

Bezuinigingen op het wonen: welke prioriteiten?

De bezuinigingen die in de komende jaren zullen worden doorgevoerd, zullen het speelveld voor de partijen die op de woningmarkt actief zijn een heel ander aanzien geven. Wonen is een van de beleidsterreinen waarop de komende jaren bezuinigingen zullen plaatsvinden. De Brede Werkgroep Heroverweging Wonen heeft een aantal mogelijkheden uitgewerkt. Het is aan de politiek om een keuze te maken uit de varianten. Hierbij is het rapport 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt' van de SER-commissie van Sociaal-Economisch Deskundigen zeker van belang. Hugo Priemus legde de plannen naast elkaar.

Hugo Priemus Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft



Volkshuisvesting

Op 1 april 2010 werden de rapporten van de ambtelijke werkgroepen Brede Heroverwegingen gepubliceerd. Deze werkgroepen hadden tot taak om aan te geven hoe het mogelijk is voor 2015 20 procent aan overheidsuitgaven te besparen. Rapport nr. 4 heeft betrekking op de Brede Heroverwegingen Wonen. Deze werkgroep kreeg de opdracht 2,5 miljard euro bezuinigen. De werkgroep nam de periode 2011-2020 in beschouwing en werkte vijf concrete beleidsvarianten uit met een besparingspotentieel van 3 tot 6 miljard euro in 2015 en 6,5 tot 13 miljard euro in 2020. De vraag is welke voorstellen van de ambtelijke heroverwegingscommissie steun verdienen en welke niet. Bij de beoordeling van de voorstellen moet allereerst rekening worden gehouden met de kwetsbare aard van de woningmarkt en de bouwmarkt, die nog steeds gebukt gaan onder de gevolgen van de kredietcrisis. Vooral de markt van koopwoningen is uiterst broos en de verwachting is dat dit de komende jaren niet drastisch zal verbeteren, gezien de benarde positie van de rijksschatkist, de toenemende werkloosheid en het terughoudend beleid van de banken. Bij de beoordeling van de voorstellen zijn ook de samenhang en de consistentie van de maatregelen in het geding. Zowel de VROM-raad (2007) als de SER-commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (CSED, 2010) pleiten voor een eigendomsneutraal beleid, waarbij huurders en bewoner-eigenaren zo veel mogelijk gelijk worden behandeld.

De SER-commissie heeft op 16 april 2010 een uitvoerig rapport gepubliceerd met de titel 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt'. Daarin wordt voorgesteld om in de periode 2011-2015 de zwakke woningmarkt niet te verstoren met vergaande interventies. Wel moet in die periode het hervormingsbeleid worden uitgewerkt en wettelijk geformaliseerd. Bovendien is het nodig politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren. Vervolgens moet een transitiebeleid worden ingezet voor een periode van 25 jaar (2016-2040), leidend tot een hervorming van zowel de koop- als de huursector waarbij aan het rondpompen van miljarden euro's in beide sectoren goeddeels een eind komt. In het CPB-rapport 'Hervorming van het Nederlandse woonbeleid' (Donders *et al.*, 2010) worden de economische effecten van het door de

Tabel 1 Elf modules (extra huuropbrengsten en/of besparingen in mld. Euro's, prijspeil 2010)

Module	2015	2020
1 Verhoging maximumhuur in 25% meest gewilde regio's, snellere huurverhoging boven 33.000 euro	1,4	2,8
2 Maximumhuur naar 4,5% van de WOZ-waarde, compensatie voor lage- en middeninkomens via huurtoeslag	1,8	3,4
3 Grotere eigen bijdrage bij hoge huur: normhuur en kwaliteitskorting bij de huurtoeslag	0,1	0,2
4 Huurtoeslag beperken tot inkomens tot 22.000 euro	0,1	0,2
5 Investeringsbudget voor volkshuisvestelijke opgaven*	-0,1	-0,4
6 Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting	0	0
7 Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	0,1	0,5
8 Rente alleen aftrekbaar over een annuïtair aflopende of anderszins afgetopte eigenwoningschuld	0,1-0,9	0,3-1,5
9 Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhogen eigenwoningforfait	0,3-1,9	0,9-4,4
10 Eigen woning en -schuld naar box 3 met verrekening	1,8-6,5	5,0-16,7
11 Eigen woning en -schuld defiscaliseren	1,5	3,4

Bron: Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010: 39-40.

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

SER-commissie bepleite eindbeeld en van het daarheen leidende transitiebeleid globaal gekwantificeerd. De consequente redenering van de SER-commissie vormt een bruikbaar criterium bij het beoordelen van de voorstellen van de Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen. De benadering van de SER-commissie maakt duidelijk dat de ambtelijke werkgroep in feite een te rigide opdracht heeft gekregen: in de eerste vier jaar moet de zwakke woningmarkt worden gespaard. De periode 2015-2020 is te kort om een verantwoorde en samenhangende hervorming door te voeren. Wel kan in die periode een substantiële aanzet tot zo'n hervorming worden gerealiseerd.

Modules

In het onderstaande volgen we de Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen op de voet. Deze Werkgroep presenteert 11 modules en 5 gecombineerde beleidsvarianten.

De werkgroep heeft de mogelijke maatregelen geïnventariseerd en gecategoriseerd in elf modules, waarbij een module een verzameling is van gelijksoortige maatregelen qua type doel en type middel.

Tabel 1 geeft een overzicht van de modules, met een korte beschrijving per module welke aanpak deze voorstaat en welke extra huuropbrengsten of besparingen daarmee gemoeid zijn. Voor verdere specificaties van de modules en de uitkomsten van de doorrekening ervan, wordt verwezen naar bijlage 7 van het rapport.

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

Binnen of buiten het vigerende systeem?

De werkgroep heeft geconcludeerd, dat er voor de huurdimensie en de koopdimensie elk te kiezen valt tussen twee hoofdrichtingen: *een aanpak binnen het bestaande*

systeem of een aanpak buiten het bestaande systeem om. Hervorming is dus mogelijk binnen de logica van het bestaande systeem, maar ook door over te stappen naar een ander systeem. Hier is een politieke afweging te maken, voor de huur- en koopdimensie apart en gezamenlijk. Wat betreft de huurdimensie is *de ene lijn* om binnen het bestaande systeem van regulering van de maximale huur en van de jaarlijkse maximale huurverhoging te opereren door de gewildheid van woonlocaties mee te wegen in het woningwaardingsstelsel en door vervolgens alleen bij huurders buiten de inkomensdoelgroep van de sociale volkshuisvesting ruimte te bieden tot snellere huuraanpassing naar de maximale huur. *De andere lijn* is om buiten het bestaande systeem van woningwaardering de maximale huur af te leiden van de gewildheid van de woning. Hierdoor zullen de huren van woningen in krappe woningmarktregio's stijgen. Ter compensatie wordt de huurtoeslagtabel verhoogd en verlengd.

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

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

Tabel 2 Binnen of buiten het bestaande systeem; vijf varianten

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

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

Tabel 3 Hoofdpijnen beleidsvarianten

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

Tot zover het betoog van de Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen.

ting kan voor corporaties ook een prikkel geven om woningen te verkopen (al dan niet in verhuurde staat) en zo het woningbezit beter af te stemmen op de doelgroep.

Beleidsvarianten

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

Vergelijking bezuinigingsmodulen en voorstellen CSED-voorstellen

Bij de relatie tussen de elf modules van de werkgroep en de voorstellen van de SER-commissie (CSED) plaats ik een aantal kanttekeningen. Hoofdcriterium bij de beoordeling van de ambtelijke voorstellen

is of zij al dan niet passen in het meerjar-perspectief van de SER-commissie. *Module 1* - Verhoging maximum huur in meest gewilde regio's en voor inkomens boven 33.000. Dit veronderstelt een periodieke inkomensstoets van bewoners van sociale-huurwoningen. Dit past niet bij het CSED-gedachtengang. *Module 2* - Verhoging maximum huur aan de hand van WOZ-waarde. Dit veronderstelt dat de vrije huur, 4,5 procent van de WOZ-waarde bedraagt. Dat is de vraag. Het vrijemarkthuurniveau wordt ook door de vraag bepaald en is onbekend. Voor het overige past module 2 bij het CSED-toekomstbeeld. *Module 3* - Grotere eigen bijdrage bij hoge huur. Dit impliceert een bezuiniging op de huurtoeslag. Als de betaalbaarheid en de keuzevrijheid voor de doelgroep veilig worden gesteld, kan module 3 passen bij het CSED-toekomstbeeld. *Module 4* - Huurtoeslag beperken. Dit plan lijkt te anticiperen op een nadere

Volkshuisvesting

versmalling van de doelgroep. Het strookt niet met het besluit van de Europese Commissie (15-12-2009) om de doelgroep te definiëren als huishoudens met een belastbaar inkomen tot 33.000 euro.

Module 5 - Vorming van een investeringsbudget voor volkshuisvestingsopgaven, als opvolger van de ISV/BLS-regelingen. Volgens de integrale corporatievariant van de CSED zou het Fonds voor de Volkshuisvesting deze functie kunnen vervullen.

Module 6 - Overdrachtsbelasting omvormen naar bezitsbelasting. De CSED kent geen bezitsbelasting.

Module 7 - Afschaffen vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning. Dit strookt met de CSED-voorstellen.

Module 8 - Rente alleen aftrekbaar over een annuïtair aflopende schuld. Dit houdt de arbitrage tussen hypotheekrenteaftrek en andere aftrekposten in stand, waardoor het maken van schulden aantrekkelijk blijft.

Module 9 - Verminderen hypotheekrenteaftrek, verhoging eigenwoningforfait. Dit past bij het transitiebeleid dat de CSED voorstelt. Het tempo van de transitie is hierbij een aandachtspunt.

Module 10 - Eigen woning en schuld naar box 3 met verrekening. Dit strookt met de CSED-voorstellen. Ook hier is het tempo van de transitie een punt van zorg.

Module 11 - Eigen woning en schuld defiscaliseren. Deze variant wordt door de CSED verworpen.

Conclusie

Als een nieuwe coalitie een keuze uit modulen en varianten van de ambtelijke werkgroep zou maken, is de kans groot dat het gehele systeem inconsistent blijft of zelfs inconsistenter wordt. Het rapport van de SER-commissie wijst de weg bij het selecteren van modulen.

In de koopsector zal vanaf 2015 of 2016 een transitie moeten worden doorgevoerd, leidend tot een overgang van de hypotheekrenteaftrek van box 1 naar box 3. De aankondiging van zo'n beleid in 2011, bijvoorbeeld in het coalitieakkoord van een nieuw Kabinet, zal vermoedelijk een eenmalige prijsdaling van 5 à 10 procent teweegbrengen. Vermoedelijk heeft de huidige politieke discussie over de hypotheekrenteaftrek een prijsdalend effect waardoor de te verwachten klap al deels in 2011 wordt opgevangen. De overgang naar box 3 maakt de rijksbegroting minder gevoelig voor eventuele stijging van de hypotheekrente, matigt het onacceptabele regressieve

hervdelingseffect van de hypotheekrenteaftrek en vermindert de verlokking om aanzienlijke schulden te maken.

Nederland heeft momenteel relatief de hoogste hypotheekschuld in de Europese Unie. Volgens WOON 2009 (**Woon-Onderzoek Nederland 2009, VROM**) heeft 15 procent van alle bewoner-eigenaren een lening die groter is dan de waarde van de woning. Met deze grote groep huishoudens met een negatief vermogen zal in de transitie rekening worden gehouden. De actuele opeenstapeling van schulden en risico's is een klemmende reden om de fiscale inbedding van de hypotheekrenteaftrek aan te passen.

Tot slot is de geleidelijke afschaffing van de overdrachtsbelasting van belang voor de koopsector. Dat verhoogt de dynamiek op woningmarkt en arbeidsmarkt en levert over de hele linie welvaartswinsten.

In de huursector zal het begin moeten worden gemaakt met vrijemarkthuren. Daarbij zullen de regionale verschillen in huurstelling groeien. In corporatieland zal de aankondiging van een meerjarig marktgericht huurbeleid leiden tot een substantiële verhoging van de bedrijfswaarde van het corporatiebezit. Een wettelijke regeling is nodig om zowel de sociale verhuurders als de commerciële verhuurders te verplichten afdrachten te verrichten aan het Rijk om een bijdrage te leveren aan de extra kosten voor huurtoeslag. Woningcorporaties hebben bij uitstek te maken met de bestemmingsplicht, door de Woningwet opgelegd: bevordering van de volkshuisvesting. Conform de integrale corporatievariant die de SER-commissie introduceert, zullen corporaties worden verplicht een groot deel van de groei van de bedrijfsreserve in een Fonds Volkshuisvestingsprioriteiten te storten, waaruit onrendabele activiteiten kunnen worden bekostigd die een hoge beleidsprioriteit hebben. Enkele voorbeelden zijn de verbetering van niet 40 maar 140 achterstandswijken, de aanpak van woongebieden in krimpregio's, de verduurzaming van sociale huurwoningen en de realisatie van studentenhuusvesting. Het Kabinet beslist over deze prioriteiten na overleg met VNG, Aedes en de Nederlandse Woonbond en zorgt ervoor dat de corporaties deze prioriteiten gaan realiseren. Dat kan op basis van meerjarige investeringsplannen van woningcorporaties, opgesteld in overleg met de betreffende gemeenten. De aloude opgave om taken en middelen goed te

matchen kan op deze wijze worden opgelost. Het Fonds Volkshuisvestingsprioriteiten maakt de Vogelaarheffing overbodig. Naarmate woningcorporaties op hun balans reserveringen opnemen voor de realisering van sociale investeringen die passen binnen de gekozen volkshuisvestingsprioriteiten, wordt de basis voor het heffen van vennootschapsbelasting versmald.

De Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen heeft nuttige suggesties aangeleverd voor bezuinigingen in het publieke domein van het wonen. Om een verantwoorde keuze te maken moet de scope worden verlengd van tien naar dertig jaar. In de eerste vier jaar is uiterste terughoudendheid geboden om de woningmarkt en de bouwmarkt niet verder te verstoren. Voor de periode na 2015 biedt het rapport van de SER-commissie van Sociaal-Economische Deskundigen het ijkpunt voor het maken van keuzen die consistent en effectief zijn.

Geen enkele politieke partij heeft in haar verkiezingsprogramma de plannen van de SER-commissie opgenomen. Geen enkele politieke partij denkt in het verkiezingsprogramma dertig jaar vooruit. Kijken we naar de afzonderlijke programma's, dan lijkt een vruchtbaar compromis bereikbaar. Sommige partijen zoeken de hervormingen van de woningmarkt vooral in de koopsector, andere partijen hebben het met name op de huursector voorzien. Zelfs de aankondiging van het CDA dat er de eerste vier jaar niet wordt getornd aan de hypotheekrenteaftrek, past in een politiek compromis op basis van de voorstellen van de SER-commissie. Hier ligt een fantastische uitdaging voor het Nederlandse polderoverleg.

Literatuur

Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010, **Hervorming van het Nederlandse woonbeleid**, Den Haag (CPB), 1 april.

SER-commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 2010, **Naar een integrale hervorming van de woningmarkt**, Den Haag (SER), 16 april.

VROM-raad, 2007, **Tijd voor keuzes**, Den Haag (VROM-raad).

Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen, 2010, **Rapport Brede Heroverwegingen Wonen** (rapport 4), Den Haag (Ministerie van Financiën), 1 april.