bestaande beleid;
- zonder terugsluis neemt de huurquote met 1%-punt (2015) en 3%-punt (2020) toe en daalt de koopkracht van de huidige eigenaar-bewoners met 1% (2015) en 2¾% (2020). Door terugsluis van de budgettaire meeropbrengst kunnen de koopkrachteffecten worden beperkt.
- het grootste koopkrachtverlies bij huurders zal liggen bij huurders in schaarstegebieden (woz-punten) en bij hogere inkomens in schaarstegebieden (hogere maximale huurverhoging);
- het grootste koopkrachtverlies onder de huidige eigenaar-bewoners zal liggen bij de hogere inkomens, bij mensen in dure huizen en mensen met een opgebouwd vermogen in een kapitaalverzekering eigen woning. Men kan het koopkrachtverlies beperken door opgebouwd vermogen in de kapitaalverzekering eigen woning (zie box) en eventueel ander box 3 vermogen aan te wenden voor aflossen;
- de doelmatigheidwinsten op de woningmarkt zijn in 2020 groter dan de gevraagde besparing van €2,5 mld. In welvaartstermen gaan huishoudens er dan ook na aftrek van deze besparing op vooruit. Na 2020 nemen de welvaartswinsten op de woningmarkt verder toe;
- de huizenprijzen dalen met ongeveer 9%.

**Tabel B4.1 Uitkomsten partiële doorrekening variant A (in mld euro's, prijzen 2010, t.o.v. MLT-basispad)**

	2015	2020
Besparing	2,9	6,5
Wv huurmaatregelen	1,4	2,8
Wv koopmaatregelen	1,6	4,1
Wv beëindiging ISV/BLS	0,2	0,4
Wv investeringsbudget wijken, krimp en herstructurering	-0,3	-0,8
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+1%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-1¾%	-3½%
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-1%	-2¾%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	0,5%	6%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	0,5%	3%

\* Verondersteld is dat de extra huuropbrengsten doorgeleid worden naar de schatkist.

**Tabel B4.2 Uitkomsten integrale doorrekening variant A (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2020	2042
Huizenprijs	-9%	-9%
Welvaartswinst via doelmatiger woningmarkt	4	9

De volgende tabel presenteert de effecten van de variant op andere criteria.

**Tabel Beoordeling variant A op overige criteria**

<b>Criterium</b>	<b>Beoordeling</b>
Inkomenssegregatie	Beperkt negatief. Doordat huren in gewilde regio's omhoog gaan, kan inkomenssegregatie toenemen.
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Onzeker. Enerzijds dalen deze door afbouw van subsidiëring van de koopmarkt. Anderzijds kunnen deze toenemen naarmate de regels omtrent besluitvormingsprocessen worden verbeterd en procedures voor bouw vereenvoudigd.
Doorstroom	Positief. Toename door omvorming bezitsbelasting en door aanpak van ondoelmatig scheefwonen. Eigenaar-bewoners met een (tijdelijke) restschuld stromen minder door.
Armoedeval en marginale druk	Negatief. Door de hogere maximale huurverhoging voor hogere inkomens neemt de armoedeval rond de inkomensgrens van 33.000 euro toe. Door de beperkingen in de koopsubsidie neemt de wig toe, met name bij de hogere inkomens (aftopping 42%).
Uitvoeringskosten bezitsbelasting	Negatief. De uitvoeringskosten van de bezitsbelasting zijn jaarlijks 110 mln euro hoger dan de uitvoeringskosten van de overdrachtsbelasting. Het belang van de woz-taxatie neemt toe waardoor de kosten van bezwaar en beroep kunnen toenemen.
Uitvoeringskosten forfaitair annuïtaire renteaftrek	Negatief. Afhankelijk van de vormgeving hogere fiscale uitvoeringskosten oplopend tot 30 miljoen euro per jaar. Bij de forfaitair annuïtaire maatregel is de aftrek afhankelijk van de (fiscale) woon- en huishoudsituatie in het verleden. Dit verleden moet door de Belastingdienst worden geregistreerd en leidt daarom tot structureel hoge uitvoeringskosten. Bij een wisselende en/of onderbroken wooncarrière (verhuizen, wisseling huur naar koop en vv, tijdelijk verblijf in het buitenland, etc) en/of bij wisselende huishoudsamenstelling (samenleven, inwonen, scheiden, etc) is deze maatregel moeilijk te handhaven en complex voor de burger. Ook in een eenvoudiger vormgegeven maatregel waarin de aftrek over de levensloop wordt gemaximeerd op 30 jaren en gestaffeld afloopt, spelen handhavingsproblemen bij wijziging van huishoudsituatie. Wel zullen in deze maatregel de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst veel lager zijn.
Uitvoeringskosten huurbeleid	Negatief. Verhuurders vragen inkomensgegevens op bij de huurder.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Ongewijzigd.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Afhankelijk van vormgeving. De complexiteit neemt toe bij een forfaitaire annuïtaire beperking aangezien de renteaftrek waarmee fiscaal wordt rekening gehouden niet gelijk hoeft te zijn aan de daadwerkelijk betaalde rente. Bij een verplicht annuïtaire beperking sluit de belastingheffing wel aan bij de daadwerkelijke betaalde

	rente.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar. Een hogere bezitsbelasting voor verhuurders van gereguleerde huurwoningen verdient goede motivering.

Voor de beoordeling van de beëindiging van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning is het van belang zicht te hebben op eventuele contractuele beperkingen die aan het aflossen op de hypotheekschuld vanuit het opgebouwde vermogen in de kapitaalverzekering bestaan. Dit speelt in alle varianten. Onderstaande box licht de mogelijke contractuele beperkingen toe.

#### **Box 5 Contractuele beperkingen om met kapitaalverzekering schuld af te lossen**

Het opheffen van de fiscale regels rond de kapitaalverzekering eigen woning (en banksparen en beleggingsrekeningen eigen woning) impliceert nog niet dat het daarin opgebouwde vermogen zonder beperkingen of kosten voor aflossing van de eigenwoningschuld aangewend kan worden. Veel kapitaalverzekeringen kennen namelijk ook contractueel beperkende voorwaarden, bijvoorbeeld een verplichte inleg en een bovengrens aan jaarlijkse extra aflossing op schuld. Ook kennen veel kapitaalverzekeringen een structuur waarbij de inleg in de eerste jaren dient ter dekking van de kosten van de kapitaalverzekering. De latere inleg zorgt voor het rendement. Afkoop van een kapitaalverzekering waarvoor wel kosten maar nog geen rendement gemaakt is, is ongunstig.

De voorwaarden om de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning (KEW) te benutten zijn als volgt:

- de verzekering moet afgesloten zijn bij een professionele verzekeraar en recht geven op een eenmalige uitkering bij leven of overlijden
- in de overeenkomst moet zijn bepaald dat de hoogste jaarpremie niet meer mag bedragen dan tien keer de laagste jaarpremie
- in de overeenkomst moet zijn bepaald dat de premie ten minste 15 jaren achtereenvolgens zal worden zijn betaald (behalve bij eerder overlijden)
- na 15 jaar premiebetaling geldt een vrijstelling tot een uitkering van 34.100 per persoon, na 20 jaar van 150.500
- de maximale looptijd is 30 jaren
- de uitkering moet worden gebruikt voor het aflossen van de eigenwoningschuld
- het rentebestanddeel in het meerdere is belast in box 1.

#### **Wat zijn kwalitatief de effecten van de variant?**

##### *Huurders*

Voor zittende en nieuwe huurders binnen de inkomensdoelgroep blijft sprake van een gematigd huurbeleid. Zittende huurders met een huishoudinkomen dat buiten de doelgroep is komen te liggen, gaan versneld de maximaal redelijk huur betalen. Soms zal een scheefwoner de sociale huursector daardoor verlaten, en daarmee een woning vrijmaken voor iemand binnen de doelgroep. In wijken met een eenzijdig samengestelde woningvoorraad kan de inkomenssegregatie hierdoor toenemen. Soms zal een scheefwoner de huurwoning willen kopen en daarmee bijdragen aan een menging van huur en koop in de wijk. In andere gevallen gaat de scheefwoner meer betalen. De armoedeval wordt groter voor huurders die net onder de inkomensgrens van € 33 duizend zitten.

De schaarstepunten maken meer differentiatie mogelijk in huren tussen meer en minder gewilde woonregio's. Wie graag in een gewilde regio wil en kan wonen, maakt daarop meer kans; wie dat niet zo belangrijk vindt, betaalt minder huur. Bestaande huurders in de meest gewilde regio's zullen minder snel doorstromen, omdat de schaarstepunten het verschil vergroten tussen de huur van de huidige woning en de aanvangshuur van een nieuwe woning.

De aanscherping van de kwaliteitskorting stimuleert nieuwkomers op de huurmarkt met een laag inkomen om een woning te zoeken die niet te duur is ten opzichte van het inkomen. Voor bestaande huurtoeslagontvangers blijft het aantrekkelijk om een woning te huren die eigenlijk te duur is ten opzichte van het inkomen, omdat een groot deel van de extra huur door de huurtoeslag vergoed wordt.

#### *Eigenaar-bewoners*

De beperking van de hypotheekrenteaftrek tot een annuïtair schema en de afschaffing van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning, stimuleert zittende eigenaar-bewoners tot het aflossen van de eigenwoningschuld. Rente- en vermogensrisico's nemen af met de tijd. Voor het aangaan van complexe en dure hypotheekconstructies is geen reden meer. Door het annuïtaire karakter zijn de inkomenseffecten de eerste jaren beperkt, waardoor men zijn consumptiepatroon tijdig kan aanpassen. Het annuïtaire schema bereidt, bezien ten opzichte van de nu voorkomende aflossingsvrije hypotheek, mensen geleidelijk voor op het verlies aan hypotheekrenteaftrek na afloop van de 30-jaarstermijn. Wie spaart of spaargeld heeft, zou de negatieve inkomenseffecten kunnen beperken door zo veel mogelijk af te lossen op de eigenwoningschuld. In het geval van de kapitaalverzekering eigen woning kunnen daarvoor echter contractuele restricties gelden. De beperking van de renteaftrek tot maximaal 42% en de aftopping bij een schuld van € 0,5 miljoen heeft tot gevolg dat de hypotheekrenteaftrek extra wordt verlaagd voor mensen met hoge inkomens en dure huizen.

De annuïtaire beperking van de hypotheekrenteaftrek en de afschaffing van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning leiden tot een daling van de huizenprijzen met circa 10%. De daling is groter bij huizen in de hoogste prijsklasse wegens de aanvullende beperking voor mensen met hoge inkomens en dure huizen. Mensen die voor de top van de huizenhousse een huis gekocht hebben, zullen hun overwaarde zien verminderen. Mensen die op de top gekocht hebben met een tophypotheek, zullen tijdelijk een restschuld hebben, die bij de prijsdaling van ruwweg 10% door inflatie op middellange termijn naar verwachting grotendeels zal verdwijnen. Voor mensen met een dure woning, duurt het langer, omdat de prijsdaling bij dure huizen in deze variant groter is dan de gemiddeld vanwege de aftopping van de hypotheekrenteaftrek op 500.000 euro.

Voor starters en doorstromers blijft de betaalbaarheid van een eigen woning ongeveer gelijk, omdat gesteld kan worden dat de huizenprijsdaling de beperking van de hypotheekrenteaftrek min of meer compenseert.

De omvorming van de overdrachtsbelasting heeft een positief effect vooral voor starters en doorstromers en neemt een financiële belemmering weg om door te stromen naar een geschiktere woning of een geschiktere baan.

## Uitkomsten van de doorrekening van variant B

Samengevat ontstaat het volgende generieke beeld:

- de budgettaire opbrengst van de variant is circa € 3 miljard in 2015 en circa € 7 miljard in 2020 ten opzichte van het bestaande beleid;
- zonder terugsluis neemt de huurquote met 2%-punt toe (2015) en 3%-punt (2020) en daalt de koopkracht van de huidige eigenaar-bewoners met ¾% (2015) en 2% (2020);
- het grootste koopkrachtverlies bij huurders zal liggen bij lage inkomens die groot wonen in schaarstegebieden (woz-huur en kwaliteitskorting) en bij hogere inkomens in schaarstegebieden (woz-huur, geen huurtoeslag);
- het koopkrachtverlies onder de huidige eigenaar-bewoners hangt samen met de verminderde hypotheekrenteaf trek dat zich met name in latere jaren zal manifesteren. Daarnaast is er koopkrachtverlies bij mensen met een opgebouwd vermogen in een kapitaalverzekering eigen woning. Men kan het koopkrachtverlies beperken door waar mogelijk vermogen aan te wenden voor aflossen;
- de doelmatigheidwinsten op de woningmarkt zijn in 2020 groter dan de gevraagde besparing van €2,5 mld. In welvaartstermen gaan huishoudens er dan ook na aftrek van deze besparing op vooruit. Na 2020 nemen de welvaartswinsten op de woningmarkt verder toe;
- de huizenprijzen dalen met ongeveer 8%.

**Tabel B4.3 Uitkomsten partiële doorrekening variant B (in mld euro's, prijzen 2010, t.o.v. MLT-basispad)**

	2015	2020
Besparing	3,0	7,0
Wv huurmaatregelen	1,7	3,4
Wv koopmaatregelen	1,1	3,2
Wv beëindiging ISV/BLS	0,2	0,4
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+2%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-2¼%	-4¾%
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-¾%	-2%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	7%	17%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	0,2%	1%

*NB: besparing via huurmaatregelen is onder de veronderstelling dat de bezitsbelasting de extra huuropbrengsten op gereguleerde huurwoningen doorgeleidt naar de schatkist.*

**Tabel B4.4 Uitkomsten integrale doorrekening variant B (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2020	2042
Huizenprijs	-8%	-8%
Welvaartswinst huishoudens via doelmatiger woningmarkt	3	9

De volgende tabel presenteert de effecten van de variant op andere criteria.

**Tabel B4.5 Beoordeling variant B op overige criteria**

<b>Criterium</b>	<b>Beoordeling</b>
Inkomenssegregatie	Negatief. Doordat de huren van de meest gewilde woningen hoog zullen zijn voor lage inkomens, ook na verhoging van de huurtoeslag, neemt inkomenssegregatie in wijken toe. Opname van een regionale normhuur in de huurtoeslag gaat dit effect tegen, maar vermindert de doelmatigheid van de allocatie van huurwoningen.
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Onzeker. Enerzijds dalen deze door afbouw van subsidiëring van de koopmarkt. Anderzijds kunnen deze toenemen naarmate de regels omtrent besluitvormingsprocessen worden verbeterd en procedures voor bouw vereenvoudigd. Beëindiging van de bijdrage van de centrale overheid aan bepaalde bouwprojecten (ISV/BLS).
Doorstroom	Positief. Toename door omvorming bezitsbelasting en door aanpak van ondoelmatig scheefwonen. Beperking waar de maximale huurverhoging kleiner is dan de verhoging van de maximale huur richting 4,5% van de woz-waarde. Eigenaar-bewoners met een (tijdelijke) restschuld stromen minder door.
Armoedeval en wig	Negatief. De armoedeval in de huurtoeslag neemt toe door de verhoging en verlenging van de huurtoeslag. Door de beperkingen in de koopsubsidie neemt de wig toe.
Uitvoeringskosten bezitsbelasting	Negatief. De uitvoeringskosten van de bezitsbelasting zijn jaarlijks 110 mln euro hoger dan de uitvoeringskosten van de overdrachtsbelasting. Het belang van de woz-taxatie neemt toe waardoor de kosten van bezwaar en beroep kunnen toenemen.
Uitvoeringskosten forfaitaire annuïtaire renteaftrek	Negatief. Afhankelijk van de vormgeving hogere fiscale uitvoeringskosten oplopend tot 30 miljoen euro per jaar. Bij de forfaitaire annuïtaire maatregel is de aftrek afhankelijk van de (fiscale) woon- en huishoudsituatie in het verleden. Dit verleden moet door de Belastingdienst worden geregistreerd en leidt daarom tot structureel hoge uitvoeringskosten. Bij een wisselende en/of onderbroken wooncarrière (verhuizen, wisseling huur naar koop en vv, tijdelijk verblijf in het buitenland, etc) en/of bij wisselende huishoudsamenstelling (samenleven, inwonen, scheiden, etc) is deze maatregel moeilijk te handhaven en complex voor de burger. Ook in een eenvoudiger vormgegeven maatregel waarin de aftrek over de levensloop wordt gemaximeerd op 30 jaren en gestaffeld afloopt, spelen handhavingsproblemen bij wijziging van huishoudsituatie. Wel zullen in deze maatregel de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst veel lager zijn.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Ongewijzigd.
Begrijpelijkheid	Afhankelijk van vormgeving. De complexiteit neemt toe

koopbeleid	bij een forfaitaire annuïtaire beperking aangezien de renteaftrek waarmee fiscaal wordt rekening gehouden niet gelijk hoeft te zijn aan de daadwerkelijk betaalde rente. Bij een verplicht annuïtaire beperking sluit de belastingheffing wel aan bij de daadwerkelijke betaalde rente.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar. Een hogere bezitsbelasting voor verhuurders van gereguleerde huurwoningen verdient goede motivering.

### **Wat zijn kwalitatief de effecten van de variant?**

#### *Huurders*

Door huurregulering op basis van woz-waarde reflecteert de huur de gewildheid van de woning. De huur van populaire woningen op gewilde locaties zal omhoog gaan. Minder populaire woningen (maar niet perse minder goede woningen) zijn tegen een relatief lage huur beschikbaar. Een woning wordt veeleer bewoond door wie er het meest voor over heeft, in plaats van door degene die het langst op de wachtlijst staat of stond. Doorstroom van schaarstegebieden naar ontspannen huurmarkten wordt bevorderd. Dat alles verbetert de match tussen huurwoningen en huurders.

De huurtoeslag neemt in belangrijke mate de rol van inkomensondersteuning voor de lage en middeninkomens over van de woningcorporaties. 'Scheefwoners' worden niet gecompenseerd, waardoor het huurbeleid beter gericht wordt op de inkomens waarvoor betaalbaarheid onderwerp van zorg is, en de doorstroom naar een woning in de vrije sector of een koopwoning bevorderd wordt. De aanscherping van de kwaliteitskorting stimuleert huurders om een woning te zoeken die niet te duur is ten opzichte van het inkomen; huurtoeslagontvangers die toch duurder huren dan de huur voor een basiswoning, betalen hiervoor een hogere eigen bijdrage dan nu. Mensen met een laag inkomen die toch in een dure regio willen wonen, zullen op zoek gaan naar de aldaar minder gewilde wijken, waardoor inkomenssegregatie kan toenemen. Mensen met een hoger inkomen die in schaarstegebieden willen blijven wonen, gaan hogere huren betalen; op de meest gewilde locatie kan de huurstijging na het ingroei-traject substantieel zijn.

#### *Eigenaar-bewoners*

Voor de gevolgen voor de eigenaar-bewoners wordt verwezen naar variant A. De specifieke effecten voor mensen met hoge inkomens en dure huizen zijn in variant B niet aan de orde, omdat de aftopping van het aftrekpercentage en de eigenwoningschuld geen onderdeel van deze variant zijn.

### **Uitkomsten van de doorrekening van variant C**

Samengevat ontstaat het volgende generieke beeld:

- de budgettaire opbrengst van de variant is circa € 5 miljard in 2015 en circa € 11 miljard in 2020 ten opzichte van het bestaande beleid;
- zonder terugsluis neemt de huurquote met 2%-punt (2015) en 3%-punt (2020) toe en daalt de koopkracht van de huidige eigenaar-bewoners met 2½% (2015) en 6% (2020);
- het grootste koopkrachtverlies bij huurders zal liggen bij huurders in schaarstegebieden (woz-punten) en bij hogere inkomens in schaarstegebieden (hogere maximale huurverhoging).



- het grootste koopkrachtverlies onder de huidige eigenaar-bewoners zal liggen bij de hogere inkomens, bij mensen met overwaarde en een opgebouwd vermogen in een kapitaalverzekering eigen woning. Men kan het koopkrachtverlies beperken vermogen aan te wenden voor aflossen;
- de doelmatigheidwinsten op de woningmarkt zijn in 2020 groter dan de gevraagde besparing van €2,5 mld. In welvaartstermen gaan huishoudens er dan ook na aftrek van deze besparing op vooruit;
- de huizenprijzen dalen met ongeveer 12%.

**Tabel B4.6 Uitkomsten partiële doorrekening variant C (in mld euro's, prijzen 2010, t.o.v. MLT-basispad)**

	2015	2020
Besparing	5,0	11,2
Wv huurmaatregelen	1,4	2,9
Wv koopmaatregelen	3,7	8,7
Wv beëindiging ISV/BLS	0,2	0,4
Wv investeringsbudget wijken, krimp en herstructurering	-0,3	-0,8
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+2%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-2%	-4%
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-2½%	-6%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	0,5%	6%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	2%	14%

*\*Besparing via huurmaatregelen is onder de veronderstelling dat de bezitsbelasting de extra huuropbrengsten op gereguleerde huurwoningen doorgeleidt naar de schatkist.*

**Tabel B4.7 Uitkomsten integrale doorrekening variant C (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2020	2042
Huizenprijs	-12%	-10%
Welvaartswinst huishoudens via doelmatiger woningmarkt	8	10

De volgende tabel presenteert de effecten van de variant op andere criteria.

**Tabel B4.8 Beoordeling variant C op overige criteria**

Criterion	Beoordeling
Inkomenssegregatie	Neutraal. Doordat huren in gewilde regio's omhoog gaan, kan inkomenssegregatie daar toenemen.
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Onzeker. Enerzijds dalen deze door afbouw van subsidiëring van de koopmarkt. Anderzijds kunnen deze toenemen naarmate de regels omtrent besluitvormingsprocessen worden verbeterd en procedures voor bouw vereenvoudigd.
Doorstroom	Positief. Toename door omvorming bezitsbelasting en door aanpak van ondoelmatig scheefwonen. Eigenaar-bewoners met een (tijdelijke) restschuld stromen minder door.
Armoedeval en wig	Negatief. Door de hogere maximale huurverhoging voor hogere inkomens neemt de armoedeval rond de

	inkomensgrens van 33.000 euro toe. Door de beperkingen in de koopsubsidie neemt de wig toe.
Uitvoeringskosten bezitsbelasting	Negatief. De uitvoeringskosten van de bezitsbelasting zijn jaarlijks 110 mln euro hoger dan de uitvoeringskosten van de overdrachtsbelasting. Het belang van de woz-taxatie neemt toe waardoor de kosten van bezwaar en beroep kunnen toenemen.
Uitvoeringskosten eigen woning in box 3	Verwaarloosbaar.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Ongewijzigd.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Geen grote effecten.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar. Een hogere bezitsbelasting voor verhuurders van gereguleerde huurwoningen verdient goede motivering.

### **Wat zijn kwalitatief de effecten van de variant?**

De gelijke fiscale behandeling van de eigenwoningschuld aan andere vormen van schuld en bezit, samen met de afschaffing van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning, beëindigt de stimulans tot het langdurig hoog houden van de eigenwoningschuld. Eigenaar-bewoners lossen eerder af, waardoor rente- en vermogensrisico's afnemen. Voor het aangaan van complexe en dure hypotheekconstructies is geen reden meer.

Een drempelvrijstelling (bijvoorbeeld voor de eerste € 150.000 woz-waarde) zorgt ervoor dat de inkomenseffecten bij mensen met lagere inkomens en niet al te dure woningen beperkt zijn. Grotere inkomenseffecten ondervinden mensen die nu hypotheekrente aftrekken tegen het toptarief van 52%. Het forfaitaire rentepercentage van 4% in box 3 is minder gunstig voor mensen met een hoge hypotheekrente. Wie spaart of spaargeld heeft, zou de inkomenseffecten kunnen beperken door zo veel mogelijk af te lossen op de eigenwoningschuld. Contractuele beperkingen bij de kapitaalverzekering eigen woning en de hypotheeklening kunnen hieraan restricties opleggen (zie box).

De verschuiving naar box 3 en de afschaffing van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning leiden tot een daling van de huizenprijzen met 10-12%. Deze daling is beperkt door de vrijstellingen in box 3, waarbij een drempelvrijstelling vooral de prijsdaling in het goedkopere segment beperkt. De kwalitatieve effecten hiervan zijn overigens vergelijkbaar met die in variant A.

Voor starters en doorstromers blijft de betaalbaarheid van een eigen woning ongeveer gelijk, omdat gesteld kan worden dat de huizenprijsdaling de beperking van de hypotheekrenteaftrek min of meer compenseert.

#### *Huurders*

Wat betreft de effecten voor de huurders wordt verwezen naar variant A.

### **Uitkomsten van de doorrekening van variant D**

Variante D is doorgerekend met een transitiepad voor de koopmaatregelen van 20 jaar (variant D20) en van 10 jaar (variant D10).

Samengevat ontstaat het volgende generieke beeld:

- de budgettaire opbrengst van de variant is circa € 3,8 (D20) respectievelijk € 5,6 (D10) miljard in 2015 en circa € 8 (D20) respectievelijk € 13 (D10) miljard in 2020 ten opzichte van het bestaande beleid;
- zonder terugsluis neemt de huurquote met 2%-punt toe (2015) en 3%-punt (2020) en daalt de koopkracht van de huidige eigenaar-bewoners met 1¼% (D20, 2015) en 2½% (D10, 2015) respectievelijk 3% (D20, 2020) en 6% (D10, 2020);
- het grootste koopkrachtverlies bij huurders zal liggen bij lage inkomens die groot wonen in schaarstegebieden (woz-huur en kwaliteitskorting) en bij hogere inkomens in schaarstegebieden (woz-huur, geen huurtoeslag);
- het grootste koopkrachtverlies onder de huidige eigenaar-bewoners zal liggen bij de hogere inkomens, bij mensen met overwaarde en een opgebouwd vermogen in een kapitaalverzekering eigen woning. Men kan het koopkrachtverlies beperken door vermogen aan te wenden voor aflossingen;
- de doelmatigheidwinsten op de woningmarkt zijn zowel in D10 als D20 in 2020 groter dan de gevraagde besparing van €2,5 mld. In welvaartstermen gaan huishoudens er dan ook na aftrek van deze besparing op vooruit;
- de huizenprijzen dalen met ongeveer 10% (D20) respectievelijk 12% (D10).

**Tabel B4.9 Uitkomsten partiële doorrekening variant D20 (in mld euro's, prijzen 2010, t.o.v. MLT-basispad)**

	2015	2020
Besparing	3,8	8,2
Wv huurmaatregelen	1,7	3,4
Wv koopmaatregelen	1,9	4,4
Wv beëindiging ISV/BLS	0,2	0,4
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+2%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-2¼%	-4¾%
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-1¼%	-3%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	7%	17%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%		2%

*\*Besparing via huurmaatregelen is onder de veronderstelling dat de bezitsbelasting de extra huuropbrengsten op gereguleerde huurwoningen doorgeleid naar de schatkist.*

**Tabel B4.10 Uitkomsten integrale doorrekening variant D20 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2020	2042
Huizenprijs	-10%	-10%
Welvaartswinst huishoudens via doelmatiger woningmarkt	4	10

**Tabel B4.11 Uitkomsten partiële doorrekening variant D10 (in mld euro's, prijzen 2010, t.o.v. MLT-basispad)**

	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Besparing	5,6	12,5
Wv huurmaatregelen	1,7	3,4
Wv koopmaatregelen	3,7	8,7
Wv beëindiging ISV/BLS	0,2	0,4
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+2%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-2¼%	-4¾%
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-2½%	-6%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	7%	17%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	2%	14%

*\* Besparing via huurmaatregelen is onder de veronderstelling dat de bezitsbelasting de extra huuropbrengsten op gereguleerde huurwoningen doorgeleidt naar de schatkist.*

**Tabel B4.12 Uitkomsten integrale doorrekening variant D10 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	<b>2020</b>	<b>2042</b>
Huizenprijs	-12%	-10%
Welvaartswinst huishoudens via doelmatiger woningmarkt	8	10

De volgende tabel presenteert de effecten van de variant op andere criteria.

**Tabel B4.13 Beoordeling variant D op overige criteria**

<b>Criterium</b>	<b>Beoordeling</b>
Inkomenssegregatie	Negatief. Doordat de huren van de meest gewilde woningen hoog zullen zijn voor lage inkomens, ook na verhoging van de huurtoeslag, neemt inkomenssegregatie in wijken toe. Opname van een regionale normhuur in de huurtoeslag gaat dit effect tegen, maar vermindert de doelmatigheid van de allocatie van huurwoningen.
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Onzeker. Enerzijds dalen deze door afbouw van subsidiëring van de koopmarkt. Anderzijds kunnen deze toenemen naarmate de regels omtrent besluitvormingsprocessen worden verbeterd en procedures voor bouw vereenvoudigd. Beëindiging van de bijdrage van de centrale overheid aan bepaalde bouwprojecten (ISV/BLS).
Doorstroom	Positief. Toename door omvorming bezitsbelasting en door aanpak van ondoelmatig Scheefwonen. Beperking waar de maximale huurverhoging kleiner is dan de verhoging van de maximale huur richting 4,5% van de woz-waarde. Eigenaar-bewoners met een (tijdelijke) restschuld stromen minder door.
Armoedeval en wig	Negatief. De armoedeval in de huurtoeslag neemt toe door de verhoging en verlenging van de huurtoeslag. Door de beperkingen in de koopsubsidie neemt de wig toe.
Uitvoeringskosten bezitsbelasting	Negatief. De uitvoeringskosten van de bezitsbelasting zijn jaarlijks 110 mln euro hoger dan de uitvoeringskosten van de overdrachtsbelasting. Het belang van de woz-taxatie neemt toe waardoor de kosten van bezwaar en beroep kunnen toenemen.
Uitvoeringskosten eigen woning in box 3	Verwaarloosbaar.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Ongewijzigd.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Geen grote effecten.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar. Een hogere bezitsbelasting voor verhuurders van gereguleerde huurwoningen verdient goede motivering.

**Wat zijn kwalitatief de effecten van de variant?**

Omdat variant D voor de huur variant B volgt en voor de koop variant C, verwijzen we naar deze varianten voor de bespreking van de kwalitatieve effecten.

## Uitkomsten van de doorrekening van variant E

Samengevat ontstaat het volgende generieke beeld:

- de budgettaire opbrengst van de variant is circa € 3,7 miljard in 2015 en circa; € 8 miljard in 2020 ten opzichte van het bestaande beleid;
- zonder terugsluis neemt de huurquote met 2%-punt toe (2015) en 3%-punt toe (2020) en daalt de koopkracht van de huidige eigenaar-bewoners met 1¼% (2015) en 2¾% (2020);
- het grootste koopkrachtverlies bij huurders zal liggen bij lage inkomens die groot wonen in schaarstegebieden (woz-huur en kwaliteitskorting) en bij hogere inkomens in schaarstegebieden (woz-huur, geen huurtoeslag);
- het grootste koopkrachtverlies onder de huidige eigenaar-bewoners zal liggen mensen met een opgebouwd vermogen in een kapitaalverzekering eigen woning. Men kan het koopkrachtverlies beperken door vermogen aan te wenden voor aflossen;
- de doelmatigheidwinsten op de woningmarkt zijn in 2020 groter dan de gevraagde besparing van €2,5 mld. In welvaartstermen gaan huishoudens er dan ook na aftrek van de ombuiging op vooruit. Na 2020 nemen de welvaartswinsten op de woningmarkt verder toe, omdat het transitiepad van de koopmaatregelen doorloopt tot 2042;
- de huizenprijzen dalen met ongeveer 13%.

**Tabel B4.14 Uitkomsten partiële doorrekening variant E (in mld euro's, prijzen 2010, t.o.v. MLT-basispad)**

	2015	2020
Besparing	3,7	8,0
Wv huurmaatregelen	1,7	3,4
Wv koopmaatregelen	1,8	4,2
Wv beëindiging ISV/BLS	0,2	0,4
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+2%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-2¼%	-4¾%
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-1¼%	-2¾%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	7%	17%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	0,2%	2%

*Voetnoot: besparing via huurmaatregelen is onder de veronderstelling dat de bezitsbelasting de extra huuropbrengsten op gereguleerde huurwoningen doorgeleid naar de schatkist.*

**Tabel B4.15 Uitkomsten integrale doorrekening variant E (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2020	2042
Huizenprijs	-13%	-14%
Welvaartswinst huishoudens via doelmatiger woningmarkt	4	14

De volgende tabel presenteert de effecten van de variant op andere criteria.

**Tabel B4.16 Beoordeling variant E op overige criteria**

<b>Criterium</b>	<b>Beoordeling</b>
Inkomenssegregatie	Negatief. Doordat de huren van de meest gewilde woningen hoog zullen zijn voor lage inkomens, ook na verhoging van de huurtoeslag, neemt inkomenssegregatie toe. Opname van een regionale normhuur in de huurtoeslag gaat dit effect tegen, maar vermindert de doelmatigheid van de allocatie van huurwoningen.
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Onzeker. Enerzijds dalen deze door afbouw van subsidiëring van de koopmarkt. Anderzijds kunnen deze toenemen naarmate de regels omtrent besluitvormingsprocessen worden verbeterd en procedures voor bouw vereenvoudigd. Beëindiging van de bijdrage van de centrale overheid aan bepaalde bouwprojecten (ISV/BLS).
Doorstroom	Positief. Toename door omvorming bezitsbelasting en door aanpak van ondoelmatig scheefwonen. Beperking waar de maximale huurverhoging kleiner is dan de verhoging van de maximale huur richting 4,5% van de woz-waarde. Eigenaar-bewoners met een (tijdelijke) restschuld stromen minder door.
Armoedeval en wig	Negatief. De armoedeval in de huurtoeslag neemt toe door de verhoging en verlenging van de huurtoeslag. Door de beperkingen in de koopsubsidie neemt de wig toe.
Uitvoeringskosten bezitsbelasting	Negatief. De uitvoeringskosten van de bezitsbelasting zijn jaarlijks 110 mln euro hoger dan de uitvoeringskosten van de overdrachtsbelasting. Het belang van de woz-taxatie neemt toe waardoor de kosten van bezwaar en beroep kunnen toenemen.
Uitvoeringskosten behandeling eigen woning	Verwaarloosbaar.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Ongewijzigd.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Positief. Defiscalisering beëindigt de complexiteit van de huidige fiscale behandeling, zoals de bijleenregeling, de 30-jaarsregeling, en het belang van het marginale tarief. Aan de andere kant is moeilijk te begrijpen waarom leningen voor de eigen woning en met de eigen woning als onderpand fiscaal ongunstiger worden behandeld dan consumptieve leningen.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar. Een hogere bezitsbelasting voor verhuurders van gereguleerde huurwoningen verdient goede motivering.

**Wat zijn kwalitatief de effecten van de variant?**

De effecten van variant E lijken sterk op die van D. De verschillen ontstaan door de keuze voor defiscaliseren in plaats van verhuizen naar box 3. Defiscaliseren heeft voor alle eigenaar-bewoners verhoudingsgewijs dezelfde effecten, terwijl in variant D de koopsubsidie voor mensen met hoge inkomens en dure huizen relatief sterker beperkt wordt. Voor de uitvoering en begrijpelijkheid van defiscaliseren is van belang te onderkennen dat in deze variant de eigenwoningschuld fiscaal ongunstiger behandeld wordt dan consumptieve schuld. Consumptieve schulden zijn immers aftrekbaar in box 3.



## Bijlage 5 Technische specificatie van de varianten

### **Variant A**

- 25 extra woz-punten voor huurwoningen in het kwart van de zogenaamde Corop-gebieden met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak (huur- en koopwoningen). Nul extra woz-punten voor huurwoningen in de overige driekwart van de regio's. De huurliberalisatiegrens gaat per regio met de woz-punten omhoog, zodat de mogelijkheden tot huurliberalisatie onveranderd blijven. Als alternatief (niet doorgerekend) kan het aantal van 25 extra woz-punten hoger of lager gesteld worden, en kan een glijdende schaal van 0 naar 25 punten ingevoerd worden.
- Maximale jaarlijkse huurverhoging en de stijging van de maximaal redelijke huur gelijk aan de structurele contractloonstijging c.q. de welvaartsstijging van naar verwachting 1%-punt plus de inflatie. Als alternatief (niet doorgerekend) kan de stijging ook op 2%-punt boven inflatie gesteld worden.
- Echter, voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 33.000 euro is de huurstijging maximaal 6%-punt plus de inflatie, of 25 euro per maand als dat meer is. Als alternatief (niet doorgerekend) kan de inkomensgrens lager worden gesteld, bijvoorbeeld op 27.000 euro, waarna op het interval van 27.000 tot 33.000 euro een maximale huurstijging van bijvoorbeeld 3%-punt plus inflatie kan gelden.
- Omdat de variant de kwaliteitskorting alleen voor nieuwe huurtoeslagontvangers aanscherpt, zal deze maatregel de eerstkomende jaren materieel nauwelijks impact zal hebben. Dit element is daarom niet opgenomen in de doorrekening.
- Geleidelijke omvorming in 10 jaar van de ISV/BLS-regelingen in een investeringsbudget van 0,8 mld structureel.
- Geleidelijke afbouw in 10 jaar van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen. Opgebouwd kapitaal valt geleidelijk in box 3.
- De hypotheekrenteaftrek blijft, maar alleen de rente over de eigenwoningschuld die valt binnen het 30-jaars annuïtaire aflosschema bij een forfaitaire rente van 4%, is aftrekbaar in box 1. Het deel van de schuld dat niet binnen dit schema valt, valt in box 3. De 30-jaarsregeling blijft ook voor bestaande gevallen gelden. Voor alternatieve vormgeving van een annuïtaire hypotheekrenteaftrek, zie module 9.
- Aftopping van de eigenwoningschuld voor aftrek in box 1 per 2012 op 750.000 euro, in 10 jaar geleidelijk dalend naar 500.000 euro (het meerdere valt in box 3). Deze grens van 500.000 euro wordt geïndexeerd met de huizenprijsinflatie. Voor de doorrekening is deze vastgesteld op de inflatie (2%) plus de reële contractloonstijging (1%).
- Geleidelijke beperking in 10 jaar van het maximale aftrekpercentage in box 1 voor het saldo van hypotheekrente en eigenwoningforfait van 52% naar 42%.
- Geleidelijk omvorming in 10 jaar van de overdrachtsbelasting in een bezitsbelasting. Het eigenwoningforfait wordt in 10 jaar geleidelijk geïntegreerd in de bezitsbelasting. De bezitsbelasting bedraagt budgetneutraal na 10 jaar voor eigenaar-bewoners 0,45% van de woz-waarde. Het tarief voor eigenaar-verhuurders wordt zodanig vastgesteld, dat op macroniveau in elk jaar alle extra huurpenningen doorgeleid worden naar de schatkist.
- De overgang van de huidige situatie naar de eindsituatie verloopt vanzelf geleidelijk voor de verandering in de maximale huur in combinatie met de maximale huurverhoging, en voor de annuïtaire begrenzing van de

eigenwoningschuld. De overige maatregelen zijn doorgerekend met een invoeringstraject van 10 gelijke jaarlijkse stapjes.

- Budgettaire opbrengsten boven de 2,5 mld worden teruggesluisd via box 1 van de inkomstenbelasting.

### **Variant B**

- De maximale huur voor gereguleerde huurwoningen is 4,5% van de woz-waarde van de woning. Rekentechnisch is de maximumhuur voor 2012 bepaald op 4,5% van de woz-waarde, waarna voor de daaropvolgende jaren verondersteld is dat deze maximumhuur gemeten in euro's jaarlijks stijgt met de huizenprijsinflatie; deze is voor de doorrekening gesteld op de inflatie (2%) plus de reële contractloonstijging (1%).
- De ingroei in het nieuwe systeem verloopt via een maximale jaarlijkse huurverhoging van 6%-punt boven inflatie, met een minimum van 25 euro per maand; de maximale huur gaat in 10 jaar geleidelijk van het huidige maximum naar het nieuwe maximum.
- Geleidelijke verlenging en verhoging van de huurtoeslagtabel, zodanig dat het huurtoeslagbudget in 2015 is toegenomen met het bedrag aan extra huurpenningen minus € 1 mld en in 2020 met het bedrag aan extra huurpenningen minus € 2 mld.
- Geleidelijk aanscherping in 10 jaar van de kwaliteitskorting tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens van 25% naar 50%. Het aantal huishoudtypen waarvoor de kwaliteitskorting boven de aftopgrens geen 100% maar 50% is, wordt verder beperkt.
- Geleidelijke afbouw in 10 jaar van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen. Opgebouwd kapitaal valt geleidelijk in box 3.
- De hypotheekrenteaf trek blijft, maar alleen de rente over de eigenwoningschuld die valt binnen het 30-jaars annuïtaire aflosschema bij een forfaitaire rente van 4%, is aftrekbaar in box 1. Het deel van de schuld dat niet binnen dit schema valt, valt in box 3. De 30-jaarsregeling blijft ook voor bestaande gevallen gelden. Voor alternatieve vormgeving van een annuïtaire hypotheekrenteaf trek, zie module 9.
- Geleidelijk omvorming in 10 jaar van de overdrachtsbelasting in een bezitsbelasting. Het eigenwoningforfait wordt in 10 jaar geleidelijk geïntegreerd in de bezitsbelasting. De bezitsbelasting bedraagt budgetneutraal na 10 jaar voor eigenaar-bewoners 0,45% van de woz-waarde. Het tarief voor eigenaar-verhuurders wordt zodanig vastgesteld, dat op macroniveau in elk jaar alle extra huurpenningen doorgeleid worden naar de schatkist.
- De overgang van de huidige situatie naar de eindsituatie verloopt vanzelf geleidelijk voor de verandering in de maximale huur in combinatie met de maximale huurverhoging, en voor de annuïtaire begrenzing van de eigenwoningschuld. De overige maatregelen zijn doorgerekend met een invoeringstraject van 10 gelijke jaarlijkse stapjes.
- Budgettaire opbrengsten boven de 2,5 mld worden teruggesluisd via box 1 van de inkomstenbelasting.

### **Variant C**

- 25 extra woz-punten voor huurwoningen in het kwart van de zogenaamde Corop-gebieden met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak (huur- en koopwoningen). Nul extra woz-punten voor huurwoningen in de overige driekwart van de regio's. De huurliberalisatiegrens gaat per regio met de woz-punten omhoog, zodat de mogelijkheden tot huurliberalisatie onveranderd blijven. Als alternatief (niet doorgerekend) kan het

- aantal van 25 extra woz-punten hoger of lager gesteld worden, en kan een glijdende schaal van 0 naar 25 punten ingevoerd worden.
- Maximale jaarlijkse huurverhoging en de stijging van de maximaal redelijke huur gelijk aan de structurele contractloonstijging c.q. de welvaartsstijging van naar verwachting 1%-punt plus de inflatie. Als alternatief (niet doorgerekend) kan de stijging ook op 2%-punt boven inflatie gesteld worden.
  - Echter, voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 33.000 euro is de huurstijging maximaal 6%-punt plus de inflatie, of 25 euro per maand als dat meer is. Als alternatief (niet doorgerekend) kan de inkomensgrens lager worden gesteld, bijvoorbeeld op 27.000 euro, waarna op het interval van 27.000 tot 33.000 euro een maximale huurstijging van bijvoorbeeld 3%-punt plus inflatie kan gelden.
  - Geleidelijk aanscherping in 10 jaar van de kwaliteitskorting tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens van 25% naar 50%. Het aantal huishoudtypen waarvoor de kwaliteitskorting boven de aftopgrens geen 100% maar 50% is, wordt verder beperkt .
  - Geleidelijke omvorming in 10 jaar van de ISV/BLS-regelingen in een investeringsbudget van 0,8 mld structureel.
  - Geleidelijke afbouw in 10 jaar van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen. Opgebouwd kapitaal valt geleidelijk in box 3.
  - Geleidelijke verhuizing in 10 jaar van de eigen woning en de eigenwoningschuld van box 1 naar een nieuwe box 3A. In deze box 3A is de woz-waarde van de woning belast tegen 0,6% van het meerdere boven 150.000 euro. De eigenwoningschuld is aftrekbaar tegen 1,2%. Een negatieve box-3A-belasting is verrekenbaar met te betalen belasting over box 1 en/of box 2. Box 3A verschilt dus van box 3 in de vrijstelling (deels drempel, deels percentage) en in de verzilverbaarheid van een negatieve belasting.
  - Geleidelijk omvorming in 10 jaar van de overdrachtsbelasting in een bezitsbelasting. Het eigenwoningforfait wordt in 10 jaar geleidelijk geïntegreerd in de bezitsbelasting. De bezitsbelasting bedraagt budgetneutraal na 10 jaar voor eigenaar-bewoners 0,45% van de woz-waarde. Het tarief voor eigenaar-verhuurders wordt zodanig vastgesteld, dat op macroniveau in elk jaar alle extra huurpenningen doorgeleid worden naar de schatkist.
  - De overgang van de huidige situatie naar de eindsituatie verloopt vanzelf geleidelijk voor de verandering in de maximale huur in combinatie met de maximale huurverhoging. De overige maatregelen zijn doorgerekend met een invoeringstraject van 10 gelijke jaarlijkse stapjes.
  - Budgettaire opbrengsten boven de 2,5 mld worden teruggesluisd via box 1 van de inkomstenbelasting.

#### **Variant D**

- De maximale huur voor gereguleerde huurwoningen is 4,5% van de woz-waarde van de woning. Rekentechnisch is de maximumhuur voor 2012 bepaald op 4,5% van de woz-waarde, waarna voor de daaropvolgende jaren verondersteld is dat deze maximumhuur gemeten in euro's jaarlijks stijgt met de huizenprijsinflatie; deze is voor de doorrekening gesteld op de inflatie (2%) plus de reële contractloonstijging (1%).
- De ingroei in het nieuwe systeem verloopt via een maximale jaarlijkse huurverhoging van 6%-punt boven inflatie, met een minimum van 25 euro per maand; de maximaal redelijk huur gaat in 10 jaar geleidelijk van het huidige maximum naar het nieuwe maximum.
- Geleidelijke verlenging en verhoging van de huurtoeslagtabel, zodanig dat het huurtoeslagbudget in 2015 is toegenomen met het bedrag aan extra

huurpenningen minus € 1 mld en in 2020 met het bedrag aan extra huurpenningen minus € 2 mld.

- Geleidelijk aanscherping in 10 jaar van de kwaliteitskorting tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens van 25% naar 50%. Het aantal huishoudtypen waarvoor de kwaliteitskorting boven de aftopgrens geen 100% maar 50% is, wordt verder beperkt.
- Geleidelijke afbouw in 10 c.q. 20 jaar van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen. Opgebouwd kapitaal valt geleidelijk in box 3.
- Geleidelijke verhuizing in 10 c.q. 20 jaar van de eigen woning en de eigenwoningschuld van box 1 naar een nieuwe box 3A. In deze box 3A is de woz-waarde van de woning belast tegen 0,6% van het meerdere boven 150.000 euro. De eigenwoningschuld is aftrekbaar tegen 1,2%. Een negatieve box-3A-belasting is verrekenbaar met te betalen belasting over box 1 en/of box 2. Box 3A verschilt dus van box 3 in de vrijstelling (deels drempel, deels percentage) en in de verzilverbaarheid van een negatieve belasting.
- Geleidelijk omvorming in 10 c.q. 20 jaar van de overdrachtsbelasting in een bezitsbelasting. Het eigenwoningforfait wordt in 10 c.q. 20 jaar geleidelijk geïntegreerd in de bezitsbelasting. De bezitsbelasting bedraagt budgetneutraal na 10 c.q. 20 jaar voor eigenaar-bewoners 0,45% van de woz-waarde. Het tarief voor eigenaar-verhuurders wordt zodanig vastgesteld, dat op macroniveau in elk jaar alle extra huurpenningen doorgeleid worden naar de schatkist.
- De overgang van de huidige situatie naar de eindsituatie verloopt vanzelf geleidelijk voor de verandering in de maximale huur in combinatie met de maximale huurverhoging. De overige maatregelen zijn doorgerekend met een invoeringstraject van 10 of 20 gelijke jaarlijkse stapjes.
- Budgettaire opbrengsten boven de 2,5 mld worden teruggesluisd via box 1 van de inkomstenbelasting.

#### **Variant E**

- Geleidelijke afbouw in 30 jaar van de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen, de bijleenregeling en de Hillen-regeling. Opgebouwd kapitaal in kapitaalverzekeringen valt geleidelijk in box 3.
- Zie variant D voor de specificatie van de overige maatregelen.
- Budgettaire opbrengsten boven de 2,5 mld worden teruggesluisd via box 1 van de inkomstenbelasting.

## Bijlage 6 Effecten op solvabiliteit en liquiditeit van corporaties

Wat zijn de effecten van de varianten op de solvabiliteit en de liquiditeit van de corporaties? De eerste en belangrijkste opmerking, is dat de effecten van de hervorming van de huurprijsregulering op solvabiliteit en liquiditeit nihil zijn, omdat de bezitsbelasting de extra huurpenningen doorgeleid naar de schatkist. De tweede opmerking is dat de varianten extra verkoop van gereguleerde huurwoningen kennen, en in enkele varianten ook een verhoogd investeringsniveau van corporaties verwachten.

Wat betreft dit tweede punt zijn twee (sub)varianten doorgerekend. Subvariant 1 correspondeert met de benadering dat corporaties meer maatschappelijk gaan investeren. Concreet verkopen corporaties jaarlijks 15.000 extra huurwoningen (in verhuurde staat), investeren ze 30% meer in wijken en woningen en worden ze vrijgesteld van vennootschapsbelasting (opbrengst in 2008 circa € 200 miljoen). Subvariant 2 hanteert een striktere definitie van de kerntaak van de corporaties. Concreet beperkt deze variant zich tot extra verkoop van jaarlijks 15.000 extra huurwoningen (in verhuurde staat). Subvariant 1 past bij de beleidsvarianten A en C; subvariant 2 past qua denken meer bij de varianten B, D en E, waarin de huren op langere termijn richting marktconforme niveaus gaan.

Tabel B6.1 rapporteert hoe de solvabiliteit en liquiditeitspositie van de corporaties zich onder deze subvarianten ontwikkelen.

**Tabel B6.1 Ontwikkeling solvabiliteit en liquiditeit woningcorporaties in twee subvarianten ten opzichte van een trendmatige variant**

	Trend			Subvariant 1 (variant A en C)		Subvariant 1 (variant B, D en E)	
	2011	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Solvabiliteit*	34,8%	33,3%	30,0%	34,2%	32,0%	36,0	36,7
Liquiditeitspositie**	1,6	1,5	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6

\*Solvabiliteit: Verhouding eigen vermogen gedeeld door balanstotaal conform definities en berekeningswijze van het CFV.

\*\*Liquiditeitspositie: Operationele kasstroom gedeeld door netto rentelasten.

Uit de tabel blijkt dat in subvariant 1 de solvabiliteit en liquiditeit van de corporaties op langere termijn licht verbeteren. In subvariant 2 waarin de corporaties jaarlijks twee keer zoveel huurwoningen gaan verkopen als momenteel het geval is, stijgt – zoals te verwachten – de solvabiliteit vrij sterk en de liquiditeit licht.



## Bijlage 7 Modules

### **Inleiding**

Deze bijlage beschrijft de modules en de doorrekenresultaten voor de modules, de bouwstenen voor de varianten. Deze bijlage biedt daarmee ook een basis om zelf varianten op te stellen. Bedacht moet echter worden dat de modules partieel zijn doorgerekend, dat wil zeggen dat er geen rekening is gehouden met eventuele gedragseffecten van de maatregelen en evenmin met de interacties tussen bijvoorbeeld de huur- en koopmarkt.

### *Budgettaire gevolgen*

De budgettaire gevolgen van de maatregelen zijn partieel doorgerekend met de modellen van ABF Research en het ministerie van Financiën. In de budgettaire gevolgen van de koopmaatregelen is wel rekening gehouden met het effect op de toeslagen. Bij de berekeningen is, anders dan in de varianten, geen rekening gehouden met eventuele terugsluismogelijkheden.

### *Inkomenseffecten*

In de modules zijn de inkomensdoelstellingen voor koop en huur gelijk gekozen op bruto inkomen. In de inkomenseffecten voor eigenaar-bewoners is geen rekening gehouden met neveneffecten op de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen.<sup>12</sup>

### *Veronderstellingen ten aanzien van het basispad*

In de doorrekening voor de huurmarkt is verondersteld dat het huidige huurbeleid (inflatievolgende huurstijging, gedeeltelijke harmonisatie bij vrijkomen van woningen<sup>13</sup> en een gematigd huurbeleid door verhuurders) in het basispad ongewijzigd blijft. Verder is een inflatie van 2% en een contractloonstijging van 1%-punt boven inflatie verondersteld. Daarnaast is in de huurmodules waarin de maximumhuur wordt gekoppeld aan de woz-waarde verondersteld dat de huizenprijzen onder invloed van welvaartsstijging -waar contractloonstijging een signaal van is- jaarlijks met 1%-punt boven inflatie stijgen. De doorrekening voor de koopmarkt is statisch en veronderstelt geen loonstijging of daarmee verbonden huizenprijsstijgingen.

### *Ingangsdatum en transitie*

Alle modules worden verondersteld aangekondigd en ingevoerd te worden op 1 januari 2012. Tenzij anders aangegeven wordt de module in 10 jaar met gelijke stappen opgebouwd.

<sup>12</sup> Deze zullen zich voordoen, omdat het fiscale verzamelinkomen waarop de hypotheekrenteaftrek een vermindering vormt, de grondslag is voor deze regelingen. De werkgroep gaat ervan uit dat deze neveneffecten gerepareerd worden.

<sup>13</sup> Dat wil zeggen dat de verhuurder de huur bij een nieuwe verhuring niet verhoogt naar het maximaal redelijke niveau volgens het woningwaarderingssysteem, ook niet als de vraag naar de woning dat wel mogelijk maakt.

## **Module 1: verhoging maximumhuur in 25% meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven 33.000 euro**

### *Waarom deze module?*

De ondersteuning van de huurregulering aan huurders buiten de inkomensdoelgroep is ondoelmatig. De inkomensdoelgroep is hier gedefinieerd als huishoudinkomens tot 33.000 euro.<sup>14</sup> Het niet-meewegen van de gewildheid van de locatie in het woningwaarderingstelsel is ondoelmatig, en deze ondoelmatigheid komt vooral naar voren in de 25% meest gewilde regio's.

### *Specificatie van de module*

- Het aantal WWS-punten wordt verhoogd met maximaal 25 woz-punten. Het aantal woz-punten wordt bepaald door de woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak in de betreffende regio. Regio is COROP-regio.<sup>15</sup> Het aantal woz-punten voor een huurwoning is 25, indien de regio van deze huurwoning behoort tot het kwart van de regio's met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak. Het betreft: Noordoost-Noord-Brabant, Oost-Zuid-Holland, Zuidwest-Gelderland, Delft en Westland, Veluwe, Utrecht, Agglomeratie Leiden en Bollenstreek, Het Gooi en Vechtstreek, Agglomeratie Haarlem en Groot-Amsterdam.
- Het aantal woz-punten voor een huurwoning is 0, indien de regio van de woning niet tot genoemd kwart behoort.
- Vervolgens gaat de maximaal redelijke huur jaarlijks met 1% plus de inflatie van het voorafgaande jaar omhoog.
- De jaarlijkse maximale huurverhoging is voor huishoudens met een belastbaar huishoudinkomen tot en met € 33.000 (prijspeil 1 januari 2009) 1%-punt boven de inflatie van het voorafgaande jaar, en voor huishoudens met een belastbaar huishoudinkomen van meer dan € 33.000 (prijspeil 1 januari 2009) 6%-punt boven de inflatie van het voorafgaande jaar, met een minimum van 25 euro per maand.
- Indien het huishoudinkomen van meer dan € 33.000 naar € 33.000 of minder zakt, wordt het huurniveau niet aangepast; de maximale huurverhoging zakt wel van 6% plus inflatie (met een minimum van 25 euro per maand) naar 1% plus inflatie.
- De huren gaan niet verder omhoog dan het niveau ten opzichte van de woz-waarde dat verhuurders nu in perifere gebieden plegen te vragen. Dat niveau is momenteel gemiddeld circa 4,5% van de woz-waarde.
- Deze maatregelen hebben alleen betrekking op gereguleerde huurwoningen.
- Scherpere kwaliteitskorting voor nieuwe huurtoeslagontvangers. De kwaliteitskorting tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens is nu 25% en wordt 50%. De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens blijft 50% voor meerpersoonshuishoudens 65+, maar stijgt van 50% naar 100% voor de overige huishoudtypen voor wie deze korting nog niet 100% was.

<sup>14</sup> De grens van 33.000 euro is het maximum dat de Europese Unie heeft toegestaan voor instromers in de sociale huurmarkt.

<sup>15</sup> Regio's zoals bepaald door de Coördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma in 1971.



**Tabel B7.1 Uitkomsten module 1 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020
Extra huurpenningen	1,4	2,8
Effect op de huurtoeslag	0,0	0,0
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+1%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-1¾%	-3½%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	0,5%	5,5%

*Effecten op beschikbaarheid en kwaliteit*

Op termijn zullen gereguleerde woningen in de gewilde regio's vaker bewoond worden door mensen uit de inkomensdoelgroep die daar relatief graag willen wonen en daarom wat extra huur voor over hebben; voor de korte termijn is verhuizen binnen een gewilde regio voor zittende huurders binnen de inkomensdoelgroep minder aantrekkelijk. Mensen buiten de inkomensdoelgroep zullen eerder doorstromen naar een vrije sector huurwoning of een koopwoning, waardoor woningen beschikbaar komen voor mensen die wel tot de inkomensdoelgroep behoren. De gewildheid en wachtlijsten voor huurwoningen net buiten de meest gewilde regio's zullen toenemen, maar bij een verfijning van de puntentoedeling is dit effect te beperken. Onderhoud en verbetering van huurwoningen in deze regio's wordt minder onaantrekkelijk.

**Tabel B7.2 Beoordeling module 1 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Negatief. Hogere inkomens verliezen gedeelte subsidie en kunnen wegtrekken uit bepaalde wijken.
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Positief. De mogelijkheid tot het vragen van hogere huren maakt het voor verhuurders aantrekkelijk om te investeren in woningen.
Doorstroom	Positief. Met name door de aanpak van ondoelmatig scheefwonen en een verwachte afname van de wachtlijsten in schaarse regio's kan verwacht worden dat de doorstroom verbetert.
Armoedeval en wig	Negatief. Door de hogere maximale huurverhoging voor hogere inkomens neemt de armoedeval rond de inkomensgrens van 33.000 euro toe.
Uitvoeringskosten	Negatief. Verhuurders dienen regelmatig belasting-/inkomensgegevens op te vragen bij huurder. De woz-waarde wint aan belang waardoor de uitvoeringskosten voor beroep en bezwaar toe kunnen nemen.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Veranderingen zijn begrijpelijk.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

**Module 2: maximumhuur naar 4,5% van de woz-waarde, compensatie voor lage en middeninkomens via huurtoeslag***Waarom deze module?*

Een andere manier om de volkshuisvestelijke doelstellingen van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit te behalen, is om 1) enerzijds de maximaal redelijke huur te laten afhangen van de gewildheid van de woning (met het oog op beschikbaarheid en kwaliteit) en 2) anderzijds via de inkomensafhankelijke huurtoeslag de betaalbaarheid te waarborgen.

*Specificatie van de module*

- De maximaal redelijke huur wordt 4,5% van de huidige woz-waarde. Dit is de huur als percentage van de woz-waarde die verhuurders nu in perifere gebieden

vragen. Tevens is dit circa 80% van de commerciële rendementseis van investeerders, waarmee de huurder niet betaalt voor het opdrijvende effect van de koopsubsidie op de waarde van woningen. Indien de woz-waarde daalt door maatregelen in de koopsfeer, dan blijft de maximale huur in euro's op gelijk, zodat de maximale huur als het percentage van de toekomstige woz-waarde toeneemt.

- De jaarlijkse huurverhoging is 6%-punt boven de inflatie van het voorafgaande jaar, met een minimum van 25 euro per maand.
- Deze maximaal redelijke huur stijgt jaarlijks met de huizenprijsinflatie. De huizenprijsinflatie is de inflatie (2%) plus de reële contractloonstijging (1%).
- Deze maatregelen hebben alleen betrekking op gereguleerde huurwoningen.
- De huurtoeslagtabel wordt verlengd en verhoogd, zodanig dat per 2015 1 mld en per 2020 2 mld aan besparing rest wanneer van de extra huurpenningen de extra huurtoeslaguitgaven afgetrokken zijn.
- Scherpere kwaliteitskorting voor nieuwe en bestaande huurtoeslagontvangers. De kwaliteitskorting tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens is nu 25% en wordt 50%. De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens blijft 50% voor meerpersoonshuishoudens van 65+, maar stijgt van 50% naar 100% voor de overige huishoudtypen voor wie deze korting nog niet 100% was.

**Tabel B7.3 Uitkomsten module 2 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020
Extra huurpenningen	4,4	7,5
Effect op de huurtoeslag	-2,6	-4,1
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	+2%	+3%
Gemiddelde koopkracht huurders	-¾%	-1½%
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	7%	17%

*Effecten op beschikbaarheid en kwaliteit*

Woningen zullen vaker bewoond worden door mensen die daar relatief graag willen wonen en daarom wat extra huur daarvoor over hebben. Mensen zullen eerder doorstromen naar een vrije sector huurwoning of een koopwoning, waardoor woningen beschikbaar komen voor mensen die wel tot de inkomensdoelgroep behoren. Wachtlijsten voor huurwoningen verdwijnen. Onderhoud, verbetering en nieuwbouw van huurwoningen voor de doelgroep wordt aantrekkelijk, met name in schaarstegebieden.

**Tabel B7.4 Beoordeling module 2 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Negatief. Het risico is dat in minder gewilde wijken met vooral goedkope huurwoningen meer inkomenssegregatie ontstaat, omdat lage inkomens meer op deze wijken aangewezen zijn.
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Positief, conform module 1.
Doorstroom	Positief, conform module 1.
Armoedeval en wig	Neemt toe. Meer geleidelijk effect, probleem armoedeval wordt ook boven de huidige inkomensgrenzen in de huurtoeslag relevant.
Uitvoeringskosten	Negatief. Het toenemende belang van de woz-waarde zal kunnen leiden tot hogere bezwaar-, en beroepkosten
Begrijpelijkheid huurbeleid	Positief. Geen noodzaak meer tot een administratief prijzensysteem.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

**Module 3: grotere eigen bijdrage aan huurdeel boven basisniveau***Waarom deze module?*

Het huidige huurtoeslagsysteem bevat een prikkel om duurder te huren dan een zekere minimumkwaliteit door de vormgeving van de kwaliteitskorting. Vanuit de doelstelling van betaalbaarheid is het wenselijk om lage inkomens in staat te stellen een zekere minimumkwaliteit aan wonen te genieten, maar deze module veronderstelt dat het meerdere minder gesubsidieerd wordt door de huurtoeslag dan nu.

*Specificatie van de module*

De grotere eigen bijdrage is vorm te geven via een aanscherping van de kwaliteitskorting in de huurtoeslag. De kwaliteitskorting tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftopgrens is nu 25% en wordt 50%. De kwaliteitskorting boven de aftoppingsgrens blijft 50% voor meerpersoonshuishoudens 65+, maar stijgt van 50% naar 100% voor de overige huishoudtype voor wie deze korting nog niet 100% was.

Een verdergaand alternatief is om de kwaliteitskorting naar 100% te verhogen. De huurtoeslag is dan een normhuurtoeslag, waarbij de huurtoeslag een inkomensafhankelijke tegemoetkoming is in hoogte gerelateerd aan een forfaitair huurniveau, en dus onafhankelijk van de feitelijke huur. Het forfaitaire huurniveau kan gedifferentieerd worden naar regio.

**Tabel B7.5 Uitkomsten aanscherping kwaliteitskorting (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020
Effect op de huurtoeslag	-0,1	-0,2
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde huurquoteontwikkeling (%-punten)	0%	0%
Gemiddelde koopkracht huurders	-1/4 %	-1/2 %
% huurders met een koopkrachteffect <-10%	0%	0%

*Budgettaire effecten*

De besparing door de aanscherping van de kwaliteitskorting bedraagt circa 0,2 mld structureel (2020), dat is 10% van het huidige huurtoeslagbudget. De besparing bij

een normhuurtoeslag met als normhuur de gemiddelde huur in de betreffende regio van woningen tot 142 WWS-punten, ligt in dezelfde orde van grootte.

**Tabel B7.6 Beoordeling module 3 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Negatief. Het risico is dat in minder gewilde wijken met vooral goedkope huurwoningen meer inkomenssegregatie ontstaat, omdat lage inkomens meer op deze wijken aangewezen zijn.
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Negatief omdat duurder huren minder of niet meer gesubsidieerd wordt.
Doorstroom	Onzeker. Prikkel om met een laag inkomen door te stromen naar duurdere huurwoning neemt af, prikkel om met een laag inkomen te verhuizen uit duurdere woning neemt toe.
Armoedeval en wig	Neutraal. Inkomensafhankelijkheid blijft.
Uitvoeringskosten	Positief. Indien de feitelijke huur in het geheel geen rol meer speelt, worden de uitvoeringskosten naar verwachting met 3 miljoen per jaar verlaagd.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Positief. Neemt toe bij afschaffing, alleen inkomen bepaalt subsidie.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

#### **Module 4: huurtoeslag beperken tot inkomens tot 22.000 euro**

##### *Waarom deze module?*

Inkomensafhankelijke regelingen balanceren op de afruil tussen gewenste inkomensondersteuning en een ongewenste armoedeval. Daarom kan overwogen worden om inkomensafhankelijke regelingen te beperken tot een kleine groep van de laagste inkomens.<sup>16</sup>

##### *Specificatie van de module*

Als de maximum inkomensgrenzen in de huurtoeslag worden verlaagd van de huidige bedragen variërend van €20.200 tot € 27.575 tot 120% van het voor de betreffende groep geldende sociale minimum, leidend tot doelgroepgrenzen van € 14.800 tot € 21.850 levert dat structureel ongeveer € 170 miljoen per jaar op.

De groep huishoudens die subsidie verliezen, gaan er gemiddeld € 1050 per jaar op achteruit. Dit is afhankelijk van het inkomen tussen 4 tot 6%-punten verhoging van deze huurquote voor deze huishoudens. Het gaat daarbij om ongeveer 160.000 huishoudens.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld B. Jacobs, De prijs van gelijkheid.

**Tabel B7.7 Beoordeling module 4 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Negatief.
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Vermoedelijk negatief door afname subsidiëring, hangt af van prijseffect.
Doorstroom	Onzeker. Hangt af van prijseffect. Prikkel om door te stromen naar duurdere huurwoning neemt af, prikkel om te verhuizen naar goedkopere woning neemt toe.
Armoedeval en wig	Onzeker. Vervalt voor huurtoeslagontvangers met inkomens van meer dan 22.000 en 27.000. Groter voor inkomens tot de 22.000.
Uitvoeringskosten	Positief. Lager door een daling van het aantal huurtoeslagontvangers.
Begrijpelijkheid huurbeleid	Veranderingen zijn begrijpelijk. Minder mensen krijgen te maken met huurtoeslag
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

### **Module 5: investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven**

#### *Waarom deze module?*

Er wordt een budget ter beschikking gesteld voor gemeenten met onvoldoende financiële draagkracht die te maken hebben met bedreigde wijken, krimp en/of complexe nieuwbouwopgaven. Deze middelen kunnen worden ingezet voor zover de lokale draagkracht en de bovenregionale verevening tekort schieten.

#### *Specificatie van de module*

De ISV/BLS<sup>17</sup>-regelingen worden omgevormd tot een investeringsbudget van 0,8 mld structureel. Het investeringsbudget is bestemd voor volkshuisvestelijke en aanpalende maatschappelijke opgaven die de solvabiliteit en liquiditeit van de lokale woningcorporaties en de gemeente(n) te boven gaan. Het investeringsbudget kan als een projectbudget door de rijksoverheid beheerd worden, of het kan gedecentraliseerd worden naar de gemeenten waar de betreffende problematiek speelt.

#### *Budgettaire effecten*

De uitgave bedraagt 0,3 mld per 2015 en 0,8 mld structureel (2021). Daartegenover staat het afschaffen van ISV/BLS. Ten opzichte van de ontwerpbegroting 2010 bedraagt de extra uitgave 0,2 mld per 2015 en 0,4 mld structureel (2021).

#### *Effecten op beschikbaarheid en kwaliteit*

Doel is om projecten mogelijk te maken die de leefbaarheid van wijken en de beschikbaarheid van woningen bevorderen waar dat anders niet van de grond zou komen.

<sup>17</sup> Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en Besluit Locatiegebonden Subsidies.

## Module 6: overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting

### *Waarom deze module?*

De overdrachtsbelasting vormt economisch gezien een belemmering op verhuizen.

### *Specificatie van de module*

- Afschaffen van de overdrachtsbelasting en eigenwoningforfait.
- Invoering van een bezitsbelasting voor eigenaar-bewoners. Tarief 0,45% van de woz-waarde. Hoger tarief voor eigenaar-verhuurders om extra huuropbrengsten door te geleiden naar de schatkist. Een alternatief daarbij is dat een vrijstelling van 50.000 euro per woning ingevoerd wordt om de verhuurders in de schaarstegebieden relatief zwaarder aan te slaan dan de verhuurders in de perifere gebieden.

**Tabel B7.8 Opbrengst bezitsbelasting bij een tarief van 0,45% van de woz-waarde**

Sector	Opbrengst
Koop	4.6 mrd
Huur	2.7 mrd
Totaal	7.3 mrd

Hier tegenover staat het budgettaire verlies van de opbrengst van de overdrachtsbelasting op woningen (2 à 3 mld) en het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting (2,2 mld).

### *Effecten op betaalbaarheid en koopkracht*

Bij een budgetneutrale omvorming is er op korte termijn een koopkrachtstijging voor hen die een woning gaan kopen en een koopkrachtdaling voor hen die geen (andere) woning gaan kopen. Op de lange termijn is er geen effect op koopkracht.

### *Effecten op huizenprijzen*

Omdat het gaat om een budgetneutrale omvorming blijven huizenprijzen in beginsel ongewijzigd.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Er is sprake van een klein opwaarts effect op de huizenprijzen. Huizenprijzen worden bepaald door verkochte huizen, niet door de niet-verkochte. Alleen bij verkochte huizen is overdrachtsbelasting verschuldigd. Van de omvorming van de overdrachtsbelasting in een bezitsbelasting profiteren degenen die een transactie doen, en betalen degenen die niet verhuizen. Voor wie niet verhuist is de bezitsbelasting een soort lumpsum belasting, die de huizenprijs niet beïnvloedt. Dat betekent dat afschaffen van de OVB een groter opwaarts effect op de huizenprijzen heeft dan het prijsdrukkende effect van de invoering van een bezitsbelasting (budgetneutraal). Een budgetneutrale omvorming heeft met andere woorden per saldo een positief effect op huizenprijzen. Dit effect is klein, omdat het gedreven wordt door de timing van belasting betalen, en niet door de omvang van de belasting.

**Tabel B7.9 Beoordeling module 6 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Nvt
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Neutraal tot positief. Meer verhuizingen, meer verbouwingen.
Doorstroom	Positief. Neemt naar verwachting toe, geen belasting op verhuizing meer.
Armoedeval en wig	Nvt
Uitvoeringskosten	De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst worden verminderd met 10 miljoen structureel door het vervallen van de overdrachtsbelasting. (Hierbij is ervan uitgegaan dat de afschaffing ook gaat gelden voor niet-woningen en rechten.) De uitvoeringskosten worden verhoogd met 120 miljoen structureel voor de uitvoering van de bezitsbelasting. De bezitsbelasting loopt mee met de heffing van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Nader zou kunnen worden gezien in hoeverre de gemeentelijke onroerendgoedbelastingen of waterschapsheffingen tezamen met deze belasting kan worden geheven. Dit zou per saldo tot een besparing op de uitvoeringskosten kunnen leiden. De woz-waarde wint aan belang waardoor de uitvoeringskosten voor beroep en bezwaar toe kunnen nemen.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Veranderingen zijn begrijpelijk.
Juridische houdbaarheid	Een hogere bezitsbelasting voor eigenaar-verhuurders verdient goede motivering.

### **Module 7: afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning cs**

#### *Waarom deze module?*

De vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning, evenals de vrijstelling voor soortgelijke regelingen,<sup>19</sup> stelt eigenaar-bewoners in de gelegenheid om belastingvrij te sparen voor de aflossing van hun eigenwoningschuld. De vrijstelling bevordert het tussentijds niet aflossen op de eigenwoningschuld en leidt daardoor tot het langjarig maximaal benutten van de renteaftrek in de inkomstenbelasting zonder dat dit bijdraagt aan een beter functioneren van de woningmarkt. Bovendien kan bij spaarvormen als beleggingsrekeningen sprake zijn van financiële risico's doordat het uiteindelijke saldo niet toereikend is voor de aflossing van de eigenwoningschuld.

#### *Specificatie van de module*

De vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning, wordt in 10 jaarlijkse stappen geleidelijk afgeschaft. De faciliteit vervalt voor de opbouw van kapitaal na 1 januari 2012. Die opbouw valt in box 3. Voor het op 31 december 2011 reeds opgebouwde kapitaal blijft een vrijstelling gelden, die in 10 gelijke jaarlijkse stapjes naar nul wordt afgebouwd: in 2012 heeft een belastingplichtige een vrijstelling van 90% van de waarde op 31 december 2011, in 2013 een vrijstelling van 80% van de waarde op 31 december 2011, etcetera. Het moment van benutten van de KEW bepaalt daarmee de hoogte van de vrijstelling; hoe eerder men de KEW inzet voor aflossing van de eigenwoningschuld, hoe hoger de vrijstelling. Het rentebestanddeel in het niet vrijgestelde deel van de uitkering is belast in box 1.

<sup>19</sup> Zoals de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning en oud-regime kapitaalverzekeringen. Als hierna van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning wordt gesproken, worden hieronder tevens deze vormen begrepen.

**Tabel B7.10 Uitkomsten module 7 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020
Besparing	0,1	0,5
Betaalbaarheid en koopkracht		
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-¼%	-½%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	0,1%	0,5%

**Tabel B7.11 Beoordeling module 7 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Nvt
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Negatief. Een afname van de aantrekkelijkheid van geld lenen, leidt tot minder investeringen.
Doorstroom	Nvt
Armoedeval en wig	Neutraal.
Uitvoeringskosten	Volgens een globale schatting wijzigen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst niet.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Gemengd. Veranderingen zijn enerzijds begrijpelijk en logisch, anderzijds hebben ze negatieve financiële gevolgen bij bestaande contracten. Daarom rekening houden met overgangssituatie voor 90% van de huidige contracten; omzetten daarvan is contractueel niet altijd mogelijk en bovendien kostbaar.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

### **Module 8: annuïtair beperken of aftoppen van de fiscaal relevante eigenwoningschuld**

#### *Waarom deze module?*

De maatregelen in deze module bevorderen alle het aflossen op de eigenwoningschuld en beperken daardoor kredietrisico's en het beslag op de schatkist. Ook vermindert de module de subsidie op de eigen woning, waarvoor in de literatuur weinig empirische onderbouwing is te vinden. De plaatsing van de eigen woning en de -schuld in box 1 blijft ongemoeid.

#### *Specificatie van de module*

De module bestaat uit maatregelen die de fiscaal relevante eigenwoningschuld beperken, maar de renteaftrek erover ongewijzigd laten.

- a. Forfaitair annuïtair, met bijleenregeling en levenslang. Alleen de rente over het deel van de eigenwoningschuld dat binnen het forfaitair annuïtaire aflosschema valt, is aftrekbaar in box 1. Het forfaitaire schema is het schema van een 30-jaars annuïtaire hypotheek met een rente van 4%.
- b. Forfaitair annuïtair, zonder bijleenregeling maar beperkt tot 30 levensjaren (niet noodzakelijk aaneengesloten, te starten op leeftijd naar keuze). Dit is een uitvoeringstechnisch eenvoudiger alternatief voor voorgaande variant. Een ieder mag gedurende zijn leven 30 keer een hypotheekrenteaftrekrecht inzetten, waarbij dit recht volgens 30 treden gestaffeld afloopt, en de bijleenregeling vervalt. Aftrekbaar is de werkelijke rente over de eigenwoningschuld, gekort in overeenstemming met de trede.
- c. Verplicht annuïtair. Alleen 30-jaars annuïtaire (of lineaire) hypotheek komen in aanmerking voor box 1; hypotheekvormen waarin minder dan annuïtair wordt afgelost, vallen in box 3.



- d. Bovengrens aan de eigenwoningschuld. Alleen de rente over de eerste 500.000 euro eigenwoningschuld is aftrekbaar. Het bedrag wordt jaarlijks aan de huurprijsinflatie aangepast.
- e. Noodzakelijke hypotheek. Alleen aftrek over de schuld die men gegeven het persoonlijke vermogen noodzakelijkerwijs moet aangaan om de woning te kunnen financieren. Dus alleen de rente over de eigenwoningschuld minus het box 3 vermogen minus het vermogen in een vrijgestelde KEW, minus het TBS-vermogen,<sup>20</sup> minus het box 2 vermogen minus het vermogen in maatschappelijke beleggingen, is aftrekbaar in box 1. Om sparen niet te ontmoedigen en rekening te houden met overige legitieme spaardoeleinden (zoals studie kinderen, aanschaf vervoersmiddelen, huisraad) van belastingplichtigen, zal een deel van het vermogen kunnen worden vrijgesteld van verrekening. Bij de doorrekening is niet met een vrijstelling rekening gehouden.
- f. Afschaffen van de Hillen-regeling.

**Tabel B7.12 Uitkomsten module 8 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020	2042
maatregel a en c	0,9		5,2
maatregel b			
maatregel d	0,2	0,4	0,4
maatregel e	0,2	0,4	0,4
maatregel f	0,1	0,3	
<b>Betaalbaarheid en koopkracht</b>			
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners			
maatregel a en c	-1/2%		-3 1/2%
maatregel b			
maatregel d		-1/4%	-1/4%
maatregel e		-1/2%	-1/2%
maatregel f		-1/2%	
<b>% zittende kopers met een koopkrachteffect &lt;-10%</b>			
maatregel a en c	0%		7,5%
maatregel b			
maatregel d		0,5%	0,5%
maatregel e		0,5%	0,5%
maatregel f			

*N.B.1. Wanneer eigenaar-bewoners met box 3 vermogen onder invloed van bovenstaande maatregelen hun eigenwoningschuld aflossen, is er een besparingsverlies in de opbrengst van de vermogensrendementsheffing.*

*N.B.2. Eigenaar-bewoners met box 3 vermogen kunnen een negatief koopkrachteffect beperken door met dat vermogen de eigenwoningschuld af te lossen voor zover het contract dat toelaat (vaak mag 10% extra per jaar worden afgelost).*

<sup>20</sup> Terbeschikingsstellingsvermogen.

**Tabel B7.13 Beoordeling module 8 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	N.v.t.
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Negatief. Een afname van de aantrekkelijkheid van geld lenen, kan leiden tot minder investeringen.
Doorstroom	Negatief. Eigenaar-bewoners met een tijdelijke restschuld stromen minder snel door.
Armoedeval en wig	Negatief. Lagere hypotheekrenteaftrek betekent de facto hogere tarieven.
Uitvoeringskosten	Afhankelijk van de vormgeving hogere fiscale uitvoeringskosten oplopend tot 30 miljoen euro per jaar. Bij de forfaitair annuïtaire maatregel is de aftrek afhankelijk van de (fiscale) woon- en huishoudsituatie in het verleden. Dit verleden moet door de Belastingdienst worden geregistreerd en leidt daarom tot structureel hoge uitvoeringskosten. Bij een wisselende en/of onderbroken wooncarrière (verhuizen, wisseling huur naar koop en vv, tijdelijk verblijf in het buitenland, etc) en/of bij wisselende huishoudsamenstelling (samenleven, inwonen, scheiden, etc) is deze maatregel moeilijk te handhaven en complex voor de burger. Ook in een eenvoudiger vormgegeven maatregel waarin de aftrek over de levensloop wordt gemaximeerd op 30 jaren en gestaffeld afloopt, spelen handavingsproblemen bij wijziging van huishoudsituatie. Wel zullen in deze maatregel de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst veel lager zijn.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Minder snel complexe fiscale constructies. Aan de andere kant kan zeker bij verandering van de woon- en huishoudsituatie de complexiteit toenemen.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar

**Module 9: verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait**

*Waarom deze module?*

De maatregelen in deze module beperken op verschillende manieren de omvang van de renteaftrek in de inkomstenbelasting en daarmee het budgettaire beslag op de schatkist. De maatregel van het verhogen van het eigenwoningforfait verbetert de ratio. Verhogen van het eigenwoningforfait maakt dat de heffing meer in overeenstemming is met de ratio, te weten het belasten van de vruchten van de eigen woning. Die vruchten zijn te stellen op de uitgespaarde huur, verminderd met kosten voor onderhoud. De plaatsing van de eigen woning en de –schuld in box 1 blijft ongemoeid.

*Specificatie van de module*

De module bestaat uit maatregelen die het eigenwoningsaldo (rente minus eigenwoningforfait) en het fiscale voordeel daarvan beperken, maar de omvang van de fiscaal relevante eigenwoningschuld ongewijzigd laten.

- Verhoging van het eigenwoningforfait naar 2,1% van de woz-waarde.
- Verlaging van het maximale marginale belastingtarief waartegen het eigenwoningsaldo aftrekbaar is van 52% naar 42%.
- Verlaging van het maximale marginale belastingtarief waartegen het eigenwoningsaldo aftrekbaar is van 52% naar een vast tarief van 30%.
- Beperking van het fiscaal relevante eigenwoningsaldo tot 70% van het werkelijke eigenwoningsaldo.

**Tabel B7.14 Uitkomsten module 9 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020
<b>Besparing</b>		
maatregel a	1,9	4,4
maatregel b	0,3	0,9
maatregel c		3,9
maatregel d	1,3	3,2
<b>Betaalbaarheid en koopkracht</b>		
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners		
maatregel a	-1¼%	-2¾%
maatregel b	-½%	-¾%
maatregel c		-2¾%
maatregel d		
<b>% zittende kopers met een koopkrachteffect &lt;-10%</b>		
maatregel a	0,1%	1%
maatregel b	0,1%	0,5%
maatregel c		
maatregel d	0,1%	1%

*N.B. Wanneer eigenaar-bewoners met box 3 vermogen onder invloed van bovenstaande maatregelen hun eigenwoningsschuld aflossen, is er een besparingsverlies in de opbrengst van de vermogensrendementsheffing.*

**Tabel B7.15 Beoordeling module 9 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	Nvt
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Negatief. Een afname van de aantrekkelijkheid van geld lenen, kan leiden tot minder investeringen.
Doorstroom	Negatief. Eigenaar-bewoners met een tijdelijke restschuld stromen minder snel door.
Armoedeval en wig	Negatief. Lagere hypotheekrenteaftrek betekent de facto hogere tarieven en hogere wig.
Uitvoeringskosten	Volgens een globale schatting wijzigen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst niet.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Geen grote effecten.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

### **Module 10: eigen woning en -schuld naar box 3 met verrekening**

#### *Waarom deze module?*

De plaatsing van de eigen woning en de woningschuld in de box waarin arbeidsinkomen en winst wordt belast, is uit een oogpunt van wetsystematiek niet logisch. Er is geen reden voor een aparte behandeling ten opzichte van andere schulden en andere soorten vermogen als aandelen en spaargeld, terwijl deze plaatsing spaar- en investeringsbeslissingen verstoort. Door de overgang worden alle geschetste ondoelmatigheden weggenomen. Omdat in deze module verrekening mogelijk wordt gemaakt met box 1 en 2, hetgeen niet spoort met de huidige gesloten boxensystematiek in de inkomstenbelasting, lijkt het denkbaar om een eigen box te creëren voor de eigen woning en de -schuld waarvoor als enige onderlinge verrekening zal gelden: box "3A". Deze optie zal nader onderzocht moeten worden omdat de omstandigheid dat deze box geen verzilveringsprobleem

kent, tot arbitrageproblemen aanleiding kan geven met de schulden in box 3 waar dat wel het geval kan zijn.

*Specificatie van de module*

De eigen woning en de eigenwoningschuld vallen in box 3A. De huidige hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning, de bijleenregeling, de 30-jaarsregeling en de Hillen-regeling vervallen daarmee automatisch. Verrekening met het inkomen uit box 1 en box 2 wordt mogelijk (het gesloten boxensysteem in de inkomstenbelasting wordt op dit punt aangepast).

Omdat de eigen woning deels als een consumptiegoed gezien kan worden, wordt een gemaximeerde vrijstelling eigen woning geïntroduceerd en eventueel een lager heffingstarief. Verder wordt om verzilveringsproblemen te voorkomen verrekening mogelijk gemaakt met het inkomen uit de andere boxen. Mogelijke wijzen van vormgeving van de vrijstelling zijn:

- a. een vrijstelling van € 150.000 met een heffing van 0,6% voor het meerdere van de woz-waarde;
- b. een vrijstelling van € 300.000;
- c. geen vrijstelling;
- d. volledige vrijstelling van de woz-waarde van de eigen woning.

Eigen woning en eigenwoningschuld verhuizen in 10 gelijke jaarlijkse stappen van box 1 naar box 3.

**Tabel B7.16 Uitkomsten module 10 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020
<b>Besparing</b>		
maatregel a	2,7	7,2
maatregel b	2,4	6,2
maatregel c	6,5	16,7
maatregel d	1,8	5,0
<b>Betaalbaarheid en koopkracht</b>		
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners		
maatregel a	-2%	-5%
maatregel b	-1½%	-4½%
maatregel c	-5¾%	-15½%
maatregel d	-1%	-3½%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%		
maatregel a	1%	12%
maatregel b	1,5%	10%
maatregel c	10%	66%
maatregel d	1%	8%

**Tabel B7.17 Beoordeling module 10 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	N.v.t.
Investerings in (ver)bouw en omgeving	Negatief. Een afname van de aantrekkelijkheid van geld lenen, kan leiden tot minder investeringen.
Doorstroom	Negatief. Eigenaar-bewoners met een tijdelijke restschuld stromen minder snel door.
Armoedeval en wig	Lagere subsidie betekent de facto hogere tarieven en hogere wig, maar budgettaire besparing kan leiden tot minder hoge tarieven nu of in de toekomst.
Uitvoeringskosten	Volgens een globale schatting wijzigen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst niet.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Positief. Neemt toe, minder snel complexe fiscale constructies.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

**Module 11: eigen woning en -schuld defiscaliseren***Waarom deze module?*

De plaatsing van de eigen woning en de woningschuld in de box waarin arbeidsinkomen en winst wordt belast is niet logisch. Aan de andere kant kan de eigen woning ook niet echt gelijk worden gesteld met de vermogensbestanddelen die nu in box 3 van de inkomstenbelasting, de box sparen en beleggen, vallen. Evenals nu auto's, boten en dergelijke buiten box 3 vallen, zo zou ook de eigen woning vooral als een consumptiegoed kunnen worden gezien en niet als een vermogensbestanddeel dat rendement oplevert. Die lijn volgend zou ook de eigenwoningschuld buiten de belastingheffing kunnen blijven. Defiscaliseren neemt alle gesignaleerde ondoelmatigheden weg.

Deze module kan arbitrageproblematiek meebrengen met box 3. Naar verwachting is deze in de uitvoering echter te hanteren, aangezien banken bij het verstrekken van gegevens over schulden aan de Belastingdienst aan kunnen geven of deze gedekt zijn door het recht van hypotheek. Dit houdt dan wel in dat alle door een hypotheek gedekte schulden per definitie niet als consumptief worden beschouwd.

*Specificatie van de module*

De hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning, de bijleenregeling, de 30-jaarsregeling en de Hillen-regeling vervallen automatisch. De eigenwoningschuld blijft niet-aftrekbaar in box 3.<sup>21</sup>

De maatregelen worden in 30 gelijke jaarlijkse stappen doorgevoerd.

**Tabel B7.18 Uitkomsten module 11 (in mld euro's, prijzen 2010)**

	2015	2020	2042
Besparing	1,5	3,4	11,8
<b>Betaalbaarheid en koopkracht</b>			
Gemiddelde koopkracht eigenaar-bewoners	-1%	-2¼%	-7¾%
% zittende kopers met een koopkrachteffect <-10%	0,1%	1%	28%

<sup>21</sup> Zie ter vergelijking ook module 10, maatregel d, waarbij de eigen woning volledig is vrijgesteld in box 3, maar de eigenwoningschuld wel in box 3 valt.

**Tabel B7.19 Beoordeling module 11 op overige criteria**

Inkomenssegregatie	N.v.t.
Investeringen in (ver)bouw en omgeving	Negatief. Een afname van de aantrekkelijkheid van geld lenen, kan leiden tot minder investeringen.
Doorstroom	Negatief. Eigenaar-bewoners met een tijdelijke restschuld stromen minder snel door.
Armoedeval en wig	Lagere subsidie betekent de facto hogere tarieven en wig, maar budgettaire besparing kan leiden tot minder hoge tarieven nu of in de toekomst.
Uitvoeringskosten	Volgens een globale schatting wijzigen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst niet.
Begrijpelijkheid koopbeleid	Positief. Neemt toe, minder snel complexe financiële constructies, en vereenvoudiging van het fiscale systeem, onder andere door verval van de bijleenregelingen de 30-jaarsregeling. Verschil tussen consumptieve en eigenwoninglening minder goed begrijpbaar.
Juridische houdbaarheid	Houdbaar.

## Bijlage 8 Groslijst maatregelen

nr.	Onderwerp/Variant	Uitgaven of inkomsten?	Budgettaire opbrengst in € miljard					
			2011	2012	2013	2014	2015	2020
1	Variant A	Mix	0,0	0,7	1,5	2,2	2,9	6,5
2	Variant B	Mix	0,0	0,8	1,5	2,3	3,0	7,0
3	Variant C	Mix	0,0	1,3	2,5	3,8	5,0	11,2
4	Variant D20	Mix	0,0	1,0	1,9	2,9	3,8	8,2
5	Variant D10	Mix	0,0	1,4	2,8	4,2	5,6	12,5
6	Variant E	Mix	0,0	0,9	1,9	2,8	3,7	8,0
7	Hogere huur in gewilde regio's en voor hogere inkomens	nvt	0,0	0,4	0,7	1,1	1,4	2,8
8	Huur naar 4,5% van de WOZ-waarde, uitbouw huurtoeslag	nvt	0,0	1,1	2,2	3,3	4,4	7,5
9	Uitbouw huurtoeslag behorend bij nr. 8	Uitgaven	0,0	-0,7	-1,3	-2,0	-2,6	-4,1
10	Aanscherping kwaliteitskorting huurtoeslag	Uitgaven	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
11	Verlagen inkomensgrenzen huurtoeslag	Uitgaven	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
12	Investeringsbudget Volkshuisvesting i.p.v. ISV/BLS	Uitgaven	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4
13	Van overdrachts- naar bezitsbelasting	Inkomsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14	Afschaffen vrijstelling KEW	Inkomsten	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,5
15	Annuitair aftoppen eigenwoningschuld	Inkomsten	0,0	0,2	0,5	0,7	0,9	5,2
16	Aftoppen eigenwoningschuld op 500.000 euro	Inkomsten	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
17	Noodzakelijke hypotheek	Inkomsten	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
18	Afschaffen Hillen-regeling	Inkomsten	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
19	Verhogen tarief EWF naar 2,1%	Inkomsten	0,0	0,5	1,0	1,4	1,9	4,4
20	Maximeren aftrek eigenwoningsaldo op 42%	Inkomsten	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,9
21	Aftrek eigenwoningsaldo tegen 30%	Inkomsten	0,0	0,3	0,7	1,0	1,3	3,9
22	70% van het eigenwoningsaldo aftrekbaar	Inkomsten	0,0	0,3	0,7	1,0	1,3	3,2
23	Naar box 3, vrijstelling tot 150.000 en 50% daarboven	Inkomsten	0,0	0,7	1,4	2,0	2,7	7,2
24	Naar box 3, vrijstelling tot 300.000	Inkomsten	0,0	0,6	1,2	1,8	2,4	6,2
25	Naar box 3, geen vrijstelling	Inkomsten	0,0	1,6	3,3	4,9	6,5	16,7
26	Naar box 3, woz-waarde woning vrijgesteld	Inkomsten	0,0	0,5	0,9	1,4	1,8	5,0
27	Defiscaliseren woning en schuld	Inkomsten	0,0	0,4	0,8	1,1	1,5	3,4





## Bijlage 9 Afkortingen

BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidies
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
COROP	Coördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma
CPB	Centraal Planbureau
EWF	eigenwoningforfait
IB	inkomstenbelasting
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KEW	kapitaalverzekering eigen woning
KVS	Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde
OVB	overdrachtsbelasting
OZB	onroerendezaakbelastingen
RO	ruimtelijke ordening
Vpb	vennootschapsbelasting
WOZ	waardering onroerende zaken
WWS	woningwaarderingstelsel