



Centraal Planbureau
Planbureau voor de Leefomgeving

Kansrijk woonbeleid

Kansrijk Woonbeleid

Centraal Planbureau
Planbureau voor de Leefomgeving

Kansrijk woonbeleid

CPB (Centraal Planbureau)

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)

Den Haag, 2016

ISBN: 978-90-5833-729-0

Opmaak

Textcetera, Den Haag

Drukkerij

Xerox/OBT, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de websites www.cpb.nl en www.pbl.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: CPB / PBL (2016), *Kansrijk Woonbeleid*.

Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Inhoud

Voorwoord 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 29

1.1 De serie Kansrijk Beleid 29

1.2 Woonbeleid 32

1.3 Leeswijzer 39

2 Woonbeleid anno 2015 41

2.1 Inleiding 41

2.2 Overzicht van beleid in de laatste jaren 41

2.3 Structurele situatie bij ongewijzigd beleid 43

2.4 Vermogens- en betaalrisico's over de tijd 47

3 Maatregelen koopsector 53

3.1 Inleiding 53

3.2 Ervaringen in het buitenland 53

3.3 Fiscale behandeling eigen woning 57

3.4 Omvang hypothecaire schuld 64

3.5 Overige maatregelen koopsector 68

4 Maatregelen huursector 77

4.1 Inleiding 77

4.2 Ervaringen in het buitenland 77

4.3 Prijs-kwaliteitsverhouding en marktconforme huurprijzen 81

4.4 Inkomensafhankelijk huurprijsbeleid 85

4.5 Domein gereguleerde sociale huursector 88

4.6 Ondersteuning commerciële verhuurders 91

4.7 Aanpassingen huurtoeslag 92

5 Beleidspakketten 103

5.1 Inleiding 103

5.2 Motivatie beleidspakketten 103

5.3 Pakket A "Eigendomsneutraal" 106

5.4 Pakket B "Maximale doelmatigheid" 109

5.4 Pakket C: "Beperking risico's" 112

Literatuur 119

Voorwoord

Bijdragen aan Beter Onderbouwd Beleid. Dat is het doel van de serie Kansrijk Beleid die het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving publiceren. Inzicht in de effecten van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes.

In de reeks wordt een breed spectrum aan onderwerpen in beeld gebracht. Naast woonbeleid, passeren arbeidsmarktbeleid, innovatiebeleid, mobiliteitsbeleid, onderwijsbeleid, energie- en klimaatbeleid dit jaar de revue. Deze onderwerpen corresponderen met de onderwerpen die eerder, op verzoek van partijen, bij doorrekeningen van verkiezingsprogramma's werden gezien. De maatregelen die geanalyseerd worden, zijn ontleend aan eerdere plannen van politieke partijen of maatschappelijke organisaties, of aan voorbeelden uit de internationale literatuur. De reeks biedt bouwstenen voor beleid; het is aan beleidsmakers ter beoordeling of veranderingen aan de orde zijn en indien dat het geval is, welke maatregelen de meest aangewezen zijn.

Kansrijk woonbeleid belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van de huur- en koopmarkt. Maatregelen die aan de orde komen betreffen de huurregulering, het domein van woningcorporaties, de hypotheekrenteaftrek, de overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait.

Nederland kent een lange traditie van woonbeleid. Betaalbaarheid (prijs), beschikbaarheid (aanbod, volume) en kwaliteit van de woningvoorraad zijn decennialang de hoofddoelen van dit beleid geweest waarvoor deze eerder genoemde instrumenten worden ingezet. In de afgelopen jaren zijn al meerdere hervormingen doorgevoerd op de woningmarkt. In deze studie richten wij ons op de sociaal- en financieel-economische effecten van mogelijke verdere hervormingsmaatregelen.

Aan dit rapport hebben meerdere medewerkers van het CPB en PBL meegewerkt. Machiel van Dijk en Martijn Eskinasi hebben het project geleid. Stefan Groot, Arjan Lejour, Jan Möhlmann en Frans Schilder droegen aan de gehele publicatie bij. Daarnaast hebben Bas Butler, Carola de Groot en Joost Tennekens bij het project geholpen.

Discussies met leden van de klankbordgroep en CPB- en PBL-collega's zijn belangrijk geweest voor de kwaliteit van de analyses in dit boek. We zijn hen dan ook zeer erkentelijk voor hun betrokkenheid bij dit project.

Laura van Geest
Hans Mommaas



Samenvatting

In de afgelopen tien jaar is een uitvoerig maatschappelijk debat gevoerd over de doelmatigheid van het gevoerde woonbeleid (bijvoorbeeld Besseling et al., 2008; Donders et al., 2010; SER, 2010). Het debat heeft geresulteerd in breed gedeelde opvattingen over mogelijke beleidshervormingen ter verbetering van het functioneren van de woningmarkt (bijvoorbeeld Werkgroep Brede heroverwegingen, 2010; Wonen 4.0, 2012). Het gaat hierbij om het geleidelijk afschaffen van de subsidiëring van het eigenwoningbezit, het streven naar marktconforme huren, het stimuleren van het middensegment van de huursector en een sterkere focus van de corporatiesector op het huisvesten van huishoudens met een laag inkomen. Randvoorwaarden daarbij zijn de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor de lagere inkomens. De recente beleidsmaatregelen van de Rijksoverheid bevatten een aantal van deze elementen. In dit rapport worden, in het verlengde van het gevoerde Rijksbeleid, maatregelen geanalyseerd die aan de verschillende doelen van woonbeleid bijdragen.

Het doel van Kansrijk woonbeleid is om politici, beleidsmakers, bestuurders en maatschappelijke organisaties inzicht te geven in de effecten van woningmarktmaatregelen. We richten ons daarbij op het functioneren van de woningmarkt op de lange termijn en de doelmatigheidswinsten die daar te behalen zijn. Daarnaast kijken we ook naar de effecten op betaal- en vermogensrisico's voor huishoudens die op de korte termijn optreden.

De belangrijkste conclusies zijn dat maatregelen die de subsidiëring van het wonen verminderen, substantiële doelmatigheidswinsten met zich meebrengen. Dit heeft tegelijkertijd consequenties op de korte termijn in de vorm van lagere huizenprijzen met grotere vermogensrisico's en hogere huurprijzen met hogere betaalrisico's. Grotere winst op de lange termijn gaat vaak hand in hand met grotere risico's bij huishoudens op de korte termijn, vooral op de koopmarkt. Hiermee maakt dit rapport het dilemma waar politici en beleidsmakers voor staan bij de hervorming van de woningmarkt, inzichtelijk. Aan de hand van de gedetailleerdere beschrijving van zowel de individuele maatregelen als de pakketten van maatregelen kan de lezer, gegeven de afbakening van het onderzoek en de modellen, een nauwkeuriger beeld krijgen van de mogelijkheden en consequenties van nieuw woonbeleid.

Aanpak: lange en korte termijn

In deze studie maken we een onderscheid tussen korte- en langetermijneffecten. Met de korte termijn bedoelen we de komende reguliere kabinetsperiode van 2017 tot 2021. Met de lange termijn bedoelen we de situatie in het nieuwe langetermijnevenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Vanwege het voorraadkarakter van woningen wordt een dergelijk evenwicht pas na meerdere decennia bereikt.

De effecten van maatregelen voor de woningmarkt op lange termijn worden onder andere uitgedrukt in doelmatigheidswinst. Wanneer van een maatregel wordt gesteld dat deze leidt tot een verbetering van de doelmatigheid, betekent dit dat het gemiddelde huishouden in Nederland ieder jaar meer profijt ervaart wanneer deze maatregel zou worden ingevoerd. De winst voor huishoudens zit uiteindelijk in het feit dat door het wegvallen van de versturende gebonden subsidie op wonen, hun totale consumptie beter aansluit bij hun preferenties. Anders gezegd: een hogere doelmatigheid betekent dat een huishouden, gegeven zijn inkomen, meer nut ontleent aan zijn totale consumptie. Deze doelmatigheidswinst kan in euro's worden omgerekend. Een verbetering van de doelmatigheid met 1% van het bruto binnenlands product (bbp) betekent dat, in euro's uitgedrukt, de omvang van het jaarlijkse profijt voor alle Nederlandse huishoudens samen even groot is als 1% van het bbp.

Het begrip doelmatigheid zoals gehanteerd in dit rapport heeft betrekking op de (woon) consumptie van huishoudens. Daarmee worden lang niet alle effecten van een herziening van het woonbeleid gekwantificeerd. Een vrijere woningmarkt kan bijvoorbeeld bijdragen aan een verbeterde arbeidsmobiliteit. Andere mogelijke effecten zijn een toe- of afname van segregatie en een verbeterde of verslechterde leefbaarheid. Effecten op ongelijkheid, toegankelijkheid, de kwaliteit van de bebouwde omgeving en dergelijke worden hierbij niet meegenomen. De beperkingen van de analyses maken het niet mogelijk om veranderingen op de welvaart in brede zin te analyseren.

Omdat het gewicht dat beleidsmakers hechten aan de verschillende effecten kan verschillen, doet deze studie geen uitspraken over het netto effect van veranderingen in het woonbeleid; dit is onderwerp van politiek debat. Verder worden bepaalde rationele gedragsreacties aan zowel de vraag- als de aanbodzijde verondersteld; in de praktijk kan het gedrag van actoren om allerlei redenen echter afwijken van dit veronderstelde gedrag.

Daarnaast wordt een aantal kortetermijneffecten voor huishoudens inzichtelijk gemaakt. Dit betreft de betaal- en vermogensrisico's bij huishoudens. De resultaten op deze indicatoren worden uitgedrukt in het aandeel huishoudens waarbij dit risico zich voordoet. Veranderingen in deze indicatoren geven de ontwikkeling weer in het aandeel huishoudens waarvoor dit risico geldt.

Er is sprake van een betaalrisico als een huishouden niet in staat is de netto woonlasten en de minimale uitgaven aan het levensonderhoud (gebaseerd op de Nibud-minimumnormen) te betalen. Vermogensrisico's reflecteren het risico van huishoudens dat de netto hypotheekschuld hoger is dan de verwachte verkoopopbrengst van de woning. Een nadeel van beide indicatoren is dat het op huishoudensniveau statische beschrijvingen zijn van de huidige situatie. Een vermogensrisico is voor veel huishoudens geen acuut probleem; pas bij een verhuizing of bij betalingsproblemen materialiseert het risico zich. Betaalrisico's bij jongere huishoudens kunnen, bijvoorbeeld door een steile inkomensontwikkeling, aanzienlijk minder problematisch zijn dan voor oudere huishoudens. Dergelijke individuele verschillen in de specifieke omstandigheden worden niet

meegenomen in de gehanteerde indicatoren. Ook is er geen goede vertaling van landelijke beleidsmaatregelen naar effecten op regionale woningmarkten te maken. Niettemin geeft de ontwikkeling van deze indicatoren een goed beeld van de effecten die maatregelen op de korte termijn hebben op de financiële situatie van Nederlandse huishoudens.

Tot slot is het voor de lezer van belang zich te realiseren dat alle effecten gepresenteerd worden ten opzichte van een basispad. Het basispad beschrijft de ontwikkeling van de woningmarkt onder het huidige woonbeleid. De effecten worden dus niet vergeleken met de huidige situatie op de woningmarkt, maar met de verwachte toekomstige situatie op de woningmarkt gegeven het huidige woonbeleid. Conjuncturele effecten, zoals veranderingen in economische groei, worden in alle scenario's buiten beschouwing gelaten. Vooral op de korte termijn kunnen uitkomsten anders zijn als gevolg van gewijzigde economische omstandigheden; zowel in positieve als in negatieve zin. Voor de *beleidseffecten* van de maatregelen maakt de conjuncturele situatie echter weinig uit.

In het rapport wordt een groot aantal mogelijke beleidsmaatregelen doorgerekend die een breed scala van verschillende effecten op de woningmarkt afdekken. Op deze manier krijgen de gebruikers van deze studie een zo breed mogelijk beeld van maatregelen en effecten. De maatregelen omvatten hervormingen gericht op de fiscale behandeling van de eigen woning, de omvang van de hypothecaire schuld, het huurprijsbeleid, het domein van de sociale huursector en de huurtoeslag. De effecten kunnen betrekking hebben op de betaalbaarheid, vermogensrisico's, toegankelijkheid, doelmatigheid, overheidsbudget en samenstelling van de woningvoorraad. Daarnaast zijn drie maatregelpakketten samengesteld met een thematische invulling. Het doel daarbij is om, gegeven de thematische invulling, enkele min of meer logische combinaties van maatregelen te laten zien en zichtbaar te maken welke effecten zij gecombineerd hebben.

Bij de presentatie van de effecten maken we onderscheid tussen koopsector en de huursector. Hierna volgen nu eerst de belangrijkste bevindingen per sector voor de doorrekening van de individuele maatregelen. Daarna gaan we in op de effecten van de maatregelpakketten.

Belangrijkste bevindingen koopsector

Het maatschappelijk debat heeft geleid tot veel aandacht voor de fiscale behandeling van de eigen woning en vanwege de recente economische crisis is er ook veel aandacht ontstaan voor de relatie tussen deze fiscale behandeling en de hoogte van de hypothecaire schuld. Daarop hebben ook de meeste hieronder gepresenteerde maatregelen betrekking.

– Fiscale behandeling eigen woning

De meeste maatregelen die worden doorgerekend, hebben betrekking op het verder afbouwen van de fiscale subsidiëring van de eigen woning. Het kabinet Rutte II heeft al maatregelen genomen, zoals de afbouw van het marginale tarief voor de hypotheekrenteaftrek tot het tarief van de derde schijf en de aflossingseis voor renteaftrek bij

nieuwe hypotheek. Enkele maatregelen die in het verlengde hiervan zijn doorgerekend, zijn: de versnelde verlaging van het aftrektaf, het verhogen van het eigenwoningforfait en het afschaffen van de Wet Hillen, die eigenaar-bewoners zonder of met geringe hypotheekschuld vrijstelt van het eigenwoningforfait. Daarnaast zijn verschillende manieren om de fiscale behandeling van de eigen woning naar box 3 te verplaatsen doorgerekend.

– *Omvang hypothecaire schuld*

De omvang van de hypothecaire schuld in Nederland wordt als een probleem gezien in het licht van de recente crisis. Maatregelen om de omvang van de totale hypotheekschuld af te bouwen zijn onder meer het forfaitair aflossen van hypotheekschuld voor bestaande gevallen, de verlaging van de maximale hypotheek naar een *loan-to-value* (LTV) ratio van 90% en de verlaging maximale woonlastenquote (*loan-to-income*; LTI) met 10%. Er zijn ook maatregelen doorgerekend die in omgekeerde richting doorwerken, namelijk het verhogen van de maximale *loan-to-value* ratio naar 106%, en het inperken van de annuïtaire aflossingseis tot 50% van de hypotheek.

– *Overige maatregelen koopsector*

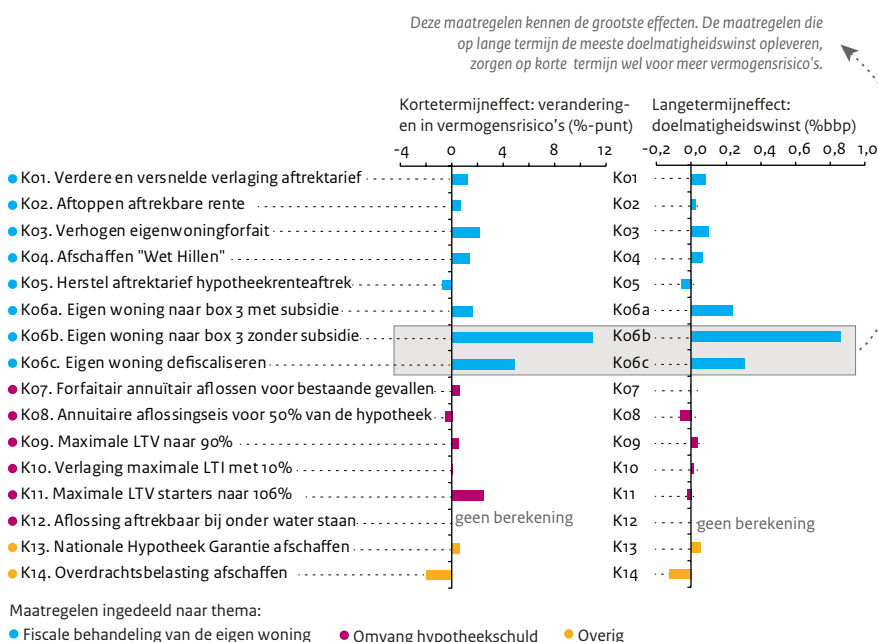
Er is ook nog een aantal andere maatregelen doorgerekend. Een voorbeeld is het afschaffen van de overdrachtsbelasting.

De belangrijkste uitkomsten van de afzonderlijke maatregelen in termen van de effecten op de ontwikkeling van vermogensrisico's en de doelmatigheidswinst zijn weergegeven in figuur 1 en tabel 1. Betaalrisico's worden niet gepresenteerd, omdat eigenaar-bewoners, mede door de strikte normen bij hypotheekverstrekking, nauwelijks structureel betaalrisico's lopen.

De meeste maatregelen hebben een beperkte invloed op de vermogensrisico's onder eigenaar-bewoners in 2021. Dit komt onder meer doordat een aantal maatregelen geleidelijk wordt ingevoerd. Wanneer maatregelen over een periode van dertig jaar worden ingevoerd, komt een belangrijk deel van het effect pas na 2021 tot uitdrukking. Er zijn twee maatregelen die echter wel leiden tot een sterke toename van het aandeel huishoudens met een vermogensrisico: de verplaatsing van de woning naar box 3 (K6b) en het defiscaliseren van het eigenwoningbezit (K6c). Zoals blijkt uit tabel 1 neemt het aandeel huishoudens met een vermogensrisico toe met respectievelijk 11 en 4,9%-punt. Voor beide maatregelen geldt dat de fiscale subsidiëring van de woning substantieel afneemt. Dit leidt, met name op de korte termijn, tot een grote prijsschok. De omvang van de prijsschok zorgt er vervolgens voor dat niet alleen bestaande eigenaar-bewoners met een potentiële restschuld 'onder water staan', maar ook dat nieuwe eigenaar-bewoners, ondanks dat zij aflossen op hun hypotheek, (tijdelijk) onder water raken. Verhoging van het eigen woningforfait (K3) en het verder verlagen van de LTV naar 90% voor starters leiden tot ongeveer 2 tot 2,5%-punt meer vermogensrisico's op korte termijn als gevolg van huizenprijseffecten. Afschaffen van de overdrachtsbelasting leidt tot 2%-punt minder vermogensrisico's.

Figuur 1

Verandering van vermogensrisico's in %-punten in 2021 en structurele doelmatigheidswinst (in % bbp) in de woningmarkt bij koopmaatregelen



Op de lange termijn passen de prijzen van koopwoningen zich aan de nieuwe omstandigheden aan. Beduidend lagere huizenprijzen dan in het basispad zien we alleen bij de maatregelen waar de eigen woning naar box 3 gaat (K6a en b) of volledig gedefiscaliseerd wordt (K6c). Bij alle andere maatregelen is het structurele effect op de prijs van koopwoningen maximaal 1,5%-punt hoger of lager.

Maatregelen met een groter (positief) budgettair effect in 2021 zijn de verhoging van het eigen woningforfait (K3, 1,3 mld), overbrengen van de eigen woning naar box 3 (K6b; 1,6 mld), het defiscaliseren van de eigen woning (K6c, 0,9 mld) en – in negatieve zin – het afschaffen van de overdrachtsbelasting (K14, -1,4 mld). Een aanzienlijke doelmatigheidswinst op de lange termijn levert alleen het overbrengen van de eigen woning naar box 3 zonder subsidie (K6b). Dit levert een doelmatigheidswinst op ter grootte van 0,9% van het bruto binnenlands product (bbp). Defiscaliseren (K6c) en overbrengen van de eigen woning naar box 3 met subsidie (K6a) leveren op de lange termijn circa 0,2 à 0,3% bbp aan doelmatigheidswinst op.

Tabel 1

Belangrijkste uitkomsten van de koopmaatregelen

Criterium / Effect	2021	
	Budgettaire effecten	Vermogensrisico's
	%bbp (mld euro)	%-punt
1. Verdere en versnelde verlaging aftrektarief	0,0 (0,1 mld)	1,3
2. Aftoppen aftrekbare rente	0,1 (0,4 mld)	0,7
3. Verhogen eigenwoningforfait	0,2 (1,3 mld)	2,1
4. Afschaffen "Wet Hillen"	0,1 (0,5 mld)	1,4
5. Herstel aftrektarief hypotheekrenteafrek	0,0 (-0,3 mld)	-0,7
6a. Eigen woning naar box 3 met subsidie	0,0 (-0,1 mld)	1,6
6b. Eigen woning naar box 3 zonder subsidie	0,2 (1,6 mld)	11,0
6c. Eigen woning defiscaliseren	0,1 (0,9 mld)	4,9
7. Forfaitair annuïtair aflossen voor bestaande gevallen	0,1 (0,5 mld)	0,5
8. Annuïtaire aflossingseis voor 50% van de hypotheek	0,0 (-0,1 mld)	-0,6
9. Maximale LTV naar 90%	0,0 (0,2 mld)	0,5
10. Verlagen maximale LTI met 10%	0,0 (0,0 mld)	0,1
11. Maximale LTV starters naar 106%	0,0 (-0,1 mld)	2,5
12. Aflossing aftrekbaar bij onderwater staan		
13. Nationale Hypotheek Garantie afschaffen	0,0 (0,0 mld)	0,6
14. Overdrachtsbelasting afschaffen	-0,2 (-1,4 mld)	-2,0

	Structureel			Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
	Budgettaire effecten	Doelmatigheids-winst	Prijs koopwoningen	
	% bbp	% bbp	%	
	0,1	0,1	-1,0	Minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers met eigen woning
	0,0	0,0	-0,3	Relatief sterk effect op woonlasten en huizenprijzen duurste koopwoningen; verhoogt complexiteit HRA
	0,2	0,1	-1,2	Minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers met eigen woning
	0,1	0,1	-0,8	Relatief sterk effect voor huishoudens zonder eigenwoningschuld
	-0,1	-0,1	0,7	
	0,4	0,2	-3,0	Minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers; in Randstad iets minder afname vermogensrisico's
	1,8	0,9	-11,9	Verhoogt intertemporele verstoringen door hogere belastingdruk op vermogen; meer conjuncturele volatiliteit van belastinginkomsten box 3; minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers; in Randstad iets minder afname vermogensrisico's
	0,6	0,3	-3,8	Relatief sterke prikkels om hypothecaire schuld af te lossen; minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers
	0,0	0,0	0,0	Grotere uitvoeringslasten belastingdienst
	-0,3	-0,1	0,8	Minder verplichte vermogensopbouw voor starters; fors grotere uitvoeringslasten belastingdienst
	0,1	0,0	-0,3	Meer verplichte vermogensopbouw voor starters
	0,0	0,0	-0,1	Vooraf gevolgen voor starters
	0,0	0,0	0,2	Minder verplichte vermogensopbouw voor starters
				Werkt rent-seeking in de hand en prikkelt huishoudens om veel te lenen en bezwaar tegen hoge WOZ-waarde aan te tekenen.
	0,1	0,1	-0,7	Lagere risico's voor de overheid; prijseffect speelt vooral bij woningen onder de NHG grens.
	-0,2	-0,1	1,5	Toename baan- en verhuismobiliteit

Bij de koopsectormaatregelen is sprake van een samenhang tussen de omvang van de doelmatigheidswinsten op lange termijn en een toename van vermogensrisico's op korte termijn. Onder het huidige beleid verstoort de subsidiëring van het wonen de omvang van de woonconsumptie en de keuze tussen kopen en huren. Naarmate deze subsidies meer worden afgebouwd, is de doelmatigheidswinst groter en wordt het prijsopdrijvende effect van subsidies op de woningprijzen kleiner. Tegelijkertijd leiden deze lagere woningprijzen ceteris paribus tot een toename van de vermogensrisico's in 2021. Omgekeerd geldt dat een toename van de subsidiëring, zoals het verhogen van de hypotheekrenteaftrek naar de situatie van vóór de maatregelen van het kabinet Rutte II (K5), juist leidt tot een afname van de doelmatigheid op de lange termijn en tot lagere vermogensrisico's op de korte termijn. De ontwikkeling van de vermogensrisico's na 2021 zal sterk afhangen van de toekomstige conjunctuur op de woningmarkt.

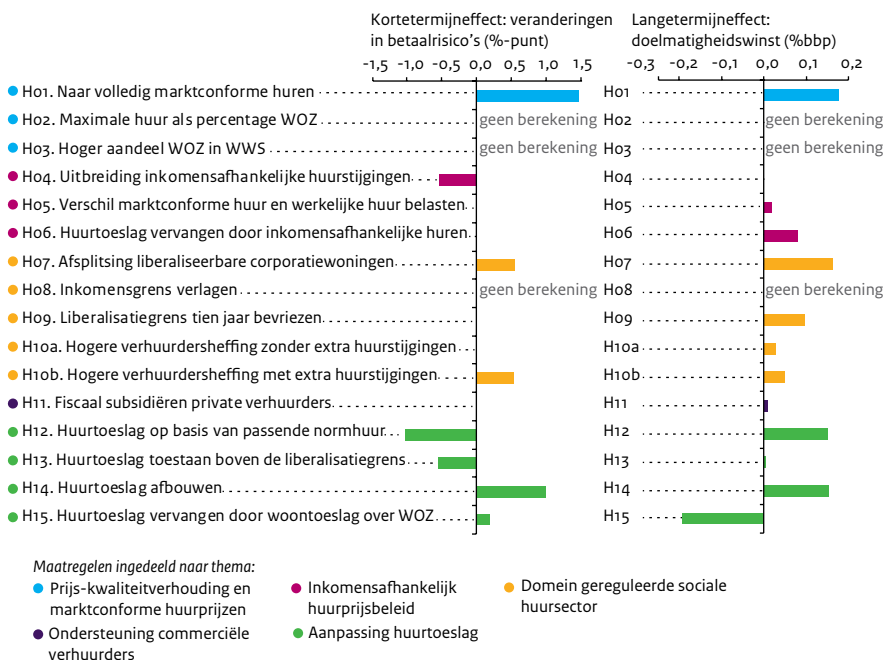
Belangrijkste bevindingen huursector

De maatregelen die in de huursector worden doorgerekend, dragen bij aan de huurprijsontwikkeling naar een marktconform niveau, aan een grotere omvang van het middensegment in de huursector en aan een sterkere focus van de sociale huursector op huishoudens met lage inkomens. In het rapport worden vier categorieën maatregelen onderscheiden:

- *Prijs-kwaliteitverhouding en marktconforme huurprijzen*
Dit type maatregelen beoogt de verhouding tussen de huurprijs en de waarde van de woning meer in verhouding te brengen. Door de huurprijsregulering wordt deze verhouding immers verstoord. Het invoeren van marktconforme huren is hier een voorbeeld van.
- *Inkomensafhankelijk huurprijsbeleid*
De maatregelen in deze categorie liggen in lijn met het huidige woonbeleid; gesubsidieerde huren voor huishoudens met een laag inkomen en (meer) marktconforme huren voor huishoudens met een hoger inkomen. Voorbeelden van maatregelen zijn inkomensafhankelijke huurprijsstijgingen en de 'scheefwoontax'.
- *Domein gereguleerde sociale huursector*
In deze categorie vallen maatregelen die gericht zijn op een sterkere focus van de corporatiesector op huishoudens met lage inkomens. Met deze maatregelen wordt ook beoogd een groter middensegment in de commerciële sector te creëren. De bevestiging van de liberalisatiegrens is hier een voorbeeld van.
- *Aanpassingen huurtoeslag*
De maatregelen in deze categorie beogen perverse prikkels uit het huurtoeslagstelsel te verwijderen. Zo stimuleert de huidige vormgeving van de huurtoeslag overconsumptie en afwenteling van huurprijsstijgingen door verhuurders op de overheid. Een huurtoeslag onafhankelijk van de hoogte van de huur kan dit onderbreken. Een andere optie is de huurtoeslag te vervangen door een eigendomsneutrale woonsubsidie.

Figuur 2

Verandering van betaalrisico's in %-punten in 2021 en structurele doelmatigheidswinst (in % bbp) in de woningmarkt bij huurmaatregelen



De belangrijkste uitkomsten van alle maatregelen in termen van de effecten op de ontwikkeling van betaalrisico's en de doelmatigheidswinst zijn weergegeven in figuur 2 en tabel 2.

In termen van betaalrisico's is het opvallend dat de meeste doorgerekende maatregelen weinig effect hebben op de ontwikkeling van het aandeel huishoudens met een betaalrisico in 2021. Alleen de invoering van marktconforme huurprijzen (H1), de invoering van huurtoeslag op basis van normhuren (H12) en het afbouwen van de huurtoeslag (H14) hebben in 2021 een effect van 1%-punt of meer, negatief of positief.

Voor een deel kan dit worden verklaard door de onderliggende oorzaken van betaalrisico's. Betaalrisico's zijn sterk geconcentreerd bij de minima en hangen vooral samen met hun inkomensniveau. De doorgerekende maatregelen hebben voor deze groep, gegeven hun lage inkomen in het basispad, een te klein effect op inkomen of huurprijzen om de betaalrisico's te doen afnemen. Bij meer welvarende huurders (met inkomens boven het sociaal minimum maar onder de huurtoeslaggrens) komen betaalrisico's al veel minder voor. Ook hier zorgen de huurmaatregelen echter niet voor zulke grote veranderingen dat

Tabel 2

Belangrijkste uitkomsten van de huurmaatregelen

Criterium / Effect	2021	
	Budgettaire effecten	Betaalrisico's
	%bbp (mld euro)	%-punt
1. Naar volledig marktconforme huren	0,1 (0,8 mld)	1,5
2. Maximale huur als percentage WOZ-waarde		
3. Hoger aandeel WOZ-waarde in WWS		
4. Uitbreiding inkomensafhankelijke huurstijgingen	0,0 (0,0 mld)	-0,5
5. Verschil marktconforme huur en werkelijke huur belasten	0,1 (0,4 mld)	0,0
6. Huurtoeslag vervangen door inkomensafhankelijke huren	0,6 (3,9 mld)	0,0
7. Afsplitsing liberaliseerbare corporatiewoningen	0,0 (0,0 mld)	0,5
8. Inkomensgrens verlagen		
9. Liberalisatiegrens tien jaar bevrozen	0,0 (0,0 mld)	0,0
10a. Hogere verhuurdersheffing zonder extra huurstijgingen	0,1 (0,8 mld)	0,0
10b. Hogere verhuurdersheffing met extra huurstijgingen	0,1 (0,8 mld)	0,5
11. Fiscaal subsidiëren private verhuurders	-0,1 (-0,7 mld)	0,0
12. Huurtoeslag op basis van passende normhuur	0,0 (0,0 mld)	-1,0

Budgettaire effecten	Doelmatigheids-winst	Structureel			Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
		Verandering aandeel commerciële huursegment	Netto huren niet-commercieel	Netto huren commercieel	
		%-punt	%	%	
0,3	0,2	1,5	18,1	-1,5	Toename betaalrisico's voor lage inkomens op of onder sociaal minimum; sterkere toename betaalrisico's in provincies OV, GL en NB; betere aansluiting bij kwaliteit woningen
					Betere aansluiting bij kwaliteit woningen
					Betere aansluiting bij kwaliteit woningen
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Minder betaalrisico bij doelgroep huurtoeslagontvangers; mogelijk effect op doorstroming
0,0	0,0	0,0	2,0	-0,2	Wel enig effect op betaalbaarheid middeninkomens; belastingdienst beschikt niet over benodigde gegevens; invoering op korte termijn niet haalbaar
0,2	0,1	5,4	-0,3	-0,7	Verlegging administratieve lasten van Rijk naar corporaties
0,1	0,2	11,3	0,0	-1,3	Soortgelijk effect als H1 (marktconforme huurprijzen) maar kleiner; toename betaalrisico's buiten de Randstad
					Gunstig effect op toegankelijkheid voor groepen die binnen de grenzen gaan vallen
0,0	0,1	6,5	0,0	-0,8	
0,1	0,0	1,8	0,0	-0,2	
0,1	0,0	-0,1	5,4	-0,4	Toename betaalrisico's lagere inkomens
-0,1	0,0	5,0	0,0	-10,2	
0,0	0,2	0,8	19,2	3,1	Minder betaalrisico's bij minima; meer bij bovenminimale ht-ontvangers; in de Randstad minder afname betaalrisico's

Tabel 2
(vervolg)

Criterium / Effect	2021	
	Budgettaire effecten	Betaalrisico's
	%bbp (mld euro)	%-punt
13. Huurtoeslag toestaan boven de liberalisatiegrens	-0,1 (-0,6 mld)	-0,5
14. Huurtoeslag afbouwen	0,1 (0,6 mld)	1,0
15. Huurtoeslag vervangen door woontoeslag over WOZ-waarde	0,0 (-0,1 mld)	0,2

deze groep, na het betalen van de netto woonlasten, onvoldoende inkomen overhoudt voor een minimumpakket voor levensonderhoud.

Voor een ander deel kan dit worden verklaard door de aard van de maatregelen. Een scheefwoontax is gericht op het verminderen van de impliciete subsidie als gevolg van lagere huren dan markthuren aan huishoudens met een hoog inkomen. Huishoudens met lage inkomens, waar de betaalrisico's het meest voorkomen, worden door deze maatregel niet geraakt. Ten slotte worden de maatregelen ook geleidelijk ingevoerd waardoor een deel van de huurprijsverandering pas na 2021 optreedt. De conclusie dat de invoering van marktconforme huurprijzen een beperkt effect heeft op de betaalrisico's in 2021, is zeker ook een gevolg van de geleidelijke invoering van deze maatregel.

Maatregelen die een afbouw van subsidies inhouden, zullen op de lange termijn over het algemeen een doelmatigheidswinst opleveren. Dat komt doordat vermindering van subsidiëring leidt tot een betere aansluiting tussen preferenties van huishoudens en hun consumptie. Dat geldt vooral voor meer marktconforme huren, het bepalen van de huurtoeslag op basis van een passende normhuur, het afschaffen van de huurtoeslag en voor het juridisch afsplitsen van een deel van de huidige sociale woningvoorraad.

Als de huurtoeslag wordt afgeschaft of gebaseerd op een normhuur die bij het inkomen past, wordt voor huishoudens de prikkel tot overconsumptie weggenomen. Huurders kunnen door de huurtoeslag immers relatief goedkoop een duurdere woning

Budgettaire effecten	Doelmatigheids-winst	Structureel			Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
		Verandering aandeel commerciële huursegment	Netto huren niet-commercieel	Netto huren commercieel	
		%-punt	%	%	
0,0	0,0	1,3	-0,4	-2,8	Vooraf minder betaalrisico's bij duur scheefwonende huurtoeslaggerechtigden boven het sociaal minimum; geen effect voor minima
0,3	0,2	-2,1	19,2	2,7	In 2021 toename betaalrisico's bij alle huurtoeslagontvangers; nog meer bij minima; kan op langere termijn nog verergeren; effect groter in de Randstad
-0,5	-0,2	10,7	-14,3	-18,2	Saldo afbouw huurtoeslag en opbouw woontoeslag ongunstig voor minima; meer conjuncturele volatiliteit van overheidsuitgaven

huren. Zij betalen niet de werkelijke kosten van de woning. Wanneer deze subsidie wordt afgebouwd, stijgen de huurprijzen naar het werkelijke kostenniveau, waardoor de vraag in overeenstemming komt met de werkelijke kosten.

Het invoeren van marktconforme huren leidt eveneens tot een doelmatigheidswinst. De huidige huren in het niet-commerciële segment liggen, als gevolg van de huurprijsregulering, onder een marktconform niveau. Deze lage huren maken het onaantrekkelijk om huurwoningen in dit segment aan te bieden, waardoor het aanbod in dit segment kleiner is dan de vraag. Denk hierbij aan de bestaande wachtlijsten voor sociale huurwoningen in sommige grote steden. Het invoeren van marktconforme huren zal leiden tot meer aanbod, waardoor vraag en aanbod in dit segment wel op elkaar zullen aansluiten. Dit leidt tot een betere doelmatigheid.

Op vergelijkbare wijze draagt de splitsing van corporaties bij aan meer doelmatigheid, ervan uitgaande dat afgesplitste woningen in de toekomst commercieel geëxploiteerd worden. Deze maatregel is weliswaar juridisch complex, maar speelt een belangrijke rol in het debat over de woningmarkt. Als de afgesplitste woningen tegen commerciële huurprijzen verhuurd kunnen worden, dan leidt dit tot een afname van de impliciete subsidie aan huurders. Immers, het deel van de woningvoorraad dat door corporaties wordt afgesplitst, zal voortaan niet meer met een sociale, maar met een marktconforme huur worden beprijsd. Hiermee verdwijnt ook met deze maatregel de prikkel voor huurders om meer woondiensten te consumeren dan dat zij zonder subsidiëring zouden doen.

De potentiële doelmatigheidswinst in de huursector lijkt echter duidelijk kleiner dan die in de koopsector. De grootste doelmatigheidswinst in de huursector is circa 0,2% bbp bij invoering van marktconforme huren (H1), bij verplichte splitsing van de sociale woningvoorraad (H7), bij huurtoeslag op basis van normhuren (H12) en bij huurtoeslag afbouwen (H14). De budgettaire effecten in 2021 zijn over het algemeen niet groter dan 1 miljard, met uitzondering van het overdragen van de financiering en de uitvoering van de huurtoeslag (H6) naar de corporatiesector. Op de lange termijn zijn positieve budgettaire effecten beperkt tot maximaal 0,3% van het bbp.

Diverse maatregelen leiden op de lange termijn tot beduidend hogere netto huren in wat nu de gereguleerde huursector is. Enerzijds kan dat het gevolg zijn van hogere (bruto) huren, anderzijds van minder of anders verdeelde huurtoeslag (hogere netto huren). Dit laatste speelt vooral bij de huurtoeslag op basis van normhuren (H12), die niet meer als woonsubsidie meegerekend wordt. De netto huren zijn dan gelijk aan de huidige (bruto) huren, hetgeen de stijging veroorzaakt. Dat huishoudens wel degelijk effectief ondersteund worden door de anders vormgegeven huurtoeslag, blijkt uit de daling van de betaalrisico's als gevolg van deze maatregel.

Splitsing van de sociale woningvoorraad (H7), het bevriezen van de liberalisatiegrens (H9), het subsidiëren van de private verhuurders (H11) en het vervangen van de huurtoeslag door generieke woontoeslag (H15) leiden tot een flink groter aandeel van het commerciële huursegment. Bij de eerste twee maatregelen als gevolg van herpositionering van een deel van de huidige sociale sector, bij de twee laatste als gevolg van een verschuiving vanuit de koopvoorraad. Tot slot is het zinvol te vermelden dat veel maatregelen op de langere termijn tot wat lagere huurprijzen in het commerciële segment leiden.

Drie pakketten van beleidsmaatregelen

Beleidsmaatregelen staan meestal niet op zichzelf. Vaak worden meerdere maatregelen tegelijkertijd ingevoerd, bijvoorbeeld met het oog op evenwicht op de koop- en huurmarkt of om de effecten van een maatregel met een ander instrument te compenseren. Daarnaast kunnen in een pakket ook oplossingen worden ingebouwd om de gevolgen van maatregelen te verzachten. Zo kan de opbrengst van maatregelen worden teruggesluisd naar de huishoudens in de vorm van lagere belastingtarieven of een woontoeslag. De interacties tussen meerdere maatregelen en de compensatie voor huishoudens illustreren we aan de hand van drie thematische beleidspakketten.

– *Pakket A: Eigendomsneutraal*

In dit pakket staat niet zozeer het afbouwen van de subsidiëring centraal, als wel het wegnemen van een belangrijke verstoringe prikkel tussen de verschillende marktsegmenten die van de huidige regelingen uitgaat. Op dit moment bepaalt vooral de omvang van subsidies die huishoudens ontvangen, in belangrijke mate of huishoudens gaan kopen of huren. Daarnaast is de commerciële huursector onderontwikkeld vanwege de subsidies in de socialehuursector en koopsector. De totale omvang van de

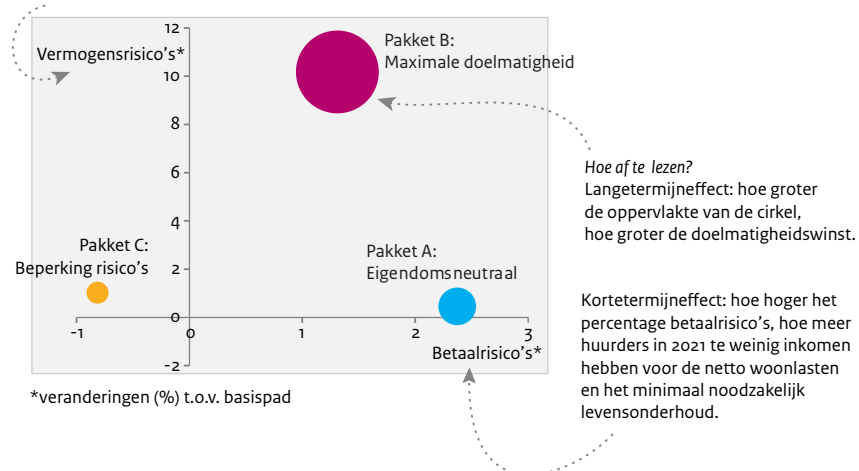
Figuur 3

Overzicht effecten pakketten van beleidsmaatregelen

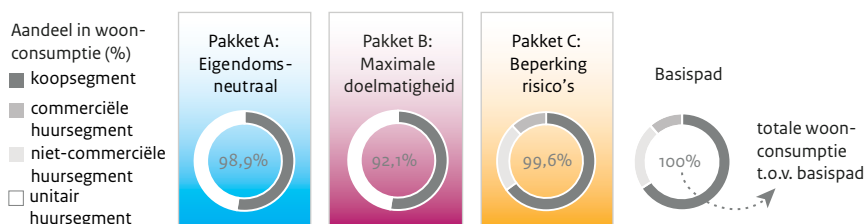
Welke effecten hebben de beleidspakketten?

Effecten op de korte en lange termijn: risico's voor huishoudens en doelmatigheidswinst

Kortetermijneffect: hoe hoger het percentage vermogensrisico's, hoe meer huiseigenaren in 2021 "onder water" staan.



Omvang en samenstelling van de woonconsumptie op lange termijn



woonsubsidies (in % bbp) zijn ongeveer even groot als in het basispad, maar de subsidievoet wordt gelijk voor huur en koop.

– Pakket B: Maximale doelmatigheid

Dit pakket streeft, zoals de naam al doet vermoeden, maximale doelmatigheid op de woningmarkt na. In dit pakket wordt het wonen niet meer gesubsidieerd. Hypotheekrenteaftrek, huurregulering, huurtoeslag en overdrachtsbelasting worden volledig afgebouwd. In het eindbeeld van dit pakket bepalen huishoudens hun ideale combinatie van wonen en overige consumptie zonder versturende subsidies. De besparingen als gevolg van de afbouw van subsidies wordt geheel teruggesluisd naar de huishoudens.

Tabel 3

Belangrijkste uitkomsten van pakketten met beleidsmaatregelen

Criterium / Effect	2021		
	Budgettaire effecten	Betaalrisico's	Vermogensrisico's
	%bbp (mld euro)	%-punt	%-punt
A. Eigendomsneutraal	0,0 (0,0 mld)	2,4	0,5
B. Maximale doelmatigheid	0,0 (0,0 mld)	1,3	10,2
C. Beperking risico's	-0,1 (-1,0 mld)	-0,8	1,0

– *Pakket C: Beperking risico's*

In dit pakket worden maatregelen getroffen om de betaal- en vermogensrisico's onder huishoudens te beperken. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is om doelmatigheidsverliezen ten gevolge van het verhogen van subsidies op kopen en huren te vermijden. In dit pakket wordt specifiek gekeken naar maatregelen die de omvang van de hypotheekschuld verminderen. Ook bevat dit pakket een hervorming van de huurtoeslagregeling die overconsumptie tegengaat en tegelijkertijd de betaalrisico's beperkt.

De belangrijkste effecten van deze pakketten zijn weergegeven in figuur 3 en tabel 3.

Pakket B, waarbij geleidelijk naar een volledig ongesubsidieerde markt wordt toegewerkt, levert uiteindelijk de grootste doelmatigheidswinst op ter grootte van 1% bbp. Dit is het gevolg van het feit dat alle verstorende belastingen en subsidies in dit pakket worden afgebouwd, terwijl de totale omvang van de subsidies in de andere pakketten niet verandert. Hierdoor betalen huishoudens in pakket B, in tegenstelling tot de andere pakketten, alleen de werkelijke kosten van wonen. Huishoudens zullen dan ook, meer dan bij de andere pakketten het geval zal zijn, hun woonconsumptie aanpassen in lijn met deze kosten. Dit resulteert, via een lagere vraag naar woondiensten en een hogere vraag naar overige consumptie, uiteindelijk in een hoger nutsniveau.

Budgettaire effecten	Doelmatigheids-winst	Structureel				Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
		Verandering aandeel commerciële huur-segment	Prijs koop-woningen	Netto huren niet-commercieel	Netto huren commercieel	
% bbp	% bbp	%-punt	%	%	%	
0,0	0,2	14,7	-1,7	9,4	-20,1	Zie overige effecten bij losse maatregelen (K6a, K14, H1, H15)
0,0	1,0	13,1	-12,0	32,3	-3,4	Zie overige effecten bij losse maatregelen (K6b, K14, H1, H14)
-0,1	0,1	0,7	-0,7	19,2	3,8	Zie overige effecten bij losse maatregelen (K7, K9, K14, H12)

De maatregelen in dit pakket zijn echter ook het meest ingrijpend. De prijzen voor koopwoningen dalen met 12% ten opzichte van het basispad en de netto huren voor de sociale sector liggen 32% hoger. De vermogensrisico's stijgen op de korte termijn met 10%-punten. Door de geleidelijke invoering en door de terugsluis zien we in 2021 slechts een beperkte stijging van 1,3%-punt van de betaalrisico's. We hebben niet becijferd of deze na 2021 verder zullen toenemen.

Pakket B heeft *by design* geen budgettaire effect, doordat we alle besparingen aan de huishoudens teruggeven (bijvoorbeeld via lagere belastingen). In dit pakket, net als in pakket A, verdwijnt de sociale huur als aparte sector. Corporaties bestaan nog wel, maar er is geen verschil meer tussen de huren die zij rekenen, en commerciële huren. Wel is het denkbaar dat zij nog andere maatschappelijke taken vervullen, bijvoorbeeld rond leefbaarheid of de huisvesting van de meest kwetsbare groepen.

Ook in de andere pakketten is sprake van doelmatigheidswinst, zij het beduidend minder dan in pakket B. De doelmatigheidswinst in pakket A vloeit voort uit de vrije prijsvorming op de huurmarkt, waardoor bovendien het aanbod van huurwoningen in de commerciële sector stijgt. De netto huren in deze sector dalen fors ten opzichte van het basispad en pakket B, doordat er in dit pakket ook subsidie beschikbaar komt voor huurders in de commerciële sector. Daarmee wordt dit segment veel aantrekkelijker voor huurders, wat vervolgens ook weer leidt tot een hoger aanbod. De potentiële doelmatigheidswinst is wel lager dan in pakket B door het feit dat huishoudens nog steeds een prikkel hebben tot overconsumptie.

Pakket A leidt echter tot hogere betaalrisico's omdat de subsidies voor het wonen gelijk verdeeld worden. Dat pakt ongunstig uit voor de minima, waar de betaalrisico's geconcentreerd zijn. Overigens is dat met aanvullende herverdeling desgewenst te repareren. Doordat de koopsector relatief wat minder aantrekkelijk wordt, dalen de huizenprijzen licht, wat ook in de vermogensrisico's in 2021 zichtbaar wordt. Ook pakket A heeft, vanwege de terugsluis, geen budgettair effect.

In pakket C nemen de betaalrisico's met 0,8%-punt af. De netto huren stijgen weliswaar, maar dat komt vooral doordat de huurtoeslag op basis van normhuren niet meer tot de subsidiëring van het wonen gerekend wordt. Vanwege de ontkoppeling met de feitelijke huurprijs worden overconsumptie en afwenteling verminderd en dalen de betaalrisico's. De verminderde subsidiëring van de koopsector leidt tot een gemiddelde huizenprijs die 1,3 procent lager ligt dan in het basispad. Op de korte termijn leidt dit tot iets hogere vermogensrisico's dan in het basispad. Op de langere termijn hebben huishoudens lagere hypotheek en daarmee een kleinere kans op vermogensrisico's bij conjunctuurschommelingen. Pakket C heeft een negatief budgettair effect. Zonder afschaffing van de overdrachtsbelasting zou pakket C overigens een positief effect op de Rijksbegroting laten zien.

NEE

Inleiding

1.1 De serie Kansrijk Beleid

Inzicht in de beschikbare kennis in binnen- en buitenland over de effectiviteit van beleid is zinvol, omdat het beleidsmakers helpt bij het maken van goed gefundeerde keuzes. Ook legt dit inzicht kennislacunes bloot, wat kan helpen bij het prioriteren van onderzoek. De serie Kansrijk Beleid richt zich op (potentiële) beleidsopties waarvoor overtuigende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit beschikbaar is. De serie geeft daarmee de huidige stand van onze kennis weer en bevat geen nieuw onderzoek. Kennislacunes geven natuurlijk wel aan waar nieuw onderzoek relevant lijkt.

Ook als overtuigend is aangetoond dat een bepaald beleidsinstrument effectief was, is voorzichtigheid geboden bij de toepassing van dit resultaat. Relatief veel informatie is gebaseerd op buitenlands onderzoek. Het is op voorhand niet duidelijk in hoeverre die kennis ook geldig is in de Nederlandse situatie. Zo zijn de sociaaleconomische, culturele en biofysische omstandigheden in het buitenland vaak anders dan in Nederland. Een goede analyse van de gevolgen van deze verschillen in context tussen landen voor de effectiviteit van interventies, zoals de infrastructuur, de wetgeving, de sociale normen, de formele en informele instituties en de financieringsstructuren, is dan ook noodzakelijk.

De effectiviteit van beleidsinstrumenten kan afnemen naarmate er reeds meer middelen op dat instrument worden ingezet. Als de introductie van bepaald beleid in een land aantoonbaar positieve effecten heeft, betekent het daardoor niet automatisch dat uitbreiding van dat beleid in een ander land of sector waar dat beleid, of beleid met een soortgelijk doel, al bestaat eveneens nuttig is. Landen verschillen immers in de mate waarin ze bepaald beleid al ingevoerd hebben.

Bovendien is het van belang oog te hebben voor de context waarin maatregelen worden voorgesteld. Er kan sprake zijn van interactie tussen maatregelen of stapeling van beleid. Bij de bepaling van wat kansrijk is, worden deze mogelijke effecten, waar passend en bekend, benoemd.

Effecten

Waar we in de serie Kansrijk Beleid over ‘effecten’ spreken, hebben we het over de volgende drie soorten effecten:

1. Bewijs over de *richting* van een effect, bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal stijgen of dalen als gevolg van een maatregel (causaliteit).
2. Bewijs over de *omvang* van een effect. Bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal dalen met een bepaalde omvang of binnen een bepaalde bandbreedte als gevolg van een maatregel.
3. Bewijs over de *welvaartseffecten* van een maatregel, dat wil zeggen bewijs over het teken (positief of negatief) van het saldo van de baten en kosten van alle gemeten en meetbare effecten van de maatregel. Hierbij gaat het om welvaart in brede zin, waarin de effecten op de kwaliteit van leven hier en nu, alsook elders en later, in beeld zijn.

De kennis over deze soorten effecten verschilt sterk per beleidsterrein. Elke studie in de Kansrijk-serie zal duidelijk aangeven hoe hiermee omgegaan wordt. Daarnaast zal worden beschreven wat bekend is over mogelijke onbedoelde bijeffecten van een maatregel.

Soorten kennis

Voor uitspraken over de drie soorten effecten zijn diverse bronnen van informatie beschikbaar, elk met zijn voor- en nadelen. Een combinatie van bronnen en invalshoeken is daarom wenselijk. In de Kansrijk-serie maken we gebruik van verschillende soorten kennis.

Empirische studies lijken op het eerste gezicht ideaal. Ze geven immers direct een indicatie van teken en omvang van een maatregel. Binnen de categorie empirische studies zijn experimenten, mits goed opgezet, waarschijnlijk het meest betrouwbaar. In zo'n experiment gaat het om twee vergelijkbare groepen in termen van bijvoorbeeld personen, bedrijven of regio's. Op de ene groep wordt het beleid wel toegepast en op de andere niet. De verschillen die zich na enige tijd manifesteren, moeten dan haast wel het gevolg van dat beleid zijn.

Experimenten zijn breed ingevoerd in alle wetenschappelijke disciplines. Ze hebben verschillende vormen, zoals laboratorium- en veldexperimenten. Daarnaast bestaan er ook zogenaamde quasi- of natuurlijke experimenten waarbij het creëren van een controlegroep een bijeffect is van de manier waarop een maatregel is opgezet. Stel dat een subsidie wordt verleend aan de beste 25% van een groot aantal ingediende projectvoorstellen. Dan hebben de voorstellen in de 20%-30% kwaliteitsrange ongeveer dezelfde kwaliteit, maar die in de 20%-25% range krijgen een subsidie en de andere niet. Het volgen van de tweede groep (de beste verliezers) is dan zinvol als controlegroep voor de eerste groep. Als bijvoorbeeld zou blijken dat in beide groepen ongeveer evenveel projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd, heeft de subsidie weinig effect.

Als er geen sprake is van een experiment (en er dus geen controlegroep is waar het beleid niet is toegepast) is het vaak veel moeilijker om vast te stellen of een gevonden correlatie

tussen beleid en bepaalde indicatoren ook daadwerkelijk een causaal verband inhoudt. De link tussen correlatie en causaliteit is een van de moeilijkste onderwerpen in empirisch onderzoek. Die link kan ook allerlei vormen hebben. Voorbeeld: er is een sterke correlatie tussen de tijdstippen dat mensen hun verlichting aan- en uitzetten. Ze doen het licht aan als het donker wordt en weer uit als ze naar bed gaan. In dit geval is er geen sprake van direct causaal verband: als iemand zijn verlichting aanzet, is dat niet ingegeven door het feit dat anderen hun licht aandoen. Evenmin heeft de individuele beslissing om het licht aan te doen gevolgen voor de beslissingen van anderen om het licht aan te doen. Wel is er sprake van een onderliggend causaal verband: het donker worden en naar bed gaan verklaart dat de verlichting in dezelfde periode wordt aan- en uitgeschakeld. Deze causale verbanden zijn verschillend van aard. Het tijdstip van zonsondergang is een gegeven. Daar kan het beleid niets aan veranderen. Het gemiddelde tijdstip van naar bed gaan is gedrag dat wel kan worden beïnvloed, bijvoorbeeld via het invoeren van de zomertijd.

Theoretische argumenten zijn waardevol om te begrijpen hoe een bepaald onderdeel van onze maatschappij werkt. Ze helpen de empirische informatie te duiden. Echter, theoretische argumenten geven meestal slechts aan dat onder een aantal omstandigheden bepaalde effecten te verwachten zijn. Om te beoordelen of een theorie een correcte weergave geeft van de realiteit, is empirische validatie gewenst. Daarnaast wijst de theorie vaak op verschillende mechanismen die elkaar kunnen versterken, maar ook tegenwerken. Daarom is de bepaling van de uiteindelijke effecten vrijwel altijd een empirische kwestie, ook al zouden we weten dat de theoretische argumenten op zich valide zijn.

Bij grotere beleidsmaatregelen treden naast de primaire of beoogde effecten vaak allerlei extra effecten op die het oorspronkelijke effect kunnen verminderen of juist versterken. Om dit goed te onderzoeken dienen deze extra effecten ook meegenomen te worden in de studie. In de praktijk gebeurt dat soms via modellen die bestaan uit stelsels van theoretische of econometrisch gefundeerde vergelijkingen. Het gebruik van modellen kent echter ook zijn problemen. Zelfs als de afzonderlijke vergelijkingen uitvoerig wetenschappelijk getoetst zijn, geldt dat meestal niet voor de samenhang tussen al die vergelijkingen en dus voor het totale model. Het model is dan gebaseerd op wetenschappelijke studies, en daarmee ook *state of the art*, maar toch is over de validiteit van de modeluitkomsten weinig bekend. Naast modellen kunnen combinaties van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (bijvoorbeeld *case studies*) inzichten bieden. Bij grote wijzigingen zijn deze beide benaderingen het beste wat de wetenschap te bieden heeft en daarmee ook een valide input voor de Kansrijk-studies.

Tot slot zijn indicatorenstudies een nuttig startpunt voor de diagnose van hoe ons land er internationaal voorstaat en welke beleidsonderwerpen zinvol zijn voor nadere analyse. Landen proberen ieder voor zich en vanuit hun specifieke economische, culturele, historische en politieke achtergrond optimaal beleid te voeren. Verschillen in aanpak en uitkomsten kunnen daarbij interessante en nuttige informatie geven over mogelijke richtingen voor Nederlands beleid.

Deze soorten kennis hebben dus een sterk complementair karakter. Voor een zo betrouwbaar mogelijk beeld van de effecten van beleid zijn al deze kennisbronnen nodig, althans voor zover deze beschikbaar zijn.

1.2 Woonbeleid

1.2.1 Doel van woonbeleid

Nederland kent een lange traditie van woonbeleid. Bevordering van voldoende woon-gelegenheid is zelfs in de Grondwet vastgelegd als onderwerp van overheidszorg. Betaalbaarheid (prijs), beschikbaarheid (aanbod, volume) en kwaliteit van de woning-voorraad zijn al decennialang de centrale hoofddoelen van het woonbeleid waarvoor een scala aan instrumenten wordt en is ingezet. Zo zijn er subsidies voor huishoudens, zoals de fiscale behandeling van de eigen woning en de huurtoeslag. Daarnaast zijn er subsidies voor de woningbouw, maar die zijn van minder belang dan in het verleden. Verder stelt de overheid juridische en beleidsmatige kaders vast voor huurregulering, het corporatiebestel, bouwregelgeving en aanpalende beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, milieu, stedelijke en economische ontwikkeling, etc.

Redenen voor overheidsingrijpen zijn vaak gelegen in marktimperfecties.¹ Volledig vrije marktwerking op de woningmarkt kan negatieve, niet-geprijsde gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van segregatie en leefbaarheid, risicoselectie door en marktmacht van verhuurders ten opzichte van huurders, bescherming van open ruimte en natuur, en agglomeratie-effecten in de steden. Woonlasten en herverdeling² beïnvloeden de levensstandaard en het welzijn van veel huishoudens en zijn daarom ook legitieme redenen voor overheidsingrijpen.

Toch is ook niet elke vorm van overheidsingrijpen per definitie doelmatig en/of efficiënt. Bovendien maken maatschappelijke en economische veranderingen dat beleidsinstrumenten op een gegeven moment aan vernieuwing toe zijn. In de afgelopen jaren is veel discussie geweest over de noodzaak van vernieuwing van het woningmarktinstrumentarium. Daarbij is in de koopmarkt gewezen op de schuldenlast van huishoudens, de stabiliteit van de overheidsbegroting, de prijsverhogende werking van de hypotheekrenteaftrek en de volatiliteit van de Nederlandse economie. In de huursector leiden huurregulering en de dominante positie van woningcorporaties tot wachtlijsten en

1 In de literatuur over de hervorming van de Nederlandse woningmarkt is ruim aandacht besteed aan de redenen voor overheidsinterventie, zie onder meer Besseling et al. (2008), Donders et al. (2010), SER (2010), RLI (2015), Teulings et al. (2003), VROM-raad (2004, 2007, 2010).

2 Er kan sprake zijn van herverdeling tussen verschillende inkomensgroepen, bijvoorbeeld door de lagere inkomens huurtoeslag te geven. Hypotheekrenteaftrek is ook een vorm van herverdeling tussen inkomensgroepen. Daarnaast kan ook herverdeling plaatsvinden tussen verhuurders en huurders. Huurregulering, huurtoeslag en verhuurdersheffing zijn de belangrijkste instrumenten hiervoor.

rantsuenering in populaire gebieden. Er is weinig aanbod van commerciële verhuurders, doordat zowel woningcorporaties als huiseigenaren ‘subsidie’ ontvangen en commerciële verhuurders niet. Scheefwoners blijven in sociale huurwoningen wonen, terwijl bij de allerlaagste inkomensgroepen de betaalbaarheid onder druk staat.

In de afgelopen jaren zijn al meerdere hervormingen doorgevoerd op de woningmarkt (zie ook paragraaf 2.2). In deze studie richten wij ons op de sociaal- en financieel-economische effecten van mogelijke verdere hervormingsmaatregelen. Het gaat daarbij onder meer over de huurtoeslag, de huurprijsregulering, het domein van woningcorporaties, de hypotheekrenteaftrek, overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait.

1.2.2 Aanpak en beoordelingskader maatregelen

De kern van de aanpak in deze studie is de kwantitatieve analyse van de effecten van (pakketten van) woningmarktmaatregelen op de koop- en huurbeslissing, de woonconsumptie en het nut dat huishoudens daaraan ontlelen, het aanbod van huur- en koopwoningen, huren en prijzen van koopwoningen, effecten op de overheidsbegroting, betaalbaarheid en vermogensrisico's. Daarbij maken we gebruik van de woningmarktmodellen van het CPB en het PBL.³

Het CPB-woningmarktmodel brengt de effecten in beeld op woningprijzen, woonconsumptie, volume-effecten (in koop en huur), overheidssubsidies en doelmatigheidswinst in de woningmarkt. Dit zijn dezelfde kwantitatieve variabelen die ook in eerdere *Keuzes in Kaart* gebruikt zijn. Het CPB-model presenteert veranderingen in deze variabelen als gevolg van de maatregelen ten opzichte van een gegeven basispad (zie 2.3). Daardoor zijn de uitkomsten minder gevoelig voor de precieze startsituatie. De afwijkingen op korte termijn kunnen wel groter zijn vanwege mogelijke conjunctuureffecten.

De effecten op doelmatigheid zijn een maatstaf voor het overkoepelende effect van een maatregel. Gaat heel Nederland (alle huurders, huiseigenaren, verhuurders en de overheid) er *per saldo* op de lange termijn op vooruit? De doelmatigheidseffecten geven de veranderingen in het nutsniveau weer dat huishoudens ontlelen aan hun consumptiepakket en zijn een maatstaf voor het overkoepelende effect van een maatregel. Veranderingen in het nutsniveau reflecteren vooral veranderingen in economische efficiëntie. Effecten op ongelijkheid, toegankelijkheid, de kwaliteit van de bebouwde omgeving en dergelijke worden hierbij niet meegenomen. De beperkingen van het model maken het niet mogelijk om veranderingen op de welvaart in brede zin te analyseren.

Een positief doelmatigheidseffect betekent echter nog niet automatisch dat iedereen er in gelijke mate op vooruitgaat en ook niet dat er op korte termijn al meer te verdelen is. Op langere termijn zullen toekomstige generaties profiteren van de lagere prijzen voor

3 Voor het woningmarktmodel van het CPB zie Van Dijk et al. (2016). Voor de modellen van het PBL voor betaal- en vermogensrisico's, zie De Groot et al. (2014).

koop- en huurwoningen. Toekomstige huishoudens zullen dus meer aan overige consumptie kunnen besteden, maar de termijn waarop deze doelmatigheidswinsten volledig benut kunnen worden, kan echter lang zijn.

De huidige generatie huurders en kopers hebben niet altijd direct baat bij een hogere doelmatigheid. Sterker nog: de winst op lange termijn kan gepaard gaan met grote kortetermijntransitiepijnen in de vorm van bijvoorbeeld dalende huizenprijzen en stijgende huren. Voor een redelijk compleet beeld van de sociaal- en financieel-economische effecten is het daarom noodzakelijk om op de korte termijn enkele herverdelingseffecten (tussen inkomens- en leeftijdsgroepen) kwalitatief in beeld te brengen.⁴

De PBL-modellen voor de woningmarkt kwantificeren twee belangrijke effecten: de betaalbaarheid en de vermogensrisico's. *Vermogensrisico's* reflecteren het risico dat de hypotheekschuld hoger is dan de verwachte verkoopopbrengst van de woning. Dalende woningprijzen (als gevolg van laagconjunctuur of ingrijpende beleidsmaatregelen) leiden uiteraard voor alle huiseigenaren tot vermogensverlies. Blootstelling aan een restschuldrisico is er alleen wanneer de hypotheek de woningwaarde overstijgt. Pas wanneer de woning verkocht moet worden, komt het huishouden feitelijk in de schulden terecht. Als indicator voor betaalbaarheid wordt gekeken naar het percentage eigenaar-bewoners met een potentiële restschuld in 2021.

Betaalbaarheid reflecteert de toereikendheid van huishoudinkomens om de netto woonlasten en de minimale basisconsumptie voor levensonderhoud te kunnen betalen. Daarbij is aangesloten bij de intersubjectieve budgetnormen van het Nibud. Er is sprake van een betaalrisico als huishoudens niet in staat zijn de netto woonlasten plus uitgaven voor levensonderhoud volgens de Nibud-minimumnormen te betalen. Als indicator voor betaalbaarheid wordt het percentage huurders met een betaalrisico in 2021 gehanteerd.

We hanteren voor de betaalrisico's een lagere budgetnorm⁵ dan in de meeste andere studies naar betaalbaarheid, die ervan uitgaan dat een huishouden ook een bepaald minimumbedrag aan sociale participatie moet kunnen uitgeven. De lagere norm maakt beter zichtbaar welke huishoudens een direct risico van betalingsachterstanden lopen.

In aanvulling op de kwantitatieve analyses met de hierboven beschreven modellen brengen we ook enkele kwalitatieve effecten in kaart. Naast de hierboven genoemde herverdelingseffecten betreffen deze enkele inzichten uit eerdere planbureau studies en aspecten van juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Aan de hand van eerdere studies

4 Met de korte termijn bedoelen we de komende reguliere kabinetsperiode van 2017 tot 2021. Met de lange termijn bedoelen we de situatie in het nieuwe langetermijnevenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Vanwege het voorraadkarakter van woningen wordt een dergelijk evenwicht pas na meerdere decennia bereikt.

5 Zie onder meer De Groot et al. 2014.

van beide planbureaus en andere literatuur beargumenteren we welke effecten maatregelen kunnen hebben op de toegankelijkheid van de woningmarkt (in zoektijd en financiële mogelijkheden) voor woningzoekenden. Ook andere, uit eerdere studies bekende neveneffecten van maatregelen worden kwalitatief geduid. Dit gebeurt echter niet voor alle maatregelen en alleen in aanvulling op de maatregelen die we ook kwantitatief doorrekenen.

Er wordt geen rekening gehouden met de macro-economische doorwerking van de maatregelen. In werkelijkheid leidt een stijging van de huizenprijzen op korte termijn tot een stijging van de consumptieve bestedingen van huishoudens. Dit leidt vervolgens tot een hogere economische groei, waardoor ook belastingopbrengsten hoger uitvallen. Een daling van de huizenprijzen heeft het omgekeerde effect. In het CPB-model Saffier II, dat onder andere bij het doorrekenen van verkiezingsprogramma's wordt ingezet, gaat een daling van de huizenprijzen met 10% gepaard met een 0,4% lager bbp na vier jaar en een vermindering van het begrotingssaldo met 0,2% bbp (CPB, 2010).⁶

1.2.3 Verantwoording van de woningmarktmodellen

Binnen de reeks Kansrijk Beleid hanteren we zoveel mogelijk het brede welvaarts-perspectief. Maatschappelijke kosten-batenanalyses zijn daarvoor een gebruikelijk instrument. Het CPB-woningmarktmodel hanteert een smaller welvaartsbegrip van een representatief (gemiddeld) huishouden dat de mate van economische efficiëntie of doelmatigheid weergeeft. Eventuele doelmatigheidswinsten of -verliezen op macroniveau worden pas op de lange termijn bereikt als er een nieuw evenwicht op de woningmarkt is. De veronderstelling van een representatief huishouden betekent ook dat deze studie geen volledig recht doet aan de heterogeniteit op de woningmarkt. Waar mogelijk wordt deze heterogeniteit wel kwalitatief geduid.

Het CPB-woningmarktmodel is in de voorbereiding op deze studie op een tweetal punten vernieuwd. Allereerst brengt de nieuwe versie (Van Dijk et al., 2016) nu de interactie tussen de koopmarkt, de vrije huurmarkt en de gereguleerde huurmarkt in beeld. Het onderscheid tussen de twee segmenten in de huursector werd nog niet gemaakt in de eerdere versie uit 2010.⁷ Daarbij houdt het model rekening met de bestaande rantsoenering op de gereguleerde huurmarkt. Naast het onderscheid tussen de vrije en de gereguleerde huurmarkt is de rendementseis in het nieuwe CPB-woningmarktmodel verlaagd van 5% naar 3,3% reëel in lijn met de Werkgroep Discontovoet (2015). De lagere rendementseis heeft als belangrijkste gevolg dat de marktconforme huurwaarde van een woning aanzienlijk lager komt te liggen dan in eerdere CPB-publicaties is verondersteld.

6 Huishoudens zijn sindsdien wel voorzichtiger geworden met hun consumptieve uitgaven en sparen meer. Hun nominale vermogen is daarnaast gedaald en de fiscale regelingen rond de eigen woning zijn herzien. Deze ontwikkelingen zouden reden kunnen zijn dat de effecten van een huizenprijsverandering nu kleiner zijn.

7 Zie Donders et al. (2010).

De PBL-modellen voor betaal- en vermogensrisico's brengen herverdelingsaspecten op de korte termijn in beeld, maar doen geen uitspraken over de structurele effecten. Doorrekening van de effecten van basispad en maatregelen op betaalbaarheid en vermogensrisico's vindt in twee stappen plaats. Allereerst wordt een statische projectie gemaakt naar 2021 van de huishoudenspopulatie uit WoON 2015, waarbij de ontwikkeling van inkomens en huur- en woningprijzen ontleend wordt aan het CPB-woningmarktmodel.

In de tweede stap wordt ook rekening gehouden met verhuisdynamiek. In de beschouwingsperiode tot 2021 vinden immers verhuizingen plaats, evenals uitstroom van ouderen en toetreding van starters. Doordat deze groepen vaak een ander profiel qua betaal- en vermogensrisico hebben dan de gemiddelde populatie, moet het effect van de verhuisdynamiek worden meegenomen. Starters, bijvoorbeeld, lopen door hun gemiddeld hogere financiering van het eigen huis vaker een vermogensrisico dan zittende eigenaars-bewoners.

De effectramingen van de maatregelen zijn dus geheel gebaseerd op de woningmarktmodellen voor Nederland van CPB en PBL. Deze modellen zijn zoveel mogelijk gekalibreerd op de zogenaamde WoON-bestanden en andere data en voorspellingen, zoals de bevolkingsprognoses van het CBS. Het WoON-bestand is een representatief databestand dat is samengesteld uit een enquête en administratieve data voor onderzoek naar de woningmarkt in Nederland. Wetenschappelijke onderzoeksresultaten voor andere landen zijn meestal alleen bruikbaar als illustratie, maar niet voor de analyse, omdat instituties heel verschillend zijn, zoals de structuur van de huurmarkt, de regelgeving en fiscaliteit rond hypotheek en ruimtelijke en milieukaders voor de woningbouw.

Maatregelen hebben vaak een symmetrisch effect. Het effect van een verhoging heeft het tegenovergestelde effect van een verlaging. Een voorbeeld is een verhoging of verlaging van de LTV-ratio. Daar waar dat niet het geval is, wordt dit bij de maatregelen vermeld.

In veel gevallen zijn de effecten van maatregelen niet lineair. De doelmatigheidseffecten van bijvoorbeeld een verlaging van het belastingtarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken, kunnen bij een verlaging van 20%-punt meer dan twee keer zo groot zijn als bij een verlaging van 10%-punt. Maatregelen zijn vaak in enige mate, maar niet volledig, schaalbaar. Dat is niet alleen het gevolg van de niet-lineariteit van de modellen, maar ook van de aard van de maatregelen. In principe wordt de omvang van maatregelen in de doorrekeningen zo gekozen, dat de effecten van een wat grotere of kleinere beleidsinzet min of meer proportioneel zijn. In een aantal gevallen is dat niet zo evident, bijvoorbeeld als een subsidie volledig wordt afgeschaft.

De maatregelen hebben vaak gevolgen voor de financiën van de overheid, huishoudens en woningcorporaties. Deze effecten kunnen worden gecompenseerd met een zogenaamde terugsluis. De vormgeving van een terugsluis heeft grote gevolgen voor de uitkomsten, of het nu gaat om de doelmatigheid of allerlei herverdelingsaspecten. Dat verstoort de

analyse van individuele huur- of koopmaatregelen. Daarom wordt de terugsluis niet bij individuele maatregelen geanalyseerd. Wel benoemen we voor de hand liggende mogelijkheden van terugsluis bij de maatregelen. Bij de beleidspakketten wordt wel een terugsluis verondersteld, waardoor elk pakket ex ante budgetneutraal is. De terugsluis is daarbij zoveel mogelijk verdelingsneutraal vormgegeven.

Het achterliggende idee bij de pakketten is dat deze pakketten bepaalde visies op de koop- en huurmarkt reflecteren en dat de maatregelen in een pakket een samenhangend geheel vormen. De pakketten zijn vaak door de veelheid van maatregelen en interacties niet goed schaalbaar, noch symmetrisch. Bij de bespreking van de pakketten worden de maatregelen die de pakketuitkomsten domineren, toegelicht.

1.2.4 Begrenzing van analyse / beperkingen model

De modellen die bij deze studie zijn gebruikt, kennen hun beperkingen. Zo valt een aantal aan de woningmarkt gerelateerde zaken buiten de scope van de modellen. Het gaat bijvoorbeeld om de ruimtelijke ordening en ruimtelijke restricties van de woningmarkt, samenstelling van de woningvoorraad, klimaatneutraliteit van woningen, segregatie, de relatie met de arbeidsmarkt of andere, niet genoemde thema's. De gevolgen van de doorerekende maatregelen op deze onderwerpen zijn binnen de modellen moeilijk te kwantificeren. Wel wordt, waar mogelijk, op kwalitatieve wijze aandacht besteed aan neveneffecten van de maatregelen op terreinen als de arbeidsmarkt, woningmarktmobiliteit, financiële beslissingen en verdelingseffecten tussen leeftijd- en inkomensgroepen.

Verder is het CPB-model een structureel model waarin conjuncturele fluctuaties niet worden meegenomen. Ook wordt er binnen dit model geen onderscheid gemaakt tussen verschillende huishoudens. Dit betekent dat maatregelen gericht op specifieke groepen niet goed met het model kunnen worden geanalyseerd.

De PBL-modellen zijn geactualiseerd op basis van WoON 2015. Het gedrag van bijvoorbeeld woningcorporaties binnen veranderende nationale beleidskaders kan echter variëren, afhankelijk van hun financiële positie, de omstandigheden in de regionale woningmarkt en de prestatieafspraken met gemeenten. De respons van actoren op de woningmarkt wordt niet in de modellen meegenomen, aangezien hier onvoldoende informatie beschikbaar over is.

De koppeling tussen het CPB-woningmarktmodel en de PBL-modellen voor betaal- en vermogensrisico's kan de sociaaleconomische effecten goed in beeld brengen voor de korte termijn (2017-2021), evenals de effecten op doelmatigheid voor de verre toekomst (2050 en nog veel verder). In de tussenliggende periode vindt een aantal belangrijke demografische ontwikkelingen plaats. De vergrijzing bereikt waarschijnlijk het hoogtepunt en in een toenemend aantal regio's neemt de zekerheid van demografische groei af (PBL, 2011). Deze veranderingen aan de vraagkant van de woningmarkt worden met de gebruikte modelopzet niet behandeld.

1.2.5 Juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid

Deze studie brengt voor veel verschillende beleidsopties de genoemde gevolgen in beeld. Daarbij beperken we ons zoveel mogelijk tot maatregelen die juridisch haalbaar zijn. Dat betekent onder andere dat er geen maatregelen worden meegenomen die volgens Europese regelgeving niet mogelijk zijn. Daarnaast wordt bij de maatregelen rekening gehouden met de rechtspositie van huishoudens en verhuurders. Bestaande contracten dienen zeker op korte termijn gerespecteerd te worden en kunnen ook op langere termijn niet zomaar terzijde worden geschoven.

Bij veel maatregelen is ook de uitvoerbaarheid van belang. Daar spelen de belastingdienst en verhuurders een belangrijke rol in als uitvoerders van het beleid. Dat betekent dat bepaalde maatregelen niet op korte termijn kunnen worden ingevoerd, omdat er een zekere voorbereidingstijd noodzakelijk is. Dat kan gaan om capaciteit aan te trekken, deskundigheid op te bouwen en/of IT-systemen gereed te maken.

Voor een check op de uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid van maatregelen is overleg geweest met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën en de Belastingdienst. Het ging hierbij slechts om een eerste indruk en niet om een gedetailleerde studie. Bij de maatregelen waar getwijfeld wordt over de juridische haalbaarheid of uitvoerbaarheid op korte termijn, wordt dat bij de desbetreffende maatregelen besproken.

Een aantal maatregelen is lastig te realiseren en deze kunnen daardoor alleen tegen hoge maatschappelijke kosten worden ingevoerd. Veel van de maatregelen hebben aanzienlijke consequenties voor de besteedbare inkomens en vermogensposities van huishoudens. Als voor deze maatregelen gekozen wordt, zullen ze vaak alleen met een langdurige overgangstermijn worden ingevoerd. Zoveel mogelijk hanteren we bij dit type maatregelen een overgangstermijn als voorbeeld, maar het tempo van beleidsaanpassing is, net zoals de beleidsaanpassing zelf, vooral een politieke keuze.

1.2.6 Keuzes van beleidsopties

De set beleidsmaatregelen en -pakketten is tot stand gekomen op basis van meerdere bronnen, zoals voorstellen uit verkiezingsprogramma's van politieke partijen (*Keuzes in Kaart*) en hervormingsvoorstellen van maatschappelijke organisaties. Ook is er ter inspiratie een korte verkenning gemaakt van maatregelen in de ons omringende landen, hoewel buitenlandse ervaringen vaak niet direct passen in de Nederlandse context. Tot slot is ook hier gebruik gemaakt van eerdere studies van beide planbureaus.

Vervolgens zijn deze maatregelen in klankbordgroepbijeenkomsten met wetenschappers en beleidsmedewerkers besproken. Naast de individuele beleidsmaatregelen is er een aantal beleidspakketten ontworpen met daarbij een terugsluis van hogere belasting-opbrengsten naar huishoudens. Het achterliggende idee van de pakketten is dat ze

verschillende voorkeuren ten aanzien van overheidsingrijpen op de woningmarkt bestrijken. De motivatie van elk pakket wordt in hoofdstuk 5 besproken. Ook deze pakketten zijn in de klankbordgroepbijeenkomsten besproken.

1.3 Leeswijzer

Het doel van deze publicatie is een financieel- en sociaaleconomische analyse van beleidsmaatregelen en -pakketten op de Nederlandse woningmarkt, waarbij de sociale huur, private huur en koopsector worden onderscheiden. Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige situatie van de woningmarkt waarbij al het geïmplementeerde beleid tot en met 2015 is meegenomen. Daarbij wordt gekeken naar de huidige situatie met aandacht voor de betaalbaarheid van woningen en de vermogensrisico's voor huiseigenaren. Ook wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen van de woningmarkt in de komende decennia, gegeven het huidige beleid en een economisch scenario. Dit is het basispad, waar in de analyse van wordt uitgegaan.

Hoofdstuk 3 beschrijft en analyseert de maatregelen op de koopmarkt. Eerst worden de maatregelen beschreven, inclusief de vormgeving. Daarna worden de doelmatigheids-, budgettaire- en herverdelingseffecten geanalyseerd. Alle effecten staan in tabellen geordend en in de tekst worden de belangrijkste resultaten besproken. De maatregelen zijn per paragraaf geclusterd in een thema.

Hoofdstuk 4 beschrijft en analyseert de maatregelen voor de huurmarkt. De opzet is hetzelfde als in hoofdstuk 3. Ook hier worden de maatregelen per paragraaf geclusterd in een thema.

Hoofdstuk 5 presenteert en analyseert de pakketten van beleidsmaatregelen. Er zit ook een budgettaire terugsluis in naar de huishoudens. Eerst worden de pakketten uitgelegd en gemotiveerd. Vervolgens worden de effecten besproken.

TYPE

Woonbeleid anno 2015

2.1 Inleiding

Het doel van deze studie is om mogelijke toekomstige beleidsmaatregelen op de woningmarkt in kaart te brengen. Deze maatregelen en hun effecten komen in de hoofdstukken 3, 4 en 5 uitgebreid aan bod. De effecten van de maatregelen worden weergegeven ten opzichte van een basispad. Dit basispad staat centraal in dit hoofdstuk. Het basispad is een zogeheten stabiel groeipad met 2005 als startjaar, waarin zowel het negatieve effect van de economische crisis als de beleidshervormingen op de woningmarkt sinds 2010 zijn meegenomen. Het stabiele groeipad loopt tot ver in de toekomst door totdat evenwicht op de woningmarkt bereikt wordt volgens het CPB-model. Het basispad laat de ontwikkelingen op de woningmarkt zien zonder *verdere* beleidshervormingen.¹ Het basispad is een referentiepunt voor de analyse van maatregelen en beleidspakketten, maar geen voorspelling van de onzekere toekomstige ontwikkeling van de woningmarkt.

41

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst geven we in paragraaf 2.2 een overzicht van de beleidsmaatregelen die tussen 2010 en begin 2016 zijn doorgevoerd, dan wel aangekondigd. Vervolgens brengen we in paragraaf 2.3 de structurele effecten van deze maatregelen op prijzen, volumes en de doelmatigheid in de woningmarkt in beeld. Dit doen we door de genomen maatregelen af te zetten tegen een hypothetisch scenario waarin de maatregelen niet zijn doorgevoerd. In paragraaf 2.4 ligt de focus op de kortetermijnontwikkeling van de betaalbaarheid, en van de vermogensrisico's in het basispad.

2.2 Overzicht van beleid in de laatste jaren

Opeenvolgende kabinetten hebben in de afgelopen jaren diverse hervormingen in het woonbeleid doorgevoerd. We hebben deze uitgesplitst naar hervormingen op zowel de koopmarkt als de huurmarkt.

¹ We maken hierbij een aantal veronderstellingen over inkomensgroei, huishoudensgroei, inflatie, rente, discontovoet enz., zie Van Dijk et al. (2016) voor een exacte beschrijving van het basispad.

2.2.1 Koopmarkt

In het basispad van deze studie zijn de volgende hervormingen met betrekking tot de eigen woning opgenomen:

- De overdrachtsbelasting is vanaf juli 2011 verlaagd van 6% naar 2%.
- Onder de vlag van de Nederlandse Vereniging van Banken hebben de banken vanaf 2012 een verscherpte Gedragscode Hypothecaire Financiering ingevoerd. Dat betekent dat de LTV-ratio maximaal 106% is en dat ook de LTI-ratio strikter is geworden.
- Vanaf 1 januari 2013 is voor nieuwe hypotheekleningen de betaalde rente alleen aftrekbaar voor zover deze de rente van een lening, die gedurende de looptijd van dertig jaar volledig en ten minste annuïtair wordt afgelost, niet overstijgt.
- De box 1-vrijstelling voor de kapitaalverzekering, spaar- en/of beleggingsrekening eigen woning is per 1 januari 2013 afgeschaft voor nieuwe gevallen.
- De verhouding tussen de maximale hypothecaire lening waarover rente kan worden afgetrokken, en de waarde van de woning bij aankoop wordt geleidelijk afgebouwd (LTV-ratio). Deze wordt vanaf 2013 in zes jaarlijkse gelijke stappen verlaagd van 106% naar 100%.
- Tussen 2013 en 2040 wordt het maximale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken jaarlijks met 0,5%-punt verlaagd tot uiteindelijk 38%.
- De rente op de restschuld, die mogelijk ontstaat bij de verkoop van een woning, wordt voor maximaal vijftien² jaar aftrekbaar. Deze maatregel geldt vanaf 2013 tot en met 2017.
- Het tarief voor het eigenwoningforfait is tussen 2012 en 2015 in verschillende stappen verhoogd naar 0,75% voor woningen met een WOZ-waarde vanaf 75.000 euro.
- Voor de hypotheekrenteaftrek zijn ook de belastingtarieven en inkomensafhankelijke heffingskortingen in box 1 van belang. Deze zijn aangepast aan de situatie in 2016.

2.2.2 Huurmarkt

Ook op de huurmarkt zijn er verschillende beleidshervormingen doorgevoerd. De onderstaande maatregelen zijn eveneens in het basispad van deze Kansrijk-studie opgenomen:

- Op de huurmarkt wordt de maximale huur gebaseerd op het bestaande woningwaarderingsstelsel, inclusief de 25 extra punten voor woningen in schaarstegebieden. Met ingang van 2016 gaat de WOZ-waarde zwaarder meewegen in het woningwaarderingsstelsel en worden de schaarstepunten weer afgeschaft.
- Tussen 2013 en 2016 bedraagt de maximale jaarlijkse huurverhoging maximaal 4%-punt boven de inflatie voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 43.000 euro.
- De maximale jaarlijkse huurstijging voor huurders met een jaarinkomen van 33.614 euro tot 43.000 euro (prijsspeel 2012) bedraagt tussen 2013 en 2016 maximaal 2%-punt boven inflatie.
- Voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen lager dan 33.614 euro (prijsspeel 2012) wordt de maximale huurstijging gelijk aan 1,5%-punt boven inflatie.

2 In eerste instantie was de maximale termijn tien jaar.

- Vanaf 2013 is er een heffing ingevoerd voor verhuurders. De heffing is taakstellend ingevuld en loopt in verschillende stappen op tot 1,7 miljard euro in 2017.
- Het werkdomein van corporaties is beperkt. Krachtens de Woningwet 2015 gelden er strengere eisen voor nieuwe niet-DAEB³-activiteiten, waaronder een markttoets. Hieronder vallen o.a. huurwoningen boven de liberalisatiegrens. Deze moeten vanaf 2017 juridisch of administratief worden afgesplitst.
- In juni 2015 is een akkoord gesloten tussen Aedes en de Woonbond over de zogenoemde huursombenadering. Dit akkoord is begin 2016 in de wetgeving verankerd. Voor de jaren 2017-2019 is afgesproken dat de huursom van woningcorporaties met maximaal 1% boven de inflatie zal stijgen.
- 90% van alle vrijkomende sociale huurwoningen moet vanaf 2012 worden toegewezen aan huishoudens met lage inkomens (tot 35.739 euro, prijspeil 2016). Tussen 2015 en 2020 is dat 80% voor lage inkomens en 10% voor lage middeninkomens (met inkomens tussen 35.739 en 39.874 euro).
- Vanaf 2016 moeten corporaties 95% van de huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een passende woning toewijzen met een huurprijs tot de bovenste aftoppingsgrens.
- De liberalisatiegrens, die tevens fungeert als bovengrens voor de huurtoeslag, is vanaf 2016 voor drie jaar bevroren.

2.3 Structurele situatie bij ongewijzigd beleid

Alle hervormingen die sinds 2010 zijn ingevoerd, dan wel aangekondigd, hebben uiteraard effect op de woningmarkt. Sommige maatregelen hebben direct invloed op de woonlasten van huishoudens. Andere maatregelen worden geleidelijk ingevoerd of groeien geleidelijk in. In deze paragraaf laten we de structurele effecten op de woningmarkt van de in paragraaf 2.2 besproken maatregelen zien. We presenteren deze effecten ten opzichte van een hypothetisch pad met de instituties van 2010⁴ waarin deze maatregelen niet zouden zijn genomen. We vergelijken dit met het basispad van deze studie inclusief al het staande beleid dat als referentiepunt voor de beleidsmaatregelen en -pakketten in de overige hoofdstukken gebruikt wordt. We kunnen echter niet het effect van het beleid vanaf 2010 op de vermogens- en betaalrisico's tussen 2017 en 2021 isoleren van het beleidsarme basispad, omdat de onderhavige gegevens uit WoON 2015 een gevolg zijn van de economische ontwikkelingen en het beleid.

In het basispad en het pad met de instituties van 2010 wordt uitgegaan van een reële groei van besteedbare inkomens met 1,3% per jaar.⁵ Daarnaast wordt sinds 2010 uitgegaan van een gemiddelde jaarlijkse huishoudensgroei van ruim 0,3%. Dit sluit aan bij het

3 Deze afkorting staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang.

4 Zie Van Dijk et al. (2016) voor een precieze beschrijving van dit stabiele groeipad.

5 Meer veronderstellingen van het basispad worden in Van Dijk et al. (2016) beschreven.

Tabel 2.1

Structurele jaarlijkse groeipercentages in het basispad (in %)

Reëel besteedbaar inkomen	1,6%
Aantal huishoudens	0,3%
Reëel besteedbaar inkomen per huishouden	1,3%
Groei woningvoorraad	0,6%
Reële huren	1,0%
Reële prijzen koopwoningen	1,0%
Inflatie	2,0%

langetermijngemiddelde (2015-2050) van de CBS-huishoudensprognose 2013. Voor de periode tot 2030 prognosticeert het CBS echter een hogere huishoudensgroei en na 2030 een lagere groei dan waarop in het basispad is gerekend.⁶ Overigens kennen zowel de WLO-scenario's als het betrouwbaarheidsinterval van de CBS/PBL-prognose een aanzienlijke bandbreedte in de huishoudensontwikkeling (CPB/PBL, 2015).

44

In lijn met de reële groei van de besteedbare inkomens per huishouden veronderstellen we dat de reële huren (commercieel en niet-commercieel) en de reële prijzen van koopwoningen in het model structureel met gemiddeld 1% per jaar stijgen. In de analyses van de volgende hoofdstukken laten we onder meer het effect zien van maatregelen op huizenprijzen. Deze effecten zijn weergegeven in termen van verschillen met het basispad. Als gevolg van de beleidsmaatregelen kunnen structureel of in 2021 de huren en prijzen van koopwoningen hoger of lager zijn dan in het basispad. Vanwege de onderliggende structurele reële woningprijsstijging en de inflatie in het basispad stijgen de nominale prijzen over het algemeen echter wel in de loop van de tijd. Een negatief effect van een maatregel op de huizenprijzen betekent dus niet automatisch dat huizenprijzen over de tijd zullen dalen. Het kan immers ook betekenen dat prijzen minder hard stijgen in vergelijking met het basispad.

De veronderstellingen van het basispad zullen niet jaar op jaar de actuele economische situatie weerspiegelen. Voor de analyse van de maatregelen is dat geen groot bezwaar. De effecten van de maatregelen worden in afwijking van het basispad gepresenteerd en de omvang daarvan zal niet veranderen als in het basispad de veronderstellingen iets aangepast worden. Zelfs als de omvang van de effecten verandert, blijft de rangorde van de omvang van de effecten van de verschillende maatregelen vaak min of meer hetzelfde. De afwijkingen op korte termijn kunnen wel iets groter zijn. In een recessie of hausse kunnen de effecten van maatregelen de eerste jaren duidelijk afwijken van een gemiddeld effect.

6 In het woningmarktmodel van het CPB is een vaste groeivoet voor huishoudens gedefinieerd.

De woningmarkteffecten van de hervormingen sinds 2010 ten opzichte van het pad met de instituties van 2010 staan beschreven in tabel 2.2 tot en met tabel 2.5. De reeds doorgevoerde hervormingen leiden structureel tot een doelmatigheidswinst van 0,3% van het bruto binnenlands product (bbp) ten opzichte van dat pad. Vooral de invoering van de aflossingseis bij nieuwe hypotheeklen zorgt ervoor dat de fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit structureel afneemt van 31% van de bruto woonlasten in het beleidsarme pad naar 28% van de bruto woonlasten bij het aangekondigde beleid. Daarmee wordt de economische verstoring van de fiscale subsidiëring van het eigenwoningbezit kleiner.

Op de huurmarkt dragen de maatregelen eveneens bij aan een grotere doelmatigheid. De hogere huren in het gereguleerde segment, in combinatie met de verhuurdersheffing, zorgen ervoor dat de verstoring van de expliciete en impliciete subsidies in de gereguleerde sector afneemt. We gaan er hierbij van uit dat de verhuurdersheffing de verhuurders extra prikkelt om de huren te verhogen, vergelijkbaar met wat we de afgelopen jaren hebben gezien. Daardoor wordt de vraag naar goedkope huurwoningen kleiner, een vraag die mede werd gedreven door lagere huren dan het marktconforme niveau. Dat leidt tot een hogere doelmatigheid. Huishoudens zijn op de lange termijn door de verlaagde subsidie uiteindelijk beter in staat om hun consumptiepatronen af te stemmen op de werkelijke kosten van wonen.

De subsidiëring van de woningmarkt als geheel neemt op termijn af met 0,6% van het bbp. Dat is grotendeels het gevolg van de verminderde hypotheekrenteaftrek. De vermindering van de subsidies voor koopwoningen zorgt voor een dalend aandeel van koopwoningen van 3,2%-punt ten gunste van het aandeel van huurwoningen in het commerciële segment. Dat aandeel stijgt met 4,6%-punt (tabel 2.5), deels ook doordat de niet-commerciële huursector duurder is geworden vanwege minder subsidies. Structureel komt het aandeel van de commerciële huursector hiermee op 11,4%.

Dit is een flinke stijging, maar het aandeel is nog steeds veel lager dan in veel andere landen en voor de beleidsmaatregelen in de afgelopen jaren was dit verschil nog groter. De subsidies in de koopsector en niet-commerciële huursector hebben de vraag naar woningen in die sectoren vergroot ten koste van de commerciële huursector. Een gevolg hiervan is dat de commerciële huursector moeilijk tot ontwikkeling komt, hetgeen de flexibiliteit op de woningmarkt als geheel niet ten goede komt (RLI, 2015). Dit is vooral lastig voor de middeninkomens die minder goed toegang hebben tot de niet-commerciële huursector dan de lage inkomens en minder mogelijkheden hebben in de koopsector dan de hoge inkomens (Eskinasi et al., 2012).

Al met al komen de huizenprijzen bijna 4% lager, en de huren in het marktsegment gemiddeld ruim 2% lager uit dan in het beleidsarme pad. In het niet-marktsegment stijgt de huur op lange termijn gemiddeld met 4% ten opzichte van het pad met instituties van 2010, vooral als gevolg van de beleidsmaatregelen die hogere huren toestaan en/of stimuleren. Deze effecten worden pas na enkele decennia bereikt, wat ook betekent dat de prijseffecten over een flink aantal jaren zijn uitgesmeerd.

Tabel 2.2

Algemene economische effecten

	Structureel	
	Doelmatigheidswinst	Budgettaire effecten
	% bbp	% bbp
Beleid sinds 2010	0,3	0,6

Tabel 2.3

Effecten in de koopmarkt

	Structureel			2021
	Prijs koop-woningen	Subsidie-percentage koopsector	Volume woon-consumptie koopsector	Vermogens-risico's
	%	%-punt	%	%-punt
Beleid sinds 2010	-3,5	-3,7	-6,9	zie 2.4

Tabel 2.4

Effecten in de huurmarkt

	Structureel					2021
	Netto huur niet-commerciële segment	Netto huur commerciële segment	Volume woonconsumptie huursector	Subsidiepercentage niet-commerciële segment huurmarkt*	Subsidiepercentage commerciële huurmarkt	Betaalrisico's
	%	%	%	%-punt	%-punt	%-punt
Beleid sinds 2010	4,0	-2,4	7,9	-4,2	0,2	zie 2.4

* Inclusief impliciete subsidies ten gevolge van niet-marktconforme huren

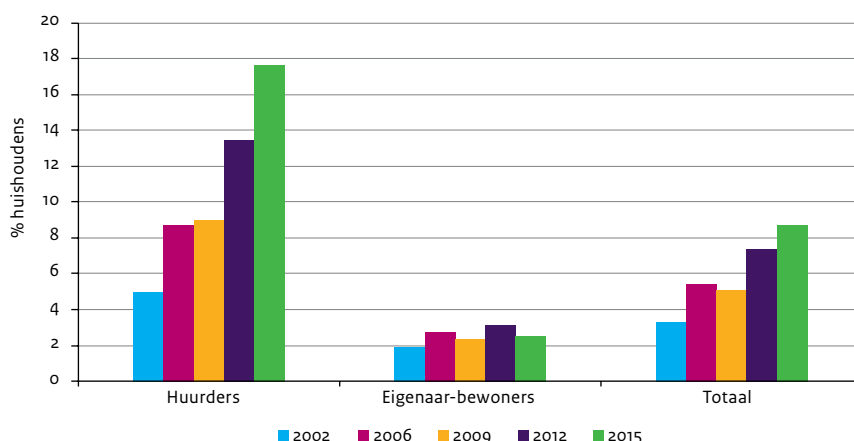
Tabel 2.5

Structurele mutaties aandelen in totale woonconsumptie

	Koopsegment	Niet-commerciële huursegment	Commerciële huursegment
	%-punt	%-punt	%-punt
Beleid sinds 2010	-3,2	-1,4	4,6

Figuur 2.1

Aandeel huishoudens met betaalrisico naar eigendom, 2002-2015



2.4 Vermogens- en betaalrisico's over de tijd

47

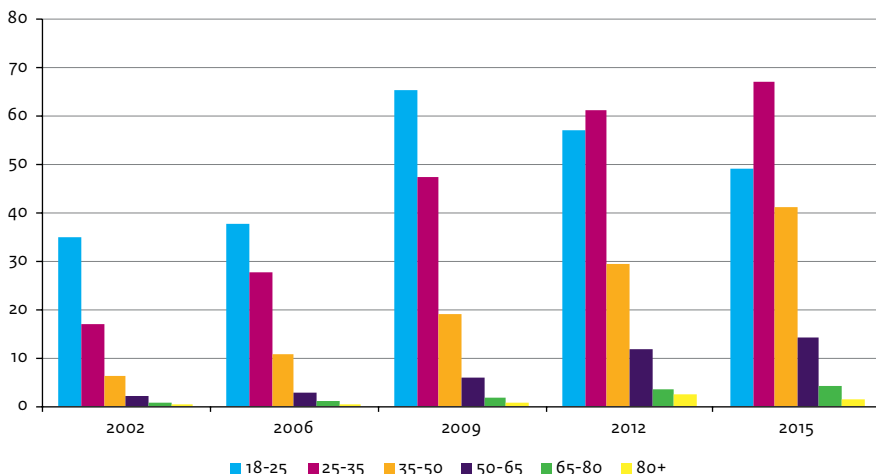
Op de korte termijn kunnen negatieve effecten op de betaalbaarheid of vermogensrisico's voor bepaalde groepen huishoudens ontstaan. Voor een volledig beeld analyseren we dan ook de ontwikkeling van de betaal- en vermogensrisico's over de tijd. De indicator van vermogensrisico is het percentage eigenaar-bewoners met een potentiële restschuld in 2021. De indicator voor betaalrisico is het percentage huurders met een betaalrisico in 2021, waarbij een betaalrisico wordt vastgesteld als de netto woonlasten plus uitgaven voor levensonderhoud volgens de Nibud-normen groter zijn dan het huishoudinkomen.

PBL-onderzoek uit 2014 (De Groot et al., 2014) laat zien dat in de periode van 2002 tot en met 2012 de financiële risico's van huishoudens op de woningmarkt zijn toegenomen, deze trend heeft zich na 2012 voortgezet. Tussen 2002 en 2015 is het percentage huurders met een betaalrisico opgelopen van circa 5% tot bijna 18%. Tussen 2012 en 2015 hebben de boveninflatoire huurstijgingen en bezuinigingen op de huurtoeslag een effect op het aandeel huurders met betaalrisico gehad. Maar bovenal zijn de betaalrisico's te herleiden tot het inkomensniveau: voor huishoudens op minimumniveau is het inkomen simpelweg te laag om betaalbaar te kunnen wonen. Onder eigenaar-bewoners komen veel minder betaalrisico's voor: dat percentage varieert rond de 3%.

Betaalrisico's zijn geconcentreerd bij huishoudens met een lager inkomen (tot de inkomensgrens voor de sociale huursector). Van alle huurders met een inkomen tot de huurtoeslaggrens had circa 34% in 2015 een betaalrisico. Bij de minima was dat ruim de helft. Een deel van deze groep bestaat uit studenten en ondernemers, groepen waarvoor

Figuur 2.2

Aandeel eigenaar-bewoners met potentiële restschuld naar leeftijd, 2002-2015



een laag inkomen vaak tijdelijk is en daardoor de betaalrisico's niet structureel zijn.⁷ Bij het grootste deel mag echter verondersteld worden dat de minimale inkomens structureel zijn (De Groot et al., 2016).

Vermogensrisico's

Het aantal huiseigenaren met een vermogensrisico is vooral toegenomen als gevolg van de dalende huizenprijzen tussen 2009 en 2015. In 2015 had ruim een kwart van alle huiseigenaren te maken met een netto potentiële restschuld (rekening houdend met eventuele opgebouwde kapitaalverzekeringen⁸). De vermogensrisico's zijn duidelijk geconcentreerd bij eigenaar-bewoners tussen de 25 en 35 jaar (zie figuur 2.2). Zij hebben immers op of vlak voor de top van de markt gekocht, waarna de huizenprijsdaling inzette. Ook moet bedacht worden dat koopstarters die meer dan 100% van de aankoopprijs financieren, hun wooncarrière met een potentiële restschuld beginnen. Oudere eigenaar-bewoners hebben een (aanzienlijk) deel van de opgebouwde overwaarde zien verdampen, maar als gevolg van lagere huizenprijzen in het verleden, aflossingen en opbouw van kapitaalverzekeringen voor de eigen woning hebben zij per saldo geen vermogensrisico. De allerjongste groep

7 Onder de huishoudens met inkomens beneden de 60% van het sociaal minimum (2% van alle huishoudens) vinden we 23% ondernemers, 30% studenten en 27% werknemers met hoogstwaarschijnlijk kleine parttimebanen. In de groep daarboven tot en met het sociaal minimum (16% van alle huishoudens) is 29% gepensioneerd en ontvangt 20% bijstand. Ondernemers en werknemers vormen 17% respectievelijk 13% van deze groep.

8 De omvang van de kapitaalverzekering wordt geschat aan de hand van gegevens over de hypotheek van huishoudens in WoON 2015.

Tabel 2.6

Ontwikkeling betaal- en vermogensrisico's in het basispad

		2014*	2017&	2021&
huurders	betaalrisico	18%	18%	18%
eigenaar-bewoners	vermogensrisico	28%	14%	11%
	betaalrisico	3%	2%	1%

*: meting, &:projectie

Bron: Woon2015, bewerking PBL

huiseigenaren (18-24 jaar, 1% van het totaal) heeft een lager vermogensrisico dan de groep 25-34 jarigen. De allerjongste groep heeft minder vaak een waardedaling meegemaakt en heeft annuïtaire hypotheek afgesloten met een lagere maximale LTV-ratio.

Vermogensrisico's zijn afhankelijk van de huizenprijsontwikkeling, de verdere opbouw van kapitaalverzekeringen voor de eigen woning en van het aflossingsgedrag. Bij stijgende huizenprijzen groeien huishoudens als het ware uit het vermogensrisico: op een gegeven moment is de woning meer waard dan de hypotheekschuld. Aflossen vermindert uiteraard de vermogensrisico's, hoewel huishoudens met een restschuld vaak minder spaartegoe-den en dus ook geen vermogen beschikbaar hebben om een groot deel van de schuld ineens af te lossen. We hebben geen gegevens beschikbaar van de mate waarin eigenaar-bewoners met een potentiële restschuld hun hypotheek extra aflossen uit het inkomen.

Ontwikkeling van betaal- en vermogensrisico's in het basispad

Voor de impactanalyse van beleidsmaatregelen en -pakketten is een analyse gemaakt van de betaal- en vermogensrisico's volgens het basispad met het staande beleid.

Voor de betaalrisico's is uitgegaan van leeftijdsspecifieke inkomensgroei en een jaarlijkse gemiddelde huurstijging van 1% reëel. Onder die veronderstellingen daalt het aandeel zittende huurders met een betaalrisico. Verhuisprocessen en de instroom van starters oefenen echter een behoorlijke invloed uit op het uiteindelijke aandeel huurders met een betaalrisico. Per saldo blijft in het basispad het percentage huurders met een betaalrisico min of meer stabiel rond de 18%.

Het basispad voor de vermogensrisico's is vooral afhankelijk van de verwachte huizen-prijsontwikkeling in het basispad. Voor de huidige eigenaar-bewoners wordt verder rekening gehouden met aflossingen en vermogensopbouw in spaar- of beleggings-hypotheek. Ook hier wordt rekening gehouden met de toetreding van starters, die met lagere maximale LTV's en annuïtaire hypotheek de koopmarkt betreden. Door de combi-natie van deze factoren nemen de vermogensrisico's vlot af van bijna 28% in 2014 naar bijna 14% in 2017 en bijna 11% in 2021 (tabel 2.6).

De ontwikkeling van de betaalbaarheids- en vermogensrisico's in het basispad is sterk afhankelijk van de veronderstellingen over economische groei, huurprijzen en huizenprijzen. Dit zijn jaarlijkse gemiddelde cijfers, waarin geen rekening is gehouden met fluctuaties van de economische groei en van de markt van koopwoningen. Als de huizenprijzen de komende jaren harder stijgen dan in het basispad, bijvoorbeeld als correctie op de forse huizenprijsdaling in de afgelopen jaren, nemen de vermogensrisico's in werkelijkheid veel sneller af dan in het basispad.

DRIE

Maatregelen koopsector

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de effecten van mogelijke maatregelen voor de koopsector. Hierbij moet worden benadrukt dat het om analyses van geïsoleerde maatregelen gaat, die mogelijk ongewenste neveneffecten hebben en in de praktijk met andere maatregelen zullen worden gecompenseerd. Vrijgekomen budgettaire ruimte wordt in de doorrekeningen in dit hoofdstuk niet gebruikt om bijvoorbeeld koopkracht te repareren. Hoofdstuk 5 presenteert min of meer afgewogen beleidspakketten, waarin wel de budgettaire ruimte wordt benut om huishoudens te compenseren. Daarnaast komen in deze pakketten ook de interacties tussen verschillende maatregelen, koop en huur, naar voren.

In paragraaf 3.2 presenteren we de effecten van hervormingen in de koopsector in het buitenland, gebaseerd op een literatuurstudie. Hoewel buitenlandse hervormingen door de grote institutionele verschillen niet een-op-een op de Nederlandse context van toepassing zijn, zijn ze wel een inspiratiebron voor de hervormingsvoorstellen verderop in het hoofdstuk.

Vervolgens bespreken wij in paragrafen 3.3 tot en met 3.5 veertien mogelijke maatregelen voor de koopsector. Deze zijn per paragraaf gerubriceerd naar de belangrijkste beleidsmatige aangrijpingspunten. Dat zijn de fiscale behandeling van de eigen woning in paragraaf 3.3, de omvang van de hypothecaire schuld in paragraaf 3.4 en overige maatregelen in paragraaf 3.5.

In de paragrafen benoemen we achtereenvolgens de belangrijkste beoogde effecten, de verschillende mogelijkheden (maatregelen) om deze te bereiken en de belangrijkste kwantitatieve en kwalitatieve uitkomsten. Aan het einde van het hoofdstuk zijn enkele tabellen opgenomen met alle kwantitatieve effecten.

3.2 Ervaringen in het buitenland

In veel Europese landen is de koopsector de afgelopen jaren ingrijpend hervormd. Deze paragraaf bespreekt een aantal van de hervormingen en hun gevolgen in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen, Finland, Zweden, Duitsland en Ierland. De meeste hervormingen in de koopsector zijn stappen naar minder overheidssubsidies, waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen bestaande en nieuwe gevallen. Deze hervormingen worden per beleidsthema besproken.

Fiscale behandeling van de hypotheekschuld (hypotheekrenteaftrek)

De hypotheekrenteaftrek kan langs drie, niet-uitsluitende, wegen worden afgebouwd: het aftrektarief, de hypotheeksom en het aftrekbare rentebedrag. Hoewel het maximale aftrektarief vóór de hervormingen in de verschillende landen niet veel van elkaar verschilt, lopen het transitieproces en het eindbeeld sterk uiteen. In het VK is het maximale aftrektarief stapsgewijs verlaagd van 60% naar 0%. In 1988 is het maximale aftrektarief indirect verlaagd, doordat het hoogste belastingtarief in de inkomstenbelasting werd gereduceerd tot 40%. Dit werd gevolgd door een verlaging van het aftrektarief naar het laagste marginale tarief in de inkomstenbelasting, zijnde 25%. Daarna is het tarief in 1994 verlaagd naar 20%, in 1995 naar 10%, en in 1999 naar 0%.

De Scandinavische landen daarentegen hebben de hypotheekschuld in de inkomstenbelasting gehouden. De tariefsverlaging is in deze landen tot stand gebracht met het stelsel van de duale inkomstenbelasting. Het arbeidsinkomen wordt wel belast met progressieve tarieven, maar voor kapitaalinkomen geldt sinds de hervormingen een proportioneel tarief. In Denemarken is het maximale aftrektarief eerst in 1987 verlaagd van 73% naar 50% en zeven jaar later naar 39%.¹ In Finland is in 1993 het maximale aftrektarief met bijna 40%-punt verlaagd naar 25%.² In Noorwegen is het tarief in 1992 met 12%-punt verlaagd naar 28%. In Zweden is het maximale tarief, waartegen hypotheekrente kan worden afgetrokken, verlaagd van 80% naar 50% in 1985 en ten slotte in 1992 verlaagd naar 30%. Het laatstgenoemde tarief is alleen van toepassing over de eerste 100.000 Zweedse Kronen. Over het meerdere geldt een lager tarief van 21%.

In het VK is in 1974, voorafgaand aan het verlagen van het aftrektarief, een niet-geïndexeerd plafond op de hypotheeksom ingevoerd waarover de rente aftrekbaar was. Het plafond bedroeg aanvankelijk 25.000 pond. Slechts een klein deel van de huishoudens werd hierdoor geraakt, aangezien de gemiddelde huizenprijs destijds 11.000 pond bedroeg (zie Hendershott et al., 2003). In 1983 is het plafond eenmalig verhoogd tot 30.000 pond. Doordat het plafond niet werd gecorrigeerd voor huizenprijsinflatie, werd de hypotheekrenteaftrek geleidelijk uitgehold door stijgende huizenprijzen.

In Duitsland kan de rente van hypotheeklen die zijn afgesloten om de eigen woning te financieren, niet worden afgetrokken. Tot 1987 bestond in Duitsland een eigenwoningforfait, waarvan de betaalde hypotheekrente wel kon worden afgetrokken (Elsinga et al., 2006). In Finland is de hypotheekrente beperkt aftrekbaar. Er geldt een absoluut plafond voor het aftrekbare rentebedrag en in 2011 is ook een procentuele limiet op het aftrekbare rentebedrag opnieuw ingevoerd en is deze stapsgewijs verlaagd naar 65% van de betaalde

-
- 1 Later is het tarief verlaagd naar 33% en vanaf 2012 wordt dit tarief met 1%-punt per jaar afgebouwd naar 25%.
 - 2 Starters in de koopsector mogen sinds de hervormingen hypotheekrente aftrekken tegen een proportioneel tarief van 30%. Ierland kent een gelijksoortig principe, waarbij starters hypotheekrente mogen aftrekken tegen 30%, terwijl voor doorstromers een tarief geldt van 15%.

hypothekrente in 2015. Tot 2019 wordt dit percentage stapsgewijs verlaagd naar 25%. Ook Ierland kent sinds kort een begrenzing van het maximale aftrekbare rentebedrag. Dit bedrag is afhankelijk van de huishoudsamenstelling en de status in de koopsector (starter of doorstromer).

Het eigenwoningforfait

De belasting die wordt geheven over de fictieve huurwaarde van een woning (eigenwoningforfait), is in de meeste landen afgeschaft bij de defiscalisering van het eigenwoningbezit, of vervangen door een onroerendezaakbelasting (ozb) of een uitbreiding daarvan (Elsinga et al., 2006). Uitzonderingen zijn Nederland en Noorwegen. De verschuiving van het eigenwoningforfait naar de ozb komt volgens Elsinga voort vanuit de gedachte dat eigenwoningbezitters meer begrip hebben voor de ozb, omdat deze wordt gezien als een bijdrage aan lokale voorzieningen.

Overdrachtsbelasting

Veel landen heffen een overdrachtsbelasting. De vormgeving daarvan is op uiteenlopende wijze aangepast. Enerzijds hebben het VK, Finland, en Zweden een (soms tijdelijke) verlaging van de overdrachtsbelasting doorgevoerd. Starters tot de leeftijd van veertig jaar zijn in Finland sinds de hervormingen vrijgesteld van deze belasting, en alle starters in het VK profiteren van een korting op de overdrachtsbelasting. Anderzijds heeft in Duitsland in diverse deelstaten een verhoging van de overdrachtsbelasting plaatsgevonden. De tarieven variëren van 3,5% tot 6,5% van de aankoopprijs.

Bouwspaarstelsel

In Duitsland bestaat een bouwspaarstelsel waardoor het via rentepremies (de overheidssubsidie bedraagt circa 9% van het gespaarde bedrag) financieel aantrekkelijk is om te sparen voor een aanbataling bij de aankoop van de eigen woning. Rentepremies zijn echter gemaximeerd en zijn bovendien beperkt tot huishoudens met een laag inkomen (Dol en Van der Heijden, 2013). Daarnaast hebben spaarders die zich committeren aan het programma, recht op een lening. Hierdoor wordt sparen en lenen voor de eigen woning gecombineerd tot een product. Bouwsparen levert in ieder geval een grotere mate van zekerheid over rentestanden op, maar niet een groot rentevoordeel. Een ander type bouwspaarstelsel is in 1991 geïntroduceerd in Noorwegen. Het Noorse stelsel kent een fiscale aftrek van 20% van de inleg op betaalde belasting, en is niet gekoppeld aan een lening.

Fiscale behandeling van eigen vermogen geïnvesteerd in de eigen woning

In Noorwegen wordt belasting geheven over het saldo van vermogen en schulden. Vanwege een vrijstellingsgrens en andere subsidies op wonen is de vermogensbelasting echter van geringe betekenis voor eigenwoningbezitters (Boelhouwer et al., 2001). Er wordt 25% van de taxatiewaarde belast en de getaxeerde waarde bedraagt niet meer dan 20 tot 30% van de marktwaarde van een woning. Noorwegen kent ook een vermogenswinstbelasting, maar evenals in de meeste landen wordt de gerealiseerde vermogenswinst bij verkoop van de eigen woning niet belast. In veel andere landen wordt geen vermogensbelasting geheven en als er wel een vermogensbelasting wordt geheven, valt de waarde

van het eigen huis er niet onder *de jure* of *de facto* (vanwege een hoge vrijstellingsdrempel). Vóór de belastingherziening in 2001 werd in Nederland wel een deel van de waarde van de eigen woning bij het vermogen geteld onder de vermogensbelasting.

Loan-to-value (LTV-) limiet

Het VK en Zweden hebben een wijziging doorgevoerd in het maximaal te lenen bedrag voor de financiering van de eigen woning ten opzichte van de waarde ervan (maximale LTV-ratio). In het VK is de LTV-limiet opwaarts bijgesteld met 15%-punt naar 110% in de jaren negentig. In dezelfde periode is in Zweden de LTV-limiet verhoogd met 5%-punt naar 85% (Andrews et al., 2011). Uit onderzoek van het IMF naar financiële stabiliteit en macro-prudentieel beleid in 49 landen blijkt dat ongeveer 40% van de landen enige vorm van LTV-limieten hanteert (Lim et al., 2011).

Loan-to-income (LTI-) limiet

Volgens Lim et al. (2011) komen limieten op de maximale LTI-ratio veelvuldig voor, meestal in combinatie met andere maatregelen om de omvang van leningen te beperken. Landen die recentelijk een LTI-limiet hebben ingevoerd of verscherpt, zijn onder andere Zuid-Korea (2002), Griekenland (2005), Kroatië (2006) en Noorwegen (2010). Het VK hanteert sinds 2014 een maximale LTI-ratio van 4,5 maal het bruto inkomen van huishoudens. In internationaal perspectief is de LTI-limiet in Nederland stringent (Jácome en Mitra, 2015).

Overige subsidiemaatregelen

In het VK is afbouw van de hypotheekrenteaftrek samengegaan met een toename van het gebruik van *income support for mortgage interest* (ISMI). Deze regeling helpt eigenwoningbezitters die de hypotheekrente niet langer kunnen dragen, en is een vangnet voor eigenwoningbezitters die ten gevolge van de versobering van de fiscale subsidie op de eigen woning in betalingsproblemen zijn gekomen. De regeling bestaat nog steeds, maar is fors ingeperkt. De Zweedse overheid stond garant voor de hypotheeksom tot 95% van de constructiekosten van de eigen woning, maar in 1992 is deze garantie ingeperkt tot 30% van de productiekosten. Daarnaast moeten eigenwoningbezitters sindsdien een premie betalen voor de garantie.

De gevolgen voor de koopsector

Uit de ontwikkeling van gemiddelde reële huizenprijzen in de vier jaar vóór en in de vier jaar ná de belangrijkste tariefsverlaging kan worden afgeleid dat de verlaging van het maximale aftrektarief in het Verenigd Koninkrijk (VK), Noorwegen en Finland niet gepaard is gegaan met een daling van de gemiddelde reële huizenprijs (tabel 3.1). In Duitsland, Denemarken en Zweden zijn de huizenprijzen wel gedaald na een tariefsverlaging. De specifieke gevolgen van de verschillende hervormingen zijn natuurlijk lastig te onderscheiden van conjuncturele invloeden op de woningmarkt. De huizenprijzen in deze landen hadden dus ook kunnen dalen zonder tariefsverlaging. De geobserveerde divergentie in de trend in huizenprijzen na hervormingen kunnen daarnaast deels worden toegeschreven aan de renteontwikkeling. Het blijkt dat in de landen waar een prijsdaling is opgetreden, in dezelfde periode ook de reële rente steeg – uitgezonderd Duitsland.

Tabel 3.1

Ontwikkeling van gemiddelde reële huizenprijzen vier jaar vóór en vier jaar ná de belangrijkste tariefverlaging

	Jaar	Tariefsverlaging (%-punt)	Gemiddelde jaarlijkse groei reële huizenprijzen (%)	
			Vóór	Ná
Denemarken	1987	23	5,6	-6,9
Duitsland	1987	56*	5,7	3,2
Finland	1993	40	-6,0	5,0
Noorwegen	1992	12	-9,1	2,0
Verenigd Koninkrijk	1991	15	-3,0	3,4
Zweden	1991	17	7,8	-3,5

* In 1987 is in Duitsland de hypotheekrenteaftrek afgeschaft en vervangen door de uitbreiding van twee andere aftrekposten in de inkomstenbelasting.

Bron: Boelhouwer et al. (2001), Boelhouwer et al. (2004) en OESO.

Bij de hervormingen is in de verschillende landen het transitieproces ook verschillend vormgegeven. Het VK onderscheidt zich doordat de fiscale ingrepen relatief geleidelijk en stapsgewijs zijn doorgevoerd. Door het niet-geïndexeerde maximum aan de hypotheeksom viel tegen de achtergrond van nominaal stijgende huizenprijzen een relatief steeds kleiner deel van de rente onder de aftrek. Finland hanteerde voorafgaand aan de tariefsverlaging ook een plafond voor de renteaftrek (Saarima, 2005).

Een tweede factor waarmee het VK zich onderscheidt van de Scandinavische landen, zijn het flankerend beleid en de stimuleringsmaatregelen. In het VK is de afbouw van de hypotheekrenteaftrek samengegaan met een groter gebruik van de regeling die eigenwoningbezitters met betalingsproblemen helpt. De kosten van de regeling stegen explosief van 31 miljoen in 1979 tot 1,2 miljard pond in 1993 (Whitehead en Gaus, 2007). Daarnaast is de vraag naar koopwoningen gestimuleerd met een verhoging van de LTV-limiet naar 110%. Denemarken en Zweden hebben de aanvangskosten van een hypotheek juist verhoogd via respectievelijk de verplichte combinatiehypotheek en een lagere overheidsgarantie. Het hervormen van de woningmarkt ging in beide landen ook gepaard met een scherpe daling van het aantal transacties.

3.3 Fiscale behandeling eigen woning

Het beleidsmatige aangrijpingspunt van de maatregelen in deze paragraaf is de fiscale behandeling van de eigen woning. De fiscale subsidiëring van de eigen woning verlaagt de netto woonlasten van eigenaar-bewoners, maar leidt wel tot een verstoring van de consumptie. Het gaat immers om een gebonden subsidie die de vrije keuze tussen woonconsumptie en overige consumptie verstoort. Bovendien vertaalt de subsidie zich voor een groot deel in hogere bruto woonlasten via hogere woningprijzen. De subsidie stimuleert

immers de vraag, terwijl het aanbod van woningen in Nederland als gevolg van het ruimtelijke ordeningsbeleid weinig elastisch is.

Het effect van de meeste maatregelen in deze paragraaf is dat bovengenoemde verstoringen in de woonconsumptie worden afgebouwd. Het is echter ook mogelijk via het fiscaal regime wonen juist extra te subsidiëren. De uitkomsten van alle maatregelen staan samengevat in de tabellen aan het einde van dit hoofdstuk. In de tekst hieronder beschrijven we alleen de meest opvallende uitkomsten.

K1: Verdere en versnelde verlaging aftrektarief

Het tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken, wordt met ingang van 2018 met 1%-punt per jaar verlaagd naar uiteindelijk 30%. De afbouw van het tarief is dus 0,5%-punt per jaar meer dan in het basispad en eindigt bovendien op een lager niveau (30% in plaats van 38% in het basispad).

Als gevolg van deze maatregel daalt de gemiddelde fiscale subsidievoet structureel met 1,6%-punt naar een niveau van 26%, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Hoewel het maximale aftrektarief op lange termijn 8%-punt lager ligt, heeft de maatregel geen effect op de fiscale subsidie die bestaat als gevolg van de vrijstelling van de overwaarde in box 3.

De vrijstelling in box 3 vormt echter wel de grootste subsidiepost. Van de totale fiscale subsidievoet maakt de box 3-subsidie in het basispad structureel 72% uit, tegenover 37% als gevolg van de subsidie in box 1 (die bestaat uit het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait). De overdrachtsbelasting verlaagt de subsidie op koopwoningen overigens weer met 8% van de totale fiscale subsidievoet.³

Het hoge aandeel van de subsidie in box 3 in het basispad is het gevolg van de fiscale voorwaarde om de eigenwoningschuld in dertig jaar volledig af te lossen. Dit leidt op termijn tot een hogere overwaarde van de woning. Deze overwaarde is in het basispad vrijgesteld van heffing in box 3. Maatregel K1 heeft, zoals gezegd, alleen een effect op de fiscale subsidie in box 1, zodat de impact van K1 op de totale subsidievoet beperkt is.

Door de bescheiden daling van de totale gemiddelde subsidievoet zijn de structurele gevolgen voor de woningmarkt van deze maatregel beperkt. Er resteert een structurele doelmatigheidswinst van 0,1% bbp en een positief effect op de Rijksbegroting van dezelfde omvang. De huizenprijzen dalen structureel met 1% ten opzichte van het basispad. Er vindt een kleine verschuiving plaats van de koopmarkt naar de commerciële huursector.

Als gevolg van de wat lagere huizenprijzen ligt het aandeel eigenaar-bewoners met een vermogensrisico (waarde van de woning kleiner dan de hypothecaire lening) in 2021 ook ongeveer 1,3%-punt hoger ten opzichte van het basispad. Dit effect is geconcentreerd bij

3 In het CPB-woningmarktmodel is de overdrachtsbelasting omgeslagen naar een jaarlijkse belasting op eigenwoningbezit.

de huidige twintigers en dertigers met een eigen woning. Net als bij vrijwel alle andere maatregelen voor de koopsector zijn er nauwelijks waarneembare effecten op de betaalrisico's onder huiseigenaren. Ook als de netto woonlasten stijgen, blijft er namelijk bij het overgrote deel van de huiseigenaren (ruim) voldoende inkomen over om de minimale kosten voor levensonderhoud te betalen. Het percentage huiseigenaren met een betaalrisico bedraagt in 2021 net als in het basispad nog geen 1½ procent.

K2: Aftoppen aftrekbare rente

De aftrekbare hypotheekrente wordt per 2018 afgetopt op maximaal 20.000 euro per jaar per huishouden. Het overgrote deel van de Nederlandse huishoudens met een eigen woning zal niets merken van deze maatregel. Bewoners van koopwoningen met een hypotheek betaalden in 2012 gemiddeld 8.300 euro bruto hypotheekrente, en in 2015 ten gevolge van de lage rente nog 8.000 euro. Maar voor de groep huishoudens die wel door deze maatregel geraakt wordt, kunnen de effecten op de netto woonlasten aanzienlijk zijn. Bovendien zullen de huizenprijzen in het hogere segment aanzienlijk harder dalen dan de effecten in de tabel suggereren. De tabel laat immers alleen het effect zien van de maatregel op de gemiddelde huizenprijs. De effecten voor verschillende prijssegmenten kunnen echter niet worden gekwantificeerd met het CPB-woningmarktmodel. De maatregel verhoogt ook de complexiteit van de hypotheekrentaftrek.

Zoals de tabellen 3.2 tot en met 3.4 laten zien, zijn de effecten voor de woningmarkt als geheel beperkt. De maatregel leidt wel op korte termijn tot een ex-ante positief effect op de Rijksbegroting van 0,4 mld in 2021. Structureel ebt het echter vrijwel geheel weer weg. Het verschil met de subsidievoet in het basispad (als gevolg van deze direct ingevoerde maatregel) wordt namelijk steeds kleiner. De effecten op vermogensrisico's zijn ook relatief beperkt: deze zijn in 2021 gemiddeld 0,7%-punt hoger ten opzichte van het basispad. Ook hier geldt dat dit is bepaald op basis van de gemiddelde daling van de huizenprijzen zonder rekening te houden met prijseffecten in verschillende segmenten van de woningmarkt.

K3: Verhogen eigenwoningforfait

Het tarief eigenwoningforfait voor woningen met een WOZ-waarde tussen de 75.000 en de 1.050.000 euro gaat in 2018 in één keer met 0,25%-punt omhoog van 0,75% naar 1%. Omdat de bijtelling over de gehele waarde van de woning gaat, is de grondslag van deze maatregel groter dan maatregelen die alleen op de hypotheekrenteaftrek ingrijpen. In hoofdstuk 5 is een vergelijkbare maatregel onderdeel van een beleidspakket. In dat pakket wordt het eigenwoningforfait geleidelijk verhoogd naar 3%.

De verhoging van het eigenwoningforfait drukt de gemiddelde fiscale subsidievoet voor eigenaar-bewoners met 2%-punt, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Dit zorgt voor een aanvankelijke huizenprijsdaling van een kleine 3% ten opzichte van het basispad. Dit leidt tot minder nieuwbouw in het marktsegment, waardoor op lange termijn het volume van de woonconsumptie licht afneemt ten opzichte van het basispad. Door deze aanbotsreactie wordt de aanvankelijke huizenprijsdaling deels weer teniet gedaan. Structureel ligt de

gemiddelde huizenprijs 1,2% lager ten opzichte van het basispad. Tevens vindt een kleine verschuiving van circa 1% van de totale woningmarkt plaats van de koopsector naar de commerciële huursector. Op de korte termijn levert de maatregel ex ante 1,3 mld op voor de Rijksbegroting, structureel wordt dat 0,2% bbp.

Het aandeel huishoudens met vermogensrisico's neemt met 2,1%-punt toe in reactie op de huizenprijsdaling en bedraagt in 2021 13,2% van het totaal aantal huizenbezitters. De toename in vermogensrisico's is geconcentreerd bij de huidige twintigers en dertigers met een eigen woning.

K4: Afschaffen 'Wet Hillen'

De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (de zogenaamde Wet Hillen uit 2005) wordt vanaf 2018 geleidelijk in vier jaar afgeschaft. Net als bij maatregel K2 is het aantal huishoudens dat door deze maatregel wordt geraakt, beperkt. Iets meer dan 20% van de huishoudens profiteert van de vrijstelling. Door de beperkte reikwijdte van de Wet Hillen zijn met name de structurele effecten voor het gemiddelde huishouden en de overheid beperkt, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. De doelmatigheidswinst en het budgettaire effect zijn structureel 0,1% van het bbp. Op korte termijn levert de maatregel ex ante 0,5 mld euro op. Echter, de getroffen huishoudens kunnen te maken krijgen met aanzienlijk stijgende netto woonlasten. Voor huishoudens die geen hypothecaire schuld op hun eigen huis hebben, wordt in box 1 in de meeste gevallen 0,75% van de WOZ-waarde bij hun belastbare inkomen opgeteld.

De huizenprijzen in 2021 liggen ten gevolge van deze maatregel 1,8% lager dan in het basispad. Het aandeel huiseigenaren met een vermogensrisico neemt met 1,4%-punt toe en komt uit op 12,4% in 2021.

K5: Herstel aftrektarief hypotheekrenteaftrek

Deze beleidsmaatregel draait de aangekondigde en reeds ingevoerde maatregelen om de hypotheekrenteaftrek te beperken deels weer terug. Met ingang van 2018 mag de betaalde hypotheekrente weer worden afgetrokken tegen maximaal 52% voor de hoogste inkomens. De geleidelijke afbouw sinds 2013 wordt dus in één keer teruggedraaid. De LTV-limiet van 100% per 2018 en de verplichting om annuïtair af te lossen (die op de lange termijn zorgen voor een fors lagere hypotheekschuld en dus lager profijt van de hypotheekrenteaftrek) blijven wel in stand. Door deze maatregel stijgt de gemiddelde fiscale subsidievoet structureel met 1,2%-punt ten opzichte van het basispad, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Dit zorgt voor licht hogere huizenprijzen en een licht stijgend aandeel van de koopconsumptie. Op de Rijksbegroting heeft deze maatregel een structureel negatief effect van 0,1% bbp. In 2021 verslechtert het begrotingssaldo door deze maatregel ex ante met 0,3 mld euro. Het (negatieve) doelmatigheidseffect is ook gelijk aan -0,1% bbp. Dit komt doordat de verstoring als gevolg van de hogere fiscale subsidie groter is geworden.

Doordat huizenprijzen met 1,2% stijgen ten opzichte van het basispad is het percentage van de huishoudens dat in 2021 een vermogensrisico heeft, 0,7%-punt lager als gevolg van deze maatregel.

K6a: Eigen woning naar box 3 met subsidie

In een periode van dertig jaar daalt het aftrektarief voor hypotheekrente in box 1 vanaf 2018 geleidelijk naar 30% in 2048. Tegelijkertijd daalt het tarief voor het eigenwoningforfait naar 0% in 2048. In 2048 gaan de eigen woning en de bijbehorende schuld in een keer over naar box 3. Daarbij krijgt ieder huishouden bovenop de reeds bestaande vrijstelling een extra vrijstelling in box 3 ter grootte van de WOZ-waarde van de woning. Voor een groot deel van de huishoudens ontstaat dan, vanwege de hypothecaire schuld, een negatieve aanslag in box 3 die kan worden uitgekeerd. Een negatief inkomen uit box 3 wordt alleen uitgekeerd tegen het tarief van box 3 en kan niet worden verrekend met andere boxen, om te voorkomen dat de hogere tarieven uit box 1 worden toegepast. Het negatieve saldo wordt gelimiteerd op de waarde van de hypothecaire lening, zodat overige schulden hierop geen invloed hebben.

In het eindbeeld resteert dan per saldo een woonsubsidie ter grootte van de vrijstelling van de WOZ-waarde van de woning in box 3. Deze subsidie is dus onafhankelijk van de omvang van de hypothecaire schuld. Vanwege het gestaffelde tarief in box 3, zoals dat vanaf 2017 zal gelden, hangt de woonsubsidie wel progressief af van het netto vermogen. Omdat de woonsubsidie niet meer afhangt van de omvang van de lening, verdwijnt de prikkel om te financieren met vreemd vermogen en wordt de aflosbeslissing niet meer verstoord door fiscale prikkels. Bij de huidige vormgeving in box 1 is dit wel het geval.

Door deze maatregel daalt de structurele subsidievoet op koopwoningen met ruim 5%-punt ten opzichte van het basispad, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Structureel dalen de huizenprijzen met 3,0 procent. De structurele effecten voor de Rijksbegroting en de doelmatigheid van de woningmarkt zijn respectievelijk 0,4 procent en 0,2 procent van het bbp. In 2021 heeft de maatregel een negatief ex-ante budgettair effect van 0,1 mld euro. Op de korte termijn domineert het effect van het dalende eigenwoningforfait het effect van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek.

Op de korte termijn (2021) liggen de huizenprijzen 2,4% onder die in het basispad. Als gevolg van deze lagere prijzen komt het aandeel huishoudens met vermogensrisico's in 2021 1,6%-punt hoger uit dan in het basispad. Dit effect is geconcentreerd bij de huidige twintigers en dertigers met een eigen woning, en is daarnaast relatief groot bij eigenaarsbewoners in de Randstad.

K6b: Eigen woning naar box 3 zonder subsidie

Net als bij maatregel K6a daalt het aftrektarief vanaf 2018 geleidelijk naar 30% in 2048. Echter, bij deze maatregel stijgt het EWF-tarief geleidelijk naar 3% in diezelfde periode.

Dit tarief komt grosso modo overeen met het forfaitaire rendement in box 3.⁴ In 2048 is de fiscale behandeling van de eigen woning in box 1 vrijwel gelijk aan de situatie dat deze (zonder vrijstelling) in box 3 zou vallen. Op dat moment gaan de woning en de bijbehorende schuld ook daadwerkelijk over naar box 3, waarmee het netto vermogen in de woning fiscaal gelijk behandeld wordt als het financieel vermogen. In tegenstelling tot K6a bestaat in deze variant dus geen vrijstelling voor huizenvermogens. De verstoringende invloed van de fiscale subsidie op eigenwoningbezit is daarmee dan opgeheven. Wel geldt, in tegenstelling tot K6a, dat de afhankelijkheid van de huizenprijzen op de belastinginkomsten groter wordt.

De eigen woning wordt binnen deze maatregel fiscaal benaderd als een investeringsgoed. Dit in tegenstelling tot maatregel K6a, waarbinnen de eigen woning meer als een consumptiegoed wordt gezien. De eigen woning wordt op deze manier op dezelfde manier behandeld als financieel vermogen. Bij deze maatregel speelt onzekerheid over de juridische houdbaarheid van het forfaitaire rendement in box 3. Het werkelijke rendement op de eigen woning ligt, afhankelijk van de vraag of de huurwaarde ook wordt meegerekend, mogelijk onder het huidige forfaitaire tarief. Bovendien kan deze maatregel tot afbakeningsproblemen leiden in het geval van grensgevallen (bijvoorbeeld woonboten) indien vermogen in de eigen woning wordt belast en vermogen in boten en andere vervoermiddelen niet.

Deze maatregel heeft een grote impact op de woningmarkt, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Om te beginnen daalt de fiscale subsidievoet voor eigenaar-bewoners structureel met bijna 30%-punten ten opzichte van het basispad. Deze subsidievoet wordt daarmee zelfs negatief vanwege het (geannualiseerde) effect van de overdrachtsbelasting. In 2021 ligt de prijs van een gemiddelde koopwoning 15,8% lager dan in het basispad. Structureel komt deze prijs 11,9% lager uit dan in het basispad.

Voor de woningmarkt als geheel daalt de consumptie structureel met bijna 8% als gevolg van het verdwijnen van de subsidies in de koopsector. Daarbij vindt tevens een verschuiving plaats van de koopsector (ruim 16%-punt kleiner aandeel in de totale woningmarkt) naar de commerciële huursector (ruim 14%-punt groter marktaandeel). Omdat de verstoringende subsidies voor de eigen woning worden afgeschaft, neemt de doelmatigheid structureel toe met 0,9% bbp. De totale doelmatigheidswinst zal echter kleiner zijn, doordat de totale omvang van de belastingheffing in box 3 sterk toeneemt. Dit veroorzaakt verstoringen in de intertemporele consumptiebeslissing van huishoudens. Deze verstoringen zijn echter niet doorgerekend, omdat deze buiten het domein van de woningmarkt vallen. Het overheidssaldo verbetert in 2021 ex ante met 1,6 mld euro, en neemt structureel met 1,8% bbp toe, wat ook laat zien dat de inkomenseffecten voor huishoudens fors

4 Een belasting van 30% over een forfaitair rendement van 4% in box 3 komt overeen met een effectieve belasting van 1,2%, terwijl een eigenwoningforfait van 3% in combinatie met een marginaal tarief van 45,2% in de tweede en derde schijf van box 1 overeenkomt met 1,3%.

negatief zijn. De verbetering van het overheidssaldo kan aangewend worden voor een terugsluis naar de huishoudens in de vorm van een toeslag of lagere belastingen. Dat verbetert de betaalbaarheid enigszins, maar vormt logischerwijs onvoldoende compensatie voor de vermogensverliezen van de bestaande huizenbezitters.

Het geïsoleerde effect van deze maatregel (zonder compensatie) op de vermogensrisico's bedraagt 11%-punt. Ruim een vijfde van alle huiseigenaren zou dan in 2021 een potentiële restschuld hebben. Vooral onder bestaande huiseigenaren nemen de vermogensrisico's na invoering van deze maatregel weer aanzienlijk toe, in het bijzonder bij de huidige generatie twintigers en dertigers. Net als bij maatregel K6c is het effect bij woningbezitters in de Randstad relatief groot, ten gevolge van de samenstelling van de bevolking. Bij starters die hun eerste woning kopen na aankondiging van deze maatregel, is het saldo van de lagere huizenprijzen en het annuïtaire aflossingsschema (uit het basispad) nog net positief. Zodra de maximale LTV voor starters op 100% ligt (in 2018) komen zij bij de gegeven prijsontwikkeling niet meer in een restschuldsituatie terecht.

K6c: Eigen woning defiscaliseren

Binnen deze maatregel wordt de eigen woning geheel uit de fiscale sfeer gehaald. De waarde van de woning wordt dus niet opgevoerd in box 3 en de eigenwoningschuld wordt op dezelfde manier behandeld als andere schulden. In tegenstelling tot in K6a kan de eigenwoningschuld niet zorgen voor een negatieve belasting in box 3. Daarmee wordt de eigen woning beschouwd als consumptiegoed en op dezelfde manier behandeld als bijvoorbeeld een auto of een boot. De vormgeving is als volgt. Vanaf 2018 daalt zowel het aftrektarief als het tarief eigenwoningforfait in box 1 in dertig jaar geleidelijk naar 0%. Vanaf 2048 is de eigen woning dan gedefiscaliseerd.

Defiscalisering van de eigen woning leidt ertoe dat de gemiddelde fiscale subsidievoet structureel bijna 7%-punt lager uitkomt dan in het basispad, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Dat betekent dat de subsidievoet op lange termijn gelijk wordt aan 21% van de bruto woonlasten. Defiscaliseren betekent dus niet dat de subsidies verdwijnen. Het buiten beschouwing laten van de overwaarde op de eigen woning kan immers gezien worden als een subsidie in box 3. Een belangrijk neveneffect van deze maatregel is dat de prikkel om (extra) af te lossen sterk toeneemt.

De lagere subsidievoet leidt tot lagere huizenprijzen. Op de korte termijn liggen deze 6,5% lager dan in het basispad, structureel komen huizenprijzen een kleine 4% lager uit. De totale woonconsumptie daalt op lange termijn met 2,5% ten opzichte van het basispad, waarbij circa 4% van de totale woningmarkt verschuift van de koopsector naar de commerciële huurmarkt. Er resteert een structurele doelmatigheidswinst ter grootte van 0,3% bbp, terwijl de Rijksbegroting op korte termijn ex ante met 0,9 mld euro en structureel met 0,6% bbp verbetert.

Er zijn wel duidelijk meer huishoudens met vermogensrisico's in deze beleidsvariant. In 2021 heeft ongeveer 16% nog een vermogensrisico, tegenover 11% in het basispad. De toename van vermogensrisico's ten opzichte van het basispad is geconcentreerd bij de huidige twintigers en dertigers met een eigen woning.

3.4 Omvang hypothecaire schuld

De maatregelen die we in deze paragraaf presenteren, grijpen beleidsmatig aan op de omvang van de hypothecaire schuld van huishoudens. In het basispad dalen de vermogensrisico's en deze maatregelen hebben als effect dat deze daling iets groter of iets kleiner wordt. Een aantal maatregelen richt zich op minder strikte leennormen. Overigens kunnen maatregelen uit andere paragrafen indirect ook van invloed zijn op de prikkels tot lenen en aflossen.

K7: Forfaitair annuïtair aflossen voor bestaande gevallen

Deze beleidsmaatregel beoogt de verschillen tussen nieuwe- en bestaande gevallen op de woningmarkt te verkleinen. Huishoudens met een eigenwoningschuld van vóór 2013 (bestaande gevallen) worden vanaf 2018, zij het forfaitair, onderworpen aan een aflossingseis met betrekking tot de aftrekbare hypotheekrente. Dit zou kunnen worden vormgegeven door voor bestaande gevallen voor ieder jaar een fictieve aflossingsstand te berekenen op basis van hun eigenwoningschuld anno 2018. Over dit deel van de eigenwoningschuld mag dan geen rente meer worden afgetrokken. Na dertig jaar is dat deel dan gelijk aan 100% van de oorspronkelijke eigenwoningschuld. Huishoudens mogen zelf kiezen of ze hun hypotheek daadwerkelijk aflossen.

Deze maatregel heeft een grote impact op de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Niet alleen doordat de aflossingseis voor een grotere groep huishoudens moet worden gecontroleerd, maar vooral ook omdat dit een forfaitaire in plaats van een werkelijke aflossingseis is. Dat is veel complexer om te controleren. Deze uitvoeringsproblematiek was ook een belangrijke reden om in 2013 geen forfaitaire aflossingseis in te voeren voor nieuwe hypotheekleningen.

Omdat in het basispad op lange termijn alle huishoudens ook al moeten voldoen aan de aflossingseis heeft deze maatregel structureel geen effect, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Op de kortere termijn zijn er wel effecten zichtbaar doordat de subsidievoet sneller wordt afgebouwd. Zo ligt de gemiddelde huizenprijs in 2021 0,6% lager dan in het basispad en is er in dat jaar een positief effect op de Rijksbegroting van 0,5 mld ex ante. De vermogensrisico's in 2021 liggen ongeveer 0,5%-punt hoger dan in het basispad als gevolg van de wat lagere huizenprijzen. Op lange termijn zullen de vermogensrisico's gelijk zijn aan die in het basispad.

K8: Annuïtaire aflossingseis voor 50% van de hypotheek

Om huishoudens meer keuzevrijheid te geven in hun spaar- en aflosgedrag wordt de eis dat huishoudens hun hypotheek in dertig jaar volledig (en ten minste annuïtair) moeten aflossen, afgezwakt. Vanaf 2018 geldt dat minimaal 50% van de eigenwoningschuld minimaal annuïtair moet zijn afgelost in dertig jaar. Na dertig jaar mag geen hypotheekrente voor het resterende deel van de hypothecaire schuld meer worden afgetrokken. Ook deze variant is uitvoeringstechnisch veel lastiger voor de belastingdienst dan de 100%-eis. Er moet meer informatie verwerkt worden voor een zeer grote groep belastingbetalers. Daarnaast worden de regels voor de belastingbetalers minder duidelijk, hetgeen waarschijnlijk tot extra discussie leidt.

Omdat een groter deel van de hypothecaire schuld nu langer in aanmerking komt voor renteaftrek, zal de fiscale subsidievoet door deze maatregel structureel 1,2%-punt hoger liggen dan in het basispad, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Daardoor neemt het aandeel van de koopsector in de totale woningmarkt met 0,7%-punt toe ten opzichte van het basispad. Omdat de subsidie van koopwoningen ten opzichte van commerciële huurwoningen toeneemt, stijgt het aandeel van de koopconsumptie in de woningmarkt als geheel. Als gevolg van de grotere fiscale verstoring heeft deze maatregel negatieve gevolgen voor de doelmatigheid ter grootte van 0,1% bbp. De Rijksbegroting verslechtert op korte termijn ex ante met 0,1 mld euro en structureel met 0,3% bbp.

Bij het beoordelen van de doelmatigheidseffecten moet worden opgemerkt dat intertemporele verstoringen in de consumptie van huishoudens niet bij de beoordeling zijn meegenomen. Deze vallen immers buiten het domein van de woningmarkt. Een strenge aflossingseis zorgt ervoor dat huishoudens meer vermogen opbouwen dan ze zonder deze eis hadden gedaan. Huishoudens hebben vaak minder te besteden als ze jong zijn – en veelal ook nog niet op de top van hun inkomen zitten – en zullen juist meer consumptiemogelijkheden hebben als ze oud zijn, ten gevolge van lagere woonlasten en/of een groter vermogen. De strenge aflossingseis kan tot een additioneel doelmatigheidsverlies leiden, omdat het inkomen en de consumptie minder goed gespreid kunnen worden over de levensloop. Met deze maatregel wordt dat verlies verminderd, maar dit is niet meegenomen in de berekening.

De sterkere huizenprijsgroei uit zich, ten opzichte van het basispad, in een daling van de vermogensrisico's met 0,6%-punt in 2021.

K9: Maximale LTV naar 90%

Als eigenaar-bewoners bij aankoop van de woning meer eigen geld moeten inbrengen, daalt de kans dat zij op korte termijn onder water komen te staan. Vanuit deze gedachte wordt de maximale schuld-marktwaardeverhouding bij aankoop van een woning vanaf 2018 in tien jaar verder verlaagd naar 90%. De verlaging van de LTV-limiet treft vooral de starters op de markt voor koopwoningen. Zij moeten langer en meer sparen voordat ze een woning kunnen kopen. Hierdoor daalt de vraag naar koopwoningen en wordt een

groter beroep gedaan op de private huursector.⁵ Verder leidt deze maatregel tot een lagere gemiddelde subsidievoet in de koopsector, omdat een groter deel van de financiering met eigen geld wordt verzorgd. Dat deel is weliswaar vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing, maar het drukkende effect daarvan op de netto woonlasten is kleiner dan dat van de hypotheekrenteaftrek.

Al met al daalt de consumptie van woondiensten door deze maatregel structureel met 0,2% ten opzichte van het basispad, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Op korte termijn leidt deze maatregel tot 0,6% lagere prijzen, op langere termijn is deze prijsdaling 0,3% ten opzichte van het basispad. Het aandeel huishoudens met vermogensrisico's in 2021 ligt als gevolg van de beperkte prijsdaling 0,5%-punt boven het basispad. Dit wordt veroorzaakt door de lagere huizenprijzen, waardoor op korte termijn meer huishoudens met een vermogensrisico te maken krijgen. Op de langere termijn nemen de vermogensrisico's verder af. Ook worden huishoudens minder gevoelig voor eventuele prijsdalingen op de woningmarkt. Door de lagere LTV-limiet komen ze minder snel onder water te staan.

Het volume in de commerciële huursector ligt 3% hoger dan in het basispad, wat overeenkomt met een 1,1%-punt hoger marktaandeel van dit segment in de totale woningmarkt. Er is een positief effect op de Rijksbegroting (0,2 mld ex ante in 2021 en structureel 0,1% bbp); de doelmatigheidswinst is echter verwaarloosbaar. Ook bij de beoordeling van de doelmatigheidseffecten van deze maatregel dient in ogenschouw te worden genomen dat effecten voor de intertemporele consumptie niet bij de vergelijking zijn betrokken. Een verlaging van de LTV-ratio zorgt ervoor dat huishoudens als ze jong zijn, worden beperkt in hun consumptiemogelijkheden ten gunste van extra consumptieruimte als ze oud zijn. Dit kan een aanzienlijke verstoring opleveren. Daarnaast is het de vraag in welke mate deze maatregel wel bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk meer financiële stabiliteit (CPB, 2015). Ten slotte speelt bij deze maatregel dat huishoudens mogelijk andere vormen van krediet zullen inzetten voor de aanschaf van hun woning, zoals studieschulden of consumptief krediet.

De invoering van fiscaal gefaciliteerd bouwsparen kan een flankerende maatregel zijn bij de verlaging van de LTV-limiet. Huishoudens kunnen daarmee de benodigde eigen kapitaalsinbreng vooraf opbouwen. Er zijn in andere landen verschillende systemen ingevoerd (zie paragraaf 3.2), bijvoorbeeld rentepremies of fiscale aftrek van de inleg. Andere mogelijkheden zijn een (beperkte) vrijstelling in box 3 of een koppeling met schenkingen van ouders aan kinderen voor de aankoop van een eigen huis. In de meeste situaties is het fiscale voordeel beperkt, terwijl het wel administratieve lasten met zich meebrengt.

5 Zie CPB (2015) voor een uitgebreide analyse van deze maatregel. Omdat in deze Kansrijk-studie de berekeningen met het vernieuwde woningmarktmodel zijn uitgevoerd, wijken de kwantitatieve effecten af van CPB (2015).

K10: Verlagen maximale LTI met 10%

Naast het verlagen van de maximale LTV-ratio is ook een limiet op de LTI-ratio een belangrijk instrument om overmatige schuldvorming van huishoudens te beperken. Een verlaging van de LTI-limiet zorgt ervoor dat woonlasten van eigenaar-bewoners betaalbaar blijven bij een daling van hun financiële ruimte. De consequenties voor de koopwoningmarkt zijn afhankelijk van de gedragsreacties van consumenten. Kopers zouden bijvoorbeeld kunnen kiezen om, gegeven de verlaagde maximale hypotheek, een kleinere woning te kopen. In dit rapport gaan we ervan uit dat eigenaar-bewoners dezelfde woning zouden willen kopen als wanneer zij niet te maken zouden hebben met een verlaagde LTI-limiet. Eigenaar-bewoners zullen bij aankoop van de woning gemiddeld ook meer eigen geld moeten inbrengen, zodat ook de kans dat huishoudens onder water komen te staan, daalt.

Een belangrijk voordeel van een limiet op de LTI-ratio (ten opzichte van een limiet op de LTV-ratio) is dat een stijging van huizenprijzen niet automatisch leidt tot vergroting van het maximale bedrag dat huishoudens kunnen lenen. Een limiet op de LTI-ratio lijkt daarom een effectiever instrument om kredietgroei te beperken dan inperking van de maximale LTV-ratio (CPB, 2015).

In deze beleidsvariant worden alle maximale woonlastenquotes (en daarmee de maximale LTI-ratio's per inkomensgroep) met 10% verlaagd. Een maximale woonlastenquote van 30% wordt dus verlaagd naar 27%. De gevolgen van een verlaging van de LTI-limiet zijn geconcentreerd bij starters. Doordat zij langer moeten sparen voordat ze een woning kunnen kopen, daalt de vraag naar koopwoningen en stijgt de vraag naar huurwoningen. Omdat het gebruik van hypothecaire financiering afneemt, ten gunste van meer eigen vermogen, daalt het profijt van de hypotheekrenteaftrek. Huishoudens profiteren daarentegen wel weer meer van de vrijstelling van de eigen woning in box 3.

Als gevolg van de vraagitval daalt de consumptie van koopwoningen ten opzichte van het basispad. Huizenprijzen dalen op de korte termijn met 0,2%, en op lange termijn met 0,1%, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. De vermogensrisico's in 2021 veranderen derhalve ook nauwelijks ten opzichte van het basispad.

De stijgende vraag naar huurwoningen doet het volume van de commerciële huursector ten opzichte van het basispad met 1,6% stijgen. Het marktaandeel van de commerciële huursector stijgt daardoor met 0,6%-punt. De budgettaire effecten van deze maatregel en de doelmatigheidswinst die wordt gerealiseerd, zijn verwaarloosbaar.

K11: Maximale LTV starters naar 106%

De maximale LTV-ratio voor starters wordt vanaf 2018 in één keer verruimd naar 106%. In tegenstelling tot het beleid in het basispad worden starters hiermee in staat gesteld om de kosten koper bij aankoop van een woning volledig met vreemd vermogen te financieren. Omdat deze maatregel slechts een kleine groep betreft, zijn de effecten voor de woningmarkt als geheel gering. Het meest in het oog springend is een structurele verschuiving van de commerciële huursector naar de koopwoningsector van circa 0,9%

van de totale woningmarkt, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Een niet-gekwantificeerd effect van de maatregel is dat de mogelijkheden die huishoudens hebben om consumptie over hun leven uit te smeren, worden vergroot. Dit heeft een positief doelmatigheidseffect. Daar staat een risico tegenover dat de financiële stabiliteit iets afneemt. Een deel van de huishoudens zal immers langer ‘onder water’ staan wanneer zich een crisis op de woningmarkt voordoet die gepaard gaat met dalende huizenprijzen.

Dat uit zich ook in de vermogensrisico's. Het aandeel huishoudens met een vermogensrisico is in 2021 ongeveer 2,5 %-punt hoger dan in het basispad. Dat heeft bij deze maatregel vooral te maken met het feit dat de starters op de koopmarkt in de eerste jaren per definitie een vermogensrisico hebben doordat de maximale LTV-ratio boven de 100% ligt. De maatregel kost de Rijksoverheid ex ante op korte termijn 0,1 mld euro; structureel is het effect op de Rijksbegroting vrijwel nihil, evenals het doelmatigheidseffect.

K12: Aflossing aftrekbaar bij onder water staan

Huishoudens die onder water staan mogen vanaf 2018, voor een periode van maximaal vijf jaar, de aflossingen van het deel van de eigenwoningschuld dat uitkomt boven de WOZ-waarde van de eigen woning aftrekken van hun belastbaar inkomen. Deze (tijdelijke) maatregel is bedoeld om dergelijke huishoudens te helpen uit de schuldpositie te komen. De maatregel wordt in 2023 weer afgeschaft. Deze maatregel zullen we slechts kwalitatief analyseren, omdat het alleen een tijdelijk effect heeft en de impact voor de woningmarkt als geheel nihil zal zijn, ook op de korte termijn. Wel levert de maatregel substantiële fiscale voordelen op voor huishoudens die hiervan gebruik maken, omdat de facto een deel van hun schuld als het ware wordt kwijtgescholden ten laste van de Rijksbegroting.

Deze maatregel gaat potentieel gepaard met relatief veel (onbedoelde) neveneffecten. De kans bestaat dat huishoudens een zo hoog mogelijke eigenwoningschuld zullen aangaan, zodat de kans toeneemt dat zij van de belastingvrijstelling kunnen profiteren. Deze effecten zijn echter niet te kwantificeren. Een ander neveneffect is een ongelijke behandeling tussen huizenbezitters met een gelijk eigen vermogen, maar met een andere verdeling over huizenvermogen en financieel vermogen. Huishoudens die in het verleden weinig hebben afgelost, hebben een grotere kans om een negatief huizenvermogen op te bouwen en profiteren daarom meer van de regeling, ook al hebben ze een groot financieel vermogen. Deze maatregel geeft huishoudens bovendien een extra prikkel om bezwaar te maken tegen de WOZ-waarde, zodat deze uitkomt onder de waarde van hun eigenwoningsschuld.

3.5 Overige maatregelen koopsector

K13: Nationale Hypotheek Garantie afschaffen

De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) heeft een risico voor de achtervangers van de NHG (Rijk en gemeenten, en dus uiteindelijk de belastingbetalers). Dit risico houdt in dat buffers die zijn opgebouwd vanuit binnenkomende premies, onder zeer ongunstige

omstandigheden tekortschieten om alle schades te betalen. Hoewel dit risico niet direct zichtbaar is, betalen huishoudens met een hoge LTV-ratio zonder NHG een hogere rente dan met NHG. Dit impliceert dat de markt dit als een risico inschat. Om het risico van achtervang uit te sluiten wordt, met ingang van 2018, de NHG voor nieuwe gevallen afgeschaft.

Het CPB-woningmarktmodel is niet geschikt om deze maatregel zonder meer door te rekenen, omdat we in het model geen rekening houden met de premies, kortingen en eventuele uitkeringen als gevolg van de NHG. De NHG is vooral een verzekering voor eigenaar-bewoners tegen mogelijke restschulden en niet zozeer een expliciete woonlastenfaciliteit. Daarnaast is het woningmarktmodel een structureel model, waarbinnen een adequate risicoanalyse niet goed mogelijk is. Om het effect van deze maatregel op de woningmarkt toch te kunnen onderzoeken simuleren we het afschaffen van de NHG aan de hand van een verlaging van de fiscale subsidievoet. Dit is bepaald op basis van de hypotheekrente die huizenbezitters extra zouden moeten betalen zonder NHG. Het kostenverhogende effect op de netto woonlasten voor huiseigenaren brengen we daarmee wel in beeld, maar de afnemende risico's voor Rijk en gemeenten blijven buiten beschouwing.

Het afschaffen van de NHG betekent voor nieuwe gevallen dat zij de korting op hun rente kwijtraken. De omvang van deze korting is bepaald door het verschil te bepalen tussen de laagste marktrente met NHG en de laagste marktrente voor hypotheeklen zonder NHG bij verschillende LTV-ratio's. Op basis van de LTV-ratio's van starters uit het WoON- bestand zijn vervolgens de gevolgen voor woonlasten bepaald. De gevolgen voor woonlasten komen overeen met een structurele verlaging van het fiscale subsidiepercentage op eigenwoningbezit met circa 1,1%-punt ten opzichte van het basispad, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Daardoor daalt het aandeel van de koopsector in de totale woningmarkt structureel met 0,7%-punt, ten gunste van de commerciële huursector. Huizenprijzen liggen in 2021 een klein procent onder het niveau van het basispad. Daardoor ligt het aandeel huishoudens met een vermogensrisico in 2021 ongeveer 0,6%-punt hoger dan in het basispad.⁶ Prijs effecten concentreren zich bij woningen beneden de NHG-kostengrens.

K14: Overdrachtsbelasting afschaffen

Onder deze maatregel wordt de overdrachtsbelasting op bestaande woningen per 2018 in één keer afgeschaft. De overdrachtsbelasting heeft het karakter van een verhuisbelasting. Deze belasting betekent immers dat bij verkoop van een bestaande woning 2% van de koopsom aan de overheid verschuldigd is. Als huishoudens willen verhuizen, bijvoorbeeld vanwege andere woonwensen of een andere baan, dan gaat dat gepaard met aanzienlijke kosten. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting zou dus een positief effect kunnen

6 Doordat de NHG geen rol speelt bij het bepalen van vermogensrisico's in deze studie, treden in K13 geen grote effecten op in de omvang van vermogensrisico's. Vermogensrisico's hebben uitsluitend betrekking op de kans dat huishoudens onder water komen te staan.

Tabel 3.2

Algemene economische effecten

Criterium / Effect	2021		
	Budgettaire effecten	Betaal- risico's	Vermogens- risico's
Maatregelen in de koopsector	%bbp (mld euro)	%-punt	%-punt
1. Verdere en versnelde verlaging aftrektarief	0,0 (0,1 mld)		1,3
2. Aftoppen aftrekbare rente	0,1 (0,4 mld)		0,7
3. Verhogen eigenwoningforfait	0,2 (1,3 mld)		2,1
4. Afschaffen "Wet Hillen"	0,1 (0,5 mld)		1,4
5. Herstel aftrektarief hypotheekrenteafrek	0,0 (-0,3 mld)		-0,7
6a. Eigen woning naar box 3 met subsidie	0,0 (-0,1 mld)		1,6
6b. Eigen woning naar box 3 zonder subsidie	0,2 (1,6 mld)		11,0
6c. Eigen woning defiscaliseren	0,1 (0,9 mld)		4,9
7. Forfaitair annuïtair aflossen voor bestaande gevallen	0,1 (0,5 mld)		0,5
8. Annuïtaire aflossingseis voor 50% van de hypotheek	0,0 (-0,1 mld)		-0,6
9. Maximale LTV naar 90%	0,0 (0,2 mld)		0,5
10. Verlagen maximale LTI met 10%	0,0 (0,0 mld)		0,1
11. Maximale LTV starters naar 106%	0,0 (-0,1 mld)		2,5
12. Aflossing aftrekbaar bij onderwater staan			
13. Nationale Hypotheek Garantie afschaffen	0,0 (0,0 mld)		0,6
14. Overdrachtsbelasting afschaffen	-0,2 (-1,4 mld)		-2,0

	Structureel			Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
	Budgettaire effecten	Doelmatigheidswinst	Volume woonconsumptie	
	% bbp	% bbp	%	
	0,1	0,1	-0,6	Minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers met eigen woning
	0,0	0,0	-0,2	Relatief sterk effect op woonlasten en huizenprijzen duurste koopwoningen; verhoogt complexiteit HRA
	0,2	0,1	-0,8	Minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers met eigen woning
	0,1	0,1	-0,5	Relatief sterk effect voor huishoudens zonder eigenwoningschuld
	-0,1	-0,1	0,5	
	0,4	0,2	-1,9	Minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers; in Randstad iets minder afname vermogensrisico's
	1,8	0,9	-7,9	Verhoogt intertemporele verstoringen door hogere belastingdruk op vermogen; meer conjuncturele volatiliteit van belastinginkomsten box 3; minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers; in Randstad iets minder afname vermogensrisico's
	0,6	0,3	-2,5	Relatief sterke prikkels om hypothecaire schuld af te lossen; minder afname vermogensrisico's bij huidige zoers en zoers
	0,0	0,0	0,0	Grotere uitvoeringslasten belastingdienst
	-0,3	-0,1	0,5	Minder verplichte vermogensopbouw voor starters; fors grotere uitvoeringslasten belastingdienst
	0,1	0,0	-0,2	Meer verplichte vermogensopbouw voor starters
	0,0	0,0	-0,1	Vooraf gevolgen voor starters
	0,0	0,0	0,2	Minder verplichte vermogensopbouw voor starters
				Werkt rent-seeking in de hand en prikkelt huishoudens om veel te lenen en bezwaar tegen hoge WOZ-waarde aan te tekenen.
	0,1	0,1	-0,4	Lagere risico's voor de overheid; prijzeffect speelt vooral bij woningen onder de NHG grens.
	-0,2	-0,1	1,0	Toename baan- en verhuismobiliteit

Tabel 3.3
Effecten woningmarkt

Criterium / Effect	Koopsegment		
	Prijs koop- woningen 2021	Prijs koop- woningen structureel	Subsidie- percentage structureel
Maatregelen in de koopsector	%	%	%-punt
1. Verdere en versnelde verlaging aftrektarief	-1,9	-1,0	-1,6
2. Aftoppen aftrekbare rente	-0,9	-0,3	-0,5
3. Verhogen eigenwoningforfait	-2,7	-1,2	-2,0
4. Afschaffen "Wet Hillen"	-1,8	-0,8	-1,3
5. Herstel aftrektarief hypotheekrenteaftrek	1,2	0,7	1,2
6a. Eigen woning naar box 3 met subsidie	-2,4	-3,0	-5,2
6b. Eigen woning naar box 3 zonder subsidie	-15,8	-11,9	-29,8
6c. Eigen woning defiscaliseren	-6,5	-3,8	-6,8
7. Forfaitair annuïtair aflossen voor bestaande gevallen	-0,6	0,0	0,0
8. Annuïtaire aflossingseis voor 50% van de hypotheek	0,9	0,8	1,2
9. Maximale LTV naar 90%	-0,6	-0,3	-0,3
10. Verlagen maximale LTI met 10%	-0,2	-0,1	-0,1
11. Maximale LTV starters naar 106%	0,4	0,2	0,1
12. Aflossing aftrekbaar bij onderwater staan			
13. Nationale Hypotheek Garantie afschaffen	-0,9	-0,7	-1,1
14. Overdrachtsbelasting afschaffen	3,2	1,5	2,3

* Inclusief impliciete subsidies ten gevolge van niet-marktconforme huren

	Niet-commerciële huursegment			Commerciële huursegment		
	Netto huren 2021	Netto huren structureel	Subsidie- percentage structureel*	Netto huren 2021	Netto huren structureel	Subsidie- percentage structureel
	%	%	%-punt	%	%	%-punt
	0,0	0,0	-0,4	-0,2	-0,6	0,0
	0,0	0,0	-0,1	-1,2	-0,2	0,0
	0,0	0,0	-0,5	-3,2	-0,7	0,0
	0,0	0,0	-0,3	-2,1	-0,5	0,0
	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	0,0
	0,0	0,0	-1,3	0,1	-1,8	0,0
	0,0	0,0	-5,5	-3,3	-7,3	0,0
	0,0	0,0	-1,7	-2,4	-2,3	0,0
	0,0	0,0	0,0	-1,3	0,0	0,0
	0,0	0,0	0,3	0,1	0,5	0,0
	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0
	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,4	0,0
	0,0	0,0	0,6	3,6	0,9	0,0

Tabel 3.4

Structurele mutaties aandelen in totale woonconsumptie

Criterium / Effect	Koopsegment	Niet- commerciële huursegment	Commerciële huursegment
	%-punt	%-punt	%-punt
Maatregelen in de koopsector	65,8*	22,8*	11,4*
1. Verdere en versnelde verlaging aftrektarief	-1,0	0,1	0,8
2. Aftoppen aftrekbare rente	-0,3	0,0	0,3
3. Verhogen eigenwoningforfait	-1,2	0,2	1,0
4. Afschaffen "Wet Hillen"	-0,8	0,1	0,7
5. Herstel aftrektarief hypotheekrenteafrek	0,7	-0,1	-0,6
6a. Eigen woning naar box 3 met subsidie	-3,1	0,4	2,6
6b. Eigen woning naar box 3 zonder subsidie	-16,4	2,0	14,4
6c. Eigen woning defiscaliseren	-4,0	0,6	3,5
7. Forfaitair annuïtair aflossen voor bestaande gevallen	0,0	0,0	0,0
8. Annuïtaire aflossingseis voor 50% van de hypotheek	0,7	-0,1	-0,6
9. Maximale LTV naar 90%	-1,1	0,1	1,1
10. Verlagen maximale LTI met 10%	-0,6	0,0	0,6
11. Maximale LTV starters naar 106%	0,9	0,0	-0,9
12. Aflossing aftrekbaar bij onderwater staan			
13. Nationale Hypotheek Garantie afschaffen	-0,7	0,1	0,6
14. Overdrachtsbelasting afschaffen	1,4	-0,2	-1,2

* Aandelen in het basispad

hebben op zowel de baan- als verhuismobiliteit. Eerdere studies van het CPB⁷ lieten zien dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5 procent en tot 3 à 10% extra verhuizingen.

In het CPB-woningmarktmodel is de overdrachtsbelasting vormgegeven als een jaarlijkse belasting op eigenwoningbezit. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting leidt in het model dan ook tot een verlaging van de netto woonlasten van de gemiddelde eigenaar-bewoner. Concreet stijgt de fiscale subsidievoet met 2,3%-punt, zie tabel 3.2 tot en met 3.4. Dat stimuleert de vraag naar koopwoningen, waardoor de consumptie in de koopwoningsector structureel 3,1% hoger ligt dan in het basispad. Het aandeel van koopwoningen neemt ook met 1,4%-punt toe, bijna volledig ten koste van de commerciële huursector. Op korte termijn ligt de prijs van een gemiddelde koopwoning ook 3,2% hoger, structureel is dit 1,5%.

De maatregel heeft ex ante een negatief effect op de Rijksbegroting van 1,4 mld euro in 2021 en structureel van 0,2% bbp. De maatregel heeft een klein negatief effect op de doelmatigheid, omdat de netto subsidie op eigenwoningbezit toeneemt. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat er mogelijke doelmatigheidswinsten als gevolg van een hogere verhuis- en baanmobiliteit bestaan. De overdrachtsbelasting belemmert immers de mobiliteit van mensen op de woningmarkt, wat kan leiden tot meer woon-werkverkeer en een (tijdelijke) *mismatch* tussen de feitelijke en de gewenste woonsituatie.⁸ Deze voordelen van de afschaffing van deze belasting vallen buiten de scope van deze studie en zijn niet opgenomen in de doelmatigheidseffecten die in de tabellen zijn weergegeven.

Op de korte termijn (2021) is het aandeel van de vermogensrisico's ongeveer 2%-punt lager dan in het basispad.

⁷ Zie bijvoorbeeld Van Leuvensteijn (2007) en Wigt et al. (2012).

⁸ Wigt et al. (2012) schat het doelmatigheidseffect van een 1%-punt daling van de overdrachtsbelasting op de koopwoningconsumptie op 0,1 mld euro.

VIER

Maatregelen huursector

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de effecten van beleidsopties die betrekking hebben op de huursector. We benadrukken hierbij dat het om doorrekeningen van geïsoleerde maatregelen gaat. Als maatregelen een besparing opleveren voor de overheid, wordt dus geen rekening gehouden met een eventuele terugsluis en de effecten daarvan. Hoofdstuk 5 presenteert een aantal concrete invullingen van beleidspakketten, waarbij we wel rekening houden met interacties tussen maatregelen en terugsluis.

Op basis van een literatuurstudie presenteren we in paragraaf 4.2 de effecten van buitenlandse ervaringen met hervormingen van de huursector. Hoewel buitenlandse hervormingen door de grote institutionele verschillen niet een-op-een op de Nederlandse context van toepassing zijn, kunnen deze wel als inspiratie dienen bij de vormgeving van hervormingsvoorstellen.

77

De paragrafen 4.3 tot en met 4.7 bespreken een aantal mogelijke maatregelen voor de huursector. Deze zijn per paragraaf gerubriceerd aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige aangrijpingspunten. Vaak worden hierbij verschillende varianten beschreven die op hoofdlijnen hetzelfde doel nastreven. In elke paragraaf benoemen we achtereenvolgens deze aangrijpingspunten voor het beleid, de verschillende mogelijkheden (maatregelen) om deze te bereiken, en de belangrijkste kwantitatieve en kwalitatieve effecten. Aan het einde van het hoofdstuk zijn de tabellen opgenomen met alle kwantitatieve effecten.

4.2 Ervaringen in het buitenland

In veel Europese landen is de huursector de afgelopen jaren ingrijpend hervormd. Deze paragraaf bespreekt een aantal van de hervormingen – en hun gevolgen – die hebben plaatsgevonden in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen, Finland, Zweden, Duitsland en Ierland. De buitenlandse hervormingen in de huursector laten in de meeste van de hier beschouwde landen een verschuiving zien naar minder overheidsbemoeienis, veelal met als doel de private huursector beter tot ontwikkeling te laten komen. Deze hervormingen worden per beleidsthema besproken.

Huurrechten

Het VK en Finland hebben de rechten van huurders ingrijpend verminderd in de jaren negentig van de vorige eeuw. In het VK is dit in 1988 gerealiseerd door verhuurders een grote mate van vrijheid te geven over de inhoud van huurcontracten. In 1997 is bovendien de contractduur van het standaardhuurcontract verlaagd tot een jaar, waarna de verhuurder het contract met een opzegtermijn van twee maanden kan opzeggen. Verhuurders in Finland hebben ook de mogelijkheid gekregen hun huurcontract eenvoudiger op te zeggen; het verkopen van de woning is hiervoor bijvoorbeeld een geldige reden. Het afbouwen van huurrechten heeft in het VK echter slechts beperkt bijgedragen aan de groei van de commerciële huursector. De introductie van hypotheeklen die zich specifiek richten op de aankoop van woningen door (kleine) private verhuurders, heeft een veel grotere rol gespeeld voor de groei van dit segment (Whitehead et al., 2012).

Een nadeel van een zwakke huurbescherming, in het bijzonder wanneer verhuurders ook contracten voor onbepaalde tijd eenvoudig kunnen opzeggen, is dat huren minder aantrekkelijk is voor huishoudens die op zoek zijn naar een woning voor de lange termijn. In het VK heeft deregulering ertoe geleid dat het eenvoudig is geworden om in de private sector een tijdelijke woning te vinden. De private huurmarkt is tegelijkertijd minder aantrekkelijk geworden voor de lange termijn. Veel huurwoningen worden bewoond door huishoudens die uiteindelijk een woning zullen kopen.

Huurprijsregulering

Het VK en Finland hebben relatief vergaande hervormingen in de huurprijsregulering doorgevoerd. Hierdoor zijn zowel de aanvangshuur als huurverhogingen vrij onderhandelbaar. Belangenorganisaties van huurders en verhuurders in Finland hebben in een (niet bindende) gedragscode afgesproken om huurprijzen met niet meer dan 15% per jaar te verhogen (De Boer en Bitetti, 2014). In het VK moeten huurverhogingen gespecificeerd zijn in het huurcontract.¹ Ierland heeft in het verleden besloten dat verhuurders op elk moment de huurprijs konden aanpassen. In 2004 is men hier echter op teruggekomen. Het uitgangspunt voor huurverhogingen van zittende huurders in Duitsland is het gemiddelde huurniveau uit nieuwe contracten, die zijn gesloten in de vier voorgaande jaren voor vergelijkbare private huurwoningen in de omgeving, de zogeheten *Mietspiegel*. Huurverhogingen zijn gemaximeerd tot de *Mietspiegel* en mogen niet méér dan 20% over drie jaar bedragen.² De aanvangshuur is gemaximeerd op 50% boven de *Mietspiegel*, maar is in de praktijk vrij onderhandelbaar. Vergelijkbaar met Duitsland zijn het Noorse en tegenwoordig ook het Ierse systeem van huurprijsregulering. Beide maken gebruik maken van een variant op de *Mietspiegel*, en zijn gebaseerd op de huidige huurprijzen. In Noorwegen

1 Desondanks biedt dit huurders weinig zekerheid over woonlasten op de lange termijn, omdat het standard huurcontract de duur heeft van één jaar.

2 Uitzondering is wanneer de huurwoning energiezuiniger wordt gemaakt. De verhuurder mag de jaarhuur dan met 11% van de investeringskosten verhogen bovenop de normale toegestane verhoging.

is de aanvangshuur gemaximeerd op 10% boven de *Mietspiegel*, maar deze regel wordt niet gehandhaafd. Huurverhogingen zijn gemaximeerd op de inflatievoet en mogen eens per drie jaar worden opgetrokken tot de *Mietspiegel*.

Domein van de sociale huursector

Een bijkomend effect van een gereguleerde sociale huursector is een mogelijk ongelijk speelveld tussen de sociale en private huurmarkt. In Duitsland wordt de doelgroep van de sociale sector daarom afgebakend via een relatief lage inkomenslimiet.³ Dit wordt in principe gehandhaafd middels periodieke inkomenstoetsen, maar deze worden niet altijd uitgevoerd.⁴ Wanneer een huurder van een sociale huurwoning niet meer behoort tot de doelgroep, wordt de huurprijs verhoogd. In Finland wordt amper beleid gevoerd op dit terrein: 70% van de Finse populatie komt in aanmerking voor een sociale huurwoning (De Boer en Bitetti, 2014).

Huursubsidie

Huursubsidies worden in de meeste landen ingezet om de betaalbaarheid van woningen voor lage inkomensgroepen te waarborgen. De vormgeving ervan loopt echter op een tweetal punten sterk uiteen. Zo maken Finland, Duitsland, Noorwegen en Zweden geen onderscheid tussen kopers en huurders. Hierdoor heeft de subsidie een eigendoms-neutraal karakter. Dit in tegenstelling tot het VK en Denemarken (Whitehead et al., 2012). Daarnaast hangen de hoogte en toewijzing van de huursubsidie in Duitsland en Finland af van de gemiddelde huurprijs in de omgeving, terwijl deze in het VK net als in Nederland is gebaseerd op de betaalde huurprijs. Het gebruik van de gemiddelde huurprijs in de omgeving bij de toewijzing en hoogte van de huursubsidie heeft het tegengaan van ongewenste prijsopdrijving ten gevolge van de huursubsidie als doel.

Overheidsondersteuning van commerciële verhuur

In Duitsland kunnen alle aanbieders van huurwoningen rekenen op een gesubsidieerde lening voor de nieuwbouw van huurwoningen als deze wordt aangewend voor sociale huur met de bijhorende regelgeving. Na aflossing van de lening mag de huurprijs geleidelijk, volgens de systematiek van de *Mietspiegel*, worden opgetrokken. Ook in Ierland worden commerciële verhuurders gesteund om een deel van de sociale verhuur over te nemen. In het VK werd de commerciële verhuur van woningen tot voor kort gesteund via volledige hypotheekrenteaftrek; dit in tegenstelling tot eigenwoningbezitters. Vanaf 2015 is deze faciliteit echter aanzienlijk versoberd. Zweden kende tot 2006 een genereus subsidiesysteem voor de bouw van woningen, bestaande uit overheidsfinanciering en rentesubsidies.

- 3 Inkomenslimiet: 12.000 euro voor een alleenstaande en 18.000 euro voor een tweepersoons-huishouden. Een extra volwassene verhoogt de limiet met 4100 euro en een extra kind verhoogt de limiet met 4600 euro. Ter vergelijking: in Nederland is de inkomenslimiet voor 2015 vastgelegd op 34.911 euro.
- 4 Onderliggende reden is dat de administratieve kosten te hoog zijn in vergelijking met de baten, omdat de sociale huursector relatief klein is (De Boer en Bitetti, 2014).

In Zweden was dit, in tegenstelling tot in Duitsland, echter niet gebonden aan voorwaarden met betrekking tot de maximale huur die kon worden gevraagd.

Gevolgen van hervormingen

In het VK en Finland is de private huurmarkt grotendeels geliberaliseerd middels een afbouw van huurrechten en minder overheidsbemoeienis in de huurprijsvorming. In de andere landen die eerder in deze paragraaf aan de orde zijn gekomen, is de markt (deels) gereguleerd gebleven. Liberalisatie is in het VK en Finland gepaard gegaan met een gegroeid aandeel van de private huurmarkt, respectievelijk met 8- en 4%-punt (tabel 4.1). Hieraan ten grondslag liggen toegenomen mogelijkheden voor commerciële verhuurders om winst te maken als gevolg van de liberalisering (De Boer en Bitetti, 2014). In het VK speelde ook financiële innovatie een belangrijke rol, omdat die de mogelijkheden van verhuurders om hypotheekkrediet te krijgen vereenvoudigde (Whitehead et al., 2012).

In het VK en Finland is na liberalisatie het aandeel van de private huursector weliswaar in korte tijd sterk gegroeid, maar deze groei is daarna gestopt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de liberalisatie ten koste is gegaan van de zekerheid van huisvesting en woonlasten voor huurders op lange termijn (De Boer en Bitetti, 2014). De private huurmarkt in Ierland is, ondanks dat dit land tot 2004 vrijwel geen regulering kende, zelfs gekrompen (Whitehead et al., 2012). De Ierse overheid voert daarom sinds 2004 ook beleid om de positie van huurders weer te versterken. De liberalisatie kan er ook toe leiden dat de vraag verschuift in de richting van huishoudens die tijdelijke huisvesting zoeken (De Boer en Bitetti, 2014).

In Duitsland is de omvang van de private huurmarkt met circa de helft van de totale woningvoorraad relatief groot ten opzichte van andere landen. Kenmerkend voor het Duitse systeem is dat de belangen van huurders een groter gewicht krijgen. De Duitse ervaring laat zien dat een bepaalde mate van huurbescherming mogelijk kan leiden tot een grotere vraag naar huurwoningen. Deze sterke huurrechten bieden dezelfde zekerheid voor huisvesting op de lange termijn als een koopwoning (Kofner, 2014).

Evenals Duitsland heeft Noorwegen meer marktwerking in de private huurmarkt geïntroduceerd. In Noorwegen is deze stap niet samengegaan met een groei van de markt. Wel heeft het aandeel private verhuur zich na jaren van daling gestabiliseerd op ongeveer 19%. Dit is mogelijk te verklaren door de forse fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit ten opzichte van huren, waardoor eigenwoningbezit in Noorwegen de voorkeur heeft (Dol en Van der Heijden, 2013). Deze ervaring laat zien dat de private huurmarkt negatieve consequenties kan ondervinden van een woonbeleid dat gericht is op eigenwoningbezit.⁵

5 Hoewel in mindere mate dan in vergelijking tot Noorwegen, kennen Ierland, Finland, Denemarken en Zweden ook een niet-eigendomsneutraal woonbeleid dat eigenwoningbezit begunstigt ten opzichte van huren.

Tabel 4.1

Ontwikkeling private huurmarkt als aandeel van de totale woningvoorraad

	Periode	Mutatie (%-punt)	Aandeel private huurmarkt 2000 (%)
Denemarken	Begin jaren '90 – '00	-4	14
Duitsland	Begin jaren '80 – '00	4	49
Finland	Begin jaren '90 – '00	4	16
Ierland	Begin jaren '80 – '00	-4	9
Noorwegen	Eind jaren '90 – '00	1	19
Verenigd koninkrijk	Eind jaren '80 – '00	8	17
Zweden	Begin jaren '80 – '00	2	23

Bron: Whitehead et al. (2012)

4.3 Prijs-kwaliteitsverhouding en marktconforme huurprijzen

De maatregelen in deze categorie zijn gericht op twee beleidsmatige aangrijpingspunten. Het eerste aangrijpingspunt is om huurprijzen meer in lijn te brengen met de kwaliteit van woningen zoals woonconsumenten die percipiëren (prijs-kwaliteitsverhouding). De WOZ-waarde is een relatief goede indicator voor de waarde die huishoudens aan een woning met bepaalde kenmerken (zeker ook locatie- en regiokenmerken) toekennen.

Als de huurprijzen niet in lijn liggen met de kwaliteit van de woning, dan vergroot dat de insider-outsiderproblematiek op de woningmarkt en belemmert het de doorstroming. Zittende bewoners betalen dan vaak (veel) lagere huren dan waar vergelijkbare vrijkomende woningen voor worden aangeboden. Dat leidt allereerst tot een grotere insider-outsiderproblematiek. Nieuwe huurders betalen veel meer voor een zelfde woning. Om dezelfde reden worden ook zittende huurders, inclusief scheefwoners, in het uitoefenen van hun verhuishwensen belemmerd door zulke prijsprikkels. Sterker nog: bij marktconforme huurprijzen zouden er geen impliciete subsidies bestaan en dus ook geen (goedkope) scheefwoonproblematiek.

Naast deze problemen speelt de huurprijsregulering, die huren kunstmatig laag houdt. Dit leidt tot meer vraag en minder aanbod, waardoor, bij afwezigheid van het prijsmechanisme, rantsoenering van huurwoningen ontstaat. Denk hierbij aan wachtlijsten in sommige grote steden. Het verschil tussen marktconforme en gereguleerde huurprijzen is aan te merken als een impliciete subsidie, die vaak terecht komt bij huishoudens die dat niet nodig hebben. Bij de verandering van de subsidievoet in het niet-commerciële huursegment, die wordt gepresenteerd in tabellen 3.3 en 4.3, is rekening gehouden met zowel de huurtoeslag als deze impliciete subsidie.

Meer ruimte om een gelijkere prijs-kwaliteitsverhouding en marktconformiteit na te streven kan leiden tot gemiddeld hogere huren in de niet-commerciële sector, zeker als woningcorporaties daar door de verhuurdersheffing toe geprikkeld worden. Dat vertaalt zich in ieder geval op de korte termijn in een toename van het aantal huishoudens met een betaalrisico en/of een hoger gebruik van de huurtoeslag. Uit onderzoek blijkt evenwel dat gerichte vraagondersteuning (bijvoorbeeld huurtoeslag of inkomensbeleid) effectiever is in het verminderen van betaalrisico's dan generiek huurprijsbeleid (De Groot et al., 2016).

Een mogelijk extern effect van hogere huurstijging in de niet-commerciële sector is een sterkere sociaaleconomische segregatie tussen gewilde en minder gewilde woongebieden. Ook is het denkbaar dat verbetering van de woningvoorraad (ook energetische verbetering) rendabeler wordt. Deze effecten hebben wij echter niet gekwantificeerd.

Er zijn diverse uitvoeringsvarianten onderzocht die een gelijkere prijs-kwaliteitsverhouding en marktconformiteit beogen te bereiken.

H1: Naar volledig marktconforme huren

De meest omvattende maatregel in deze categorie is het volledig vrijgeven van de huurprijzen via een geleidelijke transitie. In het transitiepad bedraagt de (beleidsmatige) maximale huurstijging in het niet-commerciële segment 3% reëel per jaar, zodat de huren uiterlijk na dertig jaar het marktconforme langetermijnniveau weerspiegelen. Dit leidt tot een betere aansluiting van huren bij de kwaliteit van woningen. Om een marktconform niveau te bereiken moeten huren in het niet-commerciële segment structureel met ongeveer 18% worden verhoogd ten opzichte van het basispad.⁶

Commerciële aanbieders van huurwoningen streven een marktconform rendement na en zullen – als de concurrentieverhoudingen met de niet-commerciële huursector veranderen – vanzelf naar marktconforme huurprijzen toewerken. Woningcorporaties streven geen winstmaximalisatie na en zullen zeker niet als vanzelfsprekend de maximale huurstijgingen benutten. Om de huurprijzen van de huidige sociale woningvoorraad geleidelijk over dertig jaar op het marktconforme langetermijnniveau te krijgen, zullen aanvullende maatregelen nodig zijn. De vormgeving van zulke aanvullende maatregelen zijn niet expliciet onderzocht. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de verhuurdersheffing kan bijdragen aan een snellere transitie naar marktconforme huren, hoewel deze ook investeringen in de bestaande sociale voorraad en nieuwbouw door marktpartijen kan ontmoedigen. De implementatie in deze doorrekening is een verhoging van de

6 Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat huren in het marktsegment sterk beïnvloed worden door het prijsopdrijvende effect van subsidies op de koopmarkt. Zonder deze subsidies zouden huren in het niet-commerciële segment slechts beperkt hoeven te stijgen om een marktconform niveau te bereiken.

verhuurdersheffing waarbij wordt aangenomen dat deze volledig wordt doorberekend aan huurders.⁷

Marktconforme huren leiden tot hogere woonlasten voor huurders in het niet-commerciële segment,⁸ zie tabel 4.2 tot en met 4.4. De netto huren in het oorspronkelijk niet-commerciële segment liggen in 2021 een kleine 3% hoger dan in het basispad; structureel liggen ze ruim 18% hoger om een marktconform niveau te bereiken. De betaalrisico's nemen in 2021 met 1,5 %-punt toe ten opzichte van het basispad. De toename van de betaalrisico's komt vooral terecht bij huishoudens met een inkomen op of onder het sociaal minimum. De toename van betaalrisico's is relatief groot in de intermediaire zone (waartoe de provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant behoren) ten gevolge van de compositie van huishoudens. Ook kan vraaguitval optreden. Doordat de maatregel is vormgegeven via een verhoging van de verhuurdersheffing, leidt deze maatregel in 2021 tot een ex-ante budgettaire opbrengst van 0,8 miljard euro. Structureel is de budgettaire besparing 0,3% van het bbp.

Het ligt voor de hand om (een deel van) deze structurele meeropbrengsten af te romen en in te zetten voor verhoging van het budget van de huurtoeslag, verlaging van de inkomstenbelasting of andere vraagondersteunende maatregelen. In onze doorrekening komt de verhuurdersheffing ten gunste van de Rijksbegroting. Op het eerste gezicht lijkt dat wellicht omslachtig. De legitimatie van deze maatregel ligt echter in de doelmatigheidswinst (ter grootte van 0,2% bbp) die structureel behaald wordt door impliciete subsidies op woonconsumptie af te bouwen, kortere wachtlijsten, meer doorstroming, een efficiënte allocatie van de woningvoorraad, een gelijkere behandeling van zittende huurders en starters en het verdwijnen van de scheefwoonproblematiek.

H2: Maximale huur als percentage WOZ-waarde

Bij deze maatregel stelt de overheid een maximaal percentage van de WOZ-waarde vast als maximale bruto huurprijs. De maatregel is een verbetering ten opzichte van het woningwaarderingstelsel (WWS), aangezien alle kenmerken van een woning, inclusief de locatie, in de WOZ-waarde zijn opgenomen.

Een nadeel is echter dat de grondslag voor zo'n systeem, de WOZ-waarde ofwel de leegwaarde, gevoelig is voor conjuncturele schommelingen (door trends in vraag, inkomensontwikkeling, hypotheekrente) en beleidsmatige veranderingen (renteaftrek,

⁷ Andere juridisch en uitvoeringstechnisch meer complexe denkrichtingen zijn verdere (toekomstige) hervormingen van de corporatiesector en/of overdracht van woningen aan partijen die wel naar marktconforme exploitatie streven (bijvoorbeeld commerciële vastgoedbeleggers of -beheerders).

⁸ In de systematiek van het CPB-woningmarktmodel vallen alle corporatiewoningen en gereguleerde huurwoningen van private aanbieders in dit segment. Corporaties bieden hun woningen onder de marktprijs aan vanwege hun doelstellingen. In het gereguleerde segment zijn ook private aanbieders gebonden aan het WWS.

hypotheekregels). Uit empirisch onderzoek is bekend dat huizenprijzen door deze factoren langdurig van hun fundamentele waarde kunnen afwijken (Ambrose et al., 2013).

Een te strakke koppeling tussen huren en WOZ-waarde zou de (maximale) huurprijzen ook erg volatiel maken. Bij sterke prijsstijgingen kan dat het belang van huurders aantasten en bij prijsdalingen het belang van verhuurders. De maatregel is ook niet consistent met de economische theorie: huizenprijzen worden namelijk (mede) bepaald door de huurwaarde die bewoners bereid zijn te betalen en niet andersom.

Toch zijn er mogelijkheden om deze complicaties te ondervangen: het beleidsmatig vastgestelde maximale huurpercentage kan periodiek aangepast worden aan een zoveel mogelijk objectief bepaalde marktconforme huurwaarde. Periodieke aanpassing biedt ook aanknopingspunten om de transitie naar een betere aansluiting van huren bij de kwaliteit van woningen beheerst te laten verlopen, desgewenst ook met een regionale differentiatie daarin.

De effecten van deze maatregel lijken vrij sterk op die van maatregel H1 en worden daarom niet apart gerapporteerd. Ten eerste is de bandbreedte tussen de huidige uitgangssituatie en de evenwichtshuurwaarde beperkt. Ten tweede geldt dat de effecten van deze maatregel altijd kleiner dan of maximaal gelijk zullen zijn aan H1. Als het beleidsmatig vastgestelde maximumpercentage het marktconforme evenwichtsperscentage nadert, dan valt deze maatregel immers praktisch samen met de vorige (H1).

H3: Hoger aandeel WOZ-waarde in WWS

Hier wordt de wegingsfactor van de WOZ-waarde in het WWS aanzienlijk verhoogd, maar blijven andere woningkenmerken die meetellen in het WWS, ook een rol spelen. Hoe zwaarder de weging van de WOZ-waarde wordt, des te meer deze maatregel gaat samenvallen met maatregel H2.⁹ En die maatregel leek, afhankelijk van het beleidsmatig vast te stellen maximale huurpercentage, in de effecten sterk op maatregel H1. Daarom hebben we ook deze maatregel niet apart doorgerekend.

Concluderend kunnen we stellen dat deze drie maatregelen aanknopingspunten bieden om op termijn en met een beheerste, desgewenst regionaal variërende, transitie naar een systeem waarbij huren beter aansluiten bij de kwaliteit van woningen te gaan. In H1 worden huren daarbij geheel marktconform, in H2 en H3 gaan huren niet noodzakelijkerwijs naar een marktconform niveau, maar volgens ze wel (meer) de ontwikkelingenverhoudingen van markthuren. Randvoorwaarden rond betaalbaarheid kunnen worden geborgd door meeropbrengsten bij (sociale) verhuurders af te romen en gericht in te zetten voor generieke of op speciale groepen gerichte vraagondersteuning. Op de langere termijn zou de ruimtelijke concentratie van inkomensgroepen kunnen toenemen, hoewel dit afhangt

9 Net als bij maatregel H2 is het kwantitatieve effect kleiner dan of maximaal gelijk aan de effecten van de volledig vrije huren van maatregel H1.

van de vormgeving van de vraagondersteuning. Voordelen zijn echter minder insider-outsider- en scheefwoonproblematiek en minder economische aanbodrestricties.

4.4 Inkomensafhankelijk huurprijsbeleid

Het beleidsmatige aangrijpingspunt van deze categorie maatregelen is de inkomensafhankelijkheid van de huurprijzen in de gereguleerde huursector. Huishoudens met lagere inkomens worden extra beschermd tegen betaalrisico's en het beslag op de huurtoeslag wordt verminderd. Huurders met hogere inkomens gaan meer marktconforme huurprijzen betalen. Op deze wijze wordt de prijsprikkel verminderd om in een impliciet gesubsidieerde sociale huurwoning te blijven en zullen huurders met hogere inkomens zich bij verhuisplannen meer door hun woonvoorkeuren laten leiden.

H4: Uitbreiding inkomensafhankelijke huurstijgingen

Binnen deze maatregel blijft de maximaal toegestane huurverhoging via de huursom-benadering uit het basispad gehandhaafd, maar wordt de inkomensafhankelijkheid van het huurbeleid verder vergroot. Naast de bestaande hogere maximale huurstijgingen voor scheefwoners komen er ook lagere maximale huurstijgingen voor huurtoeslag-gerechtigden en minima. Vanaf 2018 gelden de volgende regels voor de jaarlijkse maxi-male huurstijging:

- Hogere middeninkomens en daarboven (inkomens van meer dan 43.000 euro): 3% reëel
- Middeninkomens (van de toewijzingsgrens¹⁰ tot 43.000 euro) en lage inkomens zonder recht op huurtoeslag (tussen de inkomensgrens huurtoeslag en de toewij-zingsgrens): 1% reëel
- Alle huurtoeslaggerechtigden: inflatievolgende huren.

Indien deze maatregel voor onbepaalde tijd van kracht wordt, neemt de impliciete korting voor huurtoeslaggerechtigden over de tijd steeds verder toe zolang zij in dezelfde woning blijven wonen. Daardoor kan de mobiliteit van deze groep sterk afnemen. Deze maatregel zorgt ook voor een hogere marginale belastingdruk, wat de armoedeval versterkt en een negatief effect heeft op de structurele werkgelegenheid. Om dergelijke negatieve wel-vaartseffecten te beperken kan worden overwogen om deze maatregel slechts tijdelijk in te voeren, bijvoorbeeld tot en met 2021.

We gaan ervan uit dat corporaties de lagere gemiddelde huurstijging compenseren met wat hogere harmonisatie, zodat de huurontwikkeling net als in het basispad op reëel 1%

¹⁰ De toewijzingsgrens voor de sociale huursector bedroeg in 2015 34.911 euro. Corporaties zijn verplicht 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan deze groep toe te wijzen. 10% mogen ze tijdelijk toewijzen aan lage middeninkomens tot 38.950 euro. De laatste 10% van de vrijkomende sociale huurwoningen mogen ze vrij toewijzen.

blijft uitkomen. Op deze manier kunnen de investeringen van corporaties op peil blijven (t.o.v. het basispad). Het nadeel kan echter zijn dat startende huurders met wat hogere harmonisaties worden geconfronteerd en dat er dus extra herverdeling plaatsvindt tussen zittende huurders en woningzoekenden.

Vooralsnog is weinig bekend over de mate waarin inkomensafhankelijke huurstijgingen de verhuiscapaciteit van hogere inkomens stimuleren. Hier kan aanvullend onderzoek zinvol zijn.

Net als de gemiddelde huurontwikkeling zijn ook de macro-economische effecten (huren, woningprijzen, totale woonconsumptie) gelijk aan het basispad. De maatregel heeft wel effecten op de betaalrisico's, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Deze liggen in 2021 circa 0,5%-punt lager dan in het basispad. Vooral huishoudens met een (beneden)minimaal inkomen profiteren hiervan. Er worden geen effecten op de vermogensrisico's verwacht, omdat zowel de prijsontwikkeling als de volumetoename van de koopsector gelijk is aan het basispad.

H5: Verschil marktconforme huur en werkelijke huur belasten

Het idee achter deze maatregel is dat huishoudens met een hoog inkomen die een (impliciet) gesubsidieerde huurwoning bewonen, een bijtelling bij het belastbaar inkomen krijgen, analoog aan de belasting van het vruchtgebruik van bijvoorbeeld leaseauto's en andere vormen van betaling in natura.

Deze 'scheefwoonbijtelling' is als volgt vormgegeven. Voor hogere inkomens in de geregeleerde huursector wordt de impliciete subsidie die sociale verhuurders verstrekken, opgeteld bij het belastbaar inkomen. Deze impliciete subsidie is gelijk aan het verschil tussen de (conjunctuurneutrale) marktconforme huurprijs en de feitelijke bruto huurprijs die corporaties in rekening brengen. Doel van deze prikkel is om de voordelen van impliciete subsidiëring aan scheefwoners te verminderen. Voor een deel van de huishoudens zal dit aanleiding zijn om te verhuizen.¹¹

De grondslag voor deze bijtelling is, zoals gezegd, het verschil tussen de feitelijke huurprijs en de (objectief bepaalde) marktconforme huurprijs. Voor hogere inkomens (43.000 euro en meer) vindt volledige bijtelling plaats, voor middeninkomens (35.000¹² - 43.000 euro) loopt de scheefwoonbijtelling op van 0 euro tot het volledige verschil tussen markthuurstuur en feitelijke huur bij een inkomen van 43.000 euro. De maatregel gaat per 2018 in.

11 Net als bij H4 kunnen geen uitspraken worden gedaan over de gevolgen van deze maatregel voor de verhuismobiliteit, omdat hiervoor onvoldoende inzichten uit de literatuur voorhanden zijn.

12 Om precies te zijn: vanaf de toewijzingsgrens voor de sociale huursector: 34.911 euro in 2015 en 35.739 euro in 2016.

De doorrekeningen laten in 2021 een stijging van de netto woonlasten in het niet-commerciële huursegment als gevolg van de scheefwoonbijtelling zien, met gemiddeld 2,4% ten opzichte van het basispad, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Structureel is dit gelijk aan 2,0%. De maatregel heeft op de lange termijn een kleiner effect dan op de korte termijn, omdat de grondslag van de heffing in het basispad geleidelijk kleiner wordt over de tijd. Het verschil tussen de feitelijke huurprijs en de marktconforme huurprijs wordt in het basispad immers kleiner als gevolg van het ingezette beleid. In 2021 bedraagt de verwachte opbrengst van de scheefwoonbijtelling circa 0,4 miljard euro. De structurele opbrengst van de scheefwoonbijtelling is minder dan 0,1% bbp.

De maatregel leidt niet tot een toename van de betaalrisico's. Het zijn immers de hogere en middeninkomens die scheefwoonbijtelling gaan betalen. Bij hen is het inkomen ruimschoots toereikend om de woonlasten en de minimaal noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud te kunnen betalen, ook na verrekening van de scheefwoonbijtelling. Er is ook geen effect op de huurtoeslag, omdat de doelgroepen van huurtoeslag en scheefwoonbijtelling elkaar niet overlappen.

Een grote complicatie in de uitvoering is dat de belastingdienst niet over de benodigde informatie over markt- en feitelijke huurprijzen beschikt. Feitelijke huren zullen door de belastingplichtige of verhuurder jaarlijks en bij iedere verhuizing moeten worden doorgegeven. Dat leidt tot vele grotere informatiestromen die voor een grotere groep belastingplichtigen moeten worden verwerkt en mogelijk tot veel discussie over het feitelijke verschil tussen beide huurprijzen. We verwijzen ook naar de recente jurisprudentie over het inkomensafhankelijke huurbeleid. De maatregel is evenals de andere maatregelen verondersteld in te gaan per 2018, maar dat is praktisch gezien op die datum waarschijnlijk niet uitvoerbaar.

De invloed van de scheefwoonbijtelling op het verhuisgedrag van middeninkomens en scheefwoners in de sociale huursector kunnen wij niet kwantificeren.

H6: Huurtoeslag vervangen door inkomensafhankelijke huren in corporatiesector

De huurtoeslag in de gereguleerde huursector wordt vanaf 2018 vervangen door een stelsel van inkomensafhankelijke huurprijzen. Deze maatregel geldt alleen voor corporaties, die zowel nieuwe als bestaande huurders een wettelijk vastgestelde korting op de kale huurprijs moeten verlenen. Deze korting wordt zodanig vastgesteld, dat huishoudens er ten opzichte van de huurtoeslag niet op voor- of achteruit gaan. De parameters van de huurtoeslag worden dus identiek gehanteerd bij het vaststellen van de wettelijke korting. Huurtoeslaggerechtigden ruilen hun huurtoeslag dus in voor huurverlaging. Na inwerkingtreding van de maatregel blijft de huursombenadering van kracht voor de jaarlijkse huurverhogingen. Huurders van private huurwoningen blijven in deze beleidsvariant huurtoeslag ontvangen via de belastingdienst.

Deze maatregel komt feitelijk neer op een afruil tussen huurprijzen en huurtoeslag. Er is dus op de korte termijn geen effect op de betaalrisico's van huishoudens. De besparing op

de huurtoeslag voor de Rijksbegroting is gelijk aan de daling van de huurinkomsten bij de woningcorporaties.

In de doorgerekende variant krijgen corporaties geen compensatie in de vorm van een lagere verhuurdersheffing of extra mogelijkheden om de gemiddelde huren te verhogen. De brutohuren dalen in dit deel van de markt structureel met ongeveer 15%, de netto huren blijven *by design* gelijk, zie de uitkomsten in tabel 4.2 tot en met 4.4. De maatregel gaat dan ook ten koste van het verdienvermogen van corporaties en daarmee van de investeringen in nieuwbouw door deze sector. Op de lange termijn verschuift daardoor ruim 5% van de totale woningmarkt van de niet-commerciële huursector naar het commerciële huursegment. Daardoor levert de maatregel een kleine doelmatigheidswinst op, ter grootte van 0,1% bbp. De maatregel levert een besparing voor de overheidsbegroting op gelijk aan de omvang van de huurtoeslag voor zover die betrekking heeft op woningen in handen van corporaties (in onze modellen geraamd op 3,9 miljard in 2021). De structurele besparing is relatief kleiner (0,2% bbp structureel), omdat het aantal huurders (met recht op huurtoeslag) in het commerciële segment en het aantal eigenaar-bewoners (met recht op subsidies in verband met de eigen woning) op lange termijn toeneemt.

88

Het is mogelijk om de maatregel uit te breiden door corporaties toe te staan de huren extra te verhogen. Met de extra huurinkomsten zouden dan de opgelegde kortingen en/of nieuwe investeringen gefinancierd kunnen worden. Een andere mogelijkheid is om deze maatregel te combineren met een (evenredige) verlaging van de verhuurdersheffing.

Dat levert naar verwachting geen economische effecten op de woningmarkt op, omdat dan eigenlijk alleen de uitvoering van de voormalige huurtoeslag wordt verlegd naar de corporaties. Voor het Rijk zullen de uitvoeringskosten lager worden; tot welke administratieve lastenverzwaringen dit bij corporaties leidt (en/of schaalnadelen in de uitvoering) hebben wij niet onderzocht.

We concluderen dat deze paragraaf een palet aan uiteenlopende maatregelen schetst. De scheefwoningbijtelling en inkomensafhankelijke huurstijgingen verminderen de scheefwoningproblematiek. Inkomensafhankelijke huurstijgingen leiden op korte termijn tot minder betaalrisico's en lagere uitgaven aan huurtoeslag, maar op langere termijn mogelijk tot minder aanbod en hogere marginale druk. Uitrust van huurtoeslag met de corporatiehuren is een grote operatie, waarvan de economische effecten op huren en betaalrisico's afhankelijk zijn van het flankerend beleid (huurverhogingen, verhuurdersheffing). De per saldo toenemende administratieve lasten zijn eveneens het vermelden waard.

4.5 Domein gereguleerde sociale huursector

Deze categorie maatregelen behelst een herpositionering van de gereguleerde en niet-gereguleerde huursector. Het gaat dan bijvoorbeeld om een sterkere focus van de corporatiesector op de primaire doelgroep, op de totstandkoming van een vrij middensegment

op de huurmarkt en verandering van de liberalisatiegrens en de inkomensgrens voor toewijzing. Ook zijn de effecten van een hogere verhuurdersheffing op huurprijzen, omvang van de gereguleerde woningvoorraad en de betaalbaarheid doorgerekend.

H7: Afsplitsing en marktconforme verhuur liberaliseerbare corporatiewoningen

Onder deze maatregel worden corporaties verplicht hun liberaliseerbare woningen (meer dan 145 punten) af te splitsen van de diensten van algemeen economisch belang.¹³ Het doel hiervan is dat deze woningen op de lange termijn marktconform geëxploiteerd zullen worden. De woningen worden juridisch afgesplitst en ondergebracht in woningvennootschappen. Corporaties trekken zich geleidelijk terug uit deze vennootschappen, zodat de marktconforme exploitatie ook daadwerkelijk van de grond komt. Er zijn meerdere invullingen denkbaar rond het vastgoedbeheer, financiële participatie van beleggers, pensioenfondsen en bewoners in deze vennootschappen. Dit hebben wij echter niet verder onderzocht.

Marktconforme exploitatie wordt bereikt door voor afgesplitste woningen jaarlijks maximaal 3% reële huurverhoging toe te staan. We nemen daarbij aan dat het vijftien jaar zal duren voordat huren volledig marktconform zijn. Dat is beduidend sneller dan bij maatregel H1, waarvoor we een termijn van dertig jaar hanteerden. We veronderstellen dus in feite dat de verplichte afsplitsing van een deel van de huurwoningen sneller effect sorteert dan de geleidelijke verhoging van de verhuurdersheffing in maatregel H1 die alle huurwoningen betreft. Of de huurprijzen ook daadwerkelijk de huidige liberalisatiegrens zullen overschrijden, hangt sterk af van regionale vraag- en aanbodverhoudingen.

De opbrengsten van de verkoop van het belang van de toegelaten instellingen in de woningvennootschappen zijn niet meegenomen in onze doorrekening van de economische effecten. Het is echter wel een belangrijk maatschappelijk vraagstuk hoe deze opbrengsten zouden moeten worden aangewend.

Als gevolg van deze maatregel verschuift ruim 11% van de totale woningmarkt van de niet-commerciële naar de commerciële huursector; zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Omdat de impliciete subsidies op wonen afnemen, dalen de huizenprijzen structureel met ruim 2% en ontstaat een doelmatigheidswinst van ongeveer 0,2% bbp. Het aandeel huurders met betaalarisico ligt in 2021 ongeveer 0,5% hoger dan in het basispad. De toename van betaalarisico's is het sterkst in de Randstad, ten gevolge van de compositie van huishoudens. De structurele effecten van deze maatregel voor de Rijksfinanciën zijn afgerond 0,1% bbp positief.

13 De huidige woningwet bepaalt dat zij reeds geliberaliseerde woningen verplicht administratief moeten scheiden dan wel juridisch moeten afsplitsen. Bij deze maatregel gaat het om de woningen, die op grond van het aantal WWS-punten weliswaar een maximaal toegestane huur van boven de liberalisatiegrens hebben, maar voor een feitelijke huurprijs onder die grens worden verhuurd. Vanaf 1 juli 2016 ligt de grens op 144 WWS-punten, in het verleden is het ook 142 en 140 punten geweest. De verschuivingen zijn ontstaan door aanpassingen aan het WWS.

H8: Inkomensgrens verlagen

De inkomensgrens voor de gereguleerde huursector wordt na afloop van de tijdelijke vijfjarige verhoging weer teruggebracht naar 35.000 euro (prijspeil 2016). Het is te overwegen dat voor gezinnen met kinderen, die op grond van hun financiële draagkracht geen geliberaliseerde huurwoning kunnen betalen, de inkomensgrens op 38.000 euro (prijspeil 2016) wordt gehandhaafd. Deze maatregel zal alleen kwalitatief worden geanalyseerd.

Door deze maatregel zal het voor huishoudens met lage inkomens gemakkelijker worden om in het niet-commerciële huursegment een woning te vinden, terwijl de toegang van andere inkomensgroepen juist wordt verslechterd. Daardoor verandert de compositie van de bewoners van sociale huurwoningen meer in de richting van de doelgroep. Dit zal ook gepaard gaan met een lager budgettair beslag van de huurtoeslag, doordat lage inkomensgroepen met recht op huurtoeslag gemiddeld in goedkopere woningen zullen wonen. Als de gereguleerde huurwoningen ruimtelijk geconcentreerd zijn, zullen op termijn ook de ruimtelijke concentraties van lagere inkomensgroepen sterker worden. Dat zou op wijkniveau tot negatieve externe effecten op armoede en leefbaarheid kunnen leiden.

Uit eerder PBL-onderzoek (Eskinasi et al., 2012) blijkt dat verandering van de inkomensgrenzen leidt tot kortere zoektijden voor groepen die binnen de grenzen vallen en tot langere zoektijden voor wie er buiten valt. De effecten van deze maatregel hangen sterk samen met regionale vraag-aanbodverhoudingen.

H9: Liberalisatiegrens tien jaar bevroren

De liberalisatiegrens¹⁴ wordt in deze maatregel gedurende tien jaar bevroren. De liberalisatiegrens komt daardoor reëel 25% lager te liggen dan in het basispad.

In de doorrekening van de effecten zijn we ervan uitgegaan dat woningen die door de verlaging van de liberalisatiegrens in het niet-DAEB-domein terechtkomen, ook daadwerkelijk marktconform geëxploiteerd zullen gaan worden. We volgen daarin de denklinij uit H7, waarin deze woningen juridisch afgesplitst worden in woningvennootschappen waaruit de corporaties zich geleidelijk terugtrekken, zodat het aantal niet-commerciële huurwoningen permanent daalt¹⁵. We gaan er daarbij, net als bij maatregel H7, van uit dat voor de woningen die jaarlijks overgaan, de exploitatie geleidelijk in vijftien jaar marktconform wordt.

Het aandeel van het commerciële huursegment neemt structureel met 6,5%-punt toe ten koste van het niet-commerciële huursegment, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Doordat impliciete subsidies dalen ten gevolge van een kleiner aandeel van de niet-commerciële

14 Dit betreft de grens tussen DAEB en niet-DAEB en de bovengrens van de huurtoeslag.

15 Net als bij H7 zijn er varianten denkbaar waarbij een deel van de opbrengst opnieuw wordt geïnvesteerd in het kader van het regionale woonbeleid.

huursector, ontstaat een doelmatigheidswinst ter grootte van 0,1% bbp. De maatregel heeft geen noemenswaardige effecten op de betaalrisico's in 2021.

H10: Hogere verhuurdersheffing

Er zijn twee varianten van deze maatregel doorgerekend. De verhuurdersheffing wordt in beide varianten vanaf 2018 in vijf jaar geleidelijk verhoogd met een bedrag van 1 miljard euro tot 2,7 miljard euro per jaar in 2022. Het budgettaire voordeel (ex-ante) in 2021 is 0,8 miljard euro.

H10a: Hogere verhuurdersheffing zonder extra huurstijgingen

Corporaties blijven gebonden aan de huursombenadering, en krijgen dus niet de mogelijkheid om huren verder te verhogen. Omdat dit het verdienvermogen van corporaties vermindert, zullen ze minder kunnen investeren in nieuwbouw of verbetering van de bestaande woningvoorraad. Mogelijk zullen ze ook woningen moeten verkopen.

Als gevolg van de maatregel verschuift circa 2% van de totale woningmarkt van het niet-commerciële huursegment naar het commerciële segment, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Daardoor nemen de impliciete subsidies en de daarmee gepaard gaande verstoringen iets af. Omdat extra huurverhogingen niet mogelijk zijn, nemen de betaalrisico's niet toe ten opzichte van het basispad.

H10b: Hogere verhuurdersheffing met extra huurstijgingen

Ook in deze variant wordt de verhuurdersheffing verhoogd, maar in tegenstelling tot H10a zullen de kosten hiervan echter niet door verhuurders worden gedragen, maar door huurders. Verhuurders krijgen namelijk de mogelijkheid om huren extra te verhogen om hun inkomsten op peil te houden.

Netto huren in het niet-commerciële segment zullen in deze variant in 2021 bijna 3% hoger liggen dan in het basispad, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Dit gaat gepaard met een toename van de betaalrisico's met 0,5%. Deze toename is het sterkst bij de laagste inkomens.

4.6 Ondersteuning commerciële verhuurders

Het commerciële huursegment wordt als enig onderdeel van de Nederlandse woningmarkt niet gesubsidieerd en heeft daardoor een kleine omvang. Het doel van de maatregel in deze paragraaf is om de commerciële huursector meer tot ontwikkeling te laten komen door dit segment ook te subsidiëren. Dit is dus een andere route naar een groter middensegment dan de maatregelen H7 en H9 in de vorige paragraaf, waarin een deel van de bestaande gereguleerde huurvoorraad wordt overgebracht naar het commerciële huursegment.

H11: Fiscaal subsidiëren private verhuurders

Zowel verhuurbedrijven als private verhuurders (personen) ontvangen een subsidie ter waarde van 10% van de bruto huuropbrengsten van woningen. Voor corporaties verandert er niets. Huurders van corporatiewoningen ontvangen namelijk al impliciete subsidies doordat corporaties – gesteund door goedkope leningen dankzij overheidsgaranties en gedwongen door de huurregulering – woningen op grond van hun ideële doelstellingen beneden de markthuur aanbieden.

De maatregel leidt tot een forse daling van de netto markthuren: in 2021 bijna 11% lager dan in het basispad, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Dit leidt op termijn ook tot een toename van de commerciële huursector ten koste van de koopsector van ongeveer 5%-punt van de totale woningvoorraad. Ook gaat deze maatregel ten koste van de Rijksbegroting. In 2021 verslechtert de begroting ex ante door invoering van deze subsidie met 0,7 miljard euro en structureel met 0,1% bbp. De kosten die de subsidie met zich meebrengt, worden grotendeels geneutraliseerd doordat de subsidie in de commerciële huursector in H11 structureel nog steeds lager is dan in de koopsector. De instroom van nieuwe huurders vanuit de (sterker gesubsidieerde) koopsector levert dus een besparing op. Doordat de totale subsidievoet op wonen toch toeneemt, stijgen de huizenprijzen structureel met 0,4%. Meer subsidies leiden tot extra verstoringen, maar door de beperkte reikwijdte van deze maatregel en doordat de subsidies tussen de koopsector en de huursector minder ongelijk worden, zijn de doelmatigheidseffecten nihil. De maatregel leidt per saldo niet tot noemenswaardige effecten op de betaalrisico's, huursom of de huurtoeslag.

4.7 Aanpassingen huurtoeslag

Het beleidsmatige aangrijpingspunt van deze categorie maatregelen is de huurtoeslag, een instrument om de betaalbaarheid van huurwoningen voor huishoudens met een laag inkomen te verbeteren. De huurtoeslag is gericht en daarom relatief effectief in vergelijking met generiek huurbeleid. Desondanks zijn er verbeteringen mogelijk in de vormgeving van de huurtoeslag. Denk aan het verminderen van de stimulans op overconsumptie van wonen, het beperken van de mogelijkheid tot afwenteling van huurstijgingen, het verlagen van de marginale druk en het verminderen van betaalrisico's. Voor de beleidspakketten in hoofdstuk 5 rekenen we hier ook de effecten door van het vervangen van de huidige regeling door een eigendomsneutrale woonsubsidie (pakket A) of een grootschalige terugsluis (pakket B).

H12: Huurtoeslag op basis van passende normhuur

De huidige huurtoeslagssystematiek wordt in 2018 zodanig hervormd dat prikkels die tot overconsumptie van woonruimte leiden, worden verminderd. Tegelijkertijd houdt een meer geleidelijke afbouw van het toeslagbedrag bij een hoger inkomen de marginale druk van de regeling beperkt. De regeling wordt meer toegespitst op huishoudens met lage inkomens. Gegeven het aantal gezinsleden en hun inkomenssituatie kunnen huishoudens op het sociaal minimum nog steeds een passende woning huren. De huurtoeslag wordt

Technische inrichting alternatieve huurtoeslag (in 2021)

Standaardhuur (betreft kale huur excl. huurtoeslag)

Eenpersoonshuishoudens:	5600 euro p.j.
Eenoudergezinnen:	7000 euro p.j.
Overige meerpersoonshuishoudens:	7000 euro p.j.

Drempelinkomen

Eenpersoonshuishoudens:	13.000 euro p.j.
Eenoudergezinnen:	13.000 euro p.j.
Overige meerpersoonshuishoudens:	18.200 euro p.j.

Normhuur

Eenpersoonshuishoudens:	$2200 + 0,375 * (\text{toetsingsinkomen} - \text{drempelinkomen})$
Eenoudergezinnen:	$2200 + 0,375 * (\text{toetsingsinkomen} - \text{drempelinkomen})$
Overige meerpersoonshuishoudens:	$3300 + 0,375 * (\text{toetsingsinkomen} - \text{drempelinkomen})$

N.B.: het toetsingsinkomen is minimaal gelijk aan het drempelinkomen

Huurtoeslag = standaardhuur – normhuur

echter ontkoppeld van de feitelijke huurprijs om prikkels tot overconsumptie bij huurders en afwenteling van huurverhoging op de huurtoeslag door verhuurders weg te nemen. Ook huurders van woningen met een huur boven de liberalisatiegrens komen in aanmerking. De vormgeving van de huurtoeslag in deze maatregel is vergelijkbaar met de opzet van de zorgtoeslag.

De huurtoeslag is gelijk aan het verschil tussen de voor dat huishouden vastgestelde standaardhuur en de normhuur (zie kader). De standaardhuur vertegenwoordigt de huur van de woning die een huishouden, ongeacht het inkomen, zou moeten kunnen betalen om een passende woning te kunnen huren. De normhuur vertegenwoordigt de inkomensafhankelijke eigen bijdrage die van een huishouden mag worden verwacht. Het drempelinkomen waarbij de regeling begint af te bouwen, is afhankelijk van de huishoudenssamenstelling. Bij de bepaling van zowel de standaardhuurprijs als de eigen bijdrage is rekening gehouden met het NIBUD-budget voor levensonderhoud en sociale participatie.

De regel is zodanig opgezet dat hij budgetneutraal is. De alternatieve vormgeving leidt, ondanks een stijging van de netto huren in het niet-commerciële segment met 19%, tot 1 %-punt lagere betaalrisico's dan in het basispad, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. De grote

stijging van de netto huren komt doordat de huurtoeslag bij deze maatregel niet meer wordt gezien als korting op de bruto huur maar als inkomensondersteuning. Bij huishoudens met een (beneden-)minimaal inkomen dalen de betaalrisico's, vooral bij jongeren, gezinnen en senioren (55 jaar en ouder). Omdat de regeling budgetneutraal is, zijn er uiteraard ook groepen die minder huurtoeslag krijgen, zoals meerpersoonshuishoudens (van 35 tot 74 jaar) zonder kinderen.

Ook kunnen huishoudens die ten opzichte van de voor hen geldende standaardhuur nu een dure woning bewonen, erop achteruitgaan. Op termijn zijn hier waarschijnlijk gedragseffecten te verwachten, doordat prikkels voor overconsumptie worden vermindert. Dat neemt echter niet weg dat de betaalrisico's over de gehele linie wat lager liggen dan in het basispad. Het loskoppelen van de huurtoeslag van daadwerkelijk betaalde huren gaat gepaard met een structurele doelmatigheidswinst van 0,2% van het bbp. Netto huren in het niet-commerciële segment stijgen zoals gezegd met 19%, doordat deze niet langer worden gedrukt door de huurtoeslag. Omdat de gebonden subsidies op wonen afnemen en worden omgezet in een ongebonden toeslag, dalen de huizenprijzen structureel met 1,8%.

H13: Huurtoeslag toestaan boven de liberalisatiegrens

Doordat het aanbod van huurwoningen in het niet-commerciële segment niet groot genoeg is om aan de vraag te voldoen, ontstaan wachtlijsten en moeten sommige huishoudens alternatieve woonruimte zoeken op de vrije markt. Deze huishoudens worden niet alleen benadeeld door een hogere huur doordat ze niet kunnen profiteren van de impliciete subsidies in het niet-commerciële segment, maar ze verliezen mogelijk ook hun recht op huurtoeslag.

Onder deze maatregel wordt per 2018 de bepaling afgeschaft dat huishoudens het recht op huurtoeslag verliezen als zij een woning boven de liberalisatiegrens gaan huren. Er is, net als in de huidige regeling, alleen sprake van feitelijke subsidie tot de liberalisatiegrens. Huishoudens met huren boven de liberalisatiegrens krijgen dus huurtoeslag alsof ze een woning op de liberalisatiegrens huren.

Door de beperkte reikwijdte van deze maatregel in termen van aantallen huishoudens zijn de gevolgen voor de woningmarkt beperkt. Zie tabel 4.2 tot en met 4.4. De netto huren in de commerciële sector dalen met 3% en het aandeel van de commerciële huursector neemt met 1,3%-punt van de totale woningvoorraad toe ten koste van de koopsector. De betaalrisico's liggen bij deze maatregel 0,5%-punt lager dan in het basispad. Betaalrisico's nemen vooral af bij duur scheefwonende huurtoeslaggerechtigden met een inkomen boven het sociaal minimum, terwijl er geen effect is voor de minima. Met de uitbreiding van de huurtoeslag is ex ante naar schatting circa 0,6 mld euro gemoeid (in 2021).

H14: Huurtoeslag afbouwen

Vanaf 2018 wordt de huurtoeslag in dertig jaar geleidelijk afgebouwd. Deze maatregel is bedoeld als onderdeel van pakket B, waarin het afschaffen van de huurtoeslag wordt

gecombineerd met een generieke verlaging van de inkomstenbelasting. De effecten van deze maatregel worden in de samenhang van pakket B in beeld gebracht in hoofdstuk 5.

Als de huurtoeslag zonder flankerend beleid geleidelijk wordt afgeschaft, zou dit in 2021 leiden tot een toename van de betaalrisico's met 1 %punt. Zie tabel 4.2 tot en met 4.4. De toename van betaalrisico's is in 2021 zichtbaar bij alle huurtoeslagontvangers en in het bijzonder bij de minima. Op lange termijn kunnen betaalrisico's verder toenemen. Gevolgen voor betaalrisico's zijn relatief groot in de Randstad ten gevolge van de regionale samenstelling van huishoudens. De netto huren in het niet-commerciële segment stijgen structureel met ruim 19% en de relatieve aantrekkelijkheid van de koopsector neemt toe. Desondanks liggen de huizenprijzen in 2021 3,3% lager dan in het basispad, omdat een aanzienlijk deel van de gebonden woonsubsidies structureel wordt afgeschaft. Door de lagere huizenprijzen liggen de vermogensrisico's 2,2%-punt hoger dan in het basispad.

Het geleidelijk afschaffen van de huurtoeslag levert in 2021 ex ante 0,6 mld euro op en structureel is de besparing ongeveer 0,3% bbp. Het verlagen van subsidies op woonconsumptie gaat gepaard met een structurele doelmatigheidswinst van 0,2% van het bbp.

H15: Huurtoeslag vervangen door woontoeslag over de WOZ-waarde

De huidige huurtoeslagregeling wordt in zijn geheel geleidelijk vervangen door een vaste eigendomsneutrale woontoeslag van 0,9% van de WOZ-waarde. Eigenaar-bewoners ontvangen een identieke eigendomsneutrale woontoeslag van 0,9% van de WOZ-waarde. Het percentage is afgestemd op de tarieven van de vermogensrendementsheffing in box 3. Deze maatregel wordt stapsgewijs gedurende dertig jaar ingevoerd, waarbij de huurtoeslag lineair wordt afgebouwd en de nieuwe regeling wordt opgebouwd. Deze maatregel is ook onderdeel van pakket A.

De effecten van deze maatregel worden in de samenhang van pakket A in beeld gebracht in hoofdstuk 5. Doordat de hoogte van de eigendomsneutrale woontoeslag is afgestemd op het subsidieniveau van de koopsector, leidt deze maatregel tot een stijging van subsidies op huurconsumptie en gaat de maatregel gepaard met een grote vraagverschuiving van de koop- naar de huursector. Dit wordt versterkt doordat impliciete subsidies – in tegenstelling tot in pakket A, waar huren marktconform worden – binnen maatregel H15 in stand blijven. Als deze maatregel geïsoleerd wordt ingevoerd, leidt de toename van subsidies op huren tot een verslechtering van het budget van de Rijksoverheid; ex-ante in 2021 met 0,1 miljard euro en structureel met 0,5% bbp, zie tabel 4.2 tot en met 4.4. Deze toename komt doordat de maatregel geleidelijk in dertig jaar wordt ingevoerd. Daarnaast stijgt de conjuncturele volatiliteit van de overheidsuitgaven als gevolg van veranderingen van de WOZ-waarde. Het structurele doelmatigheidsverlies is dan 0,2% van het bbp en de betaalrisico's nemen in 2021 toe met 0,2%-punt. Het saldo van de afbouw van de huurtoeslag en de opbouw van de woontoeslag pakt relatief ongunstig uit voor betaalrisico's van de minima. Omdat de woonsubsidies per saldo stijgen, liggen ook de huizenprijzen in 2021 3,6% hoger dan in het basispad. Daardoor komen de vermogensrisico's 2,5%-punt lager te liggen in vergelijking met het basispad.

Tabel 4.2

Algemene economische effecten

Criterium / Effect	2021		
	Budgettaire effecten	Betaalrisico's	Vermogensrisico's
Maatregelen in de huursector	%bbp (mld euro)	%-punt	%-punt
1. Naar volledig marktconforme huren	0,1 (0,8 mld)	1,5	2,7
2. Maximale huur als percentage WOZ-waarde			
3. Hoger aandeel WOZ-waarde in WWS			
4. Uitbreiding inkomensafhankelijke huurstijgingen	0,0 (0,0 mld)	-0,5	0,0
5. Verschil marktconforme huur en werkelijke huur belasten	0,1 (0,4 mld)	0,0	0,4
6. Huurtoeslag vervangen door inkomensafhankelijke huren	0,6 (3,9 mld)	0,0	0,4
7. Afsplitsing liberaliseerbare corporatiewoningen	0,0 (0,0 mld)	0,5	2,3
8. Inkomensgrens verlagen			
9. Liberalisatiegrens tien jaar bevroren	0,0 (0,0 mld)	0,0	1,2
10a. Hogere verhuurdersheffing zonder extra huurstijgingen	0,1 (0,8 mld)	0,0	0,2
10b. Hogere verhuurdersheffing met extra huurstijgingen	0,1 (0,8 mld)	0,5	1,0
11. Fiscaal subsidiëren private verhuurders	-0,1 (-0,7 mld)	0,0	-0,2
12. Huurtoeslag op basis van passende normhuur	0,0 (0,0 mld)	-1,0	2,6
13. Huurtoeslag toestaan boven de liberalisatiegrens	-0,1 (-0,6 mld)	-0,5	0,0
14. Huurtoeslag afbouwen	0,1 (0,6 mld)	1,0	2,2
15. Huurtoeslag vervangen door woontoeslag over WOZ-waarde	0,0 (-0,1 mld)	0,2	-2,5

Budgettaire effecten	Structureel		Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
	Doelmatigheids-winst	Volume woon-consumptie	
	% bbp	%	
0,3	0,2	-1,6	Toename betaalrisico's voor lage inkomens op of onder sociaal minimum; sterkere toename betaalrisico's in provincies OV, GL en NB; betere aansluiting bij kwaliteit woningen
			Betere aansluiting bij kwaliteit woningen
			Betere aansluiting bij kwaliteit woningen
0,0	0,0	0,0	Minder betaalrisico bij doelgroep huurtoeslagontvangers; mogelijk effect op doorstroming
0,0	0,0	-0,2	Wel enig effect op betaalbaarheid middeninkomens; belastingdienst beschikt niet over benodigde gegevens; invoering op korte termijn niet haalbaar
0,2	0,1	-0,7	Verlegging administratieve lasten van Rijk naar corporaties
0,1	0,2	-1,4	Soortgelijk effect als H1 (marktconforme huurprijzen) maar kleiner; toename betaalrisico's buiten de Randstad
			Gunstig effect op toegankelijkheid voor groepen die binnen de grenzen gaan vallen
0,0	0,1	-0,8	
0,1	0,0	-0,2	
0,1	0,0	-0,4	Toename betaalrisico's lagere inkomens
-0,1	0,0	0,2	
0,0	0,2	-1,2	Minder betaalrisico's bij minima; meer bij bovenminimale ht-ontvangers; in de Randstad minder afname betaalrisico's
0,0	0,0	0,1	Vooraf minder betaalrisico's bij duur scheefwonende huurtoeslaggerechtigden boven het sociaal minimum; geen effect voor minima
0,3	0,2	-1,5	In 2021 toename betaalrisico's bij alle huurtoeslagontvangers; nog meer bij minima; kan op langere termijn nog verergeren; effect groter in de Randstad
-0,5	-0,2	2,1	Saldo afbouw huurtoeslag en opbouw woontoeslag ongunstig voor minima; meer conjuncturele volatiliteit van overheidsuitgaven

Tabel 4.3
Effecten woningmarkt

Criterium / Effect	Koopsegment		
	Prijs koop- woningen 2021	Prijs koop- woningen structureel	Subsidie- percentage structureel
Maatregelen in de huursector	%	%	%-punt
1. Naar volledig marktconforme huren	-4,1	-2,4	0,0
2. Maximale huur als percentage WOZ-waarde			
3. Hoger aandeel WOZ-waarde in WWS			
4. Uitbreiding inkomensafhankelijke huurstijgingen	0,0	0,0	0,0
5. Verschil marktconforme huur en werkelijke huur belasten	-0,6	-0,2	0,0
6. Huurtoeslag vervangen door inkomensafhankelijke huren	-0,6	-1,1	0,0
7. Afsplitsing liberaliseerbare corporatiewoningen	-3,4	-2,2	0,0
8. Inkomensgrens verlagen			
9. Liberalisatiegrens tien jaar bevroren	-1,8	-1,3	0,0
10a. Hogere verhuurdersheffing zonder extra huurstijgingen	-0,2	-0,4	0,0
10b. Hogere verhuurdersheffing met extra huurstijgingen	-1,4	-0,7	0,0
11. Fiscaal subsidiëren private verhuurders	0,3	0,4	0,0
12. Huurtoeslag op basis van passende normhuur	-3,8	-1,8	0,0
13. Huurtoeslag toestaan boven de liberalisatiegrens	0,0	0,1	0,0
14. Huurtoeslag afbouwen	-3,3	-2,3	0,0
15. Huurtoeslag vervangen door woontoeslag over WOZ-waarde	3,6	3,3	0,0

* Inclusief impliciete subsidies ten gevolge van niet-marktconforme huren

	Niet-commerciële huursegment			Commerciële huursegment		
	Netto huren 2021	Netto huren structureel	Subsidie- percentage structureel*	Netto huren 2021	Netto huren structureel	Subsidie- percentage structureel
	%	%	%-punt	%	%	%-punt
	2,8	18,1	-13,9	-1,3	-1,5	0,0
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2,4	2,0	-1,5	-0,7	-0,2	0,0
	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	-0,7	0,0
	0,0	0,0	-1,0	-0,9	-1,3	0,0
	0,0	0,0	-0,6	0,0	-0,8	0,0
	0,0	0,0	-0,2	0,0	-0,2	0,0
	2,8	5,4	-4,1	-0,8	-0,4	0,0
	0,0	0,0	0,2	-10,8	-10,2	10,0
	19,2	19,2	-14,3	0,2	3,1	-4,0
	-0,4	-0,4	0,3	-3,0	-2,8	2,7
	2,6	19,2	-14,6	0,1	2,7	-4,0
	-1,8	-14,3	11,2	-2,6	-18,2	19,0

Tabel 4.4

Structurele mutaties aandelen in totale woonconsumptie

Criterium / Effect	Koopsegment	Niet-commerciële huursegment	Commerciële huursegment
	%-punt	%-punt	%-punt
Maatregelen in de huursector	65,8*	22,8*	11,4*
1. Naar volledig marktconforme huren	0,0	-1,5	1,5
2. Maximale huur als percentage WOZ-waarde			
3. Hoger aandeel WOZ-waarde in WWS			
4. Uitbreiding inkomensafhankelijke huurstijgingen	0,0	0,0	0,0
5. Verschil marktconforme huur en werkelijke huur belasten	0,0	0,0	0,0
6. Huurtoeslag vervangen door inkomensafhankelijke huren	0,0	-5,4	5,4
7. Afsplitsing liberaliseerbare corporatiewoningen	0,0	-11,3	11,3
8. Inkomensgrens verlagen			
9. Liberalisatiegrens tien jaar bevroren	0,0	-6,5	6,5
10a. Hogere verhuurdersheffing zonder extra huurstijgingen	0,0	-1,8	1,8
10b. Hogere verhuurdersheffing met extra huurstijgingen	0,0	0,1	-0,1
11. Fiscaal subsidiëren private verhuurders	-5,0	-0,1	5,0
12. Huurtoeslag op basis van passende normhuur	-1,1	0,3	0,8
13. Huurtoeslag toestaan boven de liberalisatiegrens	-1,3	0,0	1,3
14. Huurtoeslag afbouwen	1,8	0,4	-2,1
15. Huurtoeslag vervangen door woontoeslag over WOZ-waarde	-10,2	-0,5	10,7

* Aandelen in het basispad

VUE

Beleidspakketten

5.1 Inleiding

De individuele maatregelen uit hoofdstukken 3 en 4 kunnen in allerlei combinaties worden samengevoegd tot beleidspakketten. In dit hoofdstuk presenteren we drie dergelijke pakketten. Het doel daarbij is om, gegeven een bepaalde beleidsdoelstelling, enkele min of meer logische combinaties van maatregelen te laten zien en zichtbaar te maken welke effecten zij gecombineerd hebben. Dat laatste is van belang, omdat verschillende maatregelen elkaar kunnen beïnvloeden, zodat het totale effect substantieel kan afwijken van het simpel optellen van de losse maatregelen. Daarnaast nemen we, indien van toepassing, bij de pakketten ook een budgettaire terugsluis mee.

De keuzes van de combinaties van maatregelen in dit hoofdstuk zijn niet de enige mogelijkheden, zelfs niet bij gegeven doelstellingen. Er zijn vele andere beleidsdoelen en bijbehorende logische combinaties denkbaar. In paragraaf 2 motiveren we daarom eerst de gekozen beleidspakketten. Vervolgens presenteren we in de daaropvolgende paragrafen de resultaten van de drie pakketten.

103

5.2 Motivatie beleidspakketten

Bij de samenstelling van de drie beleidspakketten in dit hoofdstuk hebben we geprobeerd zo veel mogelijk onderscheid in beleidsmatige doelstellingen van het woonbeleid aan te brengen. Daarnaast hebben we, gegeven de beleidsmatige doelstelling, binnen ieder pakket gezocht naar maatregelen die op een doelmatige wijze bijdragen aan het behalen van de doelstelling. Dit verklaart mede waarom sommige maatregelen in meerdere pakketten terugkomen, terwijl andere maatregelen ontbreken.

In pakket A ('Eigendomsneutraal') is het achterliggende idee dat wonen als onderdeel van de basisbehoeften gesubsidieerd dient te worden, maar dat deze subsidiëring eigendomsneutraal dient te worden vormgegeven.¹ We gaan er daarbij vanuit dat het huidige beleid daarvoor qua budgettaire omvang maatgevend is. Met andere woorden, de totale kosten van het woonbeleid in pakket Eigendomsneutraal liggen structureel gezien zo veel mogelijk in de buurt van het huidige woonbeleid, maar het belangrijkste verschil is dat het woonbeleid binnen dit pakket eigendomsneutraal is. De keuze tussen kopen en huren

1 Zie ook RLI (2015).

wordt niet meer verstoord door verschillen in subsidie- en fiscaal beleid op de koopwoning- en de huurwoningmarkt. Zoals we in paragraaf 5.3 zullen laten zien, stimuleert dit pakket vooral de ontwikkeling van het middensegment op de vrije huurmarkt.

Pakket B ('Maximale doelmatigheid') streeft, zoals de naam al doet vermoeden, maximale doelmatigheid op de woningmarkt na. Pakket B lijkt qua invulling van maatregelen op pakket A, maar het cruciale verschil is dat wonen in pakket B op de lange termijn niet gesubsidieerd wordt. In plaats daarvan bepalen huishoudens hun ideale combinatie van wonen en overige consumptie zonder verstorende subsidies. Gezien de grote gevolgen voor individuele huishoudens is een dergelijk pakket alleen voorstelbaar bij een geleidelijk en zorgvuldig vormgegeven transitiepad. Vanwege de grote doelmatigheidswinst die valt te behalen, kan het een aantrekkelijk eindbeeld zijn voor de lange termijn. Er kunnen wel grote herverdelingseffecten optreden, maar de vrijgekomen budgettaire ruimte biedt mogelijkheden voor reparatie van koopkracht waar dat politiek gewenst is.

Pakket C ('Beperking risico's'), ten slotte, heeft als beleidsmatig uitgangspunt dat betaal- en vermogensrisico's van huishoudens worden beperkt. Daarbij past wel de kanttekening dat niet is gekozen voor het simpelweg verhogen van subsidies op wonen om dit doel te realiseren. Hogere subsidies voor koopwoningen leiden tot huizenprijsstijgingen en dus ook tot snellere afname van de vermogensrisico's die sterk met de huizenprijsontwikkeling samenhangen. Hiermee zou recent beleid, dat verstoringen in de woningmarkt beoogt te verminderen, juist weer worden teruggedraaid. In pakket C is gekozen voor maatregelen die bijdragen aan de vermindering van de schuldopbouw bij huishoudens. In dit pakket is ook gekozen voor een doelmatiger vormgeving van de huurtoeslag om de betaalrisico's te verminderen. Doordat de huurtoeslag in het huidige stelsel afhankelijk is van de huur die huishoudens betalen, zet dit huishoudens aan tot meer woonconsumptie dan optimaal is. In dit pakket wordt de huurtoeslag gebaseerd op normhuurprijzen, gebaseerd op inkomen en huishoudenssamenstelling. De huurtoeslag is echter losgekoppeld van de feitelijke huurprijs. De gekozen invulling vermindert de betaalrisico's, gegeven het feit dat deze vooral met de inkomenspositie en samenstelling van huishoudens samenhangen. Dat sluit ook aan bij de bevindingen van eerder PBL-onderzoek (De Groot et al., 2016).

Interactie tussen markten en maatregelen

Hoewel in hoofdstukken 3 en 4 de maatregelen op de koopmarkt en op de huurmarkt apart zijn beschreven, is duidelijk dat de koop- en de huurmarkt elkaar beïnvloeden. Deze interactie is uitvoerig beschreven in CPB (2016). De interactie ontstaat omdat koop- en huurwoningen voor huishoudens deels substitueerbaar zijn. Beleid dat beïnvloeding van de vraag naar koopwoningen beoogt, zal daardoor ook effect hebben op de vraag naar huurwoningen. Ook aan de aanbodzijde is sprake van substitutie tussen koop en huur. Immers, een verhuurder die merkt dat zijn woning bij verkoop op de koopmarkt meer oplevert dan het aanhouden als huurwoning, kan besluiten zijn woning bij vertrek van de huurder te koop aan te bieden (en vice versa).

Binnen pakketten van maatregelen doet de interactie tussen losse maatregelen zich ook voor. Maatregelen kunnen daarbij tegen elkaar inwerken, maar ook elkaar versterken. Om deze reden zullen de effecten van pakketten vrijwel altijd afwijken van de som van de individuele maatregelen binnen deze pakketten.

Vormgeving terugsluis

De verschillende pakketten hebben verschillende gevolgen voor de Rijksbegroting. Indien geen rekening wordt gehouden met een terugsluis, heeft Pakket A in eerste instantie een negatief budgettaire effect doordat de overdrachtsbelasting in één keer wordt afgeschaft. Structureel is het budgettaire effect wel positief doordat de subsidievoet op koopwoningen sterker wordt afgebouwd dan in het basispad. In pakket B worden de subsidies op wonen volledig afgeschaft, wat leidt tot een sterk positief budgettaire effect. Pakket C heeft een negatief budgettaire effect voor de overheid.

Pakketten A en B zijn uiteindelijk budgetneutraal, dat wil zeggen dat we de positieve en negatieve budgettaire effecten voor de Rijksoverheid via lagere, respectievelijk hogere belastingen compenseren. Daarbij hebben we echter wel rekening gehouden met prijs- en volume-effecten op de woningmarkt. De macro-economische doorwerking van de pakketten is echter buiten beschouwing gelaten.

De terugsluis in pakketten A en B is zo veel mogelijk verdelingsneutraal vormgegeven tussen inkomensgroepen. Dat wil zeggen dat we de (eventueel tijdelijk negatieve) terugsluis zodanig over de huishoudens verdelen, dat de bestaande inkomensverdeling na terugsluis zo veel mogelijk ongewijzigd blijft. Dat wordt immers juist beoogd met een verdelingsneutrale terugsluis. De consequentie hiervan is dat verschillen in inkomenseffecten tussen inkomensgroepen vrijwel afwezig zijn. Om deze reden rapporteren we dan ook geen inkomenseffecten van de verschillende beleidspakketten in dit hoofdstuk. Op het niveau van individuele huishoudens kunnen echter wel grote verschillen in koopkrachteffecten optreden, doordat huishoudens in verschillende mate profiteren van subsidies op wonen.

Pakket C heeft, zoals gezegd, een negatief budgettaire effect. We hebben er echter voor gekozen om geen compenserende belastingverhoging in het pakket op te nemen, omdat dat het positieve effect op de betaalrisico's (gedeeltelijk) teniet zou doen. Wij hebben in het geval van pakket C de doelstelling van vermindering van de betaalrisico's laten prevaleren boven de budgetneutraliteit voor de Rijksoverheid.²

2 Pakket C omvat een volledige afbouw van de overdrachtsbelasting, die over het algemeen als een obstakel voor een flexibeler woning- en arbeidsmarkt wordt gezien en die daarnaast veel huishoudens dwingt om extra schuld op te bouwen. De afbouw van deze belasting heeft uiteraard een negatief budgettaire effect. Pakket C zou dus ook aangepast kunnen worden door de overdrachtsbelasting in stand te houden. Daarmee zou het pakket een positief budgettaire effect genereren.

5.3 Pakket A “Eigendomsneutraal”

Pakket A gaat uit van het idee dat gerichte financiële ondersteuning van woonconsumptie door de overheid gerechtvaardigd is. Zo gezien lijkt dit pakket qua filosofie op het huidige woonbeleid. Toch heeft dit pakket een aantal voordelen boven het huidige beleid. Het belangrijkste positieve effect is dat de keuze tussen kopen en huren niet meer verstoord wordt door dit pakket. Het huidige woonbeleid stuurt huishoudens, afhankelijk van hun inkomen, sterk naar een koopwoning of niet-commerciële huurwoning. Uitgaande van het eigendomsneutrale beleid in dit pakket zijn de bruto en netto woonlasten van een huishouden voor een gegeven woning onafhankelijk van het feit of dit huishouden de woning in de commerciële of niet-commerciële sector huurt, of juist koopt. De mate van subsidiëring hangt dus niet af van de keuze tussen huren of kopen, zodat het beleid deze keuze ook niet verstoort. Een tweede voordeel is dat het pakket ook ‘financieringsneutraal’ uitpakt. De keuze tussen financiering van de eigen woning met eigen of vreemd vermogen wordt, in tegenstelling tot in het huidige woonbeleid, in het eigendomsneutrale pakket niet bepaald door fiscale prikkels. De keuze tussen wonen en overige consumptie wordt, als gevolg van de subsidies, binnen dit pakket echter nog wel verstoord ten faveure van wonen.

Maatregelen

Het eigendomsneutrale pakket A bestaat uit de volgende maatregelen. Deze maatregelen zijn individueel uitvoerig beschreven en geanalyseerd in hoofdstukken 3 en 4.

K6a: Eigen woning naar box 3 met subsidie

In een periode van dertig jaar daalt het aftrektarief voor hypotheekrente in box 1 vanaf 2018 geleidelijk naar 30% in 2048. Tegelijkertijd daalt het tarief voor het eigenwoningforfait naar 0% in 2048. In 2048 gaan de eigen woning en de bijbehorende schuld in één keer over naar box 3. Daarbij krijgt ieder huishouden bovenop de bestaande vrijstelling een extra vrijstelling in box 3 ter grootte van de WOZ-waarde van de woning. Voor een groot deel van de huishoudens ontstaat dan, vanwege de hypothecaire schuld, een negatieve aanslag in box 3 die kan worden uitgekeerd. Dit negatieve saldo wordt gelimiteerd op de waarde van de hypothecaire lening, zodat overige schulden hier geen invloed op hebben.

K14: Overdrachtsbelasting afschaffen

De overdrachtsbelasting op bestaande woningen wordt per 2018 in één keer afgeschaft.

H1: Naar volledig marktconforme huren

Via een geleidelijke transitie worden de huurprijzen volledig vrijgeven. In het transitiepad bedraagt de (beleidsmatige) maximale huurstijging in het niet-commerciële segment 3% reël per jaar, zodat de huren in alle regio's uiterlijk na dertig jaar het marktconforme niveau weerspiegelen. Commerciële aanbieders van huurwoningen streven een marktconform rendement na en zullen – als de concurrentieverhoudingen met de niet-commerciële huursector veranderen – vanzelf naar marktconforme huurprijzen toe werken. Woningcorporaties streven geen winstmaximalisatie na en zullen zeker niet

vanzelfsprekend de maximale huurstijgingen benutten. Om de huurprijzen van de huidige niet-commerciële woningvoorraad op marktconform niveau te krijgen, zullen dan ook aanvullende maatregelen nodig zijn. De verhuurdersheffing kan worden verhoogd, hoewel dat commerciële aanbieders ervan kan weerhouden om meer woningen te gaan aanbieden. De implementatie in deze doorrekening is een verhoging van de verhuurdersheffing, waarbij wordt aangenomen dat deze volledig wordt doorberekend aan huurders.

H15: Huurtoeslag vervangen door woontoeslag over WOZ-waarde

De huidige huurtoeslagregeling wordt in zijn geheel vervangen door een vaste eigendomsneutrale woontoeslag van 0,9% van de WOZ-waarde. Eigenaar-bewoners ontvangen een identieke eigendomsneutrale woontoeslag van 0,9% van de WOZ-waarde. Het percentage is afgestemd op de tarieven van de vermogensrendementsheffing in box 3. Deze maatregel wordt stapsgewijs gedurende dertig jaar ingevoerd, waarbij de huurtoeslag lineair wordt opgebouwd en de nieuwe regeling wordt opgebouwd.

Eindbeeld

Zowel huurders als eigenaar-bewoners ontvangen in het eindbeeld van pakket A een subsidie ter grootte van circa 0,9%³ van de WOZ-waarde van hun woning. Voor eigenaar-bewoners is dit vormgegeven door een vrijstelling in box 3 ter grootte van de waarde van de woning, waarbij een negatieve aanslag in box 3 verrekend kan worden met de aanslagen in box 1 en box 2, of uitgekeerd kan worden. Huurders ontvangen een woontoeslag die, gegeven de WOZ-waarde, exact even groot is als het belastingvoordeel voor huiseigenaren.

In het eindbeeld van pakket A is sprake van vrije prijsvorming op zowel de commerciële, als de niet-commerciële huurmarkt. Vrije prijsvorming in de gehele huurmarkt garandeert dat er geen prijsverschillen bestaan binnen de huurmarkt en tussen huurmarkt en koopmarkt. Dat is consistent met een eigendomsneutraal beleid. Corporaties worden in de transitiefase door middel van een hogere verhuurdersheffing financieel geprikkeld om marktconforme huren te vragen. Ze hebben de vrijheid dit niet te doen, maar teren dan in op hun vermogen. Daardoor zal hun aandeel in de woningmarkt op de lange termijn steeds verder richting nul dalen, zodat uiteindelijk alsnog marktconforme huren worden bereikt. Dat betekent dat in het eindbeeld vraag en aanbod bepalend zijn voor de huurprijzen en dat kwaliteitsverschillen tussen huurwoningen en tussen regio's tot uitdrukking komen in de huurprijzen. Omdat huurprijzen niet meer via regulering laag worden gehouden, is er geen sprake meer van rantsoenering en bijbehorende wachtlijsten. Er geldt natuurlijk wel dat de subsidie op zowel de koop- als de huurmarkten de prijzen enigszins omhoog stuwt in vergelijking met een wereld zonder woonsubsidies. De woongebonden subsidie in dit eigendomsneutrale pakket vergroot immers de vraag naar woonconsumptie. Dat leidt bij het relatief inelastische aanbod tot hogere prijzen.

3 Vanwege het gestaffelde tarief in box 3 dat vanaf 2017 gehanteerd zal worden zullen huishoudens met duurder woningen gemiddeld iets meer subsidie ontvangen. In het huidige progressieve stelsel in box 1 is dit in de praktijk echter ook meestal het geval.

Ten slotte leidt het afschaffen van de overdrachtsbelasting tot een hogere verhuis- en baanmobiliteit. De specifieke welvaartseffecten als gevolg van een gemiddeld betere matching op de woning- en arbeidsmarkt zijn, zoals gemeld in hoofdstuk 3, echter niet meegenomen in de effecten die in de tabellen aan het eind van dit hoofdstuk worden gerapporteerd. Dit geldt overigens ook voor de overige twee beleidspakketten in dit hoofdstuk. Het niet meenemen van deze specifieke welvaartseffecten heeft dus geen invloed op de onderlinge vergelijkbaarheid van de drie beleidspakketten.

Effecten

De ontwikkeling van het commerciële huursegment is het meest in het oog springende effect van het eigendomsneutrale pakket, zie tabel 5.1 tot en met 5.3. Omdat in het basispad het commerciële huursegment nauwelijks gesubsidieerd wordt, neemt voor dit segment de subsidievoet juist flink toe. Woningen die in het basispad tot het niet-commerciële huursegment horen, zullen daarentegen minder gesubsidieerd worden. Het gelijk-trekken van de subsidies voor kopen en huren zorgt ervoor dat een aanzienlijk aandeel van de woningmarkt (ongeveer 13%) verschuift van de koop- naar de huursector. In het langetermijnevenwicht van het eigendomsneutrale pakket bestaat de woningmarkt voor circa 53% uit koopwoningdiensten en voor circa 47% uit huurwoningdiensten. De totale woonconsumptie blijft overigens vrijwel ongewijzigd ten opzichte van het basispad.

108

Ten opzichte van het basispad, leidt dit pakket tot een daling van de fiscale subsidievoet voor eigenaar-bewoners van 5,0%-punt. Dat deze daling niet groter is, komt doordat de subsidies op koopwoningen in het basispad al behoorlijk worden afgebouwd ten opzichte van de situatie in 2016. Koopwoningen zijn als gevolg van de lagere subsidie structureel 1,7% goedkoper dan in het basispad. De netto huren in het (oorspronkelijk) niet-commerciële segment liggen structureel 9,4% hoger. In het commerciële segment dalen de netto huren zowel op korte als op lange termijn juist als gevolg van de eigendomsneutrale woonsubsidie. In het basispad werd dit segment nauwelijks gesubsidieerd, maar de woon-subsidies in pakket A zorgen ervoor dat de netto woonlasten van huishoudens in dit segment flink dalen. Structureel komen de netto woonlasten in het commerciële huur-segment 20% lager te liggen dan in het basispad. Hiermee draagt dit pakket dus bij aan het verlagen van de woonlasten van huishoudens die niet terecht kunnen in het niet-commerciële segment, maar voor wie de koopmarkt ook geen optie is. De maatregel levert een doelmatigheidswinst van 0,2% bbp op, doordat de huur-koopbeslissing niet langer verstoord wordt. Dat deze doelmatigheidswinst relatief klein is ten opzichte van de winst van 1,0% bbp die in pakket B wordt behaald (zie paragraaf 5.4), komt doordat huur- en koopwoningen veel betere substituten voor elkaar zijn dan woonconsumptie en overige consumptie. De keuze tussen wonen en overige consumptie wordt in pakket A echter nog steeds verstoord door de woonsubsidies.

Het absolute aantal huishoudens met een vermogensrisico verandert nagenoeg niet. Het aandeel van huishoudens met een koopwoning met vermogensrisico's neemt in dit pakket echter 0,5%-punt minder snel af dan in het basispad. Dat heeft te maken met de verschui-ving van de vraag van koop naar huur: er komen minder koopstarters bij dan in het

basispad. Onder de huidige hypotheekregels (onder meer door de lagere LTV-limiet dan in het verleden) hebben koopstarters nauwelijks vermogensrisico's. Als er minder starters toetreden, is het relatieve gewicht van de huidige huiseigenaren (met en zonder vermogensrisico) dus groter.

Het eigendomsneutrale pakket leidt in de huidige vormgeving tot een toename van de betaalrisico's met 2,4%-punt. Deze toename ligt voor een aanzienlijk deel bij huishoudens op of nog onder het sociaal minimum. Ook bij de huishoudens met een iets hoger inkomen dat wel binnen de grenzen van de huurtoeslag valt, stijgen de betaalrisico's, zij het duidelijk minder dan bij de laagste inkomensgroepen.

Alternatieve vormgeving terugsluis

De toename van de betaalrisico's kan deels worden tenietgedaan door de budgettaire effecten van pakket A anders te verdelen over de huishoudens. Als we de voorwaarde van een verdelingsneutrale terugsluis loslaten en 0,6 miljard euro herverdelen van de hogere inkomens (meer dan 38.000 euro) naar de lagere inkomens (met name de minima), dan nemen de betaalrisico's met 0,7%-punt toe, in plaats van met 2,4%-punt bij de oorspronkelijke terugsluis. De lagere betaalrisico's gaan uiteraard wel gepaard met een negatief koopkrachteffect voor de hogere inkomens.

5.4 Pakket B “Maximale doelmatigheid”

Bij de invulling van dit pakket staat maximale doelmatigheidswinst voorop. Dat betekent dat in het eindbeeld van pakket B alle versturende belastingen en subsidies in het woonbeleid zijn opgeheven en de bestaande huurprijsregulering is verdwenen. Net als in pakket A is er sprake van eigendomsneutraal woonbeleid, waardoor de keuze tussen huren en kopen niet meer verstoord wordt door het woonbeleid. In pakket B wordt echter ook de keuze tussen wonen en overige consumptie niet meer verstoord door woonsubsidies. De prijs van woonconsumptie wordt in het eindbeeld van dit pakket dan ook niet meer opgedreven door beleidsmatige stimulering van de vraag. Dat betekent dat wonen goedkoper wordt en huishoudens meer geld overhebben voor overige consumptie.

Maatregelen

Concreet bestaat pakket B uit de volgende maatregelen:

K6b: Eigen woning naar box 3 zonder subsidie

Net als bij maatregel K6a uit het eerste pakket daalt het aftrektarief vanaf 2018 geleidelijk naar 30% in 2048. Echter, bij deze maatregel stijgt het EWF-tarief geleidelijk naar 3% in diezelfde periode. Dit tarief komt grosso modo overeen met het forfaitaire rendement in box 3. In 2048 is de fiscale behandeling van de eigen woning in box 1 vrijwel gelijk aan de situatie dat deze in box 3 zou vallen. Op dat moment gaan de woning en de bijbehorende schuld ook daadwerkelijk over naar box 3, waarmee het netto vermogen in de woning

fiscaal gelijk behandeld wordt als het financieel vermogen. In tegenstelling tot K6a bestaat in deze variant dus geen vrijstelling voor huizenvermogen.

K14: Overdrachtsbelasting afschaffen

De overdrachtsbelasting op bestaande woningen wordt per 2018 in één keer afgeschaft.

H1: Naar volledig marktconforme huren

Via een geleidelijke transitie worden de huurprijzen volledig vrijgegeven. In het transitiepad bedraagt de (beleidsmatige) maximale huurstijging in het niet-commerciële segment 3% reëel per jaar, zodat de huren in alle regio's uiterlijk na dertig jaar het marktconforme niveau weerspiegelen. Commerciële aanbieders van huurwoningen streven een marktconform rendement na en zullen – als de concurrentieverhoudingen met de niet-commerciële huursector veranderen – vanzelf naar marktconforme huurprijzen toewerken. Woningcorporaties streven geen winstmaximalisatie na en zullen zeker niet vanzelfsprekend de maximale huurstijgingen benutten. Om de huurprijzen van de huidige niet-commerciële woningvoorraad op marktconform niveau te krijgen, zullen dan ook aanvullende maatregelen nodig zijn. De verhuurdersheffing kan worden verhoogd, hoewel dat commerciële aanbieders ervan kan weerhouden om meer woningen te gaan aanbieden. De implementatie in deze doorrekening is een verhoging van de verhuurdersheffing, waarbij wordt aangenomen dat deze volledig wordt doorberekend aan huurders.

H14: Huurtoeslag afbouwen

Vanaf 2018 wordt de huurtoeslag in dertig jaar geleidelijk afgebouwd.

Eindbeeld

In het eindbeeld van pakket B wordt de keuze tussen huren, kopen en overige consumptie niet verstoord door woonsubsidies. Elk huishouden kan dus zonder verstoring van een woonsubsidie het optimale consumptiepakket samenstellen. Net als in het eigendomsneutrale pakket is er sprake van vrije prijsvorming op de huurmarkt, waardoor de wachtlijsten geen probleem meer zijn. In het eindbeeld van het maximale doelmatigheidspakket zullen de huurprijzen (en de huizenprijzen) bovendien lager liggen dan in het eerste pakket, omdat prijsopdrijvende woonsubsidies afwezig zijn. De bruto woonconsumptie wordt dus beduidend goedkoper in dit pakket. Net als in het eigendomsneutrale pakket is de overdrachtsbelasting afgeschaft.

In de huidige situatie kunnen huishoudens nog onbeperkt belastingvrij vermogen opbouwen met hun eigen woning. In het eindbeeld van het maximale doelmatigheidspakket zijn de eigen woning en de eigenwoningschuld opgenomen in box 3 van de inkomstenbelasting. De eigen woning wordt dus net zo behandeld als andere vormen van vermogen in box 3. Dit is consistent met de visie dat de eigen woning als een investeringsgoed wordt gezien en fiscaal ook als zodanig wordt behandeld. Een belasting op vermogen (in de eigen woning) zorgt wel voor een verstoring van de keuze tussen consumptie nu en consumptie in de toekomst. Indien de eigen woning in box 3 wordt geplaatst, zal de grondslag in box 3 ongeveer verdubbelen. Deze toename van de intertemporele verstoring van

consumptie wordt in het woningmarktmodel echter niet gemodelleerd, waardoor de negatieve doelmatigheidseffecten hiervan niet worden meegenomen in de uitkomsten. Door het negeren van deze negatieve doelmatigheidseffecten heeft de gepresenteerde doelmatigheidswinst in tabel 5.1 in feite betrekking op de situatie waarbij de totale belastingdruk in box 3 min of meer ongewijzigd blijft ten opzichte van het basispad en verstoringen in het intertemporele domein eveneens min of meer gelijk blijven. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door het tarief van box 3 te verlagen. Een andere mogelijkheid om deze negatieve doelmatigheidseffecten weg te nemen is een aanzienlijke algemene vrijstelling in box 3 die voor zowel huurders als kopers geldt. Het tarief van box 3 blijft dan gehandhaafd, maar het huizenvermogen van veel eigenaar-bewoners zal geheel binnen de algemene box 3-vrijstelling passen. Een dergelijke algemene vrijstelling in box 3 is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarbij eigenaar-bewoners meer mogelijkheden hebben om belastingvrij vermogen op te bouwen dan huurders, wat ook de woningkeuze tussen koop en huur verstoort.

Effecten

Dit pakket levert de meeste doelmatigheidswinst op, zie tabel 5.1 tot en met 5.3. Ten opzichte van het basispad stijgt de doelmatigheid structureel met 1,0% van het bbp. In het eindbeeld zijn de koopwoningen 12% goedkoper ten opzichte van het basispad. Aanvankelijk liggen de huizenprijzen 15,5% lager. De lagere huizenprijzen zijn het gevolg van het wegvallen van de koopsubsidies: de fiscale subsidievoet daalt uiteindelijk met 27,6%-punt. Daardoor verschuift circa 13% van de woningmarkt van de koop- naar de huursector, net als in het eigendomsneutrale pakket. Ook dit pakket komt dus ten goede aan de ontwikkeling van de commerciële huursector.

De extra vraag naar markthuurnwoningen zal op korte termijn vooral uitgeoefend worden door jongere huishoudens met hogere inkomens (zie ook Eskinasi, 2015) en huishoudens met een hoge waardering van flexibiliteit. Ook is het denkbaar, zeker op de langere termijn, dat er vraagverschuiving onder hogere inkomensgroepen plaatsvindt van de koopsector naar de commerciële huursector.

Op lange termijn liggen de netto huren in het commerciële segment 3,4% lager ten opzichte van het basispad. Voor het oorspronkelijke niet-commerciële segment stijgen de netto huren structureel met 32,3%. Bruto huren hoeven hier echter slechts 11% te stijgen om een marktconform niveau te bereiken. Dit komt doordat de prijsopdrijvende effecten van subsidies op huizenprijzen en markthuren worden weggenomen.

De lagere huizenprijzen leiden echter ook tot een toename van het aantal huiseigenaren met een vermogensrisico. In 2021 is deze toename circa 10%-punt, een verdubbeling ten opzichte van het basispad. Net als in het eigendomsneutrale pakket A is een beperkt deel van de verandering toe te schrijven aan de afname van het aantal koopstarters. In pakket B nemen echter de vermogensrisico's bij de huidige huiseigenaren aanzienlijk toe, vooral bij de groep die in 2014 nog geen 35 jaar was, vanwege de lagere huizenprijzen. Weliswaar worden alle huishoudens gecompenseerd door middel van de terugsluis,

maar dat heeft slechts een beperkte invloed op de vermogenspositie van eigenaar-bewoners via een hoger besteedbaar inkomen.

De betaalrisico's liggen in pakket B in 2021 circa 1,3%-punt hoger dan in het basispad. Het effect op de betaalrisico's is kleiner dan in pakket A, omdat pakket B vanaf de invoering een positieve terugsluis kent. Ook is de huurtoeslag in 2021 pas voor een beperkt deel afgebouwd. Per saldo leveren de hogere huren, de afbouw van de huurtoeslag en de terugsluis een kleinere stijging van de betaalrisico's in 2021 op. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat dit ook op de langere termijn zo blijft: de huurtoeslag is immers in 2021 nog voor het grootste deel intact. De ontwikkeling van de betaalrisico's na 2021 is niet in beeld gebracht.

5.4 Pakket C: “Beperking risico's”

Het derde beleidspakket richt zich op het verminderen van betaalrisico's en de schuldoopbouw bij huiseigenaren. Dit pakket omvat drie maatregelen voor de koopsector en één maatregel voor de huursector. Deze laatste maatregel richt zich echter wel expliciet op de betaalrisico's voor huishoudens in de huursector. Dit pakket heeft een negatief budgettair effect dat voornamelijk wordt veroorzaakt door het afschaffen van de overdrachtsbelasting. Vanwege de doelstelling van dit pakket is er echter niet voor gekozen om dit pakket via een negatieve terugsluis budgetneutraal te maken.

Maatregelen

Pakket C bestaat uit de volgende maatregelen:

K7: Forfaitair annuïtair aflossen voor bestaande gevallen

Ook huishoudens met een eigenwoningschuld van vóór 2013 (bestaande gevallen) worden vanaf 2018, zij het forfaitair, onderworpen aan een aflossingseis met betrekking tot de aftrekbare hypotheekrente. Dit zou kunnen worden vormgegeven door ook voor bestaande gevallen voor ieder jaar een (fictieve) aflossingsstand te berekenen op basis van hun eigenwoningschuld anno 2018. Over dit deel van de eigenwoningschuld mag dan geen rente meer worden afgetrokken. Na dertig jaar is dat deel dan gelijk aan 100% van de oorspronkelijke eigenwoningschuld. Huishoudens mogen zelf kiezen of ze hun hypotheek daadwerkelijk aflossen. Deze maatregel vergroot de uitvoeringslasten voor de belastingdienst aanzienlijk, doordat de aflossingseis voor een grotere groep huishoudens moet worden gecontroleerd en deze eis forfaitair is in plaats van annuïtair. Voor nieuwe gevallen blijft de aflossingseis om werkelijke af te lossen van toepassing.

K9: Maximale LTV naar 90%

Als eigenaar-bewoners bij aankoop van de woning meer eigen geld moeten inbrengen daalt de kans dat zij op korte termijn onder water komen te staan. Vanuit deze gedachte wordt de maximale schuld-marktwaardeverhouding bij aankoop van een woning vanaf 2018 in tien jaar verder verlaagd naar 90%.

K14: Overdrachtsbelasting afschaffen

De overdrachtsbelasting op bestaande woningen wordt per 2018 in één keer afgeschaft.

H12: Huurtoeslag op basis van passende normhuur

De huidige huurtoeslagsystematiek wordt in 2018 zodanig hervormd dat prikkels die tot overconsumptie van wonen leiden, worden verminderd. Tegelijkertijd houdt een meer geleidelijke afbouw van het toeslagbedrag bij een hoger inkomen de (impliciete) marginale druk van de regeling beperkt. Het uitgangspunt is dat, gegeven het aantal gezinsleden en hun inkomenssituatie, huishoudens op het sociaal minimum een passende woning kunnen huren. De huurtoeslag wordt echter ontkoppeld van de feitelijke huurprijs om prikkels tot overconsumptie bij huurders en afwenteling van huurverhoging op de huurtoeslag door verhuurders weg te nemen. Ook huurders van woningen met een huur boven de liberalisatiegrens komen in aanmerking.

De vormgeving van de huurtoeslag in deze maatregel is vergelijkbaar met de opzet van de zorgtoeslag. De huurtoeslag is gelijk aan het verschil tussen de voor dat huishouden vastgestelde standaardhuur en normhuur. De standaardhuur vertegenwoordigt de huur van de woning die een huishouden, ongeacht het inkomen, zou moeten kunnen betalen om een passende woning te kunnen huren. De normhuur vertegenwoordigt de inkomensafhankelijke eigen bijdrage die van een huishouden mag worden verwacht. Het drempelinkomen waarbij de regeling begint af te bouwen is afhankelijk van de huishoudenssamenstelling. Bij de bepaling van zowel de standaardhuurprijs als de eigen bijdrage is rekening gehouden met het NIBUD-budget voor levensonderhoud en sociale participatie. De technische invulling van deze maatregel is beschreven in hoofdstuk 4.

Eindbeeld

In het eindbeeld lossen alle huishoudens met een hypotheek hun lening minimaal annuïtair af. Daarnaast is de overdrachtsbelasting afgeschaft, zodat deze 2% van de koopsom niet meer gefinancierd hoeft te worden bij de aankoop van een woning. Verder mag de huizenkoper niet meer dan 90% van de waarde van de woning met vreemd geld financieren. De huiseigenaar moet derhalve minimaal 10% eigen vermogen inbrengen. Al deze maatregelen beogen dus om het aandeel vreemd vermogen in het eigen huis te verlagen, zodat huiseigenaren gemiddeld minder risico lopen om onder water te komen staan. Op de huurmarkt wordt de huurtoeslag zodanig ingericht dat het bedrag dat huishoudens ontvangen, niet meer afhankelijk is van de feitelijke huur die ze betalen, maar uitsluitend van hun inkomen en huishoudenskenmerken. Overconsumptie wordt zodoende tegengegaan.

Effecten

Dit pakket heeft een licht verhogend structureel effect (+2%-punt) op de fiscale subsidievoet in de koopsector, zie tabel 5.1 tot en met 5.3. Het effect van het afschaffen van de overdrachtsbelasting weegt zwaarder dan het verlagen van de maximale LTV-ratio (en dus lager profijt van de hypotheekrenteaftrek). De forfaitaire aflossingseis voor bestaande gevallen heeft structureel geen invloed op de subsidievoet, aangezien over dertig jaar iedereen een

Tabel 5.1

Algemene economische effecten

Criterium / Effect	2021		
	Budgettaire effecten	Betaalrisico's	Vermogensrisico's
Pakketten	%bbp (mld euro)	%-punt	%-punt
A. Eigendomsneutraal	0,0 (0,0 mld)	2,4	0,5
B. Maximale doelmatigheid	0,0 (0,0 mld)	1,3	10,2
C. Beperking risico's	-0,1 (-1,0 mld)	-0,8	1,0

Tabel 5.2

Effecten woningmarkt

Criterium / Effect	Koopsegment		
	Prijs koopwoningen 2021	Prijs koopwoningen structureel	Subsidie-percentage structureel
Pakketten	%	%	%-punt
A. Eigendomsneutraal	-0,8	-1,7	-5,0
B. Maximale doelmatigheid	-15,5	-12,0	-27,6
C. Beperking risico's	-1,3	-0,7	2,0

* Inclusief impliciete subsidies ten gevolge van niet-marktconforme huren

	Structureel			Overige effecten, juridische aspecten en uitvoerbaarheid
	Budgettaire effecten	Doelmatigheids-winst	Volume woonconsumptie	
	% bbp	% bbp	%	
	0,0	0,2	-1,1	Zie overige effecten bij losse maatregelen (K6a, K14, H1, H15)
	0,0	1,0	-7,9	Zie overige effecten bij losse maatregelen (K6b, K14, H1, H14)
	-0,1	0,1	-0,5	Zie overige effecten bij losse maatregelen (K7, K9, K14, H12)

	Niet-commerciële huursegment			Commerciële huursegment		
	Netto huren 2021	Netto huren structureel	Subsidie- percentage structureel*	Netto huren 2021	Netto huren structureel	Subsidie- percentage structureel
	%	%	%-punt	%	%	%-punt
	0,9	9,4	-7,4	0,7	-20,1	18,5
	5,1	32,3	-30,0	0,5	-3,4	-4,0
	19,2	19,2	-13,8	3,8	3,8	-4,0

Tabel 5.3

Structurele mutaties aandelen in totale woonconsumptie

Criterium / Effect	Koopsegment	Niet-commerciële huursegment	Commerciële huur- segment
	%-punt	%-punt	%-punt
Pakketten	65,8*	22,8*	11,4*
A. Eigendomsneutraal	-13,3	-1,5	14,7
B. Maximale doelmatigheid	-13,2	0,1	13,1
C. Beperking risico's	-0,8	0,1	0,7

* Aandelen in het basispad

hypotheek met een verplichte aflossing heeft. Het aandeel van de huursector neemt in dit pakket iets toe. De maatregel levert door een efficiëntere inrichting van de huurtoeslag een doelmatigheidswinst van 0,1% bbp op. Hoewel dit pakket grotendeels kan worden gefinancierd door een lager budgettair beslag van de hypotheekrenteaftrek, hebben de maatregelen per saldo een negatief begrotingseffect van 0,1% bbp structureel en 1,0 mld in 2021. Dit is vooral het gevolg van het afschaffen van de overdrachtsbelasting.

In het pakket met beperking betaal- en vermogensrisico's daalt het aantal huishoudens met een vermogensrisico in 2021 1%-punt langzamer dan in het basispad als gevolg van de wat geringere huizenprijsstijging. Op de langere termijn zullen de vermogensrisico's echter lager uitkomen in vergelijking met het basispad. Het aandeel koopstarters met een annuïtaire hypotheek en een lagere initiële LTV neemt toe. Voor de huidige generatie huiseigenaren wordt de prikkel om de eigen woning met vreemd vermogen te financieren steeds kleiner door de forfaitaire annuïtaire aflossing. In 2021 komt het percentage huurders met een betaalrisico 0,8%-punt lager uit dan in het basispad.



Literatuur

- Ambrose, B.W., P. Eichholtz en T. Lindenthal, 2013, House Prices and Fundamentals: 355 Years of Evidence, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 45(2-3): 477-491.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez en Å. Johansson, 2011, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 836, OECD, Parijs.
- Besseling, P.J., A.L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen, 2008, De Nederlandse Woningmarkt en Overheidsbeleid: Over Aanbodrestricties en Vraagsubsidies, in: F.J.H. Don (red.), *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008: Agenda voor de woningmarkt*, pag. 13-77, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam.
- Boelhouwer, P., M.E.A. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries, 2001, Koopprijsontwikkeling en de Fiscale behandeling van het Eigen Huis, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
- Boelhouwer, P., M.E.A. Haffner, P. Neuteboom en P. de Vries, 2004, House Prices and Income Tax in the Netherlands: An International Perspective, *Housing Studies*, vol. 19(3): 415-432.
- Boer, R. de en R. Bitetti, 2014, A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market?, OECD Economics Department Working Papers 1170, OECD, Parijs.
- CPB, 2010, SAFFIER II, CPB Document 217, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB, 2015, De Economische Effecten van Verdere Verlaging LTV-Limiet, CPB Notitie, Centraal Planbureau, Den Haag.
- CPB/PBL, 2015, *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) 2015*, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Dijk, M. van, S. Groot en J. Möhlmann, 2016, CPB Woningmarktmodel, CPB Achtergronddocument, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Dol, K. en H. van der Heijden, 2013, Bouwsparen bij de Buren: Ervaringen met Bouwsparen in Enkele West-Europese Landen, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
- Donders, J.H.M., M.F. van Dijk en G. Romijn, 2010, *Hervorming van het Nederlandse Woonbeleid*, CPB Bijzondere Publicatie 84, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Elsinga, M., M.E.A. Haffner en H.M.H. van der Heijden, 2006, Nederlandse Woondiscussies in Internationaal Perspectief, in: D.J. Kraan en C. Lever (red.), *In Holland Staat een Huis*, pag. 42-57, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest en J.B.S. Conijn, 2012, Effecten van de Staatssteunregeling voor de Middeninkomensgroepen op de Woningmarkt: Een Simulatie, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Eskinasi, M., 2015, Quickscan Ontwikkelingen Vraag en Aanbod Geliberaliseerde Huurwoningen, Notitie 1878, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

- Groot, C. de, F. van Dam en F. Daalhuizen, 2013, Vergrijzing en Woningmarkt, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen en F. Verwest, 2014, Kwetsbaarheid van Regionale Woningmarkten: Financiële risico's van Huishoudens en hun Toegang tot de Woningmarkt, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Groot, C. de, F. Daalhuizen, F. Schilder en J. Tennekes, 2016, Betaalbaarheid van het Wonen in de Huursector: Verkenning van Beleidsopties, Rapport 1349, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Hendershott, P., G. Pryce en M. White, 2003, Household Leverage and the Deductibility of Home Mortgage Interest: Evidence from UK House Purchasers, *Journal of Housing Research*, vol. 14(1): 49-82.
- Jácome, L.I. en S. Mitra, 2015, LTV and DTI Limits: Going Granular, IMF Working Paper WP/15/154, International Monetary Fund, Washington.
- Kofner, S., 2014, The German Housing System: Fundamentally Resilient?, *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29(2): 255-275.
- Leuvensteijn, M. van, 2007, The Impact of Housing Market Institutions on Labour Mobility: A European Cross-Country Comparison, CPB Discussion Paper 82, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Lim, C., F. Columba, A. Costa, P. Kongsamut, A. Otani, M. Saiyid, T. Wezel en X. Wu, 2011, Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences, IMF Working Paper WP/11/238, International Monetary Fund, Washington.
- PBL, 2011, Nederland in 2040: Een land van Regio's, Ruimtelijke Verkenning 2011, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- RLI, 2015, Wonen in Verandering: Over Flexibilisering en Regionalisering in het Woonbeleid, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag.
- Saarimaa, T., 2005, Taxation and Debt Financing of Home Acquisition: Evidence from the Finnish 1993 Tax Reform, VATT Discussion Papers 366, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Schilder, F., C. de Groot en J.B.S. Conijn, 2015, Corporaties en Betaalrisico's van Huurders, PBL Notitie, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- SER, 2010, Naar een Integrale Hervorming van de Woningmarkt, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003, De Calculus van het Publieke Belang, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag.
- VROM raad, 2004, Op eigen Kracht: Eigenwoningbezit in Nederland, VROM raad, Den Haag.
- VROM raad, 2007, Tijd voor Keuzes: Perspectief op een Woningmarkt in Balans, VROM raad, Den Haag.
- VROM raad, 2010, Stap voor Stap: Naar Hervorming van het Woningmarktbeleid, VROM raad, Den Haag.
- Werkgroep Brede heroverwegingen, 2010, Rapport Wonen, Rijksoverheid, Den Haag.

- Werkgroep Discontovoet, 2015, Rapport Werkgroep Discontovoet 2015, Rijksoverheid, Den Haag.
- Whitehead, C.M.E. en K. Gaus, 2007, At any Cost? Access to Housing in a Changing Financial Marketplace, Policy Discussion Paper, Shelter, Londen.
- Whitehead, C.M.E., S Monk, S. Markkanen en K. Scanlon, 2012, The Private Rented Sector in the New Century: A Comparative Approach, Realdania, Kopenhagen.
- Wigt, P., G. Romijn en M. van Dijk, 2012, Moving Behaviour in the Dutch Owner Occupied Housing Market, CPB Achtergronddocument, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Wonen 4.0, 2012, Plan voor Integrale Hervorming van de Woningmarkt, plan van Aedes, Woonbond, VEH en NVM.

Bijdragen aan Beter Onderbouwd Beleid is het doel van de serie Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes.

De vijfde uitgave in deze reeks betreft *Kansrijk woonbeleid* en belicht de effecten van financieel-economische maatregelen op het gebied van de eigen woning en de huursector.



Serie Kansrijk Beleid
CPB | PBL | SCP

Mei 2016