

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector

Gevolgen voor woningmarkt en bouwproductie



Economisch Instituut
voor de Bouw

Juli 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Woningmarkt: werking, verstoringen en voorstellen	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 De woningmarkt	15
1.3 Verstoringen op de woningmarkt	16
1.3.1 Huurprijsregulering	16
1.3.2 Overdrachtsbelasting	16
1.3.3 Hypotheekrenteaf trek	17
1.3.4 Huurtoeslag	18
1.3.5 Restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid	18
1.4 Overzicht van voorstellen	19
1.4.1 Ambtelijke werkgroep ‘Wonen’ i.h.k.v. de Brede Heroverwegingsoperatie	21
1.4.2 Commissie van Sociaal-Economisch Deskundigen van de SER	22
1.4.3 Studiecommissie Belastingstelsel	22
1.4.4 Centraal Planbureau	22
1.4.5 Hypotheekrenteaf trek in programma’s van politieke partijen	23
1.4.6 Hervorming sociale huursector in programma’s van politieke partijen	23
1.4.7 Overige voorstellen van politieke partijen	23
1.5 Vervolg van deze notitie	24
2 Beperking hypotheekrenteaf trek	25
2.1 Algemeen	25
2.2 Effecten van beperking van de hypotheekrenteaf trek	26
2.3 Effect van drie varianten op gebruikerskosten, woonquote en bouwproductie	27
2.3.1 Variant 1: Het eigen huis behandeld in box III in plaats van box I, met vrijstelling	29
2.3.2 Variant 2: annuïtaire af trek	35
2.3.3 Variant 3: maximeren van af trek op 30%	38
2.4 Effect van drie varianten op grondexploitaties en regionale spreiding	40
2.5 Effect van drie varianten op de werkgelegenheid	42
2.6 Geleidelijke invoering	43
3 Liberalisatie huursector	45
3.1 Algemeen	45
3.2 Varianten	46
3.2.1 Variant 1: afschaffen aanbodsturing, betaalbaarheid alleen via de vraag	46
3.2.2 Variant 2: scheefwonen tegengaan	47
3.3 Regionale spreiding	48
3.4 Fondsvorming en gevolgen voor corporatiesector	49
3.5 Effect op grondexploitaties	50

4	Effecten van partijprogramma's op bouwproductie	51
4.1	Effecten op de bouwproductie: een overzicht	51
4.2	Aanpak	51
4.3	Voorstellen in de koopsector	51
4.4	Voorstellen in de huursector	53
4.5	Infrastructuur	54
4.6	Maatregelen met betrekking tot duurzaamheid	54
4.7	Totaal effect op bouwproductie	55
5	Literatuur	57

Samenvatting

Aanleiding

De voorgestelde veranderingen met betrekking tot de hypotheekrenteaftrek en de liberalisatie van de huursector die de meeste politieke partijen hebben opgenomen in hun verkiezingsprogramma's hebben grote gevolgen voor de woningmarkt, de inkomensverdeling en de bouwproductie.

In de publicatie 'Hervorming van de woningmarkt' die het EIB november vorig jaar naar buiten heeft gebracht, zijn de mechanismen rond beperking van de renteaftrek en de liberalisatie van de huren al geschetst. Kort gezegd komt het hier op neer dat deze maatregelen, die vaak in één adem worden genoemd, tegengestelde effecten hebben voor de woningmarkt in de vorm van vraag, aanbod, doorstroming en productie. Dat ze politiek vaak worden verbonden ligt waarschijnlijk in de inkomenspolitieke sfeer: beide maatregelen verhogen de woonkosten voor respectievelijk kopers en huurders. Hier houdt de parallel echter op.

Bij de analyse van de effecten van beleidsvarianten op de woningmarkt is de beschikbare informatie tot nu toe summier. Het CPB heeft berekeningen gemaakt, onder eigen vlag en tevens voor de ambtelijke commissie in het kader van de brede heroverwegingsoperatie en voor de commissie van sociaal-economische deskundigen van de SER. Deze informatie betreft voornamelijk effecten van maatregelen op woningprijzen. Informatie over woonlasten, aanboneffecten en woningbouwproductie is niet voorhanden. Hierin probeert het EIB in deze publicatie te voorzien. Er wordt ingegaan op de effecten van beleidsvarianten op de woonlasten, op de effecten van prijsdaling op de gemeentelijke grondexploitaties en op de effecten voor doorstroming, aanbod en woningbouwproductie. De analyse is macro-economisch van aard, met uitzondering van de effecten voor woonlasten die aan de hand van een aantal cases worden geschetst. Dit wordt gedaan voor globale maatregeltypen, zoals die ook zijn terug te vinden in het rapport van de ambtelijke commissie in het kader van de brede heroverwegingsoperatie.

Tot slot wordt meer inventariserend en kwalitatief ingegaan op de verkiezingsprogramma's en hoe deze doorwerken richting de bouwsector. Daarbij is niet alleen gekeken naar de doorwerking van de hervormingen op de woningmarkt, maar ook naar ander beleid dat direct invloed heeft op de bouwproductie.

Doorwerking op de woningmarkt

Maatregelen die de renteaftrek beperken zorgen voor vraaguitval op de woningmarkt. Hierdoor dalen in eerste instantie vooral de prijzen. Vervolgens daalt het aanbod, zowel de productie van nieuwe woningen als de investeringen van burgers in het eigen huis. Op lange termijn ontstaat een nieuw evenwicht met zowel een lagere prijs als een kwalitatief lagere woningvoorraad in vergelijking met een situatie waarin de renteaftrek wordt gehandhaafd. Het bijzondere van de woningmarkt is dat het een voorraadmarkt is. Woningeigenaren kunnen de hogere netto woonlasten alleen compenseren door af te zien van verbeterstappen in de tijd.

De doorstroming stagneert dan tijdens de transitieperiode, die ongeveer 15 tot 20 jaar in beslag kan nemen. Door de vraaguitval moet ook het aanbod zich aanpassen. De woningbouwproductie zakt zodanig terug dat na een

transitieproces het nieuwe evenwicht wordt bereikt. Gedurende dit aanpassingsproces liggen de investeringen op een laag niveau. Deze investeringen vormen het belangrijkste deel van de woningbouwproductie, zodat de productie en werkgelegenheid in de bouw sterk terugvallen.

Huurliberalisatie leidt net als beperking van de renteaftrek tot een stijging van de netto woonlasten. De effecten voor de woningmarkt zijn echter tegengesteld. Dit heeft te maken met het systeem van huurprijsregulering. Hierdoor zijn de huren vaak aanzienlijk lager dan de prijzen die op de vrije markt moeten worden betaald. Dit geldt ook indien gecorrigeerd wordt voor de hypotheekrenteaftrek. Het gevolg hiervan is dat huishoudens met betere inkomens in de sociale huursector vaak een kwalitatief lage woonconsumptie hebben. Dat deze huishoudens niet voor meer woonkwaliteit opteren, is gelegen in het feit dat dan niet alleen voor de extra kwaliteit moet worden betaald, maar dat gelijktijdig de subsidie op de huurprijs moet worden ingeleverd. Op het moment dat de huren worden geliberaliseerd, verdwijnt deze 'verhuisbelasting' en kiezen huishoudens een kwaliteit woning die past bij hun budget. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft berekend dat liberalisatie van de huren de woningvraag zo per saldo doet toenemen in plaats van afnemen. Huurliberalisatie stimuleert op de woningmarkt op deze wijze de vraag, de doorstroming, het aanbod en de productie.

De onderzochte varianten

Voor deze notitie zijn drie varianten van beperking van de hypotheekrenteaftrek geanalyseerd:

1. Hypotheekrente onderbrengen in box III (vermogensbelasting) in plaats van box I (inkomstenbelasting), met een vrijstelling.
2. Aftrekbaarheid beperken tot een annuïtair aflossingsschema.
3. Aftrekbaarheid tegen 30% in plaats van het daadwerkelijke tarief in de inkomstenbelasting.

Voor de huursector zijn twee varianten bekeken:

1. Volledige liberalisatie: er vindt alleen nog subsidiëring plaats via de vraag (huursubsidie) en niet via het aanbod.
2. Aanpak van het scheefwonen: huurders met een te hoog inkomen ten opzichte van de huur gaan (op termijn) marktconforme prijzen betalen.

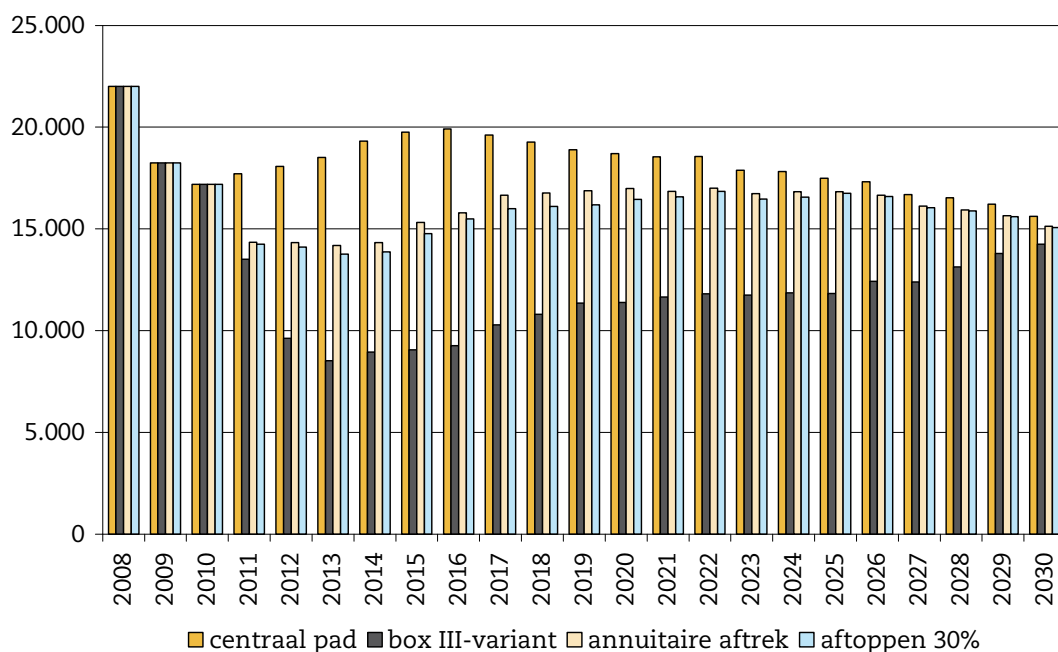
In deze varianten is ervan uitgegaan dat de maatregel onmiddellijk en volledig wordt ingevoerd.

Beperking renteaftrek: effecten op woningmarkt, bouwproductie en werkgelegenheid

De beperking van de hypotheekrente in de box III-variant heeft het grootste effect op de woningmarkt. De prijsdaling bedraagt structureel 16%.¹ De woningbouwproductie daalt in twee jaar tot onder de € 10 miljard (figuur 1). Het productievolume in de herstel & verbouw past zich direct aan, de nieuwbouwproductie reageert later vanwege pijplijneffecten. Bij elkaar gaat in de twintig jaar na invoering van de maatregel cumulatief € 135 miljard aan bouwproductie verloren, ofwel 38% van de totale woningbouwproductie die zonder de maatregel in deze periode tot stand was gekomen.

¹ De mutatie van de prijzen is gebaseerd op effecten uit de CPB-studie naar hervorming van de woningmarkt (CPB 2010). Zie verder paragraaf 2.3.

Figuur 1 Woningbouwproductie in centraal pad en drie varianten van beperking hypotheekrenteaftrek, 2008-2030, in miljoen euro



Bron: EIB

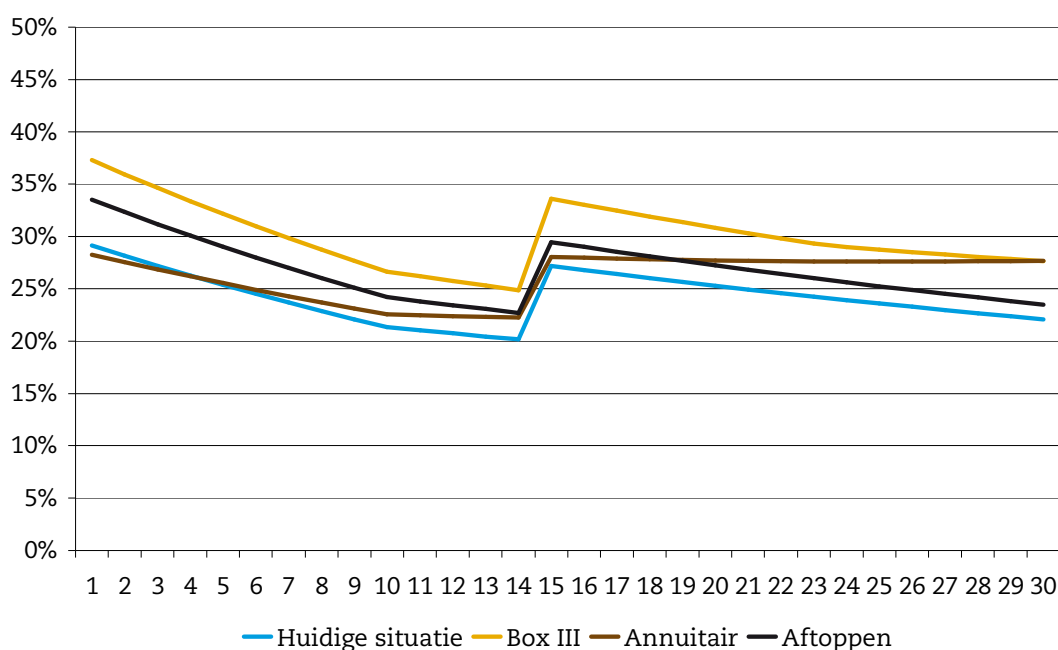
In de aftoppingsvariant op 30% bedraagt de prijsdaling 5,5% in de nieuwe evenwichtssituatie. De productiedaling van deze maatregel is een stuk kleiner, omdat de omvang van de maatregel kleiner is: de budgettaire opbrengst voor de rijksoverheid bedraagt in deze variant € 3 miljard in plaats € 14 miljard. Over de hele periode van 20 jaar gaat cumulatief bijna € 50 miljard aan bouwproductie verloren in deze variant, ofwel 14% van de totale woningbouwproductie in het basispad. De annuitaire variant heeft een vergelijkbaar effect op de rijksbegroting als de aftoppingsvariant. De effecten op de bouwproductie liggen in dezelfde orde van grootte. Over de hele periode raakt de woningbouwproductie cumulatief € 43 miljard kwijt, ofwel 12% van de woningbouwproductie in het centrale pad in deze twintig jaar.

De daling van de bouwproductie heeft uiteraard ook gevolgen voor de werkgelegenheid. In de tijd bezien volgt het verlies aan werkgelegenheid eenzelfde patroon als het verlies aan bouwproductie. In de box III-variant neemt het verlies aan arbeidsjaren snel toe, tot 100.000 in 2015, ofwel zo'n 22% van de totale werkgelegenheid in de bouw. De effecten nemen daarna langzaam af in de tijd. In de aftoppingsvariant en de annuitaire variant bedraagt het verlies aan werkgelegenheid op het hoogtepunt rond de 50.000 arbeidsjaren: zo'n 11% van de totale werkgelegenheid in de bouw. Daarna neemt het verlies aan werkgelegenheid door de maatregel jaarlijks af.

Beperking renteaftrek: effect op woonquotes

In figuur 2 zijn de woonquotes weergegeven van tweeverdieners met totaal € 70.000 aan jaarinkomen. Deze tweeverdieners zijn starters op de koopmarkt, die na 15 jaar doorstromen naar een duurder huis. In paragraaf 2.3 worden voor meer casusposities de woonquotes weergegeven. Dit zijn de woonquotes indien de maatregel direct en volledig wordt ingevoerd. Bij geleidelijke invoering worden deze koopkrachteffecten meer gespreid over de tijd.

Figuur 2 Woonquote in de tijd (jaar 1 t/m 30): tweeverdiener, € 70.000 inkomen, starter, met doorstroming



Bron: EIB

Uit figuur 2 blijkt dat de woonquote – inclusief energielasten – het hardste stijgt in de box III-variant: in plaats van een aftrekpost in de inkomstenbelasting, moet er per saldo zelfs belasting betaald worden in de vermogenssfeer.

In de aftoppingsvariant stijgen de woonquotes direct en zijn de verschillen naar inkomenscategorie het grootst: hogere inkomens zien hun woonquote meer toenemen dan lagere inkomens.

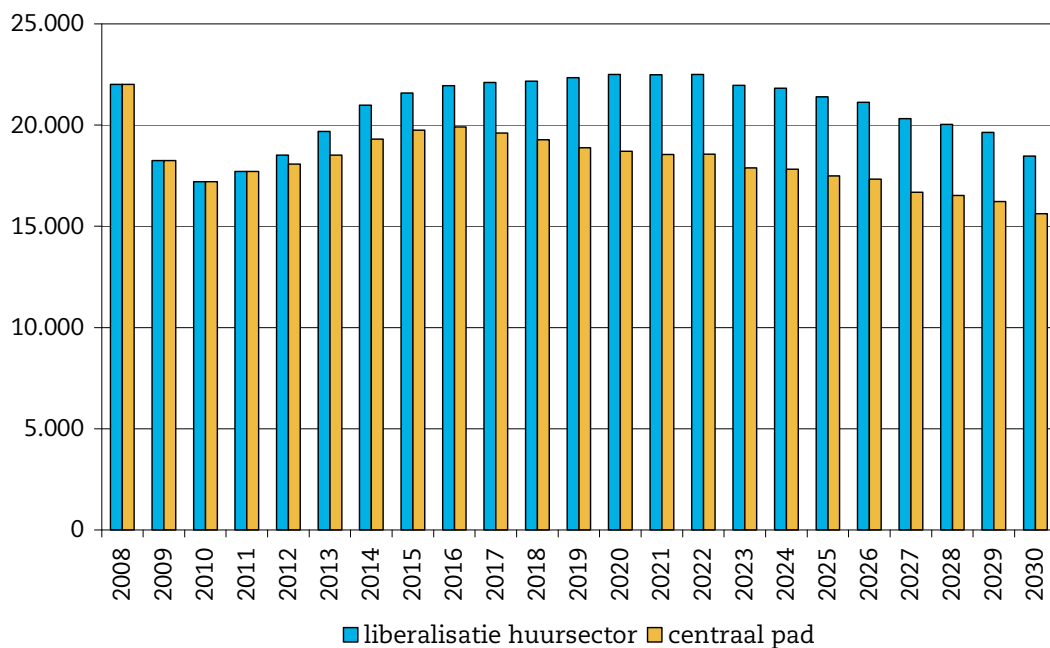
Een zeker voordeel van de annuïtaire variant is dat de ontwikkeling van de woonlasten meer aansluit bij de wooncarrière. In de eerste periode waarin de woonlasten van huizenkopers over het algemeen relatief hoog zijn ten opzichte van het inkomen kan relatief veel worden afgetrokken. In latere jaren, wanneer de woonlasten ten opzichte van het inkomen toch al lager liggen, kan minder worden afgetrokken omdat in een annuïtair aflossingsschema de rente een steeds minder groot deel uitmaakt van de hypotheeklasten, en er dus ook minder belastingvoordeel is. In het begin ligt de woonquote zelfs lager dan in de

uitgangssituatie, omdat de starter profiteert van de prijsdaling door de maatregel. Aan het eind van de looptijd ligt de woonquote echter fors hoger. Precieze koopkrachtberekeningen van beperkingen van de hypotheekrenteaftrek zijn niet voorhanden. Op basis van de verdeling van de renteaftrek over de inkomensdecilen kan echter worden geconcludeerd dat de middeninkomens relatief veel profijt hebben van de renteaftrek. De middeninkomens zullen dan ook vrij sterk worden getroffen, tenzij de maatregel zich specifiek richt op beperking voor hoge inkomens.

Liberalisatie huursector: effecten op woningmarkt en bouwproductie

Als het systeem van sociale huurprijsregulering volledig wordt afgeschaft en vervangen door vrije marktwerking zonder aanbodsturing, zal de toegenomen woonconsumptie leiden tot meer bouwproductie. Verondersteld is dat dit gebeurt in een transitietraject van 20 jaar. De toename van de bouwproductie ten opzichte van het centrale pad (zonder de maatregel) neemt langzaam toe, zoals zichtbaar is in figuur 3.

Figuur 3 **Bouwproductie in centraal pad en met liberalisatie van de huursector, in miljoen euro**



Bron: EIB

De totale toename van de bouwproductie als gevolg van de maatregel bedraagt € 57 miljard, ofwel zo'n 16% van de totale woningbouwproductie in deze 20 jaar die zonder de maatregel tot stand was gekomen.

De wijze waarop de effecten van het aanpakken van het scheefwonen doorwerken hangt af van de maatvoering. Hoe hoger de inkomensgrens wordt gelegd, hoe

minder effect er is op de woningmarkt. Als de inkomensgrens laag wordt gelegd zullen de effecten van het aanpakken van het scheefwonen dicht bij de effecten van volledige liberalisatie van de huren liggen. Dit komt doordat de consumenten aan de onderkant van de sociale huursector ook in een geliberaliseerde sector weinig keuzevrijheid zullen hebben.

Liberalisatie huursector: effecten woonquotes

Ook de liberalisatie van de huursector leidt tot hogere woonquotes. Momenteel worden huurprijzen door het wettelijke stelsel van huurprijsregulering laag gehouden, ook voor mensen die lang geleden in een sociale huurwoning zijn gaan wonen en inmiddels hun inkomen hebben zien stijgen. De woonquotes kunnen voor deze groep fors toenemen: met name in regio's met een hoge marktdruk kunnen de huren in de vrije sector al snel het dubbele bedragen van de sociale huurprijs. De hogere woonlasten en de hiermee verbonden koopkrachteffecten slaan vooral neer bij de middeninkomens. De lagere inkomens worden via de huursubsidie gecompenseerd, terwijl er weinig echt hoge inkomens met de maatregelen worden geconfronteerd.

Liberalisatie huursector: aanbodsturing en rol corporaties

Men moet zich bedenken dat ook bij volledige liberalisatie nog steeds compensatie voor lage inkomens wordt gegeven via de huurtoeslag. Een principieel verschil tussen volledige liberalisatie van huren en varianten die scheefwonen beperken ligt bij de mogelijkheden tot aanbodsturing. Door het aanpakken van het scheefwonen wordt de groep die recht heeft op een sociale huurwoning ingeperkt. Er blijft dan niettemin een belangrijke groep sociale huurders bestaan, waarvoor corporaties woningen ontwikkelen en beheren. Dit biedt ook mogelijkheden om het aanbod en daarmee impliciet ook lagere inkomensgroepen enigszins te spreiden over buurten en wijken. Bij volledige liberalisering van de huren verdwijnt de aanbodsturing en is er ook geen (bijzondere) rol voor corporaties meer aan de orde.

Beperking renteaftrek en liberalisatie huursector: effecten op grondexploitaties

De voorgestelde maatregelen hebben niet alleen effect op rijksfinanciën, woningmarkt en bouwproductie. Ook de gemeenten merken de effecten van de maatregel. De kosten en opbrengsten van woningbouwontwikkelingen worden namelijk uiteindelijk gesaldeerd in de gemeentelijke grondexploitaties. Als de huizenprijzen dalen, hebben gemeenten minder grondopbrengsten. De effecten hiervan zijn aanzienlijk. In de box III-variant schieten Nederlandse gemeenten er macro € 1,8 miljard bij in. Bij de aftoppingsvariant en de annuïtaire aftrek is het gat in de gemeentebegroting lager maar nog altijd € 0,6 miljard. Liberalisering van de huursector leidt juist tot extra potentiële opbrengst in de grondexploitaties.

Tabel 1 Effect op grondexploitaties, in miljoen euro

Box III met vrijstelling	- 1.800
Annuïtair	- 560
Aftoppen op 30%	- 620
Liberalisering huursector	+ 670

Bron: EIB

Beperking renteaftrek en liberalisatie huursector: aandacht voor autonome ontwikkelingen en doorwerkingen naar maatschappelijke woningmarktdoelen

Bij de beschouwing van de effecten van de hervormingsvoorstellen is het belangrijk na te gaan tegen de achtergrond van welk decor deze plaatsvinden. Diegenen die betogen dat in het VK de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek tot betrekkelijke geringe problemen heeft geleid hebben gelijk. Diegenen die betogen dat landen die geen renteaftrek hebben niet over minder goed functionerende woningmarkten beschikken, hebben eveneens gelijk. Hoe moet de groter terugval van vraag, aanbod en productie die in deze studie is berekend dan worden geplaatst?

De eerste constatering is dat problemen zich voordoen tijdens een transitieperiode. Deze transitieperiode is zeer lang, maar op echt lange termijn bereikt de woningmarkt een nieuw evenwicht. Op dat moment liggen prijzen en volumina wat lager dan met hypotheekrenteaftrek het geval zou zijn, maar de verschillen zijn overzichtelijk. Dit verklaart ook dat landen met en zonder systemen van renteaftrek uiteindelijk even goed (of slecht) functionerende woningmarkten kunnen hebben.

De tweede constatering is dat de effecten in het VK zijn opgetreden binnen een decor van dalende rentes, een stevige groei van het aantal huishoudens en de beschikbare inkomens van die huishoudens. Het feit dat in het VK de negatieve effecten op de woningmarkt zeer beperkt zijn uitgevallen zijn derhalve niet het gevolg van het feit dat de maatregelen geleidelijk zijn ingevoerd, maar het gevolg van zeer gunstige autonome ontwikkelingen die krachtig tegenspel gaven aan de negatieve effecten van de beperking van de renteaftrek.

Terugblikkend zou men kunnen concluderen dat beperking van de renteaftrek in ons land rond 1990, hetzelfde soort tegenwerkende krachten had opgeroepen en de transitie aanmerkelijk zou hebben vergemakkelijkt in vergelijking met de huidige uitgangssituatie. Daarmee zouden de effecten van beperking van renteaftrek in beginsel overigens niet anders zijn geweest, maar deze effecten zouden zijn geneutraliseerd door andere effecten die de vraag juist hebben gestimuleerd.

Het decor waartegen thans hervormingen worden voorgesteld is een andere dan begin jaren negentig van de vorige eeuw het geval was. De autonome ontwikkeling van de woningvraag vlak in de komende decennia als gevolg van demografische ontwikkelingen duidelijk af. Regionale woningmarkten gaan verruimen en in sommige regio's zal het aantal huishoudens zelfs teruglopen.

De autonome vraag op de woningmarkt loopt terug en uit de analyse in deze studie blijkt dat de bouwproductie ook met behoud van renteaftrek in de tijd

terugloopt. De beperking van de renteaftrek zorgt er vervolgens alleen voor dat de vraag nog harder inzakt. Dit is ook het decor voor de beoordeling van de posities van gemeenten. De gronduitgifte van gemeenten zal autonoom – ook met renteaftrek – gaan teruglopen. De verdien capaciteit staat hierdoor al onder druk en de uitgifte van grond voor commercieel vastgoed zal nog veel sterker teruglopen. De negatieve invloeden van beperking van de hypotheekrenteaftrek op de prijscomponent van de exploitaties komen hier dan nog bovenop. De huurliberalisatie heeft gunstige gevolgen voor het functioneren van de woningmarkt, maar zal ook leiden tot meer concentratie van lage inkomensgroepen in potentieel zwakke wijken. Er zijn met andere woorden doorwerkingen van de hervormingen die de toch al kwetsbare verdien capaciteit in de ruimtelijke ordening nog verder onder druk zet dan wel de opgaven vergroot. Als de aanbodsturing wordt losgelaten en de gemeentelijke financiën langs twee kanalen – autonoom en door de hervormingen – worden beproefd, dan verdient het aanbeveling na te denken over flankerend beleid om maatschappelijke woningmarktdoelstellingen (leefbaarheid, duurzaamheid, stedelijke vitaliteit, omgaan met krimp) in zekere mate te kunnen blijven realiseren.

1 Woningmarkt: werking, verstoringen en voorstellen

1.1 Aanleiding

In november vorig jaar presenteerde het EIB een publicatie over hervorming van de woningmarkt.² Hierin werd een aantal voorstellen gedaan die kunnen leiden tot verbetering van allocatie, doorstroming en aanbod op de Nederlandse woningmarkt. Sinds die tijd zijn er enkele andere rapporten verschenen die voorstellen bevatten die de woningmarkt raken:

- ‘Wonen. Rapport brede heroverwegingen’, ambtelijke commissie brede heroverwegingen (BH)
- ‘Naar een integrale hervorming van de woningmarkt’, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (CSED)
- ‘Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel’, Studiecommissie belastingstelsel (SB)
- ‘Hervorming van het Nederlandse woonbeleid’, Centraal Planbureau (CPB)

Deze rapporten verschenen alle in april 2010. Twee belangrijke maatregelen komen op allerlei manieren terug in deze rapporten: beperking van de hypotheekrenteaftrek en hervorming van de huidige institutionele vormgeving van de huurmarkt. Daarnaast doen diverse politieke partijen voorstellen die de woningmarkt raken. Hierdoor zijn er inmiddels diverse beleidsvarianten die in de maatschappelijke discussie en de kabinetsformatie een rol spelen. Als vervolg op de genoemde EIB-publicatie presenteert het EIB bij deze een analyse van enkele beleidsvarianten van het hervormen van het fiscaal regime voor de eigen woning en de huurmarkt. Voor diverse beleidsvarianten zijn de effecten op de woningmarkt, de woonquote en de bouwproductie geanalyseerd en inzichtelijk gemaakt. Hieraan voorafgaand volgt een korte analyse van de Nederlandse woningmarkt.

1.2 De woningmarkt

Bij bestudering van de Nederlandse woningmarkt valt direct op dat twee deelmarkten het beeld bepalen. De grootste deelmarkt is de markt voor koopwoningen met een marktaandeel van 56%. De andere grote deelmarkt is die van prijsgereguleerde huurwoningen met een marktaandeel van 41%. Van deze laatste markt is 81% in handen van de woningcorporaties.³

Op de koopmarkt werken vraag- en aanbodveranderingen door in de prijs van koopwoningen, waardoor de markt wordt geruimd door het prijsmechanisme. Op de prijsgereguleerde huurmarkt werken vraag en aanbodveranderingen niet door in de prijs. Zo komt toenemende krapte op de woningmarkt in de koopmarkt tot uiting in prijsstijging, terwijl die op de prijsgereguleerde huurmarkt tot uiting komt in rantsoenering (groeïende wachtlijsten).

Een bijzondere karakteristiek van de woningmarkt is dat het een voorraadmarkt is. De nieuwbouw is maar een klein deel van de bestaande voorraad. De aanpassing van de voorraad aan een nieuwe evenwichtssituatie bij een beleidswijziging is dus een langzaam proces. De prijzen kunnen sneller aangepast worden op de

² EIB (2009).

³ VROM (2006).

koopmarkt. Voor de huurwoningen die onder de prijsregulering vallen geldt dit niet: hier zijn de huurprijzen immers wettelijk vastgesteld. Slechts een klein deel van woningvoorraad bestaat uit huurwoningen in het geliberaliseerde segment. Deze woningen zijn veelal in bezit van institutionele beleggers of particuliere verhuurders. Als een woning met betrekking tot een aantal kenmerken uitkomt boven de maximale huurgrens volgens het wettelijke woningwaarderingssysteem geldt een marktconforme huur, die op basis van vrije prijsvorming tot stand komt. Voor dit segment van de huurmarkt geldt echter geen subsidiëring zoals op de koopmarkt via de hypotheekrenteaftrek en zoals in de sociale huursector via huurprijsregulering en huurtoeslag.

1.3 Verstoringen op de woningmarkt

1.3.1 Huurprijsregulering

Op de koopmarkt worden de prijzen door het marktmechanisme vastgesteld: kopers kunnen additionele wensen realiseren, mits ze bereid zijn hiervoor een additionele marktconforme prijs te betalen. Belangrijk voordeel van de marktconforme condities op de bestaande markt voor koopwoningen is dat dit leidt tot een efficiënte allocatie. In het geliberaliseerde segment van de huurmarkt geldt dit ook.

Op de prijsgeruleerde huurmarkt komt dit proces niet op gang, omdat het prijsmechanisme goeddeels is uitgeschakeld. Additionele woonwensen kunnen niet of zeer moeilijk worden gerealiseerd. Bovendien zullen diegenen die er in geslaagd zijn een kwalitatief zeer goede prijsgeruleerde huurwoning te bemachtigen - qua grootte, qua locatie - deze doorgaans niet verlaten. Voor deze categorie is alleen doorstroming naar de koopmarkt nog een mogelijkheid om kwaliteitsverbetering te realiseren, maar het kostenverschil is in die gevallen zo groot dat dergelijke doorstroom vanuit kostenoverwegingen voor betrokkenen vaak niet zinvol is.

De prijsregulering op de huurmarkt vormt dan ook het meest versturende element van de marktwerking op de woningmarkt (figuur 1.1). Het veroorzaakt een mismatch in termen van de allocatie van woonkwaliteiten over de betrokken huishoudens. Door het grote prijsverschil in de koopmarkt en de sociale huursector, voor dezelfde kwaliteit van woongenot, wordt een goede doorstroming belemmerd.

1.3.2 Overdrachtsbelasting

Een ander sterk versturend element op de woningmarkt wordt gevormd door de overdrachtsbelasting. De overdrachtsbelasting is ook een mobiliteitsheffing en beperkt daarmee net als de huurprijsregulering de doorstroming op de woningmarkt. De omvang van deze heffing is alleen beduidend kleiner van omvang, namelijk 6% bij aankoop van een huis. Gezien de gemiddelde woonduur van 15 jaar bedraagt deze dus gemiddeld 0,4% van de woningwaarde per jaar. Dit terwijl in sommige regio's de sociale huurprijs de helft bedraagt van de kosten die men voor dezelfde woonkwaliteit kwijt is in het vrije marktsegment. Men verliest direct de impliciete subsidie op de huurprijs, zodat deze 'mobiliteitsbelasting' kan oplopen tot tientallen procenten per jaar.

Doordat de overdrachtsbelasting in termen van mobiliteitsbelasting dus een stuk lager is dan de sociale huurprijsregulering, is ook de verstoring op de woningmarkt die deze veroorzaakt een stuk kleiner.

Een ander verschil betreft de effecten op de allocatie. Het systeem van huurregulering belemmert niet alleen de mobiliteit, maar zorgt er ook nog eens voor dat burgers niet die type woondiensten afnemen die het beste bij hun preferenties aansluiten.

Vandaar dat in figuur 1.1 de overdrachtsbelasting lager is gepositioneerd dan de huurprijsregulering, in termen van marktverstoring.

Figuur 1.1 Mate van verstoring van de woningmarkt van enkele beleidsinstrumenten



Bron: EIB

1.3.3 Hypotheekrenteaftrek

De hypotheekrenteaftrek stimuleert de vraag naar de woningdiensten, maar beperkt de mobiliteit op de woningmarkt niet en leidt er evenmin toe dat burgers niet die specifieke kwaliteit van woningdiensten kiezen die ze zonder de renteaftrek zouden kiezen. Wel verlaagt het de relatieve prijs van het wonen, zodat men uitgaande van een bepaald inkomen meer woningkwaliteit consumeert dan men zonder deze subsidie zou doen. Maar de allocatie naar woningkenmerken binnen deze hoeveelheid kwaliteit wordt niet verstoord door de hypotheekrenteaftrek.

Vanuit de werking van de woningmarkt is alleen sprake van een verstoring in de keuze van een koopwoning en een huurwoning in het geliberaliseerde segment. Deze verstoring heeft niet te maken met de kwaliteit van woondiensten die men afneemt, maar met de beslissing om wel of niet het eigendom van de woning te verwerven.

De mate waarin 'eigendomsneutraal' woonbeleid van belang is afhankelijk van de vraag hoeveel mensen liever zouden willen huren dan kopen en dat niet doen vanwege de hypotheekrente; en hoeveel voordeel mensen hiervan hebben als ze wél zouden huren in plaats van kopen. Het is een feit dat de vrije keuze tussen koop en huur wordt verstoord door de hypotheekrenteaftrek. Belangrijker voor de

verstoring van de woningmarkt is dat beperking van de renteaftrek geen voordelen biedt in termen van de doorstroming op de woningmarkt, meer aanbod van nieuwe woningen of een betere betaalbaarheid van het wonen. Op deze punten zal afschaffen van de hypotheekrenteaftrek geen positieve, maar eerder negatieve welvaartseffecten hebben. Er is echter nooit onderzocht hoe groot dit welvaartseffect is.

Daarom is de hypotheekrenteaftrek laag gepositioneerd in figuur 1.1 als het gaat om de verstoring van de werking op de woningmarkt.

1.3.4 Huurtoeslag

De huurtoeslag maakt het wonen voor lage inkomens betaalbaar. Deze toeslag is vooral inkomensgebonden en doet niet veel meer dan lage inkomensgroepen een tegemoetkoming geven bij hun huuruitgaven. Dit beleid leidt er wel toe dat inkomensgroei deels wordt afgeroomd door vermindering van huursubsidie. Door dit afomingsmechanisme leidt de huurtoeslag zoals zo vele sociale regelingen tot een impliciete belasting op extra arbeidsinkomen, maar dit raakt maar zeer beperkt aan het functioneren van de woningmarkt.

De huurtoeslag leidt er uiteraard toe dat lage inkomens meer woonkwaliteit kunnen financieren dan zij zonder de huurtoeslag gedaan zouden hebben. Echter, ook de kwaliteit van de woning wordt – deels – verwerkt in het bedrag dat men aan huurtoeslag kan ontvangen. Van prijsgeruleerde woningen wordt het gedeelte van de maandhuur tussen 350 en 500 euro niet volledig vergoed door de huurtoeslag. Het gedeelte van de maandhuur boven 500 euro wordt helemaal niet meer vergoed.⁴ Door dit mechanisme wordt de verstoring van de huurtoeslag als het gaat om de keuze voor een bepaalde kwaliteit van wonen enigszins beperkt.

De verstoring van de huurtoeslag is per saldo dus beperkt, zeker vergeleken met de huurprijsregulering.

1.3.5 Restrictief ruimtelijke ordeningsbeleid

Ruimtelijk beleid en regelgeving beperken in Nederland het woningaanbod en de variatie in het woningaanbod en werken hiermee prijsopdrijvend.⁵ Ruimtelijk beleid is noodzakelijk om natuur en landschap te beschermen en ook zittende bewoners hebben recht op zekere bescherming van de kwaliteit van hun omgeving en daarmee bijvoorbeeld ook van de waarde van hun eigendom. De maatschappelijke kosten en baten van het beleid worden niet in beeld gebracht en kunnen hiermee geen volwaardige rol in de politieke afwegingen krijgen. Het vermoeden is dat deze maatschappelijke kosten hoog zijn.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit verschillende internationale studies. Zo schetsen Mildner en Stanley (1999) de case van Portland in de VS. De huizenmarkt in Portland veranderde van relatief goedkoop naar relatief duur in de VS na het instellen van ruimtelijke restricties via de zogenaamde 'Urban Growth Boundaries'. De grondprijzen zijn in dezelfde periode verzevenvoudigd. Ook Glaeser en Gyourko (2002) laten zien dat terwijl de huizenprijsontwikkeling in het grootste deel van de VS de bouwkostenontwikkeling volgt, de huizenprijzen in New York en delen van

⁴ Bedragen hebben betrekking op de situatie in 2008. De grens van 350 euro wordt de kwaliteitskortingsgrens genoemd, de grens van 500 euro de lage aftoppingsgrens. 75% van het huurbedrag tussen de kwaliteitskortings- en de aftoppingsgrens wordt vergoed door de huursubsidie. De grens verschilt naar samenstelling van het huishouden en in bijzondere gevallen kan 50% van het huurbedrag tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens (630 euro) vergoed worden via de huurtoeslag. Vrom (2009).

⁵ EIB (2008).

Californië die van de bouwkosten sterk heeft overtroffen als gevolg van (gecreëerde) schaarste aan bouwlocaties.

De restrictieve ruimtelijke politiek neemt in de verkiezingsprogramma's een bescheiden plaats in: de openruimteheffing die enkele partijen voorstellen werkt uiteraard meer restrictief.

1.4 Overzicht van voorstellen

De hierboven beschreven verstoringen worden op verschillende wijze behandeld in de in paragraaf 1.1 genoemde rapporten. In tabel 1.1 is een overzicht opgenomen van de besproken varianten van commissies en instituten, in tabel 1.2 van de door politieke partijen genoemde varianten.

Tabel 1.1 Voorstellen beperking woningmarkt van diverse commissies en instellingen (eindbeeld)			
Commissie/ instantie	Hypotheekrente	Sociale huursector	Overig
Brede Heroverw.	Max. aftrekbaar volgens annuïtair afl. schema	Boven € 33.000 ink. versneld naar markthuur	Bezitsbelasting ipv overdrachtsbelasting
	Aftoppen 42% & € 5 ton	Regionale differentiatie huurprijs	Huurtoeslag uitbreiden & verscherpen kk-grens
	Box III, met vrijstelling	WOZ-waarde huur	KEW & EWF afschaffen
CSED (SER)	Defiscalisering	Markconforme huren	Afschaffen overdrachtsbelasting
	Box III, vrijstelling € 2 ton		Eigendomsneutrale woontoeslag
			KEW & EWF afschaffen
Studiecomm. Belastingst.	Box III, met vrijstelling		Bezitsbelasting ipv OVB
CPB	Box III, zonder vrijstelling	Marktconforme huren	KEW & EWF afschaffen
	Box III, met vrijstelling		Eigendomsneutrale woontoeslag
			KEW & EWF afschaffen

kk-grens = kwaliteitskortingsgrens huurtoeslag
 KEW = Vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning
 EWF = Eigen woningforfait
 HRA = Hypotheekrenteaftrek
 OVB = Overdrachtsbelasting

Bron: Ambtelijke commissie brede heroverwegingsoperatie wonen, CSED, CPB, studiecommissie belastingstelsel

**Tabel 1.2 Voorstellen beperking woningmarkt van politieke partijen (eindbeeld)
(meerdere varianten wil zeggen gestapeld)**

Partij	Hypotheekrente	Sociale huursector	Overig
VVD		Marktconforme huren	Afschaffen OVB Huurtoeslag verruimen Verscherpen kk-grens & aftoppingsgrens Onderhoud BTW laag
PvdA	Aftoppen 30% & gemiddelde woningwaarde	Regionale differentiatie huurprijs Boven € 40.000 ink. huurst.5% boven inflatie	KEW afschaffen, grens hoogste staffel EWF nominaal constant Bezitsbelasting roomt huurstijging 100% af Openruimteheffing
PVV			Heffing op corporatievermogen
CDA		Regionale differentiatie huurprijs Bevriezen liberalisatiegrens	Verscherpen kk-grens huurtoeslag
SP	Aftoppen 42% & € 3,5 ton	Liberalisatiegrens verhogen naar € 850	Hoogste staffel EWF nominaal constant Schrappen wet-Hillen Halveren OVB Openruimteheffing
D66	Max. aftrekbaar volgens lineair afl. schema Aftoppen 30%	Boven €30.000 ink. huurst.6% boven inflatie Regionale differentiatie huurprijs	EWF volgens 30%-tarief ipv 52% Afschaffen OVB Huurtoeslag verruimen Extra inkomsten corp. 70% afgeroomd
GroenLinks	Box III, vrijstelling minimaal € 1,5 ton	Huurbelasting obv inkomensgerelateerde 'normhuur'	Afschaffen KEW & OVB Openruimteheffing
ChristenUnie	Box III, lastenneutraal tov aftoppen op 30% & € 7,5 ton & annuïtair		Huurstijging 2% boven inflatie, tbv verruiming huurtoeslag
SGP		Boven € 33.000 ink. huurst.6% boven inflatie Regionale differentiatie huurprijs	Huurtoeslag 20% verlagen

Bron: CPB

1.4.1 Ambtelijke werkgroep 'Wonen' i.h.k.v. de Brede Heroverwegingsoperatie

De ambtelijke werkgroep in het kader van de brede heroverwegingsoperatie van het rijk bespreekt in haar rapport over 'Wonen' diverse varianten van beperking van de woningmarkt, zonder zich voor één specifieke variant uit te spreken, conform haar doelstelling. In sommige beleidsscenario's die zij presenteert worden verschillende varianten met elkaar gecombineerd. Behandeld worden het maximaal aftrekbaar maken van de hypotheekrente conform een annuïtair aflossingschema. Niet de daadwerkelijk betaalde rente kan dan worden afgetrokken, maar de rente die betaald zou worden indien er sprake zou zijn van een annuïtaire hypotheek. Daarnaast wordt een variant gepresenteerd waarbij de rente niet meer tegen het daadwerkelijke tarief in de inkomstenbelasting afgetrokken kan worden, maar maximaal tegen 42%. Bovendien wordt een variant gepresenteerd waarbij de rente maximaal over een hypotheekschuld van 500.000 euro afgetrokken mag worden, het meerdere niet. In een andere variant wordt de fiscale behandeling van het eigen huis verschoven van box I (inkomstenbelasting) naar box III (vermogensbelasting). Er moet dan vermogensbelasting betaald worden over de waarde van het eigen huis, verminderd met de hypothecaire schuld en een vrijstelling. De rente is niet meer aftrekbaar in box I. Een laatste variant die besproken wordt door de ambtelijke werkgroep is het defiscaliseren van de hypotheekrente: er wordt niets belast in box III, maar ook niets afgetrokken in box I.

Daarnaast doet de ambtelijke werkgroep in het kader van de brede heroverwegingsoperatie voorstellen om de sociale huursector te hervormen. Ook hier worden enkele varianten gepresenteerd, soms met elkaar gecombineerd. De aanpak van scheefwonen wordt in een van de varianten bestreden door huurders van sociale huurwoningen met een inkomen boven € 33.000 versneld naar de markthuurlaten te doorgroeien. Een ander voorstel is de huur volgens het woningwaarderingssysteem (wws)⁶ in aantrekkelijke woningmarktgebieden (schaarstegebieden) te verhogen met ongeveer € 100 ofwel 25 extra wws-punten. Hierdoor reflecteren zij beter de huurwaarde op de vrije markt. Een andere besproken variant is de huur te bepalen op basis van de WOZ-waarde: als vast percentage van de waarde van een koophuis is de huurprijs dan conform de marktwaarde van de huurwoning.

Overige maatregelen die de ambtelijke werkgroep voorstelt zijn het vervangen van de overdrachtsbelasting door een bezitsbelasting. Met deze bezitsbelasting kunnen in diverse varianten de extra revenuen van verhuurders, waaronder woningcorporaties, die het gevolg zijn van beperkingen van de huursector, afgeroomd worden en naar de rijksfinanciën geleid. Bovendien wordt in enkele varianten de huurtoeslag uitgebreid, maar ook tot een kleinere doelgroep beperkt, door de kwaliteitskortingsgrens te verlagen. In dit laatste geval komt een groter gedeelte van een hogere huurprijs voor rekening van de huurder, terwijl deze meer huurtoeslag krijgt voor het gedeelte van de huur onder de kwaliteitskortingsgrens. Met andere woorden: de keuze voor meer kwaliteit kost de huurder dan meer geld. Daarnaast wordt in diverse varianten parallel aan de beperking van de

⁶ In het woningwaarderingssysteem (wws) zijn de wettelijke bepalingen voor de huurprijs opgenomen voor het prijsgereguleerde (niet-geliberaliseerde) segment. De huur in het wws wordt berekend aan de hand van huurpunten.

hypothekrenteaftrek de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning en het eigenwoningforfait afgeschaft.⁷

Eén van de voorstellen die de commissie voor de brede heroverwegingsoperatie doet is een fonds vormen voor investeringen in wijken. Toegenomen inkomsten door maatregelen kunnen dan gebruikt worden om negatieve effecten die samenhangen met de maatregel te bestrijden. Deze gedachte komt ook terug in het eerdere rapport van het EIB (EIB 2009) en ook bij sommige politieke partijen (zie verder). Een toename van segregatie en verslechtering van wijken die samen kan gaan met volledige huurliberalisatie kan bijvoorbeeld een reden zijn om meer investeringen in deze wijken te plegen, vanuit een te vormen fonds. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.

1.4.2 Commissie van Sociaal-Economisch Deskundigen van de SER

De Commissie van Sociaal-Economisch Deskundigen van de SER (CSED) spreekt zich uit voor de box III-variant voor de hypothekrenteaftrek. De waarde van het eigen huis wordt dan belast volgens de vermogensbelasting, met aftrek van hypotheekschuld en een vrijstelling van € 200.000. De huren worden marktconform en de huurtoeslag komt te vervallen. Hiervoor in de plaats komt een woontoeslag voor zowel huurders als kopers. Eigendomsneutraliteit wordt tevens gewaarborgd door een extra aftrek voor huurders ter waarde van de vrijstelling in box III van woningeigenaren. De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft, evenals de kapitaalverzekering eigen woning en het eigen woningforfait. Dit alles in een zeer geleidelijk transitiepad.

1.4.3 Studiecommissie Belastingstelsel

De Studiecommissie Belastingstelsel beperkt zich tot die verstorende elementen op de woningmarkt die via de fiscaliteit lopen en bespreekt diverse varianten van beperking van de renteaftrek. In haar conclusie spreekt zij zich uit voor de box III-variant: behandeling van het eigen huis volgens de vermogensbelasting in plaats van de inkomstenbelasting, met een vrijstelling. De overdrachtsbelasting wordt vervangen door een bezitsbelasting en de kapitaalverzekering eigen woning en het eigen woningforfait worden afgeschaft.

1.4.4 Centraal Planbureau

Het Centraal Planbureau (CPB) presenteert in een eigen studie drie varianten van hervorming van het woonbeleid. In alle varianten wordt het huidige systeem van huurprijsregulering vervangen door marktconforme huren en een eigendomsneutrale woontoeslag voor kopers en huurders. In alle varianten wordt de hypothekrenteaftrek afgeschaft en de fiscale behandeling van het eigen huis wordt ondergebracht in box III (vermogensbelasting). Het enige punt waarin de varianten verschillen is de hoogte van de vrijstelling in box III. De vrijstelling bedraagt in de door het CPB besproken varianten achtereenvolgens nihil, € 300.000 en 56% van de WOZ-waarde van de woning. Deze 56% is gekozen, omdat met dit percentage de mediane eigenaar-bewoner geen vermogensbelasting hoeft te betalen in box III.

⁷ De premie die betaald wordt om een kapitaalverzekering voor de eigen woning af te sluiten is in het huidige fiscale regime aftrekbaar van de inkomstenbelasting. Het eigenwoningforfait is een bijtelling in de inkomstenbelasting voor woningeigenaren.

1.4.5 Hypotheekrenteaftrek in programma's van politieke partijen

De voorstellen van de politieke partijen die mee hebben gedaan met de doorrekening van het verkiezingsprogramma door het CPB staan in tabel 1.2. PvdA, SP, GroenLinks, ChristenUnie en D66 stellen allemaal een vorm van beperking van de renteaftrek voor. PvdA, SP en D66 kiezen voor een 'aftoppingsvariant': de betaalde rente mag maximaal tegen een bepaald percentage worden afgetrokken, al of niet gecombineerd met een maximaal bedrag aan woningwaarde waarvan de hiermee corresponderende rente afgetrokken mag worden. D66 combineert dit met een maximale aftrekbaarheid conform een lineair aflossingsschema over 30 jaar. GroenLinks kiest voor een box III-variant met een vrijstelling van € 150.000 en voor fiscale partners van € 300.000 met een extra vrijstelling voor alleenstaanden en alleenstaanden met kinderen (van respectievelijk € 60.000 en € 90.000). De ChristenUnie kiest eerst voor een combinatie van een aftoppingsvariant en maximale aftrek conform een annuïtair aflossingsschema om in latere jaren over te gaan op fiscale behandeling in box III. De Partij voor de Dieren deed niet mee aan de doorrekening van het CPB. De Partij voor de Dieren kiest voor een aftoppingsvariant op 42% en € 500.000 euro in het eindbeeld, gecombineerd met maximale aftrekbaarheid conform een annuïtair aflossingsschema. Alle partijen kiezen voor een geleidelijke invoering van de maatregelen.

1.4.6 Hervorming sociale huursector in programma's van politieke partijen

Alle politieke partijen stellen hervormingen van de sociale huursector voor. De VVD gaat hierin het verst: zij kiest op termijn voor marktconforme huren, in een geleidelijk transitiepad.

CDA, PvdA, D66 en SGP kiezen allen voor een vorm van regionale differentiatie van de huurprijs: in schaarstegebieden komt de wettelijke huur hoger te liggen ten opzichte van de huidige situatie.

PvdA, GroenLinks, D66 en SGP kiezen voor een vorm van het aanpakken van scheefwonen. Bij PvdA, D66 en SGP krijgen huurders van sociale huurwoningen boven een bepaalde inkomensgrens een hogere huurverhoging dan onder deze grens. GroenLinks voert een huurbelasting in: het verschil tussen de feitelijke huur en een van het inkomen afhankelijke 'normhuur' wordt belast.

SP en CDA wijzigen de liberalisatiegrens. Bij het CDA wordt deze nominaal constant gehouden, zodat de facto meer huurwoningen in het geliberaliseerde segment gaan vallen. De SP verhoogt juist de liberalisatiegrens.

1.4.7 Overige voorstellen van politieke partijen

SP, GroenLinks en D66 combineren het beperken van de hypotheekrenteaftrek aan de ene kant met een vorm van beperking van de lasten op het eigen huis aan de andere kant: eigenwoningforfait of overdrachtsbelasting worden geheel of gedeeltelijk afgeschaft. De VVD beperkt niet de hypotheekrenteaftrek, maar schaft wel de overdrachtsbelasting geheel af.

PvdA en SP verhogen daarnaast de lasten op de eigen woning door de grens van de hoogste staffel in het eigenwoningforfait nominaal constant te houden op € 1 miljoen. Hierdoor zijn er meer huishoudens die in de loop van de tijd het hogere tarief in het eigenwoningforfait gaan betalen. De SP verhoogt daarnaast de lasten op eigenwoningbezit door de wet-Hillen af te schaffen. De wet-Hillen schrijft voor dat de betalingen uit hoofde van het eigenwoningforfait niet hoger mogen zijn dan dat er voordeel is uit aftrekbaarheid van de hypotheekrenteaftrek. PvdA en GroenLinks combineren het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek met het afschaffen van de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning.

De partijen verschillen verder in de wijze waarop met extra huurinkomsten als gevolg van de hervormingen wordt omgegaan. PvdA roomt de extra huurinkomsten volledig af via een bezitsbelasting en laat deze naar de staatskas vloeien. D66 roomt de extra inkomsten van corporaties voor 70% af. De VVD voert een heffing op corporatievermogen in. Bij de andere partijen komen de extra huurinkomsten ten goede van de verhuurder.

D66 en VVD combineren de hervorming van de sociale huursector met een verruiming van de huurtoeslag. VVD verkleint daarnaast het bereik van de huurtoeslag door de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens te verlagen: huurders moeten hierdoor meer betalen voor extra kwaliteit. De SGP verlaagt de huurtoeslag. VVD en ChristenUnie brengen de huurtoeslag onder bij de woningcorporaties, waarbij de ChristenUnie de boveninflatoire huurstijging die zij voorstelt volledig aanwendt voor extra huurtoeslag.

Daarnaast voeren PvdA, SP en GroenLinks een openruimteheffing in waarmee bouwen buiten bestaand bebouwd gebied wordt belast, al of niet met regionale differentiatie.

Tot slot verschillen ook de voorgestelde boveninflatoire huurverhogingen, los van de hervorming van de sociale huursector, per partij.

1.5 Vervolg van deze notitie

In het vervolg van deze notitie zullen twee hervormingen nader geanalyseerd worden: beperking van de renteaftrek en hervorming van de sociale huursector. Dit zijn namelijk de voornaamste voorstellen die terugkomen in de verschillende in paragraaf 1.1 genoemde rapporten en de programma's van politieke partijen. Enkele varianten van deze hervormingsvoorstellen zullen geanalyseerd worden op hun effect op de woningmarkt, woonquotes en bouwproductie.

2 Beperking hypotheekrenteaftrek

2.1 Algemeen

In 1893 werd de renteaftrek, waaronder de hypotheekrenteaftrek, als onderdeel van de eerste inkomensbelasting in Nederland geïntroduceerd. Sindsdien is de precieze vormgeving meerdere malen gewijzigd. Onder andere de rente van consumptieve kredieten is niet langer aftrekbaar. De overwaarde bij verkoop van woningen is niet langer aftrekbaar. Bovendien is de maximale termijn waarop hypotheekrente nog aftrekbaar is gesteld op dertig jaar.

In het huidige regime is de hypotheekrente aftrekbaar in de inkomstenbelasting (box I). Daar staat tegenover dat er inkomen bijgeteld moet worden via het eigen woningforfait (EWF), voorheen huurwaardeforfait. Tevens is bij aankoop van onroerende zaken overdrachtsbelasting verschuldigd (OVB). In het voordeel van de huizenbezitter werkt wel dat de kapitaalverzekering van de eigen woning aftrekbaar is. Voor de volledigheid is in tabel 2.1 ook de 'gederfde' vermogensrendementsheffing vermeld: de eigen woning wordt immers behandeld in de inkomenssfeer (box I) en niet in de vermogenssfeer (box III). Hierbij moet men overigens bedenken dat dit voor andere consumptiegoederen ook geldt: alleen als iets zuiver als investeringsgoed behandeld wordt valt deze onder de vermogensrendementsheffing. Enige terughoudendheid met de gederfde vermogensrendementsheffing onder subsidiëring te scharen is dus geboden. Totaal bedraagt de netto subsidiëring van de eigen woning € 15,2 miljard, waarvan de hypotheekrente € 11,4 miljard uitmaakt (tabel 2.1).

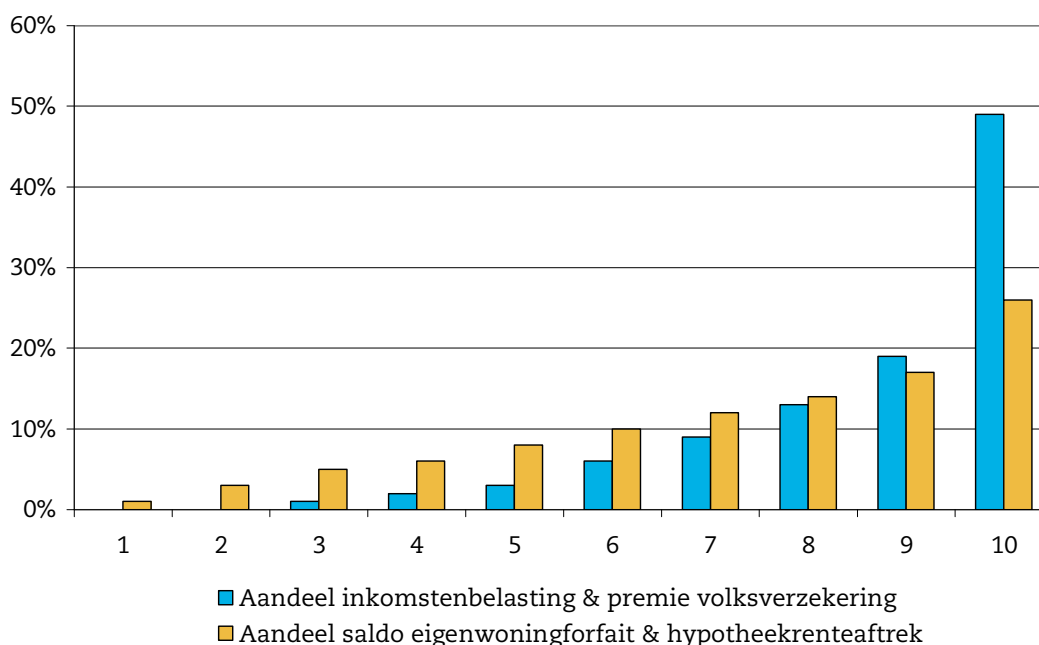
Tabel 2.1 Subsidiëring in de koopsector in 2010, in miljard euro

Aftrek hypotheekrente	11,4
Gederfde vermogensrendementsheffing	7,7
Vrijstelling kapitaalverzekeringen	0,7
Opbrengsten eigen woningforfait	-/- 2,2
Overdrachtsbelasting	-/- 2,4
Totaal netto subsidiëring	15,2

Bron: Ambtelijke werkgroep brede heroverwegingen wonen

De mate waarin deze subsidie verspreid is over de verschillende inkomensdecielen is uiteengezet in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Inkomensdecielen: aandeel in inkomstenbelasting & premie volksverzekering en aandeel in saldo eigenwoningforfait & hypotheekrenteaftrek



Bron: Studiecommissie Belastingstelsel

Precieze koopkrachtberekeningen van beperkingen van de hypotheekrenteaftrek zijn niet voorhanden. Op basis van de verdeling van de renteaftrek over de inkomensdecielen kan echter worden geconcludeerd dat de middeninkomens relatief veel profijt hebben van de renteaftrek. De middeninkomens zullen dan ook vrij sterk worden getroffen, tenzij de maatregel zich specifiek richt op beperking voor hoge inkomens.

2.2 Effecten van beperking van de hypotheekrenteaftrek

Beperking van de hypotheekrenteaftrek heeft, ongeacht welke variant precies wordt gekozen, enkele substantiële effecten op de woningmarkt. Het primaire effect is de stijging van de gebruikerskosten: woonconsumptie wordt duurder ten opzichte van andere vormen van consumptie. Deze stijging van de gebruikerskosten heeft vervolgens de volgende effecten:

1. *Woningmarkt: doorstroming wordt beperkt*
De relatieve kosten van het wonen worden verhoogd voor de gebruiker door beperking van de renteaftrek. Hiermee wordt woonconsumptie duurder ten opzichte van andere vormen van consumptie. Bestaande woningeigenaren kunnen de woonconsumptie niet direct verminderen. Ze kunnen dit echter wel in de tijd realiseren door af te zien van verbeterstappen. Ieder jaar is er een beperkte groep die zich aanpast.

Burgers blijven vaker en langer zitten in de huidige woonsituatie. Gedurende deze transitiefase – die voor alle huishoudens ongeveer 20 jaar duurt – is de doorstroming dan ook veel geringer dan anders het geval zou zijn.

2. *De woningbouwproductie neemt af*
Een deel van de verminderde vraag naar koopwoningen komt tot uitdrukking in de prijs, een ander deel in het gevraagde volume naar woningdiensten. Zowel kwantitatief als kwalitatief heeft dit effect op de woningvoorraad. De woningbouwproductie zakt zodanig terug dat na een transitieproces het nieuwe evenwicht wordt bereikt. Gedurende dit aanpassingsproces liggen de investeringen op een laag niveau. Deze investeringen vormen het belangrijkste deel van de woningbouwproductie, zodat de productie en werkgelegenheid in de bouw sterk terugvallen. De productie *per jaar* zakt dus procentueel verder terug dan de structurele daling van de woningvoorraad in het eindbeeld.
Helemaal aan het begin van het aanpassingsproces kan de nieuwbouwproductie zich niet aanpassen, omdat de opgeleverde woningen reeds in de pijplijn zitten: de opdrachten zijn al verstrekt en de financiering is rond. Daarom vindt de eerste twee à drie jaar het aanpassingsproces overwegend plaats via de bestaande voorraad (herstel & verbouw). Vervolgens pas ook de nieuwbouwproductie zich aan: zowel in aantal woningen als in kwaliteit per woning.
Deze aanpassing via het aanbod legt overigens een bodem in de prijsdaling. Na een bepaalde daling van de prijs zal het niet meer rendabel zijn om locaties te ontwikkelen en woningen te bouwen, waardoor het aanbod afneemt, en daarmee de prijsdaling stopt.
3. *Opbrengsten grondexploitaties dalen*
De kosten en opbrengsten van locatieontwikkeling voor woningbouwprojecten worden gesaldeerd in gemeentelijke grondexploitaties. De kosten die de gemeente maakt om locaties te ontwikkelen (bouw- en woonrijpmaken e.d.) worden gefinancierd uit de grondopbrengsten. De grondopbrengsten zijn het saldo van de VON-prijs en de bouwkosten. Als de VON-prijzen dalen, dalen ook de grondopbrengsten. Hierdoor ontstaan tekorten in de gemeentelijke grondexploitaties, want de kosten van locatieontwikkeling dalen niet. Bij gelijkblijvende financiering van grondexploitaties en gelijkblijvende beleidseisen zullen hierdoor minder locaties in ontwikkeling genomen kunnen worden.

Aanpassing van de hypotheekrenteaftrek heeft dus gevolgen voor de woningmarkt, de bouwproductie en de woonlasten. Hieronder worden de effecten voor drie varianten van beperking van de renteaftrek geanalyseerd.

2.3 Effect van drie varianten op gebruikerskosten, woonquote en bouwproductie

Voor deze analyse is uitgegaan van drie varianten. Deze varianten hebben de volgende kenmerken:

- In de eerste variant wordt de fiscale behandeling van de eigen woning verplaatst van box I (inkomstenbelasting) naar box III (vermogensbelasting) met een vrijstelling ter waarde van de gemiddelde woningwaarde (paragraaf 2.3.1). Tegelijkertijd worden het eigenwoningforfait en de vrijstelling van de kapitaalverzekering voor de eigen woning afgeschaft.

- In de tweede variant is de hypotheekrente alleen nog aftrekbaar volgens een annuïtair aflossingsschema (paragraaf 2.3.2). Tegelijkertijd vervalt de vrijstelling voor de kapitaalverzekering voor de eigen woning. Het eigenwoningforfait wordt gaandeweg lager vanwege de wet-Hillen die voorschrijft dat het eigenwoningforfait niet hoger mag zijn dan de aftrek van hypotheekrente.
- In de derde variant wordt de hypotheekrenteaf trek beperkt door het percentage waartegen afgetrokken mag worden af te toppen op 30% (paragraaf 2.3.3). Naar rato wordt ook het eigenwoningforfait en de vrijstelling van de kapitaalverzekering voor de eigen woning verminderd.

Bij de analyse van deze varianten is ervan uitgegaan dat de maatregel ineens en volledig wordt ingevoerd en dat de overdrachtsbelasting in stand blijft. Op de situatie van geleidelijke invoering wordt aan het eind van dit hoofdstuk ingegaan. De prijzen liggen in de nieuwe evenwichtssituatie op een lager niveau zoals weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Varianten: prijs- en volumeeffect, effect rijksbegroting

	% prijs mutatie	% volume mutatie	Budgettair effect (mld €)
Box III met vrijstelling	- 16,0	- 13,0	14
Aftoppen op 30%	- 5,5	- 4,5	3
Annuïtair	- 5,0	- 4,0	3

Bron: EIB

De totale woningvoorraad ligt in de nieuwe evenwichtssituatie in termen van hoeveelheid kwaliteit ook lager.

Voor het bepalen van de mate waarin de vraaguitval leidt tot prijsmutaties en welk deel leidt tot een lager gevraagd volume van woondiensten is aangesloten bij Koning *et al.* (2006). Uit deze CPB-studie blijkt dat de vraagvermindering voor ongeveer 55% in de prijzen loopt en voor 45% leidt tot een volumemutatie.

Uit tabel 2.2 blijkt dat de box III-variant de grootste impact heeft op de prijzen en het volume. In de nieuwe evenwichtssituatie liggen de prijzen 16% lager en is de voorraad koopwoningen in termen van kwaliteit 13% lager. Voor de bepaling van de prijsreactie is hierbij aangesloten bij de eerder genoemde studie van het CPB, waarbij de verschillende elementen van de hier besproken variant (wel vrijstelling vermogensrendementsheffing, niet afschaffen overdrachtsbelasting) proportioneel zijn genomen ten opzichte van de CPB-variant.

De effecten van de aftoppings- en annuïtaire variant hebben beperktere effecten op de woningmarkt dan de box III-variant. In omvang zijn deze maatregelen kleiner, zoals blijkt uit het effect op de rijksbegroting, dat met € 3 miljard een stuk lager ligt dan het budgettair beslag van de box III-variant (€ 14 miljard). De annuïtaire variant leidt tot een prijsmutatie van 5% en een volumemutatie van 4%.

In de aftoppingsvariant dalen de prijzen met 5,5% en bedraagt de volumemutatie 4%.⁸

2.3.1 Variant 1: Het eigen huis behandeld in box III in plaats van box I, met vrijstelling

Kenmerken variant 1:

- Behandeling eigen woning verplaatst van box I (inkomstenbelasting) naar box III (vermogensbelasting)
- Vrijstelling in box III ter waarde van een gemiddelde woning
- Afschaffen van eigenwoningforfait en vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning

Twee typen huishoudens, twee woonsituaties

In figuur 2.2 t/m 2.5 zijn de effecten op de woonquote weergegeven voor twee typen huishoudens: een eenverdiener met een inkomen van € 30.000 op jaarbasis en tweeverdieners met een huishoudinkomen van € 70.000. In dit laatste geval is uitgegaan van een inkomen van € 45.000 voor de ene partner en € 25.000 voor de andere. In beide gevallen neemt het inkomen toe in de tijd, zowel met de contractloonstijging als met de incidentele loonstijging. Na 15 jaar verhuist het huishouden naar een nieuwe woning met een hogere kwaliteit. In de laatste 15 jaar is de loonstijging geringer dan in de eerste 15 jaar.

In het geval van het tweeverdienershuishouden wordt in de eerste jaren de hypotheekrente afgetrokken tegen een tarief van 42% in de inkomstenbelasting. Het huishoudinkomen bedraagt immers weliswaar € 70.000, maar de individuele inkomens vallen nog in het 42%-tarief. Na een aantal jaren is de meestverdienende partner naar het 52%-tarief gegroeid.

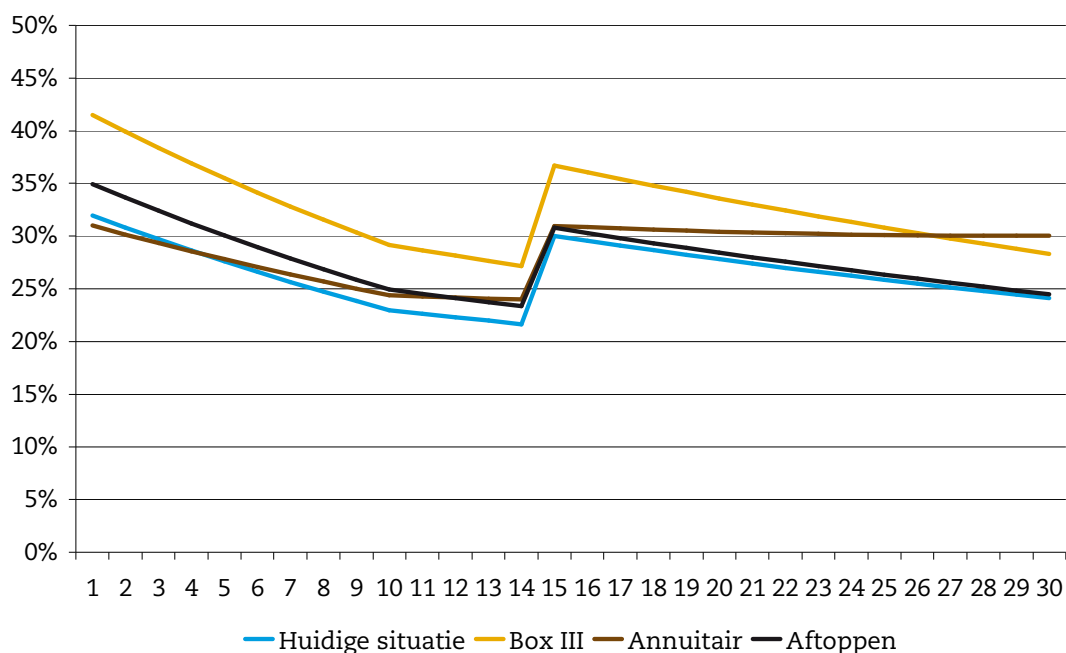
De effecten zijn voor deze twee typen huishoudens weergegeven in twee woonsituaties. In figuur 2.2 en 2.3 is sprake van een starter, die doorstroomt na 15 jaar. De starter profiteert van de lagere woningwaarde: de prijsdaling heeft een drukkend effect op zijn woonquote. In figuur 2.4 en 2.5 is de situatie weergegeven van een zittende eigenaar-bewoner die met de beperking van de renteaftrek wordt geconfronteerd. Deze zittende eigenaar-bewoner verhuist niet gedurende de 30-jars periode.

Uitgangssituatie

In figuur 2.2 t/m 2.5 is naast de woonquotes in de varianten, ook de uitgangssituatie weergegeven. De woonquote is opgebouwd uit de hypotheeklasten, gesaldeerd met de subsidie uit hoofde van de hypotheekrenteaftrek en andere betalingen, zoals het eigenwoningforfait, lokale lasten en energielasten. De subsidie als percentage van de woningwaarde daalt in de tijd, aangezien de woningwaarde in de tijd stijgt, terwijl het bedrag van de hypothecaire lening constant blijft. De energielasten en lokale lasten stijgen wel in de tijd. Na 15 jaar stijgt het subsidiepercentage vanwege de doorstroming: het huishouden koopt een duurdere woning. Daarna loopt het subsidiepercentage weer terug.

⁸ Het verschil tussen de aftoppings- en annuïtaire variant komt doordat de gebruikerskosten in euro's van nu in de annuïtaire variant lager ligt dan in de aftoppingsvariant. Door de tijdwaarde van geld hechten consumenten minder waarde aan effecten in de toekomst dan effecten die dichterbij liggen in de tijd.

Figuur 2.2 Woonquote in de tijd (jaar 1 t/m 30): alleenverdiener, inkomen € 30.000, starter, met doorstroming



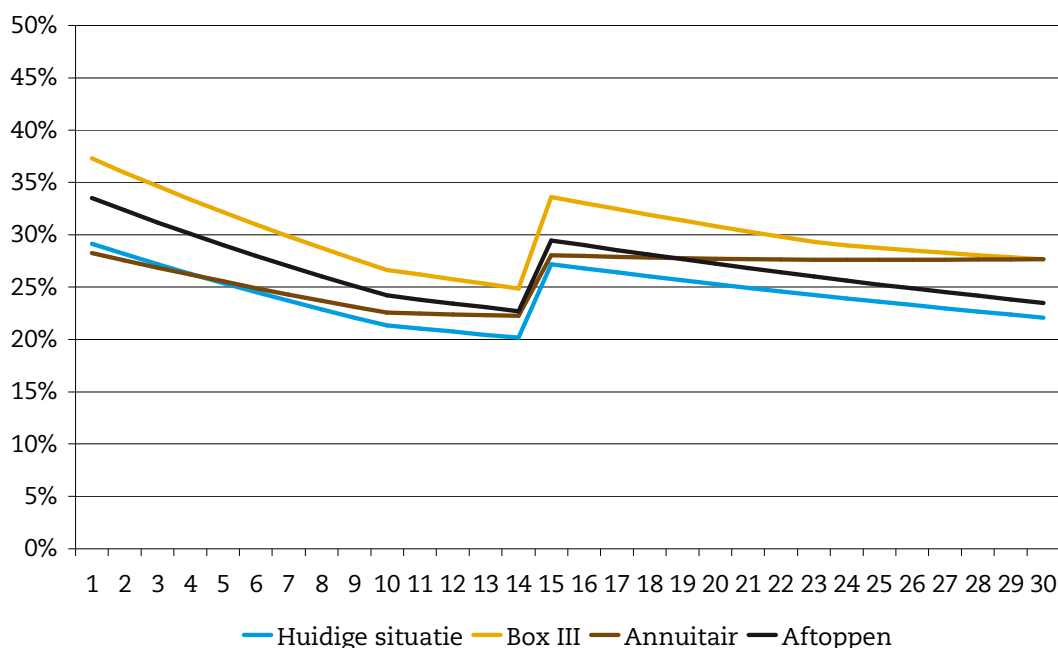
Bron: EIB

De gebruikerskosten zijn de totale kosten van het gebruik van de woning, inclusief het subsidiesaldo. De gebruikerskosten lopen in euro's gemeten iets op in de tijd omdat een deel van de kosten van de woning oploopt met het oplopen van de woningwaarde (o.a. OZB) en de subsidie op de eigen woning afneemt. Als percentage van de woningwaarde nemen de gebruikerskosten in de tijd licht af, omdat in euro's gemeten de woningwaarde harder stijgt dan de gebruikerskosten. De woonquote geeft de gebruikerskosten van de woning weer als percentage van het inkomen. Deze ligt in de beginjaren hoger dan in latere jaren. Dit komt in de eerste plaats doordat voor starters de loan-to-value⁹ relatief hoog ligt. In de tweede plaats doordat het inkomen stijgt, terwijl het bedrag van de hypothecaire lening gelijk blijft. Bij doorstroming na 15 jaar neemt de woonquote weer toe, doordat naar een duurder huis wordt verhuisd. In de loop der jaren neemt deze weer verder af.

In de uitgangssituatie ligt de woonquote van de tweeverdieners lager dan van het eenpersoonshuishouden, omdat de loan-to-value minder hoog ligt en de verschillen in genoten woonconsumptie minder groot zijn dan het verschil in inkomen in de twee casusposities.

⁹ Loan-to-value is het percentage van de hypothecaire lening ten opzichte van de woningwaarde.

Figuur 2.3 Woonquote in de tijd (jaar 1 t/m 30): tweeverdiener, € 70.000 inkomen, starter, met doorstroming



Bron: EIB

Effecten box III-variant op woonquote

In figuur 2.2 t/m 2.5 zijn de woonquotes in de verschillende varianten van beperking van de renteaftrek weergegeven.

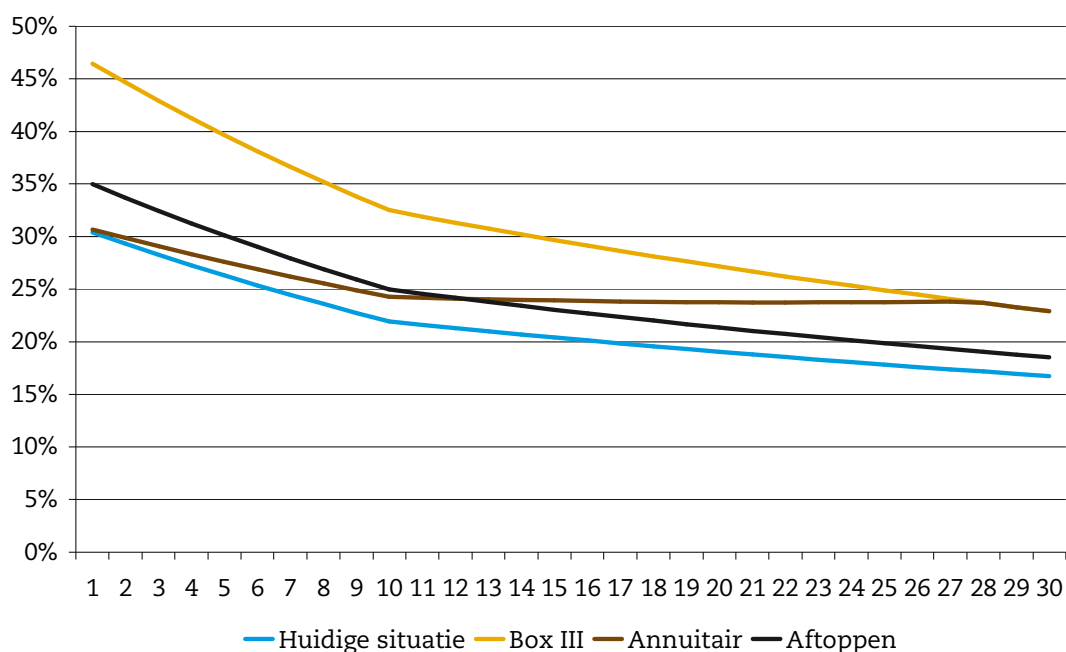
In de box III-variant nemen de gebruikerskosten aan het begin meteen fors toe. In plaats van een netto subsidie op de eigen woning, is er nu immers sprake van een netto betaling. Weliswaar profiteert de starter van de daling van de huizenprijs met 16%, maar de lagere subsidie tikt harder aan. De woonquote neemt dan ook fors toe, ook voor de starter: van 32% naar 42% van het inkomen voor de modale eenverdiener, van 29% naar 37% voor de tweeverdiener. Vanwege de stijging van het inkomen ten opzichte van de gebruikerskosten neemt het verschil in woonquote tussen de oude situatie en de box III-variant in de loop der tijd wel af. Maar aan het eind van de 30-jaarsperiode ligt de woonquote met 4 respectievelijk 6%-punt voor een- en tweeverdieners nog steeds fors hoger dan in de uitgangssituatie.

De effecten voor een zittende eigenaar-bewoner zijn nog veel groter. Deze groep ziet de woonquote stijgen van 30% naar 46% (eenverdiener) en van 28% naar 42% (tweeverdiener).

Gemiddeld gezien ligt de woonquote over de hele 30-jaars periode 6%-punt hoger voor de starter die na 15 jaar doorstroomt naar een duurder woning. Voor de zittende eigenaar-bewoner die niet doorstroomt ligt de woonquote gemiddeld 9%-punt hoger (tweeverdiener). De alleenverdiener met een modaal inkomen heeft de grootste stijging van de woonquote: gemiddeld 10%-punt.

Overigens moet men bedenken dat, indien onder box III voor een nominaal constante vrijstelling wordt gekozen, steeds meer huiseigenaren boven deze vrijstelling uitkomen. Nemen we als voorbeeld een vrijstelling van € 300.000. In 2011 heeft 30% van de huiseigenaren een huis dat meer waard is dan € 300.000 en 70% van de huiseigenaren geniet dus ten volle van de vrijstelling in box III. In 2030 zijn de verhoudingen omgedraaid. Dan heeft, vanwege de huizenprijsstijging, 75% van de huiseigenaren een huis dat meer waard is dan € 300.000 en geniet dus niet meer voor het hele hypotheekbedrag de vrijstelling.

Figuur 2.4 Woonquote in de tijd (jaar 1 t/m 30): alleenverdiener, € 30.000 inkomen, zittende eigenaar-bewoner, zonder doorstroming



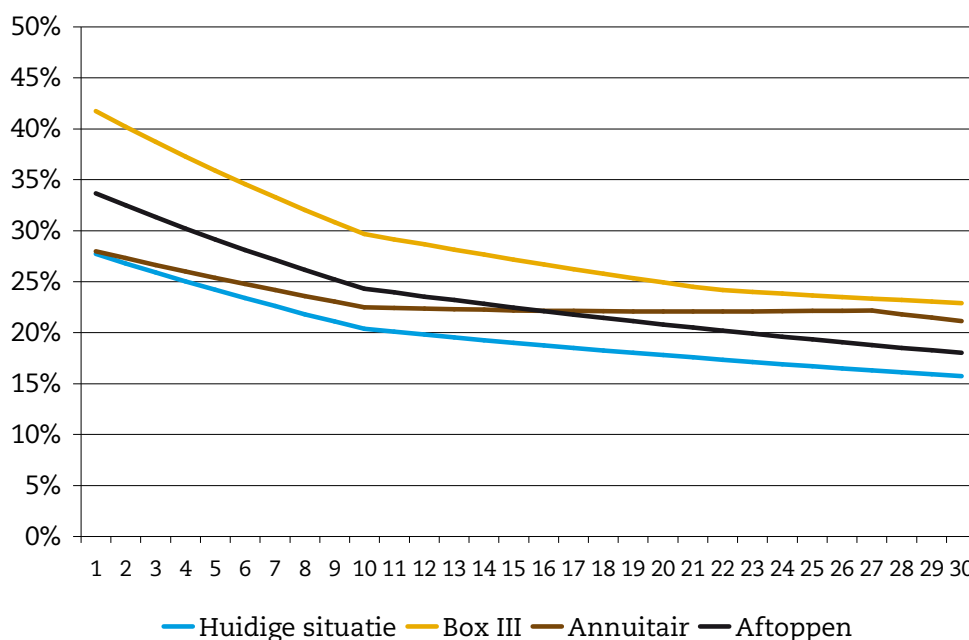
Bron: EIB

Effecten box III-variant op bouwproductie

De totale vraag naar woondiensten komt in het eindbeeld in de box III-variant 13% lager uit in termen van kwaliteit (tabel 2.2). Dat betekent dat de totale woningvoorraad in het eindbeeld, inclusief kwaliteit, 13% lager is dan zonder de maatregel. Het transitiepad naar deze eindsituatie is uiteengezet in figuur 2.6. De ontwikkeling van de woningbouwproductie zonder de beleidsmatige ingreep in de hypotheekrenteaftrek is weergegeven als het 'centrale pad'.

In het centrale pad loopt de bouwproductie aanvankelijk nog op vanwege de inhaalvraag: door de economische crisis zijn woningen niet gebouwd, waar structureel wel vraag naar is. Na 2016 loopt de bouwproductie af, vanwege de demografische ontwikkeling. Er komen minder huishoudens bij, dus hoeven er minder woningen gebouwd te worden.

Figuur 2.5 Woonquote in de tijd (jaar 1 t/m 30): tweeverdiener, inkomen € 70.000, zittende eigenaar-bewoner, zonder doorstroming



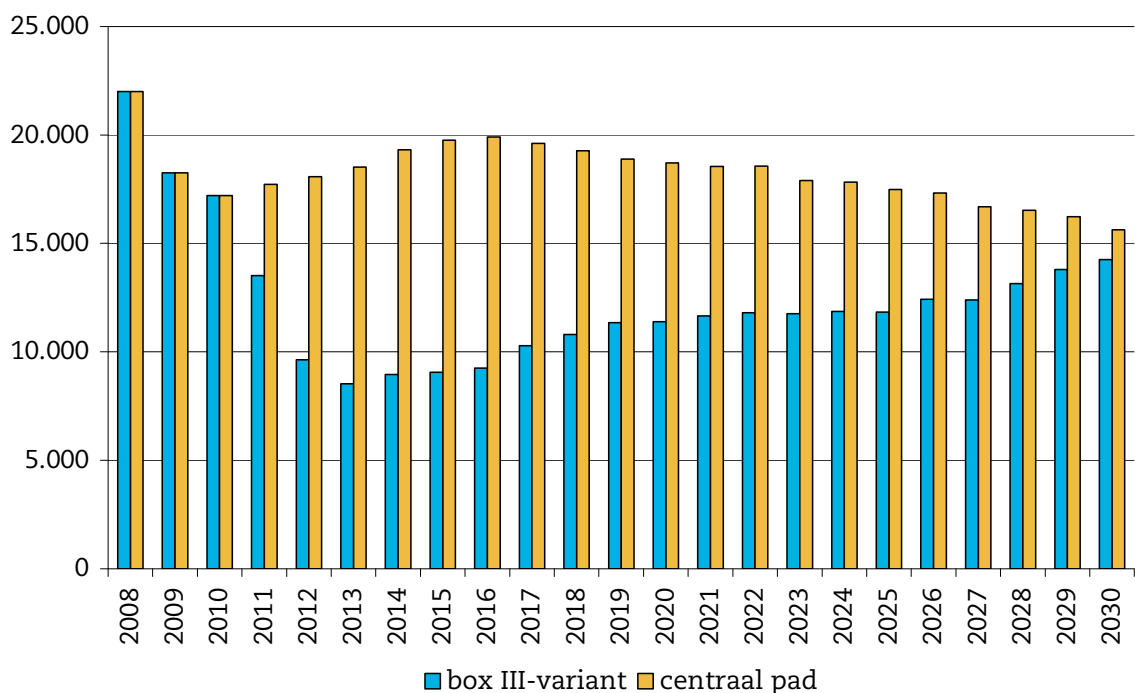
Bron: EIB

Uit figuur 2.6 blijkt dat de ingreep in de hypotheekrenteaftrek in de box III-variant snel leidt tot een fors verlies aan bouwproductie. Dit productieverlies neemt aanvankelijk jaarlijks toe. Dit komt doordat eerst de herstel en verbouwproductie daalt. Mensen geven minder uit aan woningverbetering, vanwege het relatieve prijsverschil. De kwaliteitsaanpassing van de voorraad naar de nieuwe evenwichtshoeveelheid loopt in de eerste jaren namelijk niet of nauwelijks via de nieuwbouwproductie. Er zitten nog projecten in de pijp, waar al finale afnemers voor zijn en waarvan de financiering al rond is. Als vervolgens ook de nieuwbouwproductie daalt, zowel in aantallen als in kwaliteit, zijn de jaarlijkse aanpassingen van de bouwproductie ten opzichte van het centrale pad groter. Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen daalt wegens vraaguitval. Deze vraaguitval ebt weg met de tijd, zodat uiteindelijk de opgeleverde nieuwbouwproductie alleen in kwaliteit achterblijft ten opzichte van het centrale pad en niet meer in aantallen. Ook de herstel en verbouwproductie neemt dan weer toe, omdat een groter deel van de aanpassing aan de nieuwe evenwichtssituatie via de nieuwbouw loopt dan in de beginjaren. Hierdoor neemt de bouwproductie weer licht toe. Het onderhoud komt structureel op een lager niveau te liggen.

Bij elkaar wordt door de maatregel ruim € 135 miljard aan bouwproductie misgelopen de komende 20 jaar, ofwel 38% van de totale woningbouwproductie over deze periode. In figuur 2.7 is de opbouw van het productieverlies per sector

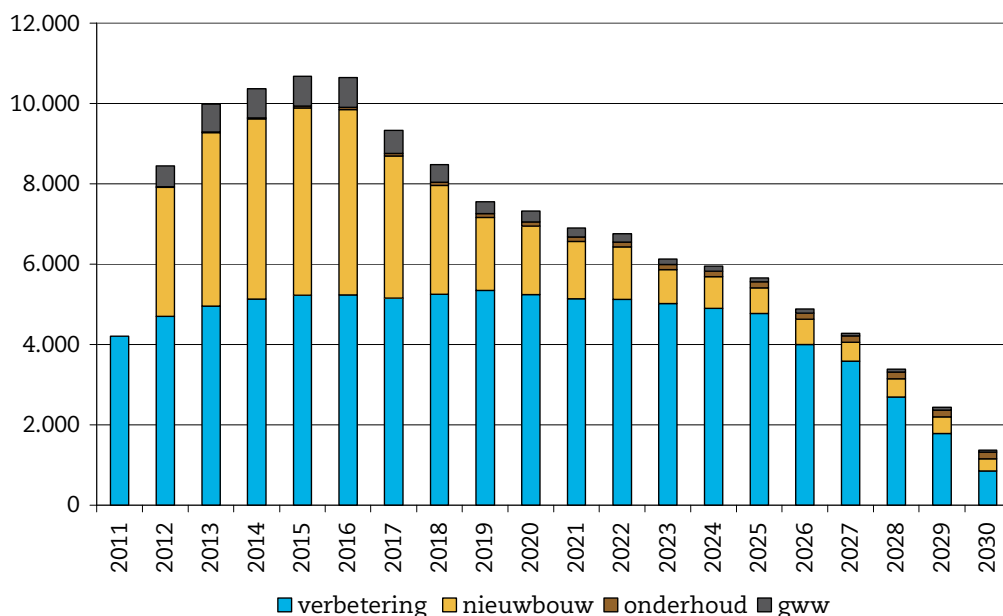
weergegeven, naar deelsector. Naast het verschil in opbouw tussen bouwproductie die betrekking heeft op woningverbetering, nieuwbouw en onderhoud, blijkt hieruit ook dat er bouwproductie in de grond- water- en wegenbouw (gww) verloren gaat. Het gaat hierbij om de kosten voor bouw- en woonrijpmaken die dalen doordat er over de hele periode minder woningen worden gebouwd en omdat op minder grote kavels wordt gebouwd: er wordt immers een lagere kwaliteit woning gevraagd.

Figuur 2.6 Variant box III met vrijstelling: centraal pad en aangepast pad woningbouwproductie, 2008-2030, excl. BTW, in miljoen euro



Bron: EIB

Figuur 2.7 Variant box III met vrijstelling: bijdrage aan vermindering bouwproductie naar deelsector, 2011-2030, excl. BTW, in miljoen euro



Bron: EIB

2.3.2 Variant 2: annuïtaire aftrek

Kenmerken variant 2:

- Hypotheekrente alleen nog aftrekbaar volgens een annuïtair aflossingsschema.
- Vrijstelling voor de kapitaalverzekering voor de eigen woning vervalt.
- Het eigenwoningforfait vermindert vanwege de wet-Hillen die voorschrijft dat het eigenwoningforfait nooit hoger mag zijn dan de aftrek van hypotheekrente.

Effecten annuïtaire variant op gebruikerskosten en woonquotes

Uit figuur 2.2 t/m 2.5 blijkt dat de effecten op de woonquotes van de tweede variant, waarbij enkel nog via een annuïtair aflossingsschema rente afgetrokken mag worden, veel kleiner zijn dan bij de box-III variant. Dat komt omdat de omvang van de maatregel veel kleiner is. Volgens een annuïtair aflossingsschema kan er in de eerste jaren nog vrijwel volledig van de renteaftrek geprofiteerd worden. In een annuïtair aflossingsschema is namelijk sprake van constante jaarlijkse betalingen, waarbij de samenstelling van de betalingen (rente en aflossing) in de loop der jaren verandert. Aan het begin maakt de rente het grootste deel uit van de betalingen en in de loop der jaren bestaat een steeds groter deel van de betalingen uit aflossing. Aan het eind van de looptijd kan er dus nauwelijks meer rente worden afgetrokken.

In de annuïtaire variant nemen de gebruikerskosten in de eerste jaren voor de starter zelfs af ten opzichte van de oude situatie: de starter profiteert van het effect op de huizenprijs. Het aankoopbedrag van de nieuwe woning ligt 5% lager

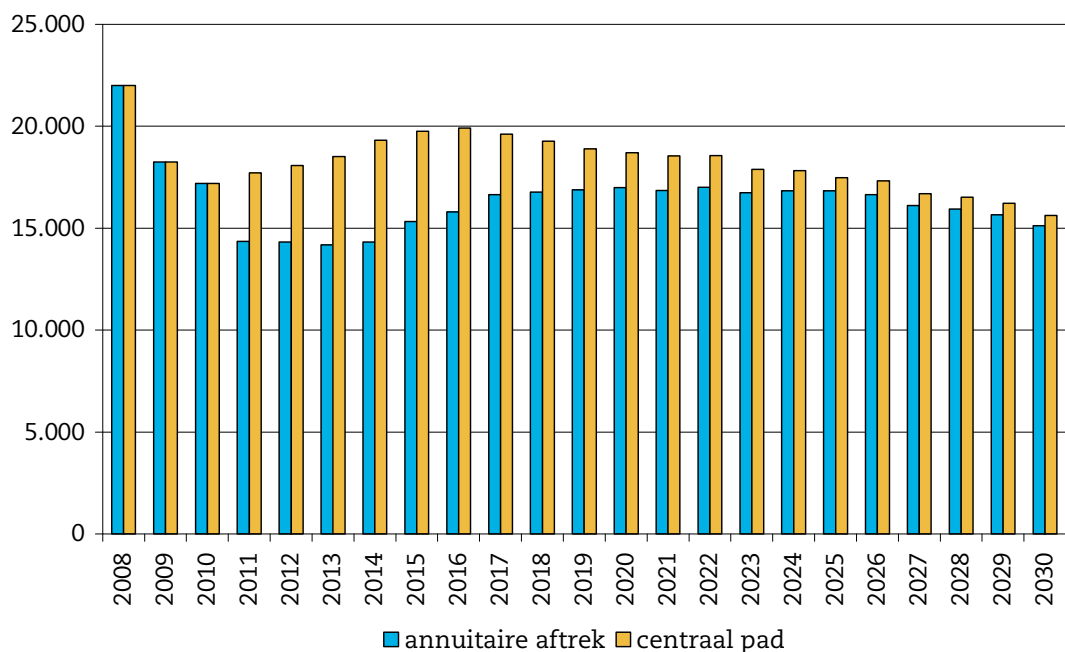
dan zonder de maatregel (tabel 2.2). De gebruikerskosten nemen in de loop van de tijd langzaam toe, omdat de ontvangen subsidie langzaam afneemt.

Opvallend aan de woonquotes in de annuïtaire variant is dat deze in geen van de vier situaties zoals uiteengezet in figuur 2.2 t/m 2.5 boven de initiële woonquote aan het begin van de looptijd in de oude situatie komen. Weliswaar loopt de woonquote minder snel af in de tijd of blijft deze constant, maar ten opzichte van het eerste jaar in de oude situatie ligt de woonquote in de annuïtaire variant niet hoger.

Ten opzichte van de box III-variant ligt de woonquote in de annuïtaire variant over de hele linie lager, behalve in de situatie van de starter/doorstromer met een modaal inkomen tegen het einde van de looptijd van de hypotheek (figuur 2.2). Bij het modale inkomen ligt de woonquote bij de starter/doorstromer in die laatste jaren hoger dan in de box III-variant, omdat in de annuïtaire variant de overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait blijven bestaan, terwijl die in de box III-variant worden afgeschaft. Dit terwijl er aan het eind van de looptijd nauwelijks nog rente wordt afgetrokken in de annuïtaire variant, aangezien de jaarlijkse betalingen in een annuïtair aflossingsschema vrijwel volledig bestaan uit aflossingen en niet meer uit rentebetalingen. Gemiddeld gezien komen de gebruikerskosten duidelijk lager uit dan in de box III-variant.

Voor de tweeverdiener ligt in de laatste jaren de woonquote in de annuïtaire variant niet hoger dan bij de box III-variant (voor de starter/doorstromer, figuur 2.3). Dit verschil met het modale inkomen (figuur 2.2) komt doordat in de box III-variant de subsidie bij de tweeverdiener in de laatste jaren als percentage van de woningwaarde snel afneemt, omdat een groter deel van het hypotheekbedrag buiten de vrijstelling valt, dan in de situatie van een modaal inkomen. Deze laatste

Figuur 2.8 Variant annuïtaire aftrek: centraal pad en aangepast pad woningbouwproductie, 2008-2030, excl. BTW, in miljoen euro



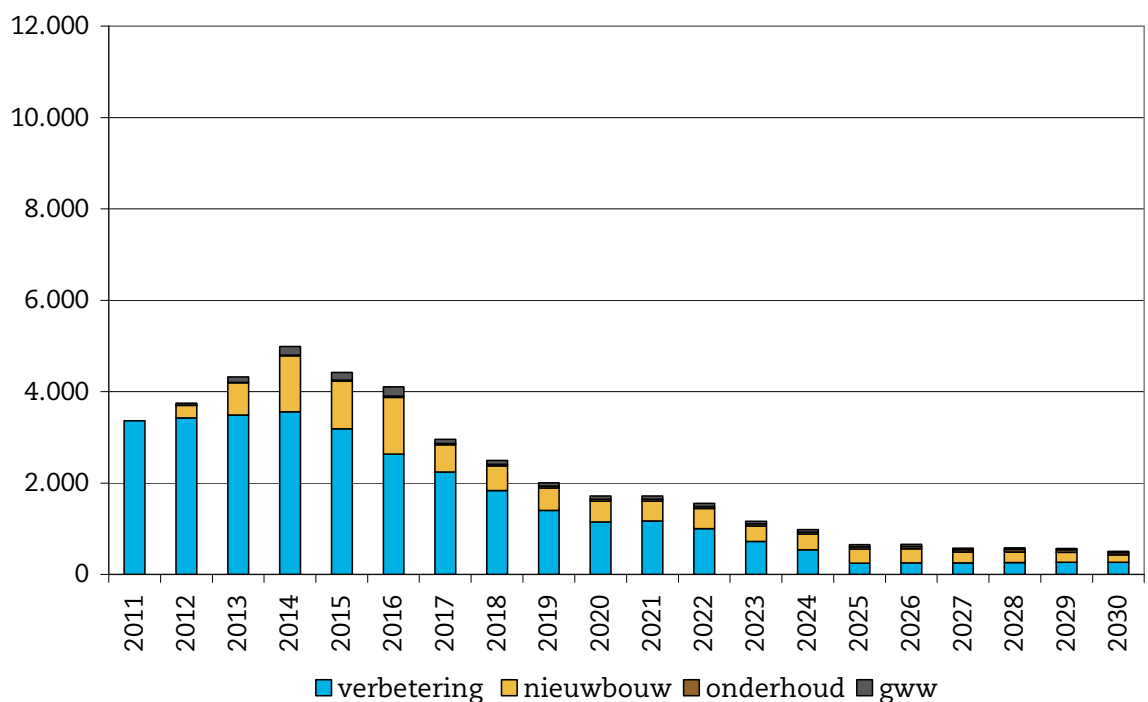
Bron: EIB

koopt een minder duur huis, waardoor een minder groot deel van de woningwaarde buiten de vrijstelling valt. Gemiddeld over de hele looptijd valt de woonquote bij de annuïtaire variant een stuk lager uit dan in de box III-variant. In de box III-variant ligt de woonquote voor de starter/doorstromer 6%-punt hoger ten opzichte van de oude situatie. In de annuïtaire variant ligt de woonquote 2%-punt hoger ten opzichte van de oude situatie. Voor de zittende eigenaar-bewoner die niet doorstroomt ligt de woonquote bij de annuïtaire variant gemiddeld 4%-punt hoger voor de alleenverdiener en 3%-punt hoger voor de tweeverdiener, ten opzichte van de oude situatie. Bij de box III-variant was dit 10 respectievelijk 9%-punt.

Effecten annuïtaire variant op bouwproductie

Het volume-effect bedraagt in de annuïtaire variant 4% (tabel 2.2.) Dit betekent dat, na het aanpassingsproces, de totale woningvoorraad, in kwaliteit, 4% lager ligt dan zonder de maatregel. Het transitiepad naar deze nieuwe evenwichtssituatie is weergegeven in figuur 2.8, waarin de woningbouwproductie in de annuïtaire variant afgezet is tegen de woningbouwproductie in het centrale pad. Hieruit blijkt duidelijk dat het effect op de bouwproductie minder groot is. De geringere omvang komt doordat de maatregel in omvang minder groot is dan de box III-variant (tabel 2.2). Hierdoor passen consumenten een minder groot deel van hun consumptie aan op het moment dat zij hun vraag naar woningdiensten uitoefenen op de markt.

Figuur 2.9 Variant annuïtaire aftrek: bijdrage aan vermindering bouwproductie naar deelsector, 2011-2030, excl. BTW, in miljoen euro



Bron: EIB

In figuur 2.9 is de vermindering van de bouwproductie naar deelsector zichtbaar. Over de hele periode dat het aanpassingsproces duurt treedt er een verlies aan bouwproductie op van zo'n € 43 miljard, ofwel 12% van de totale bouwproductie over dezelfde periode in het centrale pad. Het productieverlies bedraagt dus een derde van het productieverlies in de box III-variant.

2.3.3 Variant 3: maximeren van aftrek op 30%

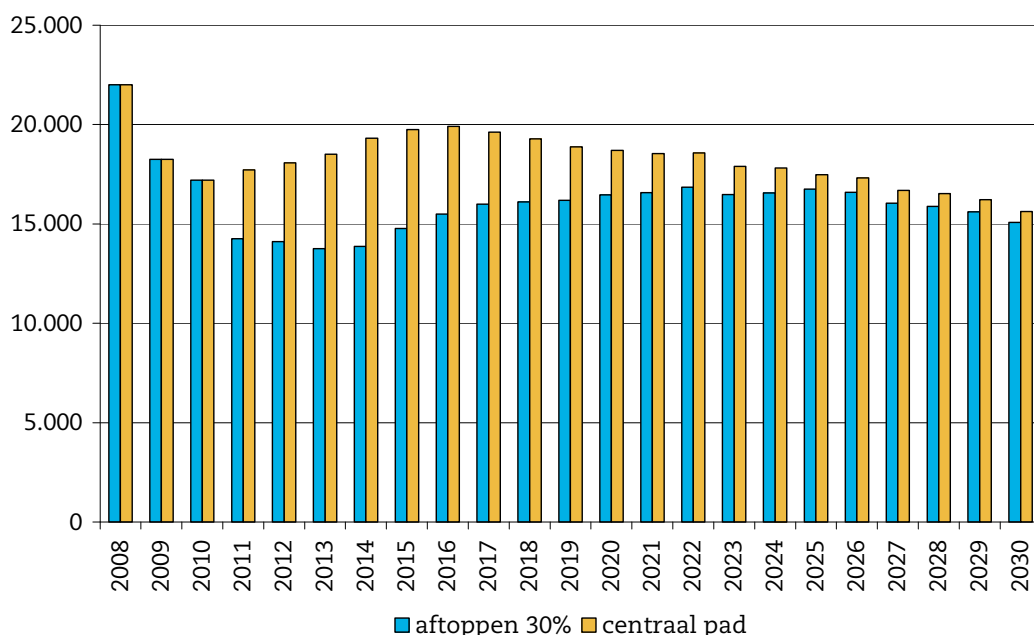
Kenmerken variant 3:

- Aftrek hypotheekrenteaftrek wordt afgetopt op 30% in plaats van het daadwerkelijke tarief in de inkomstenbelasting.
- Naar rato wordt het eigenwoningforfait en de vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning verminderd.

Effecten aftoppingsvariant op gebruikerskosten en woonquotes

In deze variant zijn de verschillen van de effecten op het eenpersoonshuishouden met een modaal inkomen en de tweeverdiener met een inkomen van € 70.000 euro het grootst. De woonquote van de starter stijgt in het eerste jaar van invoering (bij volledige en onmiddellijke invoering van de maatregel) met 5%-punt naar 34% voor de tweeverdiener, terwijl het eenpersoonshuishouden de woonquote met 3%-punt ziet stijgen naar 35% (figuur 2.2 & 2.3). Voor de zittende eigenaar-bewoner is de stijging van de woonquote in het eerste jaar groter: de tweeverdiener ziet deze met 7%-punt stijgen tot 34%, voor de alleenverdiener stijgt deze met 5%-punt naar 35% (figuur 2.4 & 2.5).

Figuur 2.10 Variant aftoppen op 30%: centraal pad en aangepast pad woningbouwproductie, 2008-2030, excl. BTW, in miljoen euro



Bron: EIB

Anders dan in de annuïtaire variant zijn de effecten bij onmiddellijke en volledige invoering van de aftoppingsvariant wel direct merkbaar. Voor het eenpersoons huishouden met een modaal inkomen stijgt de woonquote in het eerste jaar ondanks de prijsdaling waar de starter van profiteert bovengemiddeld en meer dan in de annuïtaire variant (daar daalt de woonquote aan het begin). Aan het eind van de looptijd ligt de stijging van de woonquote beneden de gemiddelde stijging van de woonquote, en fors lager dan bij de annuïtaire variant.

De tweeverdiener ziet het effect van de maatregel aanvankelijk juist toenemen. In deze casuspositie trekt in de uitgangssituatie de partner met het hoogste inkomen immers af tegen 42%, later pas tegen 52%. Het verschil met het tarief van 30% waartegen afgetrokken kan worden in de aftoppingsvariant neemt dus aanvankelijk toe in de tijd. Daarna neemt het effect van de maatregel, evenals bij het eenpersoonshuishouden, af in de tijd.

Van alle varianten heeft de aftoppingsvariant het minste effect op de woonquote van het modale inkomen. Gemiddeld ligt de woonquote voor de starter met een modaal inkomen die na 15 jaar doorstroomt in deze variant 1%-punt hoger dan in de uitgangssituatie. Bij de annuïtaire variant was dit 2%-punt. Voor de tweeverdiener ligt de woonquote in de aftoppingsvariant gemiddeld 3%-punt hoger dan in de uitgangssituatie (voor een starter die doorstroomt), tegen eveneens 2%-punt in de annuïtaire variant. Voor de zittende eigenaar-bewoner die niet doorstroomt ligt de woonquote voor modale inkomens gemiddeld 3%-punt hoger in de aftoppingsvariant en voor tweeverdieners 4%-punt hoger. In de annuïtaire variant was dit precies andersom (4%-punt voor het modale inkomen, 3%-punt voor de tweeverdiener).

Effecten aftoppingsvariant op bouwproductie

Hoewel de omvang van de maatregel in termen van budgettair effect voor de rijksoverheid van dezelfde orde is als in die van de annuïtaire variant, is het effect op de bouwproductie iets groter. Dit komt doordat het volume-effect op de totale gevraagde hoeveelheid woondiensten groter is: de koopwoningvoorraad is in termen van kwaliteit in de nieuwe evenwichtssituatie 4,5% kleiner, terwijl in de annuïtaire variant de kwaliteit van de voorraad 4% kleiner is. Over de hele looptijd gemeten ligt daardoor de productie lager (figuur 2.11). Het totale verlies aan bouwproductie bedraagt cumulatief bijna € 50 miljard, ofwel 14% van de totale woningbouwproductie in deze periode.

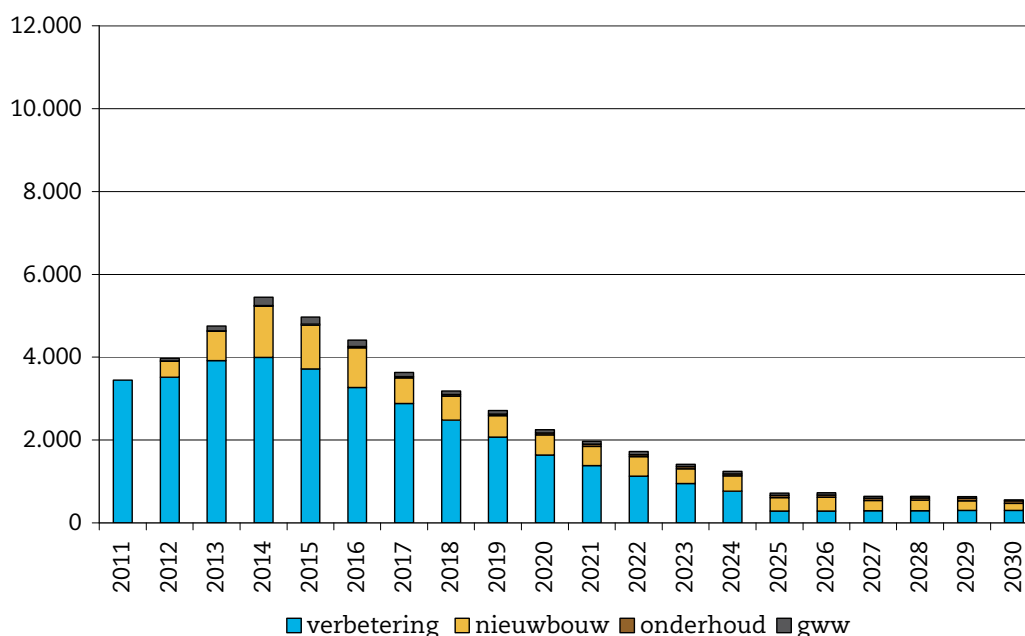
Aftoppen op een bedrag

Sommige politieke partijen stellen het aftoppen op een bedrag aan hypotheekschuld voor, waarover de rente mag worden afgetrokken. Rente verschuldigd over het bedrag aan hypotheekschuld dat dit bedrag overschrijdt mag niet worden afgetrokken.

Het aftoppen op een bedrag heeft in de systematiek soortgelijke effecten als aftoppen op een percentage. Ook hier zullen hoge inkomens meer geraakt worden dan lage inkomens en de systematiek van doorwerking op de bouwproductie is hetzelfde. Afhankelijk van het gekozen bedrag kunnen de effecten groter of kleiner zijn dan aftopping op een percentage. Hierbij kunnen verschillende effecten uiteraard niet bij elkaar opgeteld worden: er is overlap in de maatregelen.

Hierbij moet bedacht worden dat het nominaal constant houden van de grens waarop een bedrag afgetopt wordt, dezelfde werking heeft als een gefaseerde invoering of geleidelijke verlaging van het tarief waartegen afgetrokken wordt. Dat komt omdat er steeds meer woningen boven de grens zullen vallen waartegen maximaal de rente over hypotheekschuld afgetrokken mag worden. Vergelijk de situatie van een nominaal constante vrijstelling in box III, zoals geïllustreerd in paragraaf 2.3.1.

Figuur 2.11 Variant aftoppen op 30%: bijdrage aan vermindering bouwproductie naar deelsector, 2011- 2030, excl. BTW, in miljoen euro



Bron: EIB

2.4 Effect van drie varianten op grondexploitaties en regionale spreiding

Naast de besproken effecten op woonquotes en bouwproductie heeft de beperking van de renteaftrek ook effect op de gemeentelijk grondexploitaties. De gemeentelijke grondopbrengsten worden namelijk volgens de residuele methode berekend: de bouwkosten van het vastgoed worden in mindering gebracht op de VON-prijzen. Wat overblijft zijn de grondopbrengsten. Gemeenten gebruiken deze grondopbrengsten voor het dekken van de te maken kosten: verwerving van

Tabel 2.3 Effect van een daling van de huizenprijs op de grondprijzen

	Uitgangspositie (€)	Na prijsdaling (€)	% mutatie
VON-prijs	240.000	216.000	-10%
Bouwkosten all in	168.000	168.000	0%
Grond	72.000	48.000	-33%

Bron: EIB

gronden, bouw- en woonrijp maken, kosten van stedenbouwkundigen en projectleiders.

De beperking van de renteaftrek leidt tot een daling van de huizenprijzen. Als de VON-prijzen dalen, maar de bouwkosten gelijk blijven, dalen de gemeentelijke grondopbrengsten. De procentuele mutatie van de grondopbrengsten bedraagt een veelvoud van de procentuele mutatie van de woningprijzen, zoals uit het rekenvoorbeeld in tabel 2.3 blijkt.

De gemiddelde huizenprijs bedraagt momenteel € 240.000 (exclusief BTW). Als deze met 10% daalt bedraagt de VON-prijs na prijsmutatie € 216.000. De grondopbrengsten bedroegen in de uitgangssituatie € 72.000 (grondquote van 30%). Bij gelijkblijvende all in bouwkosten is na de prijsdaling nog € 48.000 voor de grond beschikbaar. Dit is een derde minder dan in de uitgangssituatie, terwijl de VON-prijs met maar 10% gedaald is.

Dat het effect op de gemeentelijke grondexploitaties groot is blijkt uit tabel 2.4.

Tabel 2.4 Effect op grondexploitaties (in mln euro)

Box III met vrijstelling	- 1.800
Annuitair	- 560
Aftoppen op 30%	- 620

Bron: EIB

In de box III-variant bedraagt de daling van de VON-prijzen 16% (tabel 2.2).

Uitgaande van een gelijkblijvend woningbouwprogramma, zowel qua omvang als in samenstelling van huur- en koopwoningen, leidt dit tot een daling van de grondopbrengsten met € 1,8 miljard. De effecten van de besproken annuitaire en aftoppingsvariant zijn kleiner, omdat de ermee gepaard gaande prijsmutatie kleiner is, maar nog altijd fors.

De daling van de opbrengsten in de gemeentelijke grondexploitatie kan deels worden afgewenteld op particuliere grondeigenaren. Dit is het geval indien de grond niet in handen is van de gemeenten zelf en indien er daadwerkelijk 'rents' worden gerealiseerd op de verwerving van grond door de private eigenaren.

Eerdere analyses van het EIB geven aan dat dit beperkt mogelijk is. De grondquote bedraagt gemiddeld weliswaar 30%, maar het leeuwendeel hiervan bestaat uit kosten van grondontwikkeling, rentekosten, plankosten e.d. (EIB 2008).

Regionaal zal het beeld duidelijk verschillen.

In regio's waar weinig druk is vanuit de markt, zijn de 'kale grondwaarden' vaak laag. Dit geldt niet alleen voor vrij veel gemeenten buiten de Randstad, maar bijvoorbeeld ook in zekere mate voor Almere. In deze regio's kunnen de prijzen niet veel zakken, zonder de economische levensvatbaarheid van de projecten te raken. Uitstel van aanbod van nieuwe woningen totdat de prijzen zich enigszins hersteld hebben is dan de noodzakelijke reactie.

In regio's met veel woningvraag moet een onderscheid worden gemaakt tussen nieuwbouw op vrije c.q. eenvoudig te ontwikkelen locaties en herstructurering en transitie van de woningvoorraad. In het eerste geval kunnen doorgaans exploitatiewinsten worden gerealiseerd door gemeenten, waaruit een deel van de

prijzdaling kan worden opgevangen. Deels kan ook afwenteling op particuliere grondeigenaren plaatsvinden. Deze projecten kunnen dan mogelijk met enige vertraging nog steeds uit. Wel is er opbrengstverlies voor de gemeenten, waardoor verevening richting moeilijke locaties of richting andere sociaal-economische doelen niet meer mogelijk is. Voor de herstructureringsprojecten en zeker voor de transitie van wijken en buurten geldt dat deze nu alleen uitkunnen met (soms omvangrijke) subsidies. Hier leidt een daling van woningopbrengsten direct tot grotere exploitatietekorten.

In krimpgebieden zijn de effecten in eerste aanleg relatief bescheiden. Zonder nader beleid is hier immers geen nieuwbouw van betekenis te verwachten. Wat echter wel geldt is dat de beleidsuitdaging om de woningmarkten in deze gebieden weer in balans te brengen met sloopp programma's en selectieve nieuwbouw worden doorkruist c.q. de beleidsopgaven worden vergroot doordat naast demografische krimp nu ook de kwalitatieve woningvraag terugvalt.

Hiermee komt een meer algemeen punt naar voren. De autonome ontwikkeling van de woningvraag vlakt in de komende decennia als gevolg van demografische ontwikkelingen duidelijk af. Dit betekent dat de gronduitgifte van gemeenten ook terugloopt. De verdien capaciteit staat hierdoor autonoom al onder druk en de uitgifte van grond voor commercieel vastgoed zal nog veel sterker teruglopen. De negatieve invloeden van beperking van de hypotheekrenteaf trek op de prijscomponent van de exploitaties komen hier dan nog bovenop.

Tegen deze achtergrond lijkt het onvermijdelijk dat – bij verder ongewijzigd beleid – de maatschappelijke doelen rond de woningbouw zullen moeten worden bijgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld minder binnenstedelijk bouwen, een lager ambitieniveau ten aanzien van duurzaamheid en minder investeren in economische structuurversterking in de steden.

Daarmee hebben de hervormingen dus ook doorwerkingen naar andere beleidsdoelen die onderkend moeten worden en eventueel via flankerend beleid zijn te adresseren.

2.5 Effect van drie varianten op de werkgelegenheid

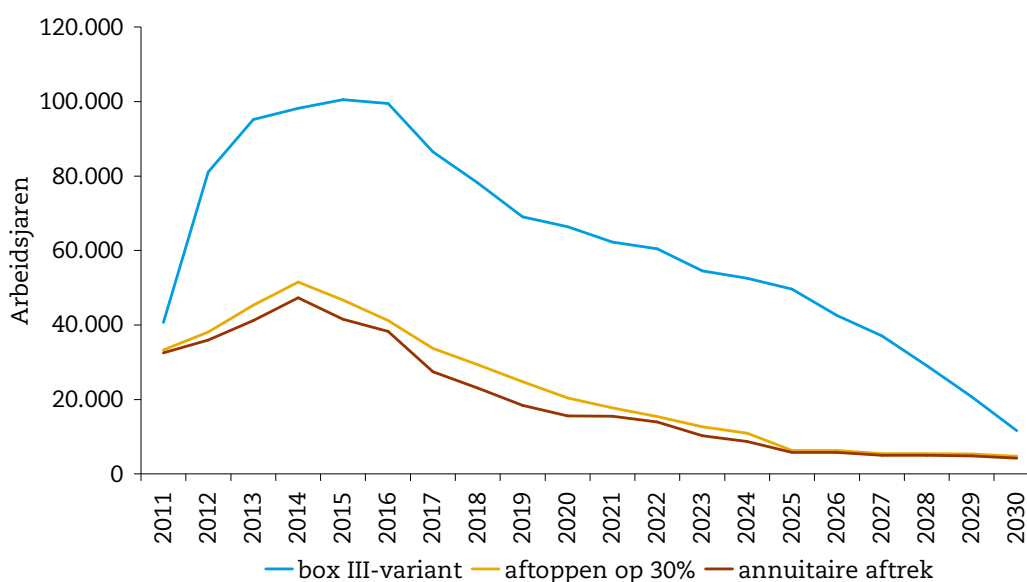
De daling van de bouwproductie komt ook tot uiting in een daling van de werkgelegenheid in de bouw. Deze is weergegeven in figuur 2.12.

Grosso modo volgt de mutatie van de werkgelegenheid in de tijd hetzelfde patroon als de verandering van de bouwproductie.

In de box III-variant neemt het verlies aan arbeidsjaren snel toe, tot 100.000 in 2015, ofwel zo'n 22% van de totale werkgelegenheid in de bouw. De effecten nemen daarna langzaam af in de tijd.

Zowel in de aftoppingsvariant als in de annuïtaire variant bedraagt het werkgelegenheidsverlies op het hoogtepunt rond de 50.000 arbeidsjaren, ofwel zo'n 11% van de totale werkgelegenheid in de bouw. Ook hier neemt het effect jaarlijks weer af.

Figuur 2.12 Effect op de werkgelegenheid van drie varianten van beperking van de renteaftrek



Bron: EIB

2.6 Geleidelijke invoering

In het voorgaande is telkens uitgegaan van onmiddellijke en volledige invoering van de maatregel. In de meeste voorstellen wordt echter uitgegaan van geleidelijke invoering. Het verschil tussen geleidelijke en directe invoering van de maatregel is vooral relevant voor woonlasten en koopkrachteffecten. Door een geleidelijke invoering van de maatregel worden huishoudens niet geconfronteerd met een schok in de woonlasten of een schok in termen van koopkrachteffecten. Wel geldt uiteraard dat de volle woonlastenstijging uiteindelijk aan de huishoudens in rekening wordt gebracht. Terwijl de effecten op woonlasten en koopkracht door geleidelijke invoering kunnen worden gefaseerd, geldt dit niet of in veel mindere mate voor de effecten op vraag, aanbod, prijzen en woningproductie. Dit heeft te maken met anticipatie. Huishoudens en hypotheekgevers weten dat het wonen geleidelijk aanzienlijk duurder gaat worden. Dit is onvermijdelijk, maar de consument heeft wel de mogelijkheid om voorlopig af te zien van extra woonkwaliteit en de daarmee verbonden extra kosten. Het is dit gedrag dat vrij snel na invoering van de maatregel gaat intreden, elk jaar voor andere groepen die in dat jaar anders een stap voorwaarts hadden gemaakt en dit nu uitstellen in de tijd. Het is om deze reden dat fasering de grote transitieproblemen rond woonlasten en koopkracht wel kan adresseren, maar die rond vraag, aanbod, prijzen en woningbouwproductie niet kan oplossen. Door de woonlastenveranderingen van de stelselwijziging in beeld te brengen, wordt goed

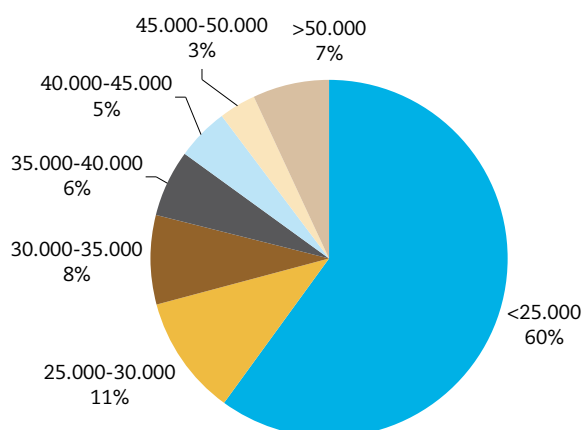
duidelijk op welke veranderingen woonconsumenten zich moeten instellen c.q. met welke lasten toekomstige kopers van doen krijgen aan wie huidige woningeigenaren hun huis ook weer zullen moeten verkopen.

3 Liberalisatie huursector

3.1 Algemeen

Een deel van de sociale huursector wordt bewoond door huishoudens die wel een woning zouden kunnen kopen, maar die vanwege de lage huur hier niet voor kiezen. Als gevolg hiervan worden woningen bewoond en gebouwd die gegeven de preferenties van de bewoners en inkomen zonder de impliciete huursubsidie een te lage kwaliteit hebben. Een deel van deze mensen behoren niet tot de doelgroep van de sociale huursector omdat hun inkomen inmiddels tot boven de inkomensgrens is gestegen, en zij wel aanspraak blijven maken op de impliciete subsidiering door de lage huren. Dit wordt meestal verstaan onder 'scheefwonen'. Andersom is er ook een probleem met betrekking tot de allocatie: mensen die gegeven hun inkomen te duur wonen, de zogenaamde 'dure' scheefheid. In figuur 3.1 zijn de aandelen weergegeven van de verschillende inkomenscategorieën in de sociale huurvoorraad. Hieruit blijkt dat bijna 30 procent van de 2,8 miljoen sociale huurwoningen bewoond worden door huishoudens met een inkomen boven € 30.000, ongeveer modaal. Vijftien procent van de sociale huurwoningen wordt bewoond door mensen met een jaarinkomen van € 40.000 of meer.

Figuur 3.1 Inkomensverdeling huishoudens in prijsgeruleerde woningen, 2006



Bron: EIB, o.b.v. data WoON 2006

Een sociale huurwoning is gebouwd met subsidie en de huurprijs wordt kunstmatig laag gehouden, beneden de marktprijs. De huurprijzen van sociale

huurwoningen zijn namelijk wettelijk vastgelegd in het woningwaarderingsstelsel. In feite leidt dit systeem tot hoge 'verhuisbelastingen' en dit uit zich onder andere in een slechte doorstroming op de woningmarkt. Mensen met hoge inkomens hebben weinig prikkels om te verhuizen en blijven daardoor dus woningen bezet houden die bedoeld zijn voor mensen met lage inkomens. De wachtlijsten voor de sociale huurwoningen nemen daardoor toe.

3.2 Varianten

In dit hoofdstuk zullen twee aanpassingen van het huidige stelsel van sociale woningbouw worden besproken. In de eerste variant wordt het systeem van aanbodsturing volledig losgelaten. Betaalbaarheid van het wonen wordt alleen nog via de vraagkant ondersteund door de huurtoeslag. De huren worden marktconform vastgesteld. In de tweede variant blijft het huidige stelsel van sociale huurprijzen overeind, maar wordt het scheefwonen aangepakt doordat mensen met een hoog inkomen niet langer gebruik kunnen maken van de sociale huurprijs. De varianten worden besproken op hun effecten voor de werking van de woningmarkt en de bouwproductie.

3.2.1 Variant 1: afschaffen aanbodsturing, betaalbaarheid alleen via de vraag

In deze variant wordt het systeem van prijsgeruleerde huren geleidelijk afgeschaft, totdat in de eindsituatie sprake is van marktconforme huren. Betaalbaarheid van het wonen wordt gewaarborgd via de huurtoeslag. Huurliberalisatie leidt net als beperking van de renteaftrek tot een stijging van de netto woonlasten. De effecten voor de woningmarkt zijn echter tegengesteld. Dit heeft te maken met het systeem van huurprijsregulering. Hierdoor zijn de huren vaak aanzienlijk lager dan de prijzen die op de vrije markt moeten worden betaald. Dit geldt ook indien gecorrigeerd wordt voor de hypotheekrenteaftrek. Het gevolg hiervan is dat huishoudens met betere inkomens in de sociale huursector vaak een kwalitatief lage woonconsumptie hebben. Dat deze huishoudens niet voor meer woonkwaliteit opteren, is gelegen in het feit dat dan niet alleen voor de extra kwaliteit moet worden betaald, maar dat gelijktijdig de subsidie op de huurprijs moet worden ingeleverd. Op het moment dat de huren worden geliberaliseerd, verdwijnt deze 'verhuisbelasting' en kiezen huishoudens een kwaliteit woning die past bij hun budget. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft berekend dat liberalisatie van de huren de woningvraag zo per saldo doet toenemen in plaats van afnemen. Huurliberalisatie stimuleert op de woningmarkt op deze wijze de vraag, de doorstroming, het aanbod en de productie.

In deze variant zal de consumptie van woondiensten dan ook toenemen. Huurders zullen geprikkeld worden meer kwaliteit te vragen, omdat het verschil met de koopsector minder groot wordt. Het wordt meer rendabel om kwalitatief betere huurwoningen te bouwen, zodat het aanbod hiervan zal toenemen.

Voor de hiermee gepaard gaande stijging van de woonconsumptie is aangesloten bij de analyse van het Centraal Planbureau (CPB, 2010), die uitgaat van een geleidelijke transitie naar een woonconsumptie van huurders die ruim 20% boven het huidige niveau ligt. In de variant in figuur 3.2 gaat het om een aanpassingspad van 20 jaar.¹⁰ Hierbij is verondersteld dat 4% van de consumptieaanpassing via de prijs loopt en de volumemutatie 16% bedraagt.¹¹ De effecten van de eerste 20 jaar van dit transitiepad op de bouwproductie zijn weergegeven in figuur 3.2 en afgezet

¹⁰ Het CPB gaat uit van een aanpassingspad van 30 jaar.

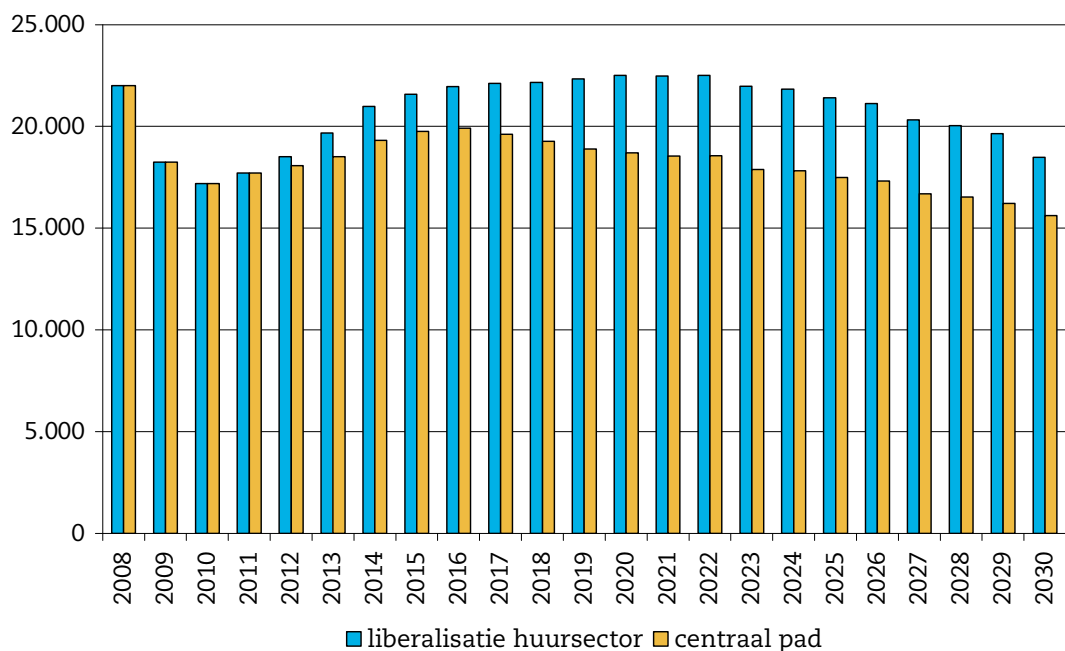
¹¹ Bij eenzelfde prijs-volume split als in de koopsector zou een groter deel van de aanpassing in de prijzen lopen, maar het prijseffect wordt bij liberalisatie van de huursector over de hele woningmarkt uitgesmeerd.

tegen het verloop van de woningbouwproductie zonder de maatregel (centrale pad).

Met de maatregel neemt de bouwproductie langzaam toe. Aangezien consumenten geleidelijk te maken krijgen met hogere huren, zal ook de extra gevraagde hoeveelheid woondiensten *per huurder* geleidelijk toenemen. De maatregel leidt in de eerste 20 jaar van invoering tot € 57 miljard hogere woningbouwproductie, ofwel 16% van het totaal van de woningbouwproductie in het centrale pad.

De liberalisatie van de huursector leidt, net als de beperking van de renteaftrek, tot hogere woonquotes. Momenteel worden huurprijzen door het wettelijke stelsel van huurprijsregulering laag gehouden, ook voor mensen die lang geleden in een sociale huurwoning zijn gaan wonen en inmiddels hun inkomen hebben zien stijgen. De woonquotes kunnen voor deze groep fors toenemen: met name in regio's met een hoge marktdruk kunnen de huren in de vrije sector al snel het dubbele bedragen van de sociale huurprijs. De hogere woonlasten en de hiermee verbonden koopkrachteffecten slaan vooral neer bij de middeninkomens. De lagere inkomens worden via de huursubsidie gecompenseerd, terwijl er weinig echt hoge inkomens met de maatregelen worden geconfronteerd.

Figuur 3.2 Transitie naar marktonforme huren: centraal pad en aangepast pad woningbouwproductie, 2011-2030, excl. BTW, in miljoen euro



Bron: EIB

3.2.2 Variant 2: scheefwonen tegengaan

Er zijn ook enkele partijen die niet de volledige huursector willen liberaliseren, maar wel het scheefwonen aan willen pakken. Zij stellen voor, in lijn met de voorstellen van de ambtelijke werkgroep in het kader van de brede heroverwegingsoperatie, om voor scheefwoners boven een bepaald inkomen een

bovengemiddelde huurprijsstijging te rekenen, zodanig dat op termijn de huren van deze inkomensgroepen op een marktconform niveau liggen.

Ook het EIB heeft eerder de budgettaire opbrengst berekend van een aanpak van het scheefwonen (EIB 2009). Bij invoering van een inkomensstoets komt de inkomenssteun via de sociale huurprijs te vervallen bij een gestegen inkomen, net als bijvoorbeeld de zorgtoeslag of de toeslag voor kinderopvang. Bij een gestegen inkomen zou men dan een marktconforme huur moeten gaan betalen of in staat gesteld worden het eigen huis te kopen tegen de marktwaarde. Op lange termijn kan aldus een bedrag vrijkomen voor de rijksoverheid met een contante waarde van netto € 38 miljard indien de inkomensgrens bij € 35.000 wordt gelegd en € 53 miljard bij een inkomensgrens van € 30.000.¹²

De te verwachten opbrengsten van het plan bestaan uit het verschil tussen de marktwaarde van een woning en de bedrijfswaarde. De bedrijfswaarde is de waarde van de woning als deze wordt doorgeëxploiteerd als sociale huurwoning: de netto contante waarde van de toekomstige huuropbrengsten en beheerskosten. Gemiddeld bedraagt de bedrijfswaarde van een sociale huurwoning ruim € 40.000 en de marktwaarde € 150.000. De netto opbrengsten bedragen € 110.000.

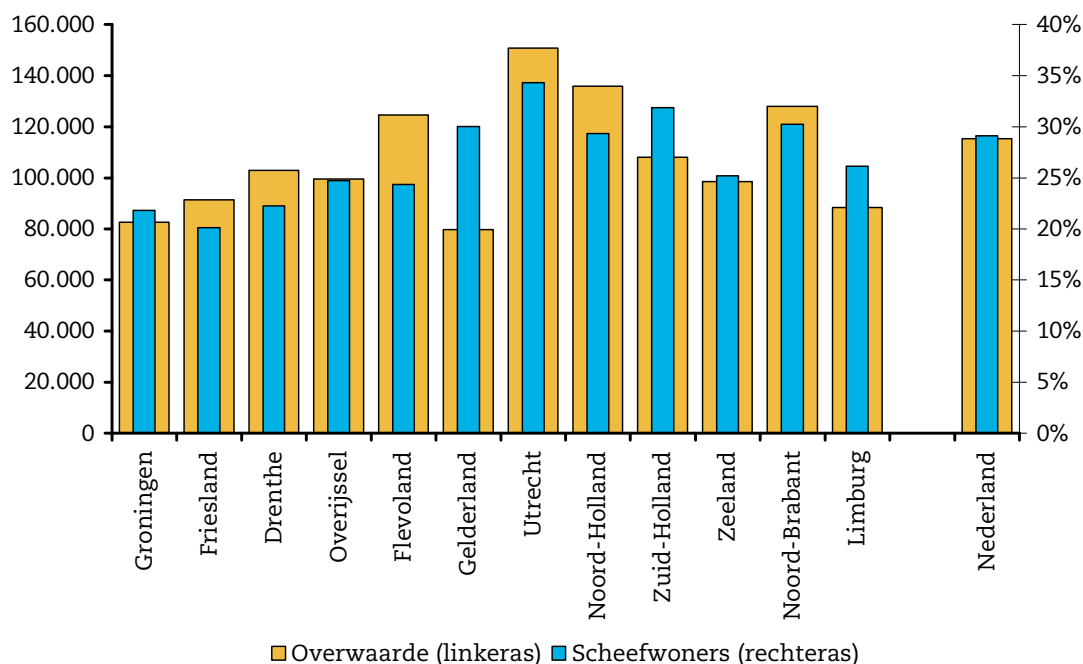
De wijze waarop de effecten van het aanpakken van het scheefwonen doorwerken hangt af van de maatvoering. Hoe hoger de inkomensgrens wordt gelegd, hoe minder effect er is op de woningmarkt. Als de inkomensgrens laag wordt gelegd zullen de effecten van het aanpakken van het scheefwonen dicht bij de effecten van volledige liberalisatie van de huren liggen. Dit komt doordat de consumenten aan de onderkant van de sociale huursector ook in een geliberaliseerde sector weinig keuzevrijheid zullen hebben.

3.3 Regionale spreiding

Als gezegd heeft het hervormen van de sociale huursector aanzienlijke opbrengsten tot gevolg. Uit figuur 3.3 blijkt dat de opbrengsten verschillen per regio. In alle gevallen zijn deze echter substantieel. Ook in gebieden met een relatief lage marktwaarde van woningen, zoals Flevoland en Limburg, bedragen de opbrengsten per woning nog altijd meer dan € 80.000. In de provincies Utrecht en Noord-Holland worden relatief de meeste opbrengsten gerealiseerd en in de provincies Flevoland, Limburg en Groningen relatief de minste.

¹² EIB (2009)

Figuur 3.3 Prijsgereguleerde woningen, overwaarde (in euro per woning) en percentage scheefwonders, per provincie, 2006



Bron: EIB, o.b.v data Aedes & WoON 2006

3.4 Fondsvorming en gevolgen voor corporatiesector

Niet alleen tussen provincies, ook tussen buurten in één stad kunnen verschillen optreden. Hierin verschilt een aanpak van het scheefwonen van volledige huurliberalisatie. Immers, bij volledige liberalisatie wordt de aanbodsturing volledig losgelaten: de betaalbaarheid van het wonen wordt alleen nog gewaarborgd via de vraagkant.

Dit heeft uiteraard gevolgen voor de corporatiesector. Als alle woningen marktconform worden gebouwd is er geen bijzondere rol meer voor woningcorporaties. Er is dan ook geen sturing meer van 'betaalbare' woningen over buurten of over een stad. In deze situatie kan ervoor gekozen worden extra inkomsten uit hoofde van de huurliberalisatie (deels) in een fonds te storten, waaruit bestrijding van de negatieve effecten van de maatregelen gefinancierd kunnen worden. De commissie voor de brede heroverwegingsoperatie doet deze aanbeveling en de gedachte komt ook terug bij sommige politieke partijen.¹³ Een toename van segregatie en verslechtering van wijken die samen kan gaan met volledige huurliberalisatie kan bijvoorbeeld een reden zijn in deze wijken om meer investeringen in leefbaarheid te plegen, vanuit een te vormen fonds.

¹³ Zo wil D66 dat 30% van de extra inkomsten van corporaties aangewend worden voor investeringen in wijken.

3.5 Effect op grondexploitaties

De toegenomen vraag naar woondiensten die het gevolg is van liberalisering van de huursector heeft als gezegd een prijs- en een volume-effect. Het prijseffect heeft gevolgen voor grondexploitaties: er is meer financiële ruimte om hogere grondprijzen te betalen. Dit prijseffect kan zich zowel in de huur- als in de koopsector voordoen.

Er is vanuit gegaan dat de stijging van 20% van de vraag naar woningdiensten voor 16% tot een volume-effect leidt en voor 4% in de prijzen loopt. Het gaat hierbij om een prijseffect voor het gehele domein van de woningmarkt, dus zowel de koop- als huursector.

Hierdoor bedraagt de potentiële saldoverbetering voor grondexploitaties € 0,7 miljard, uitgaande van een gelijkblijvend woningbouwprogramma (tabel 3.1). Een deel van deze opbrengsten kunnen neerslaan bij particuliere grondeigenaren, het grootste deel zal naar verwachting aan gemeenten toevallen.

Tabel 3.1 Effect op grondexploitaties, in miljoen euro

Liberalisering huursector	670
---------------------------	-----

Bron: EIB

4 Effecten van partijprogramma's op bouwproductie

4.1 Effecten op de bouwproductie: een overzicht

In tabel 4.1 is van alle maatregelen het totale effect op de bouwproductie in de eerste twintig jaar van invoering weergegeven in miljard euro en in procentuele verandering. Hieruit blijkt dat de diverse varianten forse effecten hebben op de bouwproductie, zoals eerder al is beschreven.

Tabel 4.1 Effect op bouwproductie: een overzicht

	In miljard € (cumulatief)	In % woningbouwproductie
Box III-variant	- 135	- 38
Annuitaire aftrek	- 43	- 12
Aftoppen 30%	- 49	- 14
Marktconforme huren	+57	+ 16

Bron: EIB

4.2 Aanpak

Ten behoeve van deze notitie heeft het EIB de verschillende partijprogramma's bekeken op maatregelen die effect hebben op de bouwproductie. Naast de voorgestelde hervormingen van de woningmarkt gaat het hierbij ook om de investeringen die partijen doen in infrastructuur.

Het EIB heeft niet de exacte effecten per partijprogramma berekend, maar wel per deelgebied aangegeven of de voorstellen per saldo positief of negatief uitpakken voor de bouw. Hieruit volgt ook een totaal beoordeling.

4.3 Voorstellen in de koopsector

Uit hoofdstuk 2 volgt dat beperking van de renteaftrek tot een vermindering van bouwproductie leidt. De mate waarin dit plaatsvindt hangt af van de precieze maatregel. Het overbrengen van de aftrek naar box III heeft grotere gevolgen voor de bouwproductie dan aftrekbaarheid beperken tot een annuïtair aflossingsschema. Geleidelijke invoering heeft wel effecten op de koopkracht: de effecten worden gespreid over de tijd. De effecten op de bouwproductie wijken echter weinig af met volledige invoering ineens (zie paragraaf 2.6).

Veel partijen stapelen verschillende maatregelen op elkaar, bijvoorbeeld door de aftrekbaarheid af te toppen op een tarief van 30% én op een bepaald bedrag aan woningwaarde. In dergelijke gevallen versterken de maatregelen elkaar, maar men kan de effecten voor de bouwproductie niet bij elkaar optellen. Het gaat om de

saldering van de verschillende onderdelen bij stapeling van voorstellen. Daarbij moeten ook betrokken worden de maatregelen die juist positief uitpakken, zoals het tegelijkertijd afschaffen van de overdrachtsbelasting.

Daarom is voor de analyse van de partijprogramma's aangesloten bij de berekening van het CPB van het overall subsidiepercentage van de koopsector en hoe deze wijzigt in de verschillende partijprogramma's. Bij een grotere daling van het subsidiepercentage, leiden de maatregelen per saldo tot een groter effect op de bouwproductie ten opzichte van partijen die het subsidiepercentage minder hard laten dalen.

In tabel 4.1 is dit overzicht opgenomen. Het subsidiepercentage van de koopsector zonder de maatregel bedraagt 25% als percentage van de huurwaarde.

Hieruit blijkt dat het programma van GroenLinks het meest ingrijpt in de koopsfeer. GroenLinks kiest voor de box III-variant en reduceert hiermee op termijn het subsidiepercentage op de koopsector tot 8% van de huurwaarde.

De programma's van PvdA, SP, D66 en ChristenUnie hebben een effect in de koopsector die in dezelfde orde van grootte ligt. Van deze vier partijen doet de SP de grootste ingreep.

Alle vijf partijen die de hypotheekrenteaftrek willen beperken doen dit met zeer lange transitiepaden, zodat de overgang naar het nieuwe systeem geleidelijk verloopt. Dit beperkt echter niet of nauwelijks de effecten op de bouwproductie (paragraaf 2.6).

Tabel 4.2 Subsidiepercentage koopsector in partijprogramma's

	Subsidiepercentage
VVD	30
PvdA	16
PVV	25
CDA	25
SP	13
D66	17
GroenLinks	8
ChristenUnie	17
SGP	25

Bron: CPB

CDA, PVV en SGP houden het huidige systeem van hypotheekrenteaftrek in hun programma in stand en brengen geen wijzigingen aan in de fiscale behandeling van het eigen huis. De SGP kiest wel voor een extra ondersteuning van starters, maar deze is in omvang zeer beperkt.

Het programma van de VVD heeft de meest gunstige effecten op de koopsector, omdat niet alleen de hypotheekrenteaftrek ongemoeid blijft, maar ook de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft. Zij is hiermee de enige partij die de vraag in de koopsector substantieel laat stijgen. Het VVD-programma met betrekking tot de koopsector is hiermee het meest gunstig voor de bouwproductie.

4.4 Voorstellen in de huursector

Uit hoofdstuk 2 volgt dat een meer marktconforme huurprijsstelling en het aanpakken van het scheefwonen de woonconsumptie van huurders vergroot en hiermee stimulerend werkt op de bouwproductie. Bijna alle partijen doen voorstellen die het huidige systeem van prijsregulering van de woningmarkt veranderen. De mate waarin de voorstellen van elkaar verschillen in hun uiteindelijke uitwerking op de woningmarkt blijkt het beste uit de ermee gepaard gaande macro huurstijging op lange termijn, die het gevolg is van de plannen van de partij. Daarom is deze weergegeven in tabel 4.3 met een kwalitatieve beoordeling van de mate waarin het partijprogramma positief of negatief uitwerkt voor de bouwproductie via de huursector.

De VVD heeft het meest vergaande voorstel door op termijn naar marktconforme huren over te stappen. Dit programma scoort dan ook het meest positief op de bouwproductie. PvdA, GroenLinks, D66, ChristenUnie en SGP pakken allemaal het scheefwonen aan door voor huurders in een sociale huurwoning boven een bepaalde inkomensgrens – die per partij verschilt – de huren meer te laten stijgen dan voor mensen met een lager inkomen. Ook deze voorstellen werken positief door op de bouwproductie. De voorstellen van D66 en SGP gaan verder op dit punt dan die van PvdA, GroenLinks en ChristenUnie hetgeen tot uiting komt in de mate

Tabel 4.3 Effect huursector partijprogramma's

	Effect huren
VVD	57
PvdA	16
PVV	0
CDA	5
SP	- 3
D66	31
GroenLinks	11
ChristenUnie	14
SGP	40

Bron: CPB

van doorwerking op de bouwproductie. Het CDA houdt de liberalisatiegrens nominaal constant, zodat in de loop der tijd meer woningen in het geliberaliseerde segment vallen. Hiervan is een licht positief effect te verwachten. De SP doet het

omgekeerde: deze partij verhoogt juist de liberalisatiegrens zodat meer woningen in het prijsgeruleerde systeem vallen. Het effect hiervan valt licht negatief uit. De PVV brengt geen wijzigingen aan in het huidige huurregime. Wel legt deze partij de woningcorporaties een extra heffing op, hetgeen negatief uitpakt voor de bouwproductie.

CDA, PvdA, D66 en SGP willen bovendien de huurprijs regionaal laten differentiëren. Het overall effect hiervan op de huurprijs is verwerkt in het effect op de huren en dus meegenomen in het kwalitatieve oordeel omtrent het effect op de bouwproductie (tabel 4.3).

4.5 Infrastructuur

De ingrepen in de koop- en huursector hebben met name effect op de woningbouwproductie. Een aanzienlijk deel van de bouwproductie bestaat uit grond- water- en wegenbouw. De partijprogramma's hebben invloed op de bouwproductie van deze sector door de voorgenomen investeringen in wegen en openbaar vervoer. Deze investeringen staan weergegeven in tabel 4.4.

Tabel 4.4 **Overzicht maatregelen infrastructuur (mutatie rijksbegroting in miljard euro, 2011-2015)**

	Wegen	Openbaar vervoer	Totaal
VVD	+1,5	+1,0	+2,5
PvdA	-3,8	0	-3,8
PVV	+2,0	0	+2,0
CDA	0	0	0
SP	-3,2	+3,2	0
D66	-2,75	+1,25	-1,5
GroenLinks	-4,7	+4,4	-0,3
ChristenUnie	-1,5	+0,6	-0,9
SGP	+1	+0,25	+1,25

Bron: CPB

4.6 Maatregelen met betrekking tot duurzaamheid

Er zijn partijen die maatregelen voorstellen om de duurzaamheid te bevorderen. Dit kan leiden tot meer bouwproductie, bijvoorbeeld doordat meer huizen geïsoleerd worden ten gevolge van de maatregel. Veel van de maatregelen leiden echter tevens tot kostenstijgingen voor huizenbezitters, zodat de netto effecten van het beleid op de bouwproductie niet geheel duidelijk zijn.

In tabel 4.5 is een overzicht gegeven van de maatregelen die partijen voorstellen ten behoeve van duurzaamheidsinvesteringen. Hieronder wordt dit per programma kort toegelicht.

De PvdA stelt een verbod voor van de verkoop van woningen met een G-label. Daarnaast wil de PvdA een witte-certificatenregeling voor energieleveranciers: zij worden hiermee verplicht besparingsdoelstelling en te realiseren in de gebouwde omgeving. Woningcorporaties worden verplicht maatregelen te nemen zodat per 2020 alle woningen in hun bezit energielabel C hebben.

De SP is voor aanscherping van de EPC-norm en differentiatie van OZB naar energielabel. Woningcorporaties worden in het SP-programma verplicht in 2030 zodanige maatregelen te hebben genomen dat alle huurwoningen in hun bezit op energielabel B zitten.

GroenLinks is voor verlaging van de EPC-norm naar 0,4 in 2015. Daarnaast is deze partij, evenals de PvdA, voor een witte-certificatenregeling. In de utiliteitsbouw gaat de plicht gelden om alle rendabele energiebesparende maatregelen te nemen. Huiseigenaren met een laag inkomen krijgen financiële hulp om huizen naar energielabel B te krijgen. Als het convenant met corporaties om woningen energiezuiniger te maken in 2012 niet op schema ligt komt er wetgeving om huizenisolatie af te dwingen.

Ook de ChristenUnie stelt een witte-certificatenregeling voor. Daarnaast worden industrie en utiliteitsbouw verplicht alle energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van zeven jaar of minder. Voor particuliere koop- en huurwoningen gaat differentiatie van het eigenwoningforfait gelden op basis van het energielabel. Tot slot komen er individuele afspraken met woningcorporaties om alle woningen per 2020 op label C te brengen.

D66 wil alle huizenkopers verplichten het energielabel van hun huis te verbeteren, zodanig dat de extra investering binnen zeven jaar terugverdiend kan worden. Het eigenwoningforfait wordt gedifferentieerd op basis van het energielabel. De sociale huursector wordt verplicht tot 2020 de woningen met de laagste energielabels met drie labelklassen te verbeteren.

Tabel 4.5 Overzicht maatregelen gericht op duurzaamheid

	Maatregelen gericht op duurzaamheid?
VVD	Nee
PvdA	Ja
PVV	Nee
CDA	Nee
SP	Ja
D66	Ja
GroenLinks	Ja
ChristenUnie	Ja
SGP	Nee

Bron: CPB

4.7 Totaal effect op bouwproductie

De bouwproductie bestaat voor zo'n 40% uit woningbouw. De infrasector neemt zo'n 30% voor haar rekening en de utiliteitsbouw het overige. De effecten voor de woningbouw en de infra zijn naar rato van de omvang van de sector in het totaal van de bouwproductie kwalitatief weergegeven in tabel 4.6, naar rato van het aandeel in het totaal van de productie. Hierbij is tevens onderscheid gemaakt in weging van koop- en huursector, die respectievelijk tweederde en een derde van de omvang van de woningbouw betreffen. De duurzaamheidsinvesteringen hebben relatief het minste effect. Sommige investeringen kunnen andere investeringen uit de markt drukken, terwijl van andere maatregelen het effect niet helder is.

Tabel 4.6 **Overzicht maatregelen effect op bouwproductie**

	Effect koopsector	Effect huursector	Effect infra	Duurzaam- heid	Totaal
VVD	+	++++	++		+++
PvdA	-	++	---	+	--
PVV	+/-	-	++		+
CDA	+/-	+	+/-		+/-
SP	-	-	+/-	+	-
D66	-	+++	--	+	-
GroenLinks	--	++	-	+	--
ChristenUnie	-	++	-	+	-
SGP	+/-	+++	+		+

Bron: EIB

Uit het overzicht in tabel 4.6 blijkt dat het partijprogramma van de VVD verreweg het beste scoort voor de bouwproductie. Dit komt doordat deze partij het verst gaat in het liberaliseren van de huursector, de overdrachtsbelasting afschaft, terwijl de hypotheekrente ongemoeid wordt gelaten en meer geld wordt uitgetrokken voor infrastructurele projecten.

De programma's van CDA, PVV en SGP hebben een licht positief effect. Dat van het CDA scoort van deze drie partijen het minste: alleen het constant houden van de liberalisatiegrens in de huursector heeft een licht positief effect op de bouwproductie, in de overige deelsectoren werkt het beleid neutraal uit. Bij de PVV zijn het de voorgenomen infrastructurele uitgaven die het positieve effect verklaren. Bij de SGP speelt dit minder, maar deze partij gaat ver in het liberaliseren van de huursector.

De programma's van PvdA, SP, GroenLinks, ChristenUnie en D66 hebben een negatief effect op de bouwproductie. De PvdA en GroenLinks scoren het slechtst. Bij de PvdA komt dat omdat de voorgenomen bezuinigingen in de infrastructuur het grootst zijn, voor GroenLinks geldt dat de voorgestelde ingreep in de hypotheekrenteaf trek het grootst is. Weliswaar doen beide partijen voorstellen om het scheefwonen aan te pakken en met betrekking tot duurzaamheid, maar dit weegt niet op tegen het verlies aan bouwproductie door de andere maatregelen. De impact van het partijprogramma van SP, ChristenUnie en SGP is ook negatief voor de bouwproductie, maar in mindere mate. Dit komt in het geval van de SP omdat deze partij niet bezuinigt op infrastructuur. Het programma van D66 bezuinigt wel op infrastructuur, maar kiest voor een relatief vergaande variant van het aanpakken van het scheefwonen. De gradatieverschillen van het programma van de ChristenUnie komen omdat zij enerzijds minder infrastructurele bezuinigingen voorstellen dan de PvdA, anderzijds omdat zij een minder vergaand voorstel voor de beperking van de renteaftrek doen dan GroenLinks.

5 Literatuur

Ambtelijke commissie brede heroverwegingen (2010): 'Wonen. Rapport brede heroverwegingen'.

Centraal Planbureau (2010): 'Hervorming van het Nederlandse woonbeleid'.

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010): 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt'.

EIB (2009), 'Hervorming van de woningmarkt', EIB, november 2009.

EIB (2008), 'Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen; regionale ontwikkeling en beleid na 2009', Amsterdam.

Glaeser, E.L. and Gyourko, J. (2002), 'The impact of Zoning on Housing Affordability', NBER Working Paper nr. W8835, Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Koning et al. (2006), 'Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning', CPB, Den Haag.

Mildner, G.C.S. and Staley, S.R. (1999). 'Urban-Growth Boundaries and Housing Affordability: Lessons from Portland', in: Policy Brief, Nr. 11, Oktober, , Los Angeles.

Studiecommissie belastingstelsel (2010): 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel'.

VROM (2006), Cijfers over Wonen, Den Haag.

VROM (2009), Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie, Den Haag.