

Een integrale hervorming van de woningmarkt

Kees Goudswaard, Alexandra van Selm, Niels Achterberg en Henriëtte ten Berge

Integrale hervormingen zijn nodig om de Nederlandse woningmarkt goed te laten functioneren. Toepassing van een viertal uitgangspunten (meer marktconformiteit, beperking financiële risico's, neutraliteit tussen huren en kopen, en garanties voor lagere inkomensgroepen) mondt uit in voorstellen voor de koopmarkt, de huurmarkt en de woningcorporaties. De hervormingen zouden zeer geleidelijk moeten plaatsvinden – met een termijn van dertig jaar – om de woningmarkt zo min mogelijk te verstoren.

1 Inleiding

Er is volop discussie over het toekomstige woningmarktbeleid. De huidige woningmarkt kent een groot aantal knelpunten, ondanks, maar voor een belangrijk deel ook dankzij een lange traditie van overheidsingrijpen. Hervorming van het woningmarktbeleid is inzet geworden van de landelijke verkiezingen, zij het dat de discussie zich vooral toespitste op de hypotheekrenteaftrek. Dat is echter maar één van de relevante aspecten.

Op de woningmarkt heerst onzekerheid, veel burgers anticiperen op een wijziging van beleid maar weten niet wat ze precies moeten verwachten. Voor de werking van de woningmarkt is het van belang dat er op korte termijn duidelijkheid ontstaat over het te voeren beleid. De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten uitgebracht over de woningmarkt, waaronder recentelijk het rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED 2010).¹ Het CSED-rapport stelt integrale hervormingen

¹ De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) is een onafhankelijke commissie, bestaande uit enige kroonleden van de SER en aangevuld met onafhankelijke deskundigen. De auteurs waren als voorzitter en secretariaat betrokken bij het recente CSED-rapport, maar schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

van de woningmarkt voor, voor zowel koopmarkt, huurmarkt als woningcorporaties. Doel van deze hervormingen is om huishoudens meer vrijheid in de woningkeuze te bieden en de financiële risico's van huishoudens en overheid te beperken. Nederland heeft een woningmarkt nodig waar vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar aansluiten en waar voldoende doorstroming plaatsvindt.

Dit artikel is gebaseerd op de analyses van het CSED-rapport. Allereerst wordt ingegaan op de vraag welke uitgangspunten voor het woningmarktbeleid de beste kansen bieden om de huidige knelpunten op te lossen. Daarna presenteren we mogelijke toekomstbeelden voor zowel de koop- als de huurmarkt. Vervolgens wordt geschetst op welke wijze de transitie naar deze toekomstbeelden het best kan worden vormgegeven. Op basis van berekeningen van het Centraal Planbureau wordt een indruk gegeven van de belangrijkste economische effecten van de hervormingsvoorstellen. Ten slotte volgen enige conclusies.

2 Uitgangspunten voor een nieuw woningmarktbeleid

Meer marktconformiteit op het terrein van wonen. De woningmarkt is heterogeen en mede daardoor weinig transparant. Een woning is locatiegebonden. Doordat de woningmarkt een voorraadmarkt is, moet een veranderende vraag grotendeels via het reeds bestaande aanbod worden gedekt. Maar ook de slechte werking van de grondmarkt en het stringente ruimtelijke ordeningsbeleid dragen er toe bij dat het aanbod weinig reageert op veranderingen in de vraag. Het CPB hanteert voor de Nederlandse woningmarkt een aanbodelasticiteit van 0,65 (Donders e.a. 2010). DNB komt uit op een lagere schatting van 0,32 (DNB 2009). Landen als de Verenigde Staten (1,29), Denemarken (1,55) en Duitsland (2,59) kennen volgens DNB een veel hogere aanbodelasticiteit (Swank e.a. 2002).

Vanwege de lage aanbodelasticiteit heeft vraagstimulering (via de huidige fiscale behandeling van de eigen woning) – in lijn met het marktprincipe – vooral geleid tot sterk stijgende huizenprijzen. De waarde van het eigenwoningbezit is de laatste dertig jaar in reële termen verviervoudigd. Als gevolg hiervan zijn de woonlasten gestegen en is het moeilijk geworden voor starters om een betaalbare woning te kopen.

Bij huurwoningen werkt de markt niet. Prijzen zijn daar om verschillende redenen gefixeerd. Onder de liberalisatiehuur van bijna 650 euro bepaalt de overheid de hoogte van huren (woningwaarderingstelsel) en de maximale huurverhoging. Bovendien blijven woningcorporaties met hun jaarlijkse huurverhogingen vaak onder de toegestane maximumhuurstijging. Veel particuliere verhuurders volgen dit gedrag.

Er zijn ook lange wachttijden voor huurwoningen in de corporatiesector. Dit wordt versterkt door de aanzienlijke groep huurders die niet langer tot de doelgroep van de woningcorporaties behoort, maar nog wel in een corporatiewoning blijft wonen. Volgens RIGO Research en Advies bedroeg het aantal zogenaamde 'scheefwoners' in 2006 720.000 (Buys en Kromhout 2007).

In de corporatiesector is sprake van een aanzienlijk vermogen 'in de doedehand'. Op dit moment is onvoldoende geborgd dat dit maatschappelijk gebonden vermogen ook daadwerkelijk ten goede komt aan de volkshuisvesting. Hiermee samenhangende knelpunten zijn de vage taakafbakening van de corporaties en gebrekkig intern en extern toezicht.

De combinatie van stijgende huizenprijzen, wachttijden in de huursector, scheefwonen en gebrekkige doorstroom ondersteunen dat de huidige woningmarkt tekortschiet. Onder de juiste randvoorwaarden zal meer marktconformiteit tot betere uitkomsten leiden, zowel voor woningeigenaren als huurders.

Beperking financiële risico's en belastingarbitrage in relatie tot de eigen woning. Het huidige fiscale regime voor de eigen woning stimuleert mensen om hun eigen woning te financieren met vreemd vermogen, ook wanneer eigen vermogen wel voorhanden is. In Nederland is de uitstaande hypotheekschuld ongeveer gelijk aan het bruto binnenlands product; hiermee hebben we in verhouding tot het bbp de hoogste hypotheekschuld van Europa (EMF 2008). Deze hoge hypotheekschuld betekent dat huishoudens onnodig grote financiële risico's nemen.

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

Huishoudens worden door de huidige subsidie gestimuleerd om meer aan wonen uit te geven dan zonder subsidie het geval zou zijn. Consumenten kunnen hierdoor minder uitgeven aan andere goederen en diensten. Daarnaast zijn er negatieve effecten op het arbeidsaanbod en het functioneren van de arbeidsmarkt. Er is daardoor sprake van welvaartsverlies.

Starters met een tophypotheek vormen een risicogroep, vooral als zij voor een aflossingsvrije hypotheek en/of variabele rente kiezen. Zij hebben geen overwaarde en meestal een beperkt vermogen. Het huidige fiscale stelsel stimuleert starters op de (koop)markt om hoge hypotheekschulden aan te gaan. In 2009 had 15 procent van de bewoner-eigenaren een lening hoger dan de waarde van het huis. Voor huishoudens met een woonduur van hoogstens 5 jaar ligt dit percentage op 35 à 40 procent (CBS 2010).

Het is onverstandig mensen te stimuleren om de koopmarkt te betreden als ze de daarmee gepaard gaande risico's onvoldoende kunnen opvangen.

De totale fiscale subsidie voor eigenwoningbezitters bedraagt ongeveer 14¼ miljard euro (Donders e.a. 2010). Hiervan is 11¾ miljard euro het gevolg van de hypotheekrenteaftrek. Zonder aanpassingen leidt het huidige fiscale regime voor de eigen woning tot een verder oplopend beslag op de schatkist. Dat komt doordat het aandeel koopwoningen bij ongewijzigd beleid naar verwachting nog verder zal toenemen.² Bovendien worden de overheidsfinanciën gevoeliger voor veranderingen in de hypotheekrente en de huizenprijzen. Beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid (en banken) is al met al hoogst noodzakelijk.

Neutraliteit tussen huren en kopen. Het huidige beleid stimuleert lage- en middeninkomensgroepen om te huren en hoge-inkomensgroepen om te kopen. Door de hypotheekrenteaftrek kunnen hoge inkomensgroepen als eigenaar-bewoner een woning tegen lagere woonlasten bewonen dan als ze deze zelfde woning zouden huren. Het omgekeerde geldt voor lage- en middeninkomensgroepen: zij hebben voor een zelfde woning lagere lasten als ze de woning huren in plaats van kopen, als gevolg van de huurregulering en de huurtoeslag. Het huidige woningmarktbeleid leidt hiermee tot 'missing markets' van goedkope koopwoningen en duurdere huurwoningen.

Als gevolg hiervan is er een gebrekkige doorstroming tussen huur- en koopwoningen. Dit werkt door naar de arbeidsmarkt, en beperkt ook daar de mobiliteit. De overdrachtsbelasting verergert deze tweedeling. Bovendien vormen de beperkte externe effecten van eigenwoningbezit (Hof e.a. 2006) geen reden voor een generieke overheidssubsidie voor kopen. Dat eigenwoningbezitters meer onderhoud plegen aan huis en tuin is positief voor de buurt. Het is echter de vraag of deze effecten niet vooral voortvloeien uit het hogere opleidingsniveau – en daarmee hogere beschikbare middelen – van de huidige eigenwoningbezitters in vergelijking met huurders. Buitenlandse ervaringen laten zien dat een groter eigenwoningbezit onder lage inkomensgroepen tot negatieve externe effecten kan leiden voor de buurt wanneer hypotheekachterstand, achterblijvend onderhoud en inbeslagname cumuleren (DG Research 1996).

De kloof tussen de huur- en de koopsector kan verminderen als de overheid de keuze tussen huren en kopen niet langer beïnvloedt door haar be-

² Volgens de scenario's in de studie *Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040* van de gezamenlijke planbureaus neemt zonder aanpassing van de hypotheekrenteaftrek het aandeel koopwoningen toe in de komende 40 jaar tot – afhankelijk van het scenario – 67 tot 74 procent. Nu bedraagt dit aandeel nog 55 procent.

leid. Neutraliteit tussen huren en kopen zou uitgangspunt van het nieuwe woningmarktbeleid moeten zijn. Neutraliteit betekent dat mensen zelf de afweging kunnen maken tussen huren en kopen, wat kan leiden tot een grotere dynamiek op de woningmarkt en meer doorstroming.

Garanties voor lagere inkomensgroepen. Het is voor de samenleving als geheel van groot belang dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken. Dit is ook het uitgangspunt van de Woningwet en betekent dat er ook in een hervormde woningmarkt (minimum)garanties moeten blijven voor lagere inkomensgroepen. Het borgen van de toegankelijkheid van de woningmarkt betekent bovendien dat risicoselectie voorkomen moet worden. Wonen kan worden gezien als merit good, dit kan een zekere mate van subsidiëring rechtvaardigen. Daarbij bestaat geen goede aanleiding om te differentiëren tussen huur en koop (zie hierboven).

Integrale hervorming is noodzakelijk. Op grond van het voorgaande is duidelijk dat hervorming noodzakelijk is. Om schokeffecten te voorkomen zullen de veranderingen wel zeer geleidelijk moeten plaatsvinden, bij voorkeur met een lange transitieperiode. De hervormingen zullen ook integraal moeten zijn. Hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning is niet los te zien van hervorming van het huurbeleid. Nederland moet toe naar één markt voor woondiensten, waar burgers afhankelijk van hun voorkeuren en levensfase terecht kunnen voor een koophuis of een huurhuis. Ook politiek-bestuurlijk lijkt een integrale hervorming op dit moment de enige mogelijkheid om een breed draagvlak voor hervorming te creëren.

3 Toekomstbeeld voor de koopmarkt

Voor de hervorming van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning zijn verschillende varianten denkbaar. Er zijn diverse voorstellen voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning binnen de bestaande fiscale systematiek van box 1 gedaan, zoals een systeem van annuïtaire hypotheekrenteaf trek (HRA) of een beperking van het belastingtarief waartegen de hypotheekrente afgetrokken kan worden.³ Deze voorstellen vormen een gedeeltelijke beperking van de fiscale prikkel om het eigen

³ Zo wordt in de beleidsvarianten A en B van het Brede heroverwegingsrapport Wonen de fiscale subsidie op de eigen woning verminderd door een annuïtaire hypotheekrenteaf trek. In beleidsvariant A wordt het aftrekpercentage daarnaast afgetopt op 42 procent (Rijks-overheid 2010). Ook Van Hoek (2009) stelt een annuïtaire hypotheekrenteaf trek voor.

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

Het CSED-rapport omschrijft een viertal varianten: een beleggingsgoedvariant, een beleggingsgoedvariant met vrijstelling, een consumptiegoedvariant en een defiscaliseringsvariant. Deze varianten hebben met elkaar gemeen dat de fiscale behandeling van de eigen woning uiteindelijk geheel uit box 1 van de inkomstenbelasting verdwijnt. Het belangrijkste argument hiervoor is dat op deze manier belastingarbitrage in relatie tot de eigen woning wordt tegengegaan.

Fiscale varianten voor het eigenwoningbezit

Het verschil tussen de varianten ligt in de fiscale waardering van de eigen woning. Is het een beleggingsgoed, een consumptiegoed, een combinatie van beide of een goed dat volledig buiten de belasting gehouden zou moeten worden? Tabel 1 geeft een overzicht van de varianten.

Los van de variantkeuze lijkt het onvermijdelijk om in de toekomst een drietal elementen van het huidige beleid (geleidelijk) af te schaffen. Het gaat om de overdrachtsbelasting, de fiscale vrijstelling voor kapitaalverzekeringen en de aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld (Wet-Hillen). Afschaffing van de overdrachtsbelasting heeft een sterk positief effect op de doorstroming op de woningmarkt en daarmee ook op de mobiliteit op de arbeidsmarkt. CPB-berekeningen laten een positief welvaartseffect zien van circa 700 miljoen (Van Ewijk e.a. 2006).

In de beleggingsgoedvariant wordt de eigen woning als een bron van beleggingsinkomsten beschouwd, net als andere vermogensvormen zoals spaartegoeden, obligaties en effecten. Voor de fiscus zijn zowel de bezitting als de (hypotheek)schuld componenten van de grondslag voor de vermogensrendementsheffing, zoals geldt in box 3 van het huidige stelsel. Belastingarbitrage tussen de boxen in relatie tot de eigen woning is dan uitgesloten. De belangrijkste wijziging in het eindbeeld bestaat eruit dat het eigenwoningforfait (EWF) en de hypotheekrenteaftrek (HRA) beide worden verplaatst van box 1 naar box 3. Voor het EWF betekent overheveling van box 1 naar box 3 een stijging van het forfaitair rendement van 0,55% naar 4%. Bovendien wordt het progressieve tarief van box 1 ver-

vangen door het vaste 30%-tarief van box 3. Omdat voor de HRA hetzelfde forfaitaire rendement en tarief geldt is er niet langer sprake van subsidiëring van de eigen woning.

Tabel 1 Verschillende fiscale varianten voor het eigenwoningbezit

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

Een heel andere benadering is de behandeling van de eigen woning als een *consumptiegoed*. In deze situatie ziet de fiscus de waarde van het woongenot louter als een consumptieve besteding; het woongenot wordt dus niet als inkomen in aanmerking genomen. Dit betekent afschaffing van het eigenwoningforfait (EWF). Er vindt in deze benadering geen nettobelastingbetaling over het woongenot van de eigen woning plaats. De hypothecaire lening voor het consumptiegoed eigen woning is wél aftrekbaar, zoals dat in het huidige boxenstelsel ook met andere duurzame consumptiegoederen het geval is (vergelijk de lening voor auto of caravan) en wordt verrekend met de overige vermogensbestanddelen. Anders dan momenteel voor consumptiegoederen geldt (saldering binnen box 3), nemen we aan dat dit kan leiden tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting. Als we dit niet zouden veronderstellen profiteren alleen vermogenden van dit voordeel.

De eigen woning kan ook worden gezien als een gemengd goed. Het bezit van de eigen woning wordt dan gezien als beleggingsgoed, het gebruik van de eigen woning (de woondiensten) als consumptiegoed. Dit doet ook recht aan de twee rollen van de eigenaar-bewoner. De *beleggingsgoed*va-

riant met een basisvrijstelling voor het in de eigen woning opgebouwde vermogen kan gezien worden als uitkomst van het gemengde karakter van de eigen woning. Het bezit van de eigen woning wordt belast als andere vormen van vermogen, en de vrijstelling is een vertaling van het consumptiekarakter van de woningdiensten. Voor de hoogte van de vrijstelling kan worden aangesloten bij het mediane bedrag aan WOZ-waarde in 2008, rond de 200.000 euro.⁴ Wanneer het saldo van vermogen, vrijstelling en hypotheekschuld negatief is, zou dit tot een verrekenbare en uitkeerbare negatieve belasting moeten leiden. Ook hier nemen we dit aan om te voorkomen dat alleen vermogenden profiteren van dit voordeel.

In de *defiscaliseringsvariant* blijven zowel het volledige vermogen in de eigen woning als de rente over de hypotheekschuld fiscaal buiten beschouwing. Hiermee wordt de eigen woning geheel buiten de inkomstenbelasting geplaatst. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn afschaffing van zowel het huidige eigenwoningforfait (EWF) als de huidige hypotheekrenteaftrek (HRA). Door afschaffing van het EWF vindt er nooit een netto belastingafdracht over de eigen woning plaats. Afschaffing van de HRA betekent een afwijkende behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere consumptie- en beleggingsgoederen.

De varianten leiden uiteraard tot verschillende uitkomsten. In Tabel 2 is het verschil in uitkomsten tussen de vier varianten geïllustreerd voor een huishouden met een eigen woning met een WOZ-waarde van € 400.000 en een hypothecaire schuld van € 300.000.⁵

Het rekenvoorbeeld laat zien dat de resulterende belastingheffing voor het voorbeeldhuishouden sterk uiteenloopt tussen de varianten. In de beleggingsgoedvariant leiden vermogen en schuld over de eigen woning tot een te heffen bedrag aan vermogensrendementsheffing, omdat het vermogen groter is dan de schuld in dit voorbeeld. In de beleggingsgoedvariant met vrijstelling leidt dezelfde situatie daarentegen tot een te ontvangen bedrag aan belasting. In de consumptiegoedvariant is er sprake van een nog

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

⁵ Deze waarden zijn gekozen, omdat ze een goede indicatie geven van de verschillen tussen de varianten. Bij een woning met een WOZ-waarde van € 200.000 is er bijvoorbeeld geen verschil tussen de beleggingsgoedvariant met vrijstelling en de consumptiegoedvariant. De uitkomsten in de tabel zijn niet goed vergelijkbaar met de huidige situatie, omdat in de hervorming zoals besproken in dit artikel de vermindering van de fiscale subsidie wordt teruggesluisd in de vorm van een lager belastingtarief en een hogere heffingskorting.

groter te ontvangen bedrag omdat daar alleen de schuld het aftrekbare bedrag bepaalt. Defiscalisering zou – zonder gedragsaanpassing – leiden tot een nulheffing.

Tabel 2 Rekenvoorbeeld (bedragen in euro's)

	Beleggings- goed	Beleggingsgoed met vrijstelling	Consumptie- goed	Defisca- lisering
Belast vermogen in eigen woning				
WOZ-waarde	400.000	400.000	400.000	400.000
Evt. vrijstelling	n.v.t.	-/- 200.000	100%	100%
Saldo (A)	400.000	200.000	0	0
Aftrekbare hypotheekschuld				
Hypotheekschuld	300.000	300.000	300.000	300.000
Deel aftrekbaar	100%	100%	100%	0%
Saldo (B)	300.000	300.000	300.000	0
Belasting (vermogensrendementsheffing)				
Grondslag (A-B)	100.000	-/-100.000	-/-300.000	0
Tarief (4% * 30 %)	1.200	-/-1.200	-/-3.600	0

Vergelijking tussen de varianten

Als we de varianten vergelijken op de in Sectie 2 genoemde uitgangspunten ontstaat het volgende beeld.

Tabel 3 Vergelijking varianten op basis van uitgangspunten

	Beleggingsgoed	Beleggingsgoed met vrijstelling	Consumptiegoed	Defiscalisering
Meer marktconformiteit	Geen subsidie woonconsumptie	Subsidie woonconsumptie beperkt tot vrijstelling	Blijvende subsidie woonconsumptie: afschaffing EWF en forfaitaire HRA	Subsidie woonconsumptie beperkt; volledig vervallen HRA
Beperking financiële risico's en arbitrage	Geen verstoring afweging eigen en vreemd vermogen	Geen verstoring afweging eigen en vreemd vermogen	Geen verstoring afweging eigen en vreemd vermogen. Omzetten eigen vermogen in (woon)-consumptie aantrekkelijk	Nieuwe verstoring t.g.v. eigen vermogen. Aflossen gestimuleerd, prikkel tot verstenen van vermogen
Neutraliteit huren en kopen	Neutraal	Neutraal indien huurbijdrage vergelijkbaar met vrijstelling voor kopers	Kopers voordeel van aftrek forfaitaire hypotheekrente; is lastig te vertalen naar huurders	Kopers bevoordeeld t.o.v. huurders: eigen woning wordt belastingvrije vorm vermogensopbouw
Garanties voor lagere inkomensgroepen	Garanties moeten lopen via andere beleidsinstrumenten	Vrijstelling biedt betere garanties om behoorlijk te kunnen wonen	Garanties moeten lopen via andere beleidsinstrumenten	Garanties moeten lopen via andere beleidsinstrumenten

Uit Tabel 3 blijkt dat de consumptiegoedvariant minder goed scoort op het uitgangspunt van marktconformiteit. Er blijft sprake van forse subsidiëring van de woonconsumptie. Bij de beleggingsgoedvariant met vrijstelling en bij defiscalering blijft ook sprake van subsidiëring, maar deze is beperkt door het vrijstellingsbedrag respectievelijk het vervallen van de HRA.

In de beleggingsgoedvariant, de beleggingsgoedvariant met vrijstelling en de consumptiegoedvariant vindt niet langer een verstoring plaats van de afweging tussen financiering van de eigen woning met eigen vermogen of met vreemd vermogen. In de consumptiegoedvariant is het omzetten van eigen vermogen in (woon)consumptie wel aantrekkelijk.

De defiscaliseringsvariant stimuleert het aflossen en veroorzaakt daarmee een nieuwe vorm van belastingarbitrage ten gunste van financiering met eigen vermogen. Eigen vermogen wordt in de eigen woning gestopt ('versteend') om zo de vermogensrendementsheffing in box 3 te ontlopen. Bij zowel de consumptiegoedvariant en de defiscaliseringsvariant wordt het lastig om de beleidsneutraliteit tussen huurders en kopers te borgen en moeten de garanties voor lagere inkomensgroepen volledig via andere beleidsinstrumenten lopen.

De beleggingsgoedvariant scoort relatief goed op de eerder genoemde uitgangspunten. Deze variant biedt echter minder mogelijkheden voor garanties voor lagere inkomensgroepen om op een behoorlijk niveau te wonen dan de beleggingsgoedvariant met vrijstelling. Bovendien leidt deze variant wel tot fors lagere huizenprijzen dan zonder hervormingen (Donders ea. 2010).⁶ De beleggingsgoedvariant met vrijstelling kenmerkt zich door een milder effect op de huizenprijzen (zie Sectie 6). Bovendien biedt deze variant betere garanties voor lagere inkomensgroepen om behoorlijk te kunnen wonen. De vrijstelling betekent wel dat er nog flinke subsidies plaatsvinden richting alle kopers en huurders. Op de lange termijn zou daarom overwogen kunnen worden om toe te werken naar de beleggingsgoedbenadering, bijvoorbeeld door uiteindelijk af te zien van indexering van het vrijstellingsbedrag.

4 Toekomstbeeld voor de huurmarkt

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

⁶ Volgens Donders e.a. (2010) bedraagt de daling van de huizenprijzen in deze variant in het eindbeeld 19 procent ten opzichte van de uitgangssituatie in 2005.

tatief) voor zover de toekomstige grondpolitiek en het beleid van ruimtelijke ordening dit mogelijk maken.

Om de belangen van (potentiële) huurders te borgen, moeten echter ook aan een vrije huurmarkt enige beperkingen worden opgelegd. Zo is er ook in het toekomstbeeld reden om bij contracten voor zittende huurders de jaarlijkse huurprijsaanpassing te maximeren om te grote marktmacht van verhuurders tegen te gaan (*hold up*-probleem). Om risicoselectie tegen te gaan, blijven maatregelen voor de huisvesting van kwetsbare groepen nodig. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een acceptatieplicht voor deze groepen bij de (hervormde) woningcorporaties of door aanbesteding van de huisvesting van deze groepen op lokaal niveau.

Toekomstbeeld corporaties. Het is van groot belang dat hervormingen in de corporatiesector plaatsvinden. Met name het vraagstuk van de vermogensovermaat in de sector dient op korte termijn opgepakt te worden. Het vermogen neemt bij meer marktconforme huren nog fors in omvang toe. Het gaat erom dit maatschappelijk gebonden vermogen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten voor de volkshuisvesting. Het maatschappelijk gebonden vermogen dient besteed te worden aan duidelijk afgebakende publieke belangen, zoals de huisvesting van lagere inkomens; het voorkomen risicoselectie (huisvesting kwetsbare groepen); en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Daarnaast zou er in een toekomstig woningmarktbeleid sprake moeten zijn van heldere doelstellingen en governance van de corporaties, zowel in de uitvoering van de Bbsh-taken als in het vermogensbeheer.

Voor de toekomst van de corporaties zijn verschillende varianten denkbaar, elk met zijn eigen voor- en nadelen. Het CSED-rapport beschrijft twee varianten. In de *integrale variant* komt er een bestemmingsheffing op de vermogensgroei van de woningcorporaties. In de *splitsingsvariant* vindt splitsing plaats tussen de feitelijke activiteiten van de corporatie en het vermogen. In beide varianten wordt het vermogensrendement bijeengebracht in aparte fondsen ter financiering van de woonlastenondersteuning aan lagere inkomensgroepen.

Commerciële verhuurders. Ook commerciële verhuurders zullen als gevolg van hervormingen in de huurmarkt een stijging van hun vermogen ervaren. Deze ‘windfall profits’ zouden afgeroomd kunnen worden via een eenmalige bestemmingsheffing op de bestaande voorraad. Het gaat hierbij om commerciële verhuurbedrijven, inclusief institutionele beleggers.

Garanties voor lagere inkomensgroepen. Ook in een hervormde woningmarkt is een vorm van woonlastenondersteuning voor lagere inko-

mensgroepen nodig om ervoor te zorgen dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken. Het uitgangspunt van eigendomsneutraliteit van beleid betekent dat de woonlastenondersteuning voor *alle* lagere inkomensgroepen moet gelden, ongeacht de eigendomsrelatie met de woning (huur- of koopwoning).

De huidige huurtoeslag zou omgevormd kunnen worden tot een eigendomsneutrale woontoeslag, die gekoppeld is aan het bewonen van een zelfstandige woning (huur of koop). De hoogte van de toeslag zou afhankelijk moeten zijn van het huishoudinkomen, maar niet van de hoogte van de huur of WOZ-waarde. Een dergelijke ontkoppeling zorgt voor minder verstoring van de woningmarkt en voorkomt dat de kosten van luxer wonen afgewenteld kunnen worden op de overheid.

5 Voorstellen voor transitie

Een geleidelijke transitie is van groot belang. Een tijdshorizon van 30 jaar om de hervorming door te voeren biedt de mogelijkheid om de effecten rustig uit te smeren over de tijd en bovendien een aankondigingsperiode te hanteren van vijf jaar.⁷ Daarbij is het van belang om geen onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe gevallen, om verstoringen te voorkomen en de mobiliteit niet te belemmeren.

Op de koopmarkt kan de hypotheekrenteaftrek geleidelijk worden overgebracht naar het box 3-regime door het introduceren en geleidelijk verlagen van een maximum-hypotheekrentepercentage van bijvoorbeeld 12 procent in 2016 naar uiteindelijk 4 procent in 2040. Tegelijkertijd wordt de bandbreedte van het IB-tarief voor de aftrek ingeperkt van 15,65 tot 52 procent nu naar 30 procent in het eindbeeld. Voor het eigenwoningforfait kan worden voortgeborduurd op het per 1 januari 2010 ingevoerde beleid voor een hoger forfait voor woningen met een waarde boven 1 miljoen euro. In het geval van de beleggingsgoedvariant met vrijstelling kan deze grens geleidelijk worden verlaagd tot het niveau van de vrijstelling in het eindbeeld. De voorgestelde vrijstelling van 200.000 euro komt in 2040 overeen met een vrijstelling van circa 565.000 euro. Daaronder bedraagt in 2040 het EWF 0 procent (vrijstelling), daarboven 1,2 procent (box 3-regime: 30% x 4%).

⁷ De periode van 30 jaar is gekozen, omdat ook in het huidige beleid de hypotheekrenteaftrek na 30 jaar vervalt. Een snellere transitie (bijvoorbeeld in vijftien jaar) is mogelijk, maar dat heeft grotere effecten op de woningmarkt.

Op de huurmarkt zou een transitiepad kunnen beginnen met het geleidelijk integreren van de WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem (WWS), voortbouwend op het reeds ingezette beleid. Het gewicht van de WOZ-waarde zou daarna geleidelijk steeds verder kunnen worden vergroot ten koste van de huidige elementen binnen het WWS. Voor bestaande contracten vindt de beweging richting markthuren plaats door introductie van zowel maximum-huuraanpassingen als minimum-huuraanpassingen. Als de markthuurlij is bereikt vervalt de minimum-huuraanpassing.

6 Effecten op de woningmarkt

Het pakket aan maatregelen dat hierboven is beschreven is doorgerekend door het CPB. Daarbij is uitgegaan van budgettaire neutraliteit. Uitgangspunt voor de koopmarkt was hierbij de beleggingsgoedvariant met vrijstelling.

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

De koopkrachteffecten in het eindbeeld – dat wil zeggen ná 2040 – zijn voor vrijwel alle huishoudens positief, met een evenwichtige verdeling over de inkomensdecielen. Hierbij is verondersteld dat de fiscale opbrengsten worden teruggesluisd naar de huishoudens via een verlaging van het IB-tarief van de eerste schijf en verhoging van de algemene heffingskorting. Gemiddeld gaan zowel eigenaar-bewoners als huurders er in het eindbeeld per saldo op vooruit. Voor eigenaar-bewoners wordt de minder gunstige fiscale behandeling van de eigen woning ruimschoots gecompenseerd via lagere huizenprijzen, de basisvrijstelling, de terugsluis (gemiddeld 1.100 euro per huishouden) en – waar relevant – de eigendomsneutra-

le woontoeslag. Hier tegenover staat natuurlijk wel het negatieve effect van de dalende huizenprijzen op het vermogen van de zittende eigenaarsbewoners. Vooral voor recente kopers staan hier geen winsten uit het verleden tegenover. Voor huurders worden de oplopende huren gecompenseerd via drie mechanismen: de tegenhanger van de fiscale vrijstelling voor het in de eigen woning opgebouwde vermogen (een huurbijdrage), de fiscale terugsluis (gemiddeld 900 euro per huishouden) en de eigendomsneutrale woontoeslag. Alleen voor goedkope scheefwoning (huurders met hogere inkomens in goedkope huurwoningen) zullen de hogere huren niet volledig gecompenseerd worden. Dit is in lijn met de bovengenoemde uitgangspunten.

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

In het eindbeeld is er ook een positief volume-effect. De woonconsumptie van alle huishoudens tezamen stijgt naar verwachting met ruim 3 procent. Volgens het woningmarktmodel van het CPB komt dat vooral doordat huishoudens de extra mogelijkheden in de huursector voor doorstroming zullen aangrijpen. In de huidige situatie leidt de rantsoenering tot onderconsumptie. Na de voorgestelde hervormingen valt die weg. Dit positieve volume-effect zou goed zijn voor de bouwsector: in principe betekent dit op termijn een toename in de aanpassingen van de bestaande voorraad en meer nieuwbouw (met name van duurdere huurwoningen).

Tot slot leiden de voorstellen volgens het CPB tot een positief welvaartseffect voor huishoudens van 3,3 tot 6,3 miljard euro. Dit is een optelsom van (1) het wegnemen van de verstoring in de woningkeuze door overheidssubsidies, (2) het reduceren van indirecte verstoringen op de arbeidsmarkt en (3) het verminderen van verstoringen in de huur/koopbeslissing en de omvang en samenstelling van de vermogensportefeuille.

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

7 Conclusie: integrale hervorming noodzakelijk

Uiteindelijk heeft de gehele samenleving baat bij een beter functionerende woningmarkt. Hiervoor moet zowel de koop- als de huurmarkt inclusief de woningcorporatiesector hervormd worden. Het bovenstaande biedt aanknopingspunten voor een dergelijke integrale hervorming. Toepassing van een viertal uitgangspunten (meer marktconformiteit, beperking van financiële risico's en belastingarbitrage, neutraliteit tussen huren en kopen, en garanties voor lagere inkomensgroepen) mondt uit in voorstellen voor aanpassing van de huidige fiscale behandeling van de eigen woning, meer marktconforme huren, een woontoeslag om wonen voor lagere inkomens betaalbaar te houden en corporatiestelsel dat waarborgt dat het maatschappelijk gebonden vermogen zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet wordt voor de volkshuisvesting.

Doorrekening van de voorstellen laat zien dat de positieve welvaartseffecten substantieel zijn en de koopkrachteffecten voor vrijwel alle huishoudens licht positief (uitgaande van budgettaire neutraliteit). De aanvankelijke prijsdaling kan waarschijnlijk beperkt blijven tot 5 á 10 procent.

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

Auteurs

Kees Goudswaard (k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) is Hoogleraar Toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid aan de Universiteit van Leiden. Alexandra van Selm (a.van.selm@ser.nl), Niels Achterberg (n.achterberg@ser.nl) en Henriëtte ten Berge (h.ten.berge@ser.nl) zijn werkzaam bij het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad. Zij schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

Literatuur

- Buyts, A. en S. Kromhout, 2007, Middeninkomensgroepen op de woningmarkt, i.o.v. VROM-raad, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- CBS, 2010, Het wonen overwogen: De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Conijn, J., 2006, De koopsector: een verstorende factor op de woningmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 91(4499): 630-33.
- CSED, 2010, Naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Directorate General for Research, 1996, Housing policy in the EU member states, Working Document Social Affairs Series – W 14, European Commission, Brussels.
- DNB, 2009, Effectiviteit vraagstimulering ter bevordering eigen woningbezit. Interne notitie, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010, Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, *Bijzondere. Publicatie 84*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- EMF, 2008, Annual Report: Activities 2008, European Mortgage Foundation, Brussel.
- Ewijk, C. van, e.a., 2006, Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB Document 128, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Hoek, T.H. van, 2009, Hervorming van de woningmarkt, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.
- Hof, B. e.a., 2006, Een nieuw fundament: Borging van publieke belangen op de woningmarkt, SEO, Amsterdam.
- MNP, CPB en RPB, 2006, Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040, Milieu- en Natuurplanbureau/ Centraal Planbureau/ Ruimtelijk Planbureau.
- Swank, J. e.a., 2002, The housing ladder, taxation and borrowing constraints. MEB-series, De Nederlandsche Bank (DNB), Amsterdam.
- VROM-raad, 2010, Advies Stap voor stap. Naar een hervorming van het woningmarktbeleid, VROM-raad, Den Haag.