



Rijksoverheid

Ruimte voor wonen

Brede maatschappelijke heroverweging

Datum 20 april 2020
Status Definitief

Colofon

Titel Ruimte voor wonen

Bijlage(n) 11

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
BMH-secretariaat
BMH@minfin.nl

Inhoud

Woord vooraf—5

Samenvatting—6

1 Inleiding—13

- 1.1 Opdracht—14
- 1.2 Opbouw rapport—14

2 Knelpunten op de woningmarkt—15

- 2.1 Beleidsdoelen woningmarkt en ruimtelijke omgeving—15
- 2.2 Goede toegankelijkheid en betaalbaarheid voor *zittende bewoners*—15
- 2.3 Toegankelijkheid voor *starters* en *doorstromers* staat onder druk—17
- 2.4 Kwaliteit van de woningvoorraad en de leefomgeving—19

3 Probleemanalyse—22

- 3.1 De woningbouwopgave is historisch gezien groot en complex—22
- 3.2 Stedelijk bouwen heeft meerwaarde, maar volstaat in veel regio's niet—23
- 3.3 De ruimtelijke context waarin de bouwopgave moet worden ingevuld is uitdagend; bouwers en ontwikkelaars spelen hierin een belangrijke rol.—24
- 3.4 Er is gezien de omvang en complexiteit van de opgave een gebrek aan integrale (domein-overstijgende) en interbestuurlijke sturing—28
- 3.5 Financiële ondersteuning voor eigenwoningbezitters en huurders is in een krappe markt vooral gunstig voor zittende bewoners, maar gaat ten koste van starters en verhuizers—31
- 3.6 Kwaliteit en leefbaarheid van de woonomgeving—34

4 Beleids- en uitvoeringsvarianten—37

- 4.1 Een meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda voor wonen—37
- 4.2 Afbouwen en doelmatiger vormgeven van de vraagondersteuning—41
- 4.2.1** Variant V1: Eigendomsneutraal beleid en volledige overgang naar huurtoeslag op basis van normhuur—44
- 4.2.2 Varianten V2 en V3: Betere vormgeving vraag en doorstroming door een lagere hypotheekrenteaf trek of een verhoging van het EWF-tarief en een gedeeltelijke overgang naar normhuurtoeslag—45
- 4.3 Besparingsvariant—47

Bijlage 1 – Taakopdracht—51

Bijlage 2 – Budgettaire grondslag—53

Bijlage 3 - Samenstelling werkgroep—54

Bijlage 4 – Lijst van geraadpleegde experts—55

Bijlage 5 – Bronvermelding—57

Bijlage 6 – Ramingen, afwegingskader en bouwkolom voor woningbouw—60

Bijlage 7 – Samenvatting beleidsvarianten—66

Bijlage 8 – Koopkrachteffecten SZW—71

Bijlage 9 – Microvoorbeelden huishoudens, effecten 2025 voor varianten V1, V2 en V3—77

Bijlage 10 – Notitie CPB doorrekening woningmarkteffecten voor Brede Maatschappelijke Heroverwegingen—85

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport Ruimte voor Wonen van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Met de motie Sneller c.s. heeft de Tweede Kamer het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit plussen en minnen, in kaart te brengen. Hieraan gerelateerd zijn de moties Wiersma/Bruins en Van Weyenberg/Wiersma over respectievelijk arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktbeleid. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen geeft het kabinet invulling aan deze moties.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's maatschappelijke samenhang, stabiliserende functie van de overheid in de economie en productiviteit relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn opgenomen in een box in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

Samenvatting

Iedereen wil goed kunnen wonen. Wonen is een eerste levensbehoefte. Maar een goede woning is meer dan een dak boven het hoofd. Het is de plaats waar je (bijna) dagelijks verblijft en daarmee van groot belang voor je welbevinden. Idealiter woon je dan ook in een kwalitatief goede woning die past bij je levenssituatie. Een levenssituatie die steeds verandert en per persoon sterk kan verschillen: je gaat studeren, werken, vormt een gezin, hebt kinderen die het huis uit gaan of hebt een zorgbehoefte. Daarbij moet een woning ook betaalbaar zijn. Wonen is voor veel Nederlanders de grootste uitgavenspost en is voor mensen met een eigen woning ook een belangrijke vorm van vermogen.

Goed wonen gaat ook om de kwaliteit van de omgeving waarin je woont. Dat begint met een veilige en prettige buurt of wijk. Met voorzieningen, onderwijs en werkgelegenheid in de buurt of met een goede bereikbaarheid via wegen en openbaar vervoer. Ook de verdere inrichting van een gebied is van belang: is er voldoende groen, zijn open ruimtes aantrekkelijk, en wordt voldoende rekening gehouden met de gevolgen van klimaatverandering, zoals bodemdaling?

Probleemanalyse

Veel mensen wonen op dit moment in een betaalbare, kwalitatief goede woning in een prettige leefomgeving. Maar de woningmarkt staat steeds meer onder druk. Na de financieel economische crisis is de bouwproductie ingezakt. Tegelijkertijd is de vraag naar wonen toegenomen door een dalende rente en een toenemende bevolking.

De tegenstelling tussen zittende bewoners en mensen die een woning zoeken, wordt in een krappe woningmarkt steeds groter. In de huidige krappe markt staan starters en toetreders vanuit de huursector op achterstand op de koopmarkt. Zij hebben geen overwaarde die zij kunnen inzetten. Dit werkt vermogensongelijkheid in de hand. In de sociale huursector groeien de wachtlijsten en middeninkomens zijn met name in de kraptegebieden aangewezen op de vrije huursector met hoge huurprijzen. De mensen die een woning zoeken zijn divers: jongeren die de woningmarkt betreden, werkenden die (in een grote stad) een baan in het onderwijs of de zorg hebben gevonden, ouderen die op zoek zijn naar een passende, vaak kleinere (huur)woning en spoedzoekers (bijvoorbeeld na een scheiding).

Het huidige beleid draagt niet optimaal bij aan het verbeteren van de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt voor toetreders en woningzoekers. Overheidsmiddelen zijn nu vooral gericht op het ondersteunen van de vraag. Dit leidt echter vooral tot hogere huizenprijzen en bescherming van zittende bewoners en draagt niet of nauwelijks bij aan het realiseren van extra woningen.

Nederland staat voor een forse bouwopgave. De ruimtelijke inpassing van voldoende woningen is een grote uitdaging. Het aanbod van woningen blijft al jaren achter bij de vraag. Dat is vooral zo in de Randstad, maar speelt ook elders. Door onder meer de stikstofproblematiek blijft de toename van het aanbod naar het zich laat aanzien ook in 2020 en 2021 achter bij de behoefte. De laatste ramingen

wijzen in de richting van een bouwopgave van 95 tot 100 duizend woningen per jaar. Dat is historisch gezien hoog. Binnenstedelijk bouwen of bouwen aan de randen van de steden heeft vaak maatschappelijke meerwaarde vanwege de nabijheid van voorzieningen en een efficiënt gebruik van infrastructuur. Gezien de forse opgave valt echter niet te ontkomen aan bouwen buiten de bestaande steden. Dat leidt tot toenemende ruimtedruk, terwijl de kwaliteit van de open ruimte al onder druk staat en ook voor andere opgaven dan wonen ruimte nodig is. Denk aan ruimte voor natuur, klimaatadaptatie, energietransitie, mobiliteit en landbouw. Capaciteitstekorten in de bouw vormen een extra knelpunt voor het realiseren van de bouwopgave.

Het ontbreekt aan directe sturing van het Rijk op realisatie van de opgave en een integrale benadering van optimaal ruimtegebruik. In het verleden was het Rijk actiever betrokken bij het realiseren van voldoende woningen, onder meer met financiële middelen. Dit is losgelaten met het idee dat lokaal het beste kan worden aangesloten op de behoeftes en wensen van de bevolking. Voldoende woningen die aansluiten bij de behoefte, komen echter niet vanzelf tijdig op de juiste manier tot stand. De opgave is groter en complexer door toenemende concurrentie met andere ruimteclaims. Door de samenhang van woningbouw met mobiliteit en concurrerende ruimteclaims spelen bovenregionale en nationale belangen een rol bij lokale beslissingen.

Vraagondersteuning draagt vooral bij aan hogere huizenprijzen en langere wachtlijsten in de gereguleerde huursector. De fiscale stimulering van het eigenwoningbezit – volgens het CPB bijna € 10 miljard per jaar – leidt vooral tot hogere huizenprijzen en tot een slechts beperkte betere betaalbaarheid van koopwoningen. Bovendien stimuleert het om zo groot mogelijk te gaan wonen en belemmert het de doorstroming. Ook huurbescherming en huurprijsregulering zorgen ervoor dat zittende huurders niet graag doorstromen en in sommige gevallen relatief groot wonen. Kortom, zittende bewoners profiteren van hogere huizenprijzen of een beperkte huurprijsstijging, maar starters en andere toetreders vissen achter het net.

In wijken waar meerdere problemen samenkomen, staat de leefbaarheid onder druk. Vooral wijken met veel corporatiewoningen en een hoog aandeel kwetsbare huurders blijven achter in de ontwikkeling. Uitdagingen op meerdere beleidsterreinen, zoals wonen, veiligheid, zorg, onderwijs en arbeidsmarkt, komen daarbij samen, maar worden vaak nog te verkokerd aangepakt. Zo gaan voldoende beschikbaarheid van woningen en een goede begeleiding van mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, hand in hand. Gemeenten en woningcorporaties kunnen bijdragen aan leefbaarheid door te investeren in diversiteit en kwaliteit van wijken, maar hebben daar de afgelopen jaren soms minder mogelijkheden voor gekregen.

Beleidsopties gericht op het aanbod van woningen

De forse woningbouwopgave tot 2030 vraagt om nationale regie en nauwe samenwerking met alle medeoverheden. Het realiseren van extra aanbod is de meest directe manier om de krapte op de woningmarkt het hoofd te bieden. De enorme aantallen betekenen dat in een aantal gebieden een *schaalsprong* nodig is. Dit kan niet zonder samenhangende keuzes op het terrein van met name wonen en mobiliteit. Het daadwerkelijk realiseren daarvan vraagt om actieve sturing vanuit de gezamenlijke overheden. Dit betreft keuzes omtrent de aantallen, het tempo van de

woningbouw, de locaties waar wordt gebouwd (in afstemming met andere claims op de ruimte) en de betaalbaarheid en leefbaarheid van de woningen.

De regie vertaalt zich in een meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda voor wonen; een gezamenlijke interbestuurlijke agenda. De agenda is een gezamenlijk product van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In deze agenda wordt een kwantitatieve en kwalitatieve doelstelling voor wonen opgesteld en wordt de relevante samenhang met andere ruimtelijke vraagstukken in kaart gebracht. De investeringsagenda bouwt voort op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze agenda komt als volgt tot stand:

1. Op basis van ramingen wordt de ontwikkeling van de woningbehoefte *per regio* in kaart gebracht; de optelsom sluit aan bij de *nationale huishoudprognose*;
2. Vastgesteld wordt welk deel van de opgave decentraal kan worden gerealiseerd en waar deze kan worden gerealiseerd;
3. Rijk, provincie, en gemeenten identificeren gezamenlijk: i) waar woningbouw onvoldoende tijdig tot stand komt; ii) welke knelpunten moeten worden aangepakt en iii) waar er schaalessprongen nodig zijn voor het tijdig realiseren van voldoende woningen op de juiste locaties.

Voor de tijdige realisatie van voldoende woningen op de juiste locaties kunnen extra financiële middelen vanuit het Rijk worden ingezet. De overheid kan via een woningbouwfonds bijdragen aan het wegnemen van knelpunten voor woningbouw, waaronder mobiliteitsinvesteringen (onder meer voor schaalessprongprojecten), bodemsanering en verplaatsing van bedrijven. Daarbij kan ook geïnvesteerd worden in betaalbare woningen en de leefbaarheid van met name kwetsbare wijken. Conform de huidige werkwijze bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (het 'MIRT'), is het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse noodzakelijk, zodat verantwoorde afweging en besluitvorming plaatsvindt over de besteding van middelen. Daarnaast kan een doorbouwfonds worden overwogen om de bouwproductie op peil te houden tijdens een situatie van laagconjunctuur. Naast het inzetten van extra middelen vanuit het Rijk kan ook de opbrengst van de verhuurderheffing en/of een sterkere toepassing van het profijtbeginsel door gemeenten bijdragen aan extra middelen voor de investeringsagenda.

Beleidsopties gericht op de vraag naar woningen

Bouw de fiscale stimulans op het eigenwoningbezit af. De fiscale stimulering van het eigenwoningbezit draagt bij aan de krapte op de woningmarkt. Daarom is van belang dat de vraag naar huisvesting niet (onnodig) wordt gestimuleerd. Afbouw van de fiscale stimulans kan worden vormgegeven via twee kanalen:

1. het meer in lijn brengen van de belasting op het vermogen in de woning met andere vormen van vermogen, via een geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait (en daarmee de voorziene verlaging te schrappen). Op termijn kan de eigen woning worden overgeheveld naar box 3, met een ruime generieke vrijstelling.
2. het benutten van de huidige lage rente voor een snellere en verdergaande afbouw van de hypotheekrenteaftrek dan thans voorzien.

Het CPB heeft berekend dat deze opties leiden tot doelmatigheidswinsten van 3 à 4 miljard per jaar. Tevens beperken deze maatregelen de geraamde groei van de huizenprijzen van +15% in het basispad tot per saldo circa +4 tot +8% in 2025. Een bescheidener groei van de huizenprijzen bevordert de stabiliteit van de woningmarkt en de economie als geheel. Anderzijds resulteert dit voor zittende bewoners in een minder hoge woningwaarde ten opzichte van het basispad. Indien de opbrengst deels wordt ingezet voor verlaging van de overdrachtsbelasting, worden vermogenseffecten deels gemitigeerd en verbetert de doorstroming op de woningmarkt.

Bevorder de doorstroming op de huurmarkt. De vraagondersteuning via de huurtoeslag kan eenvoudiger en doelmatiger. Door de huurtoeslag meer inkomensafhankelijk te maken en minder te laten hangen van de feitelijke huur, zullen bewoners de kosten van een woning kritischer afwegen tegen de kwaliteit van de woning. Dat verbetert de doorstroming. Door daarnaast in te zetten op minder vrijblijvende huurverhogingen voor mensen met hoge inkomens in sociale huurwoningen ('goedkope scheefwoningers') zullen bewoners sneller een marktconforme huurprijs betalen of doorstromen naar een andere woning. Door meer in te zetten op loting in plaats van inschrijfduur, krijgen starters met een korte opgebouwde wachttijd gelijkere kansen op een sociale huurwoning.

Omdat het bouwen van een woning tijd kost, zijn starters en mensen met een verhuiscens op korte termijn niet direct geholpen. Doelmatige maatregelen voor de korte termijn zijn schaars en niet eenvoudig. Als toch wordt overwogen om maatregelen in te zetten op de korte termijn, is het het meest doeltreffend om deze te richten op extra aanbod van woningen. Maatregelen die zijn gericht op het ondersteunen van verschillende groepen, zijn het minst schadelijk als ze een zo gering mogelijk prijsopdrijvend effect hebben. Maatregelen die mogelijk aan deze criteria voldoen, zijn bijvoorbeeld het inzetten op flexibele woningen, het continueren van de transformatiefaciliteit en het invoeren van tijdelijke huurcontracten in de sociale huursector.

Overzicht van varianten

De werkgroep heeft concrete beleidsvarianten uitgewerkt om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters en huishoudens met een verhuishwens te verbeteren. De varianten zijn gericht op het realiseren van de forse woningbouwopgave en het verminderen en verbeteren van vraagstimulering. Intensiveringen kunnen doelmatig worden gericht op het vergroten van het aanbod, terwijl besparingen kunnen worden gerealiseerd door de vraag naar woningen minder te stimuleren.

De inzet van middelen is het meest effectief als deze resulteren in extra woningen. De meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda zorgt voor sterkere sturing op tijdige en voldoende woningen op de juiste locaties. Het versterken van de sturing alleen is waarschijnlijk onvoldoende om de opgave te realiseren. In de intensiveringsvariant zijn daarom maatregelen opgenomen die bijdragen aan het realiseren van een beter aanbod van woningen.

Intensiveringsvariant: budgettaire gevolgen van (aanbod)maatregelen bij een 20% intensivering (€ 1 miljard)

+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
<u>AR1</u> Meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda woningbouw	Budgetneutraal				Budgetneutraal
<u>AR2</u> Regelgeving woningbouw en gebiedsontwikkeling	Budgetneutraal				Budgetneutraal
<u>AB1</u> Woningbouwfonds	800	800	800	800	800
<u>AB2</u> Verlaging en aanpassing verhuurderheffing	200	200	200	200	200
<u>AB3</u> Doorbouwfonds	Mogelijk eenmalige incidentele bijdrage van 500				0
<u>AG1</u> Planbatenheffing t.b.v. gemeente	Budgetneutraal				Budgetneutraal
<u>AG3</u> Vergroten mogelijkheden OZB	Budgetneutraal				Budgetneutraal
Totaal budgettair effect	1000	1000	1000	1000	1.000

De vraagondersteuning kan worden verbeterd en afgebouwd met beperkte inkomenseffecten. De lage rentestand biedt de gelegenheid om de hypotheekrenteaftrek budgetneutraal versneld uit te faseren. De gematigde koopkrachteffecten zijn gemiddeld genomen positief. Wel is er een groep eigenwoningbezitters die er 0 tot 2% op achteruit gaat. Dit betreft het inkomenseffect dat optreedt in de komende kabinetsperiode; ook in de perioden daarna zullen de maatregelen doorwerken.

De varianten geven verschillende maatvoering voor het afbouwen en doelmatiger vormgeven van de vraagondersteuning. In variant V1 worden de eigen woning en de eigenwoningschuld behandeld in lijn met andere vormen van schuld en vermogen in box 3, met een generieke vrijstelling van € 300.000. Deze variant geeft de beste resultaten voor starters en voor de doorstroming. De varianten V2 en V3 gaan minder ver en zijn daarmee ook minder effectief voor starters en voor de doorstroming, maar beperken de variatie van de koopkrachteffecten en de groei van de huizenprijzen ten opzichte van het basispad.

Samenvatting budgettaire gevolgen van varianten V1, V2 en V3**+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's**

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
<i>Koop</i>					
Afbouwen fiscale bevoordeling eigen woning:					
Variant V1: <u>VK1</u> Eigen woning naar box 3	-148	-617	-1761	-2653	-4800
Variant V2: <u>VK2a</u> Versneld afbouwen HRA-EWF	-148	-617	-1761	-2653	-3100
Variant V3: <u>VK3</u> Bevroren EWF op 0,6%* en hoger voor €300.000 en € 1 mln.	-784	-1428	-1873	-2630	-3600
<u>VK5</u> Afschaffen overdrachtsbelasting woningen per 2031 (<i>Variant V1</i>)					1400
<u>VK6</u> Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning (<i>Varianten V1, V2, V3</i>)	-200	-200	-200	-200	-200
<i>Huur</i>					
Huurtoeslag meer richting normhuur:					
Variant V1: <u>VH2B2</u> Huurtoeslag op basis van normhuur, inclusief vrije huursector	42	84	126	168	420
Varianten V2, V3: <u>VH2A</u> Huurtoeslag gedeeltelijk op basis van normhuur (50%), alleen gereguleerde huursector	27	54	81	108	135
<u>VH3</u> Regionaal verlagen liberalisatiegrens (<i>Variant V1</i>)	38	38	38	38	38
<u>VH4</u> Huurbescherming middensegment op basis van WWS (<i>Varianten V2, V3</i>)			Nihil		Nihil
<u>VH5-7</u> Doorstroming bevorderende maatregelen (<i>Varianten V1, V2, V3</i>)			Nihil		Nihil
Volledige terugsluis via lagere belasting box 1:					
Variant V1:	268	695	1797	2647	3142
Variant V2:	321	763	1880	2745	3165
Variant V3:	957	1574	1992	2772	3665
Totaal budgettair effect	0	0	0	0	0

* Aangenomen is dat het EWF wordt bevroren op het niveau van 2020.

Samenvatting economische effecten V1-V3 volgens doorrekeningen CPB*

Variant	Doelmatigheidswinst	Huizenprijzen tot 2025	Stijging (vrije) huursector in aandeel totale WOZ-waarde**
V1	4 mrd	+4% (-11% ten opzichte van basispad)	+3,6%
V2	3,2 mrd	+7% (-8% ten opzichte van basispad)	+2,5%
V3	0,8 mrd	+13% (-2% ten opzichte van basispad)	0%

* Merk op dat niet iedere maatregel kon worden doorgerekend met het CPB-woningmarktmodel, zie de CPB-notitie in bijlage 10 voor de toelichting op de doorrekening.

** Een koopwoning heeft een gemiddeld hogere WOZ-waarde dan een huurwoning. Het percentage huurwoningen in Nederland in verhouding tot de woningvoorraad (circa 44%, zowel geliberaliseerd als gereguleerd) zal als gevolg van de maximale variant V1 niet met 3,6% toenemen, maar een factor daarvan.

Besparingsvariant: de afbouw van fiscale stimulering in box 1 levert een doelmatige besparing op. De resulterende opbrengst is groter dan vereist volgens de spelregels van de BMH (€ 1 miljard, zie bijlage 2). Daarom wordt een deel van de opbrengst ingezet om de huurtoeslag doelmatiger vorm te geven (zie bijlage 10). Voorts worden belastingtarieven in box 1 vanaf 2024 verlaagd. Deze variant verkleint enerzijds de druk op de woningmarkt, maar heeft wel koopkracht- en vermogenseffecten. Uiteraard is ook een minder grote sterke afbouw van de fiscale stimulering mogelijk of kan de opbrengst worden teruggesluisd via een verlaging van de overdrachtsbelasting. Deze varianten zijn niet doorgerekend.

B1: Besparingsvariant, budgettaire gevolgen**+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's**

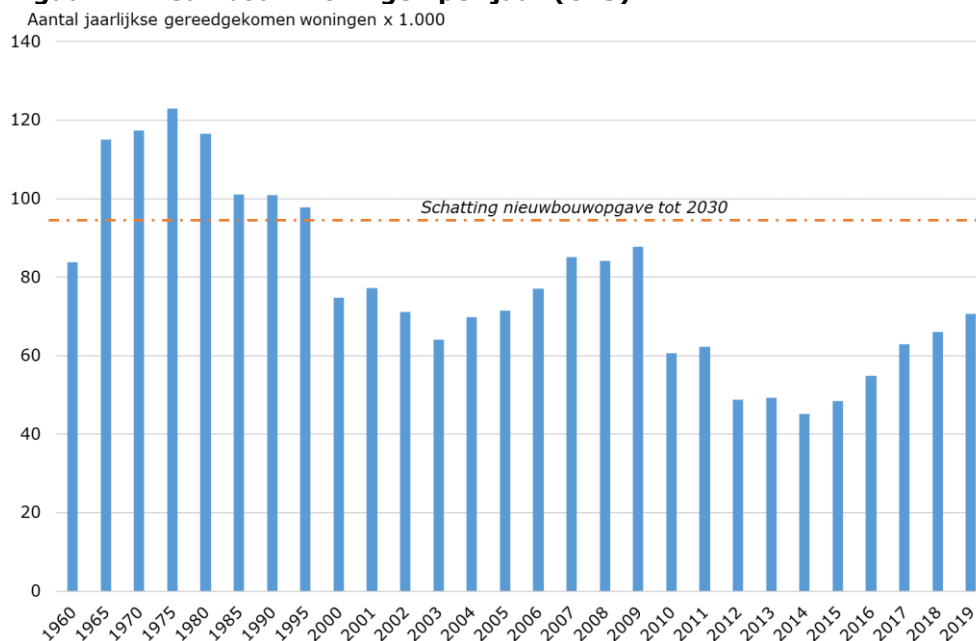
Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
<i>Koop</i>					
<u>VK2</u> Versnelde uitfasering HRA en EWF, borgen aflossingseis (70%)	-148	-617	-1761	-2653	-3100
<u>VK6</u> Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	-200	-200	-200	-200	-200
<i>Huur</i>					
<u>VH2A</u> Huurtoeslag gedeeltelijk op basis van normhuur (50%), alleen gereguleerde huursector	27	54	81	108	135
<i>Budgettaire opbrengst</i>	-321	-763	-1880	-2745	-3165
Budgettaire terugsluis plus besparing oplopend tot € 1 mrd	-	-	880	1745	2165
Totaal budgettair effect	-321	-763	-1000	-1000	-1000

1 Inleiding

Wonen is een eerste levensbehoefte. Maar een woning is meer dan alleen een dak boven het hoofd. Een fijn huis in een prettige wijk – veilig, goed bereikbaar, groene ruimte nabij – verhoogt de kwaliteit van leven. Daarnaast is voor veel Nederlanders de eigen woning de grootste uitgavenpost en de belangrijkste vorm van vermogen. Het is dan ook van groot maatschappelijk belang dat iedereen in Nederland kan wonen in een woning die past bij zijn of haar inkomen, voorkeuren en levensfase.

Nederland staat voor een forse nieuwbouwoopgave. Om ieder huishouden een geschikte woning te kunnen blijven bieden, dient ook de komende jaren voldoende te worden gebouwd. De CBS-prognose uit 2018 resulteerde al in een nieuwbouwoopgave van 76 duizend per jaar (zie bijlage 2), maar de recente bijstelling ([CBS, 2019a](#)) wijst in de richting van ruim 95 duizend per jaar.¹ Een dergelijke nieuwbouwproductie is al bijna 25 jaar niet meer gerealiseerd (figuur 1).

Figuur 1: Nieuwbouwwoningen per jaar (CBS)



Bron: CBS

De ruimtelijke inpassing van de nieuwbouw is veel complexer dan voorheen. Nederland is in de loop van de tijd steeds voller geworden. Het areaal bebouwd gebied is de afgelopen dertig jaar met 30% gegroeid, tot zo'n 16% ([PBL, 2019](#)). De afruil tussen ruimte voor woningbouw en andere functies is knellender geworden, met name in regio's waarin de vraag naar woningen het grootst is. Vanwege een toenemend beslag op de ruimte voor de energietransitie (wind op land, zonneparken), klimaatadaptatie en toenemende mobiliteit, zal deze afruil alleen maar knellender worden. Het 'stikstofdossier' (robuuste natuur) en 'PFAS'

¹ Tentatieve schattingen wijzen op een extra huishoudenstoename tot 2030 van circa 200.000 huishoudens. De nieuwbouwoopgave kan navenant hoger uitvallen.

(schone bouwgrond) illustreren dat de grenzen aan de ruimtelijke inpassing al op korte termijn in zicht komen.

Deze ontwikkelingen stellen beleidsmakers voor fundamentele keuzes en opgaven. Hoe wegen we het belang van ruimte voor woningbouw af tegen ruimtegebruik ten behoeve van onder meer natuur, landbouw, energietransitie en klimaatadaptatie? Zijn er manieren om de bestaande bebouwde en onbebouwde omgeving slimmer en efficiënter te benutten? Hoe zinvol is het om de vraag naar koopwoningen te stimuleren in een krappe woningmarkt? Deze vragen spelen een grote rol in het maatschappelijk debat.

1.1 Opdracht

De werkgroep is gevraagd om beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen, gericht op het realiseren van voldoende betaalbare, bereikbare en duurzame woningen op plekken waar dat nodig is.² Als uitgangspunt geldt dat ten minste één intensiveringsvariant, een budgetneutrale beleids- en uitvoeringsvariant, en ten minste één besparingsvariant optellend tot een structurele omvang van 20 procent van de netto uitgaven in 2021 (inclusief fiscale subsidies) worden uitgewerkt. Voor de volledige taakopdracht, zie bijlage 1.

1.2 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de voornaamste beleidsdoelen en knelpunten op de woningmarkt. Hoofdstuk 3 geeft een probleemanalyse van de oorzaken van de knelpunten. Uit deze probleemanalyse volgen twee sporen voor verbetering van het huidige beleid, die in hoofdstuk 4 worden vertaald in concrete beleidsrichtingen en -opties.

² Conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019.

2 Knelpunten op de woningmarkt

Ieder huishouden heeft een woning nodig. De woning en omgeving waarin deze staat, zijn van invloed op ons dagelijks welzijn. In de Grondwet staat dat voldoende woongelegenheden 'een voorwerp van zorg' is voor de overheid. Daarom voert de overheid gericht beleid op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van onze woningen.

2.1 Beleidsdoelen woningmarkt en ruimtelijke omgeving

In de ideale situatie is voor elk huishouden tijdig een geschikte woning beschikbaar. Met andere woorden, de *toegankelijkheid* en *betaalbaarheid* van de woningmarkt moeten op orde zijn. Toegankelijkheid ziet op de vraag of er voldoende woningen zijn om elk huishouden te huisvesten, en of huishoudens in staat zijn om voldoende snel een nieuwe woning te betrekken, wanneer zij om wat voor reden dan ook wensen te verhuizen. Wachtlijsten in de sociale huur of een stokkende doorstroming op de koopmarkt kunnen de toegankelijkheid onder druk zetten. Betaalbaarheid gaat over de vraag of de woonlasten te dragen zijn.

Deze woning is bovendien onderdeel van een kwalitatief goede ruimtelijke omgeving. Hierbij zijn drie schaalniveaus te onderscheiden. Allereerst moeten individuele woningen van voldoende kwaliteit zijn en geen onnodige veiligheids- of gezondheidsrisico's met zich mee brengen. Op lokaal niveau geldt dat wijken, dorpen en steden leefbaar moeten zijn. Dat stelt eisen aan het uiterlijk van de woning, de mix van verschillende typen woningen in een gebied (sociale huur versus koopwoningen bijvoorbeeld) en aan de publieke voorzieningen in een regio. Op een nog hoger schaalniveau dient woningbouw ruimtelijk evenwichtig te worden ingepast, rekening houdend met mobiliteit per auto en met het ov, de nabijheid van banen, voorzieningen en recreatie. Daarbij speelt ook de ruimtelijke afweging met landbouw, natuur, waterberging, externe veiligheid, klimaatadaptatie en energietransitie.

2.2 Goede toegankelijkheid en betaalbaarheid voor *zittende bewoners*

Het woningtekort is opgelopen tot ruim 315 duizend (4%) woningen. In de Randstad en andere populaire regio's zijn de tekorten groter, tot ruim 7% resp. bijna 6% in de Metropoolregio Amsterdam en de regio Utrecht ([ABF Research & Capital Value, 2020](#)). In Limburg, Friesland, Drenthe, Zeeland en Overijssel is het woningtekort lager. Dit tekort is opgelopen, ondanks dat de nieuwbouwproductie is gestegen van zo'n 45 duizend woningen in het daljaar 2014 naar 77 duizend in 2019 ([CBS, 2020](#)). Tegelijkertijd wordt het doel van jaarlijks minstens 75 duizend naar verwachting in 2020 en 2021 niet gehaald, mede als gevolg van de stikstof- en PFAS-problematiek.

De huizenprijzen zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. Sinds het dieptepunt in 2013 zijn de prijzen van koopwoningen met gemiddeld zo'n 5% per jaar gestegen; in 2018 kwam de prijsstijging zelfs uit op 9%. In diezelfde periode verdubbelde het aantal transacties van bestaande koopwoningen, al is het sinds de piek in 2017 licht afgenomen ([CPB, 2019a](#)). Mede door deze ontwikkelingen staat

momenteel volgens schattingen van DNB slechts 4% van de huishoudens 'onder water'³, fors lager dan de ruim 13% in 2008.

Een krappe woningmarkt met stijgende prijzen is goed nieuws voor huishoudens die al een koopwoning bezitten die bij hen past. Voor ruim negen op de tien Nederlandse huishoudens met een koopwoning zijn de woonlasten betaalbaar ([PBL, 2017](#)). 'Betaalbaar' houdt in dit rapport in dat volgens de maatstaven van het Nibud de woonlasten in verhouding tot het inkomen zijn op te brengen. Ondanks stijgende woningprijzen zijn de woonlasten van eigenwoningbezitters, als percentage van het inkomen, sinds 2012 met ruim 10% gedaald (tabel 2). Naast inkomensgroei heeft dit mede te maken met de lage rente.

Tabel 2: ontwikkeling gemiddelde woonquote huurders en kopers

Jaar	Netto besteedbaar inkomen			Woonquote*		
	2012	2015	2018	2012	2015	2018
Huurders	€ 2.025	€ 2.083	€ 2.187	33,1%	35,4%	34,7%
Kopers	€ 3.811	€ 4.032	€ 4.116	31,6%	28,4%	28,0%

* Huur/kooplasten inclusief fiscale toeslag of aftrek en bijkomende kosten.

Bron: WoON 2018

De betaalbaarheid van de woonlasten van huurders varieert sterk. Bijna 350 duizend huishoudens met recht op huurtoeslag wonen in een relatief dure woning. 62% van deze groep woonde in een sociale huurwoning. Hun netto woonquote is gemiddeld 39% in de sociale huur en ruim 46% in de private huur (WoON2018). Daarmee gaat het volgens NIBUD-richtlijnen om een zeer kwetsbare groep. Wel is het aantal 'dure scheefwoners' door de invoering van het 'passend wonen' afgenomen. Het aandeel huurders met een betaalarisico is tussen 2002 en 2012 fors opgelopen, piekte in 2015 op bijna 18% en lag in 2018 nog steeds op ongeveer 14%.⁴ Vooral bij de laagste inkomens komen betaalarisico's voor, ongeacht of zij duur scheefwonen of niet. Tegenover de dure scheefwoners staan bijna 244 duizend 'goedkope scheefwoners': huurders met een hoog inkomen die in sociale huurwoningen (onder de liberalisatiegrens) wonen⁵, maar die volgens de geldende inkomensgrens niet in aanmerking zouden komen voor een sociale huurwoning.⁶ Feitelijk verminderen zij de toegankelijkheid voor anderen. De woonquotes van deze groep zijn relatief laag: zij hebben de potentie een woning te kopen of in de duurdere vrije sector te huren.

Conclusie: voor de meeste zittende bewoners is de betaalbaarheid van de woning op dit moment geen probleem. Daarbij profiteren eigenaren van woningen van prijsstijgingen op de woningmarkt. Wel zijn er met name bij huurders verschillen in betaalbaarheid.

Box 1: invloed van wonen op de maatschappelijke samenhang

Wonen heeft steeds meer aandacht bij het bredere publiek als maatschappelijk vraagstuk. In toenemende mate staat wonen als aandachtspunt op de publieke agenda. Dit blijkt uit berichtgeving in de media waarin steeds meer

⁴ Van een 'betaalarisico' is sprake wanneer huishoudens een inkomen hebben dat lager is dan de netto huur en de door het Nibud gebudgetteerde minimale uitgaven aan levensonderhoud.

⁵ € 710,60 in 2018.

⁶ Bron: WoON2018. Ook wonen er nog eens circa 213 duizend huishoudens met een middeninkomen, die vanwege de tijdelijk verhoogde inkomensgrens en de voorgestelde differentiatie wel toegang hebben.

wordt gesproken over termen als een 'wooncrisis' maar ook uit onderzoek van het SCP naar prioriteiten voor de regeringsagenda waarbij in 2019 8% van de mensen huisvesting noemde terwijl dit nog maar 3% in 2017 was ([SCP, 2019](#)). De krapte op de woningmarkt speelt hier een belangrijke rol in.

Ongelijke kansen op het vrij kunnen kiezen van een (locatie van een) woning kan een belangrijke vorm van onvrede zijn. Daarbij speelt een belangrijke rol in of mensen de kansen op een woning als rechtvaardig ervaren. Dit komt onder druk te staan naarmate er meer speciale regelingen zijn voor specifieke groepen. Een bekend voorbeeld daarbij is de toewijzing van woningen aan statushouders.

In een krappe woningmarkt nemen de vermogensverschillen toe. Bezitters van koopwoningen profiteren van de stijging van huizenprijzen terwijl koopstarters tegen een steeds hoger bedrag moeten instappen en huurders minder makkelijk vermogen kunnen opbouwen.

Bij kwetsbare wijken bestaat het risico dat mensen steeds verder achterblijven. Mensen die in een wijk wonen met mindere voorzieningen, een lagere sociale cohesie, meer criminaliteit en minder goede toegang tot de arbeidsmarkt hebben minder kans op een verbetering van de levenssituatie.

2.3 Toegankelijkheid voor *starters* en *doorstromers* staat onder druk

In alle segmenten van de woningmarkt staat de toegankelijkheid onder druk. Elk jaar stromen zo'n 200 duizend jongeren de woningmarkt op. Daarnaast wil 7% van de huishoudens beslist binnen twee jaar verhuizen, 23% misschien. Dat kan aan veranderingen in het huishouden liggen (werk, kinderen) of aan de woning of woonomgeving. Ongeveer 4% - ofwel 300 duizend huishoudens - wil wel verhuizen, maar kan geen geschikte woning vinden. In 2012 was dit nog 2,3% ([CBS, 2019b](#)). In zowel de sociale huur-, de vrije huur- als de koopsector staat de toegankelijkheid onder druk.

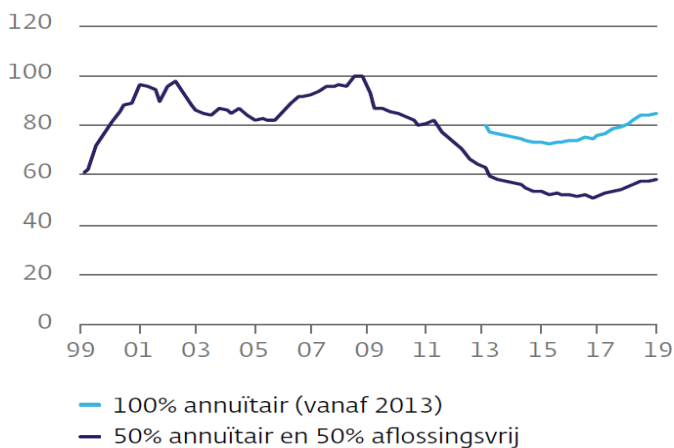
Mensen met een laag (midden)inkomen zoeken lang naar een woning. Dit betreft een diverse categorie: jongeren die de woningmarkt betreden, werkenden die (in een stad) een baan in het onderwijs of de zorg hebben gevonden, ouderen die op zoek zijn naar een passende - vaak kleinere - woning en spoedzoekers (bijvoorbeeld na een scheiding).⁷ Tekorten in de sociale huursector uiteten zich niet in prijsstijgingen, maar in langere zoek- en wachttijden voor woningzoekenden. Die zijn substantieel, met aanzienlijke regionale verschillen, van circa twee jaar in Almelo tot bijna negen jaar in regio Amsterdam. De benodigde wacht- ofwel inschrijfduur om een woning te huren kan overigens vertekend zijn: als inschrijfduur een belangrijk criterium is, schrijven mensen zich preventief in om zoveel mogelijk wachttijd op te bouwen, ook al hebben ze helemaal geen verhuiscansen. Van de ruim één miljoen ingeschreven woningzoekenden zegt slechts 20% actief op zoek te zijn naar een huurwoning (WoOn2018). Vooral starters en spoedzoekers (bijvoorbeeld na een echtscheiding) ondervinden de nadelen van toewijzing op basis van inschrijfduur.

In de koopsector staan starters en toetreders vanuit de huursector op achterstand: zij hebben geen overwaarde om in te zetten. Voor huishoudens

⁷ Zie hiervoor ook andere de rapporten van de andere BMH-werkgroepen zoals "naar een wendbare migratieketen" en "zorg voor een veilige leefomgeving".

die reeds een koopwoning bezitten, betekenen prijsstijgingen een toename van hun overwaarde. Deze vermogensaanwas kan, in combinatie met overwaarde die ontstaat bij aflossing van de hypotheek, worden ingezet bij verhuizing en helpt ook om te voldoen aan de *Loan-to-value* (LTV)-normen. Voor toetreders die geen overwaarde kunnen inzetten, betekenen hoge woningprijzen dat ze een hogere hypotheeklening moeten aangaan en dat ze meer eigen spaargeld moeten inleggen. De financieringslasten van de hogere hypotheek worden overigens deels gecompenseerd door de lage rente: hoewel de betaalbaarheid van koopwoningen de laatste jaren afneemt, is deze in 2019 nog wel beter dan voor de crisis. In de vier grote steden liggen de financieringslasten voor koopstarters wel hoger dan in 2008 (figuur 2).

Figuur 2: Betaalbaarheidsindex koopwoningen (lagere indexwaarde = lagere maandlasten)
Nederland



Bron: DNB (2019)

Door snel stijgende woning- en vrije huurprijzen komen vooral woningzoekende middeninkomens in de knel. Naarmate de krapte op de woningmarkt toeneemt komen woningzoekenden met een middeninkomen, zeker in de grote steden, steeds moeilijker aan een woning. In de grote steden liggen zowel huizenprijzen als huurprijzen in de vrije sector⁸ buiten het bereik van middeninkomens. Onder deze middeninkomens bevinden zich onder meer veel werknemers uit sectoren onderwijs, zorg en veiligheid. De strengere hypotheeknormen en de in 2013 ingevoerde fiscale aflossingseis beperken hun toegang tot de koopsector. De lage rente in combinatie met de schaarste van woningen heeft gezorgd voor een toename van particuliere verhuurders ([Rijksoverheid, 2019a, p. 33](#)). Hierdoor stijgt het aantal woningen in het vrijhuursegment ten koste van het aantal koopwoningen. Waar zij woningen hebben gekocht liggen de prijzen vaak hoger dan in andere buurten ([Kadaster, 2019](#)).

Conclusie: Mensen die toetreden op de woningmarkt of willen verhuizen hebben steeds meer moeite een geschikte woning te vinden. Vooral jongeren, woningzoekende (lage) middeninkomens en spoedzoekers komen in de knel.

⁸ Zie bijvoorbeeld PBL (2017) Middeninkomens op de woningmarkt: ruimte op een krap speelveld.

2.4 Kwaliteit van de woningvoorraad en de leefomgeving

De kwaliteit van wonen en de leefomgeving in Nederland is over het algemeen hoog. 86% van de Nederlanders is tevreden of zelfs zeer tevreden over de hun woning. Eigenaar-bewoners zijn daarbij vaker zeer tevreden dan huurders. Sinds 2002 is er bovendien sprake van een voortdurende verbetering van de leefbaarheid en wonen er steeds meer mensen in een gebied waar de leefbaarheid als ruim voldoende wordt getypeerd ([Leefbaarometer, 2019](#)).

Wijken met een hoog aandeel mensen met een laag inkomen en een toenemende instroom van mensen met individuele problemen blijven achter in de ontwikkeling. Ongeveer 700 duizend mensen (9%) wonen in een situatie waarin de leefbaarheid 'onvoldoende' is (Leefbaarometer, 2019). Uit de Veiligheidsmonitor blijkt verder dat inwoners in meer verstedelijkte gebieden gemiddeld meer buurtoverlast ervaren, zich eerder onveilig voelen en soms ook meer criminaliteit ervaren ([Veiligheidsmonitor, 2017](#)). Met name een aantal wijken blijft achter in de leefbaarheidsontwikkeling waardoor het verschil in goede en kwetsbare wijken toeneemt. Vooral in corporatiebuurten met tenminste tweederde corporatiewoningen gaat minder leefbaarheid samen met een hoger aandeel kwetsbare huurders dan elders ([Rigo, 2020](#)). Het zijn bijvoorbeeld huurders met een laag inkomen in combinatie met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen, die door veranderingen in de gezondheidszorg niet meer in gespecialiseerde instellingen terecht kunnen. Daarnaast betreft het huurders zonder werk, laagopgeleiden met weinig aansluiting op de arbeidsmarkt en voormalige daklozen of verslaafden. Hierdoor ontstaat een concentratie van problemen waardoor een negatieve spiraal kan ontstaan waarbij de omvang en complexiteit van de problemen steeds verder toeneemt.

De woningvoorraad sluit steeds minder goed aan bij de – onder andere vanwege de vergrijzing – veranderende huishoudenssamenstelling. De tevredenheid over de woning is de afgelopen jaren iets teruggelopen. Dit heeft te maken met het aansluiten van de woningbehoefte bij de woning. Zo vinden ouderen hun woning vaker te groot, terwijl jongeren de woning eerder te klein vinden ([WoON 2018](#)). De woningvoorraad bestaat voor circa 2/3 uit (grondgebonden) eengezinswoningen en 1/3 uit meergezinswoningen. 30% van de woningen heeft tot en met 3 kamers, 70% vier of meer. Ongeveer 2/3 van de huishoudens bestaat uit een of twee volwassenen, 1/3 van de huishoudens betreft gezinnen met kinderen (26% tweeouder- en 8% eenoudergezinnen) ([WoON2018](#)). De kwalitatieve invulling van de nieuwbouw sluit onvoldoende aan bij de veranderingen in de samenstelling van de huishoudens: Tussen 2012 en 2017 betrof de helft van de bouwproductie eengezinswoningen en was 80% groter dan 70 m², terwijl de huishoudensgroei vooral van alleenstaanden komt. Daarbij is er in heel Nederland sprake van een vergrijzende bevolking, maar dit is nog sterker in krimpgebieden waar de voorzieningen juist onder druk staan en minder mantelzorgers beschikbaar zijn ([PBL, 2019](#)). De commissie Toekomst Zorg Thuiswonende Ouderen constateert een gebrek aan woonvormen tussen het aloude eigen huis en het verpleeghuis ([Rijksoverheid, 2020](#)).

Conclusie: De kwaliteit van woningen en de leefomgeving is over het algemeen hoog. Er zijn echter wel wijken die achterblijven in de ontwikkeling. De gebrekkige doorstroming zorgt er tevens voor dat het type woningen steeds minder aansluit bij de woningbehoefte.

Box 2: stabiliteit van de Nederlandse woningmarkt

Op de Nederlandse woningmarkt lijkt sprake te zijn geweest van trendmatig stijgende huizenprijzen met incidenteel grote uitslagen ([CPB, 2020](#)). Een regelmatige cyclus lijkt echter te ontbreken. Het CPB spreekt dan ook over fluctuaties op de woningmarkt. Sterke schommelingen op de woningmarkt kunnen de toegankelijkheid en betaalbaarheid verder onder druk zetten en hierdoor is het mogelijk dat kansengelijkheid op de woningmarkt ontstaan (Mink en Van Rooij, 2018). Een sterke terugval in de woningbouw kan tot een uitloop aan personeel, faillissementen onder bouwbedrijven, en een aantasting van bestaande infrastructuur in de bouwwereld leiden, met langjarige effecten op de woningbouw tot gevolg. Daarom is een stabiele woningmarkt – beperkte fluctuaties in huizenprijzen en woningbouw – van belang.

Voor de stabiliteit is, aan de aanbodzijde, van belang in welke mate de woningvoorraad reageert op veranderingen in de prijs. Het CPB gaat uit van een lage aanbodelasticiteit van 0,65%.⁹ Een lage aanbodelasticiteit heeft twee gevolgen: enerzijds leidt een hogere vraag vooral tot hogere huizenprijzen, anderzijds zorgt het wel voor een stabielere bouwproductie. De aanbodelasticiteit is bovendien asymmetrisch: de bouwproductie past zich sneller aan naar beneden als de vraag terugloopt dan dat de productie zich herstelt als de vraag weer toeneemt ([CPB, 2017](#)). De overheid kan bijdragen aan een stabielere woningbouwproductie door te voorkomen dat de woningbouwproductie in een crisis sterk terugvalt. Daarbij is het belangrijk in de huidige opgaande fase al te zoeken naar methodes om een toekomstige neergang van het nieuwbouwaanbod te beperken. Bij de beleidsvoorstellen (zie hoofdstuk 4) is daarmee rekening gehouden.

De eigen woning is voor veel huishoudens een belangrijke vermogenscomponent. Schommelingen in de waarde daarvan maken huishoudens dus rijker of armer en beïnvloeden daarmee hun consumptiemogelijkheden. De consumptie van huishoudens reageert met name sterk op huizenprijsschommelingen wanneer de woningen in hoge mate met schuld zijn gefinancierd ([DNB, 2018](#)). Via de vraagkant kan de stabiliteit dus vooral worden verbeterd door overmatige schuldfinanciering tegen te gaan. Tevens zijn de leennormen zoals de maximale LTV en LTI van belang voor de stabiliteit. Verder wijst het CPB op het relatief kleine vrije huursegment in Nederland. Een groter vrije huursegment kan volgens het CPB prijsbewegingen op de koopwoningmarkt temperen.

Box 3: Klimaatmitigatie en –adaptie bij de bestaande voorraad woningen en nieuwbouw van woningen

In dit rapport beschrijven we geen beleidsopties voor verduurzaming, omdat deze al in het kader van het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving verder worden uitgewerkt. Wel gaan we in op hoe klimaatverandering een rol speelt bij de keuzes voor locaties voor woningbouw en hoe de wijkaanpak voorziet in het gecoördineerde verduurzamen van wijken en buurten.

⁹ Dit betekent dat bijvoorbeeld een stijging van de huizenprijzen van 10% gepaard gaat met een stijging van het aanbod van nieuwe woningen met 6,5%. Het CPB geeft hierbij aan dat dit geen vaststaand gegeven is maar kan fluctueren in de tijd is mede afhankelijk van gemaakt beleid.

Klimaatmitigatieverandering brengt uitdagingen met zich mee voor de bestaande woningvoorraad. Om klimaatverandering tegen te gaan, heeft Nederland zich in het klimaatakkoord gecommitteerd aan de ambitie om in 2050 alle woningen aardgasvrij te maken. In 2030 moeten daarvoor de eerste 1,5 miljoen woningen zijn verduurzaamd. Dit betekent een grote opgave voor het verduurzamen van de bestaande woningen maar ook voor de eisen voor nieuw te bouwen woningen. De ambitie voor een transitie naar meer duurzame energie heeft ook een ruimtelijk beslag. Veel duurzame energiebronnen zoals windmolens en zonneweides hebben een groter ruimtelijk beslag dan de huidige energiebronnen zoals kolencentrales ([RLI, 2017](#)).

Naast klimaatmitigatie, heeft ook de klimaatverandering zelf en de bodemdaling gevolgen voor de woningbouw. De gebouwde omgeving dient bestendig te worden gemaakt tegen meer extreme klimaatomstandigheden zoals hitte, neerslag, droogte en zeespiegelstijging. Hierdoor kan er bijvoorbeeld sprake zijn van hittestress of wateroverlast. Deze gevolgen worden beschreven in de BMH Klaar voor Klimaatverandering. Daarnaast is er in een aantal delen van het land sprake van bodemdaling. In het stedelijk gebied verzakt de slappe bodem door fysieke belasting; in het landelijk gebied wordt de veenbodemdaling vooral veroorzaakt door verlaging van het grondwaterpeil. Bodemdaling heeft invloed op waar er op welke manier nieuwe woningen gebouwd kunnen worden en heeft invloed op de kwaliteit van de bestaande woningen ([PBL, 2016a](#)).

Zowel verduurzaming en klimaatadaptatie vragen om een gebieds- en wijkgerichte aanpak. De keuzes voor locaties voor duurzame energie en woningbouw dienen goed op elkaar te worden afgestemd. Zo kunnen deze functies bij de ruimtelijke inrichting van een gebied elkaar versterken. Op een lager schaalniveau kan een wijkgerichte aanpak niet alleen bijdragen aan verduurzaming van de bestaande woningvoorraad bijvoorbeeld door vraagbundeling voor warmtenetten maar tegelijkertijd ook bijdragen aan het versterken van de leefbaarheid van een wijk. Gemeenten regisseren de wijkaanpak en bieden lokaal maatwerk. Zo zorgen zij voor een gefaseerde aanpak en geven zij invulling aan de manier waarop bewoners worden betrokken bij de plannen in hun wijk.

3 Probleemanalyse

3.1 De woningbouwopgave is historisch gezien groot en complex

Volgens de bevolkingsprognoses van het CBS uit 2018 telt Nederland rond 2030 circa 18 miljoen inwoners en naar verwachting 8,5 miljoen huishoudens, 600.000 meer dan nu het geval is ([CBS, 2018](#)). De recent bijgestelde bevolkingsprognose ([CBS, 2019a](#)) komt voor 2030 door hogere migratie al weer ruim 400.000 personen hoger uit.¹⁰ Een fors deel van de huishoudensgroei komt op conto van eenpersoonshuishoudens.

De bouwopgave voor de periode 2019-2030 bedraagt jaarlijks naar schatting ruim 95 duizend woningen. Dat is nodig om de huishoudenstoename op te vangen en een deel van het huidige woningtekort (circa 315 duizend woningen) in te lopen, rekening houdend met sloop en andere mutaties in de woningvoorraad. Ook na 2030 groeit het aantal huishoudens naar verwachting.¹¹ Er zijn regio's die in alle scenario's blijven groeien, maar voor een deel van het land is na 2030 zowel huishoudensgroei als –krimp plausibel.

De bouwopgave is veel groter dan in het afgelopen decennium is gerealiseerd. De jaarlijkse woningbouwproductie lag de afgelopen tien jaar beduidend lager dan wat voor de komende jaren aan bouw nodig is. In 2019 zijn weliswaar weer meer woningen gerealiseerd (71.000 nieuwgebouwde woningen, waarschijnlijk meer dan 77.000 woningen als ook rekening gehouden wordt met onder meer woningsplitsing en transformatie van ander vastgoed¹²), maar in 2020 en 2021 zal de bouwproductie als gevolg van de stikstofcrisis naar verwachting weer terugvallen.

Uitgaande van een opgave van 95 duizend woningen per jaar, schiet de plancapaciteit tot 2030 tekort. Voor de periode tot 2030 is er in totaal voor ruim 825 duizend woningen plancapaciteit opgenomen, waarvan voor slechts 385 duizend is met enige zekerheid te bepalen dat het harde plancapaciteit in onherroepelijk vastgestelde bestemmingsplannen is.¹³ Vaak wordt gesteld dat circa 30% reservecapaciteit nodig is om uitval en vertraging op te kunnen vangen. Daarmee was net voldoende plancapaciteit beschikbaar voor de bouwopgave van 75 duizend woningen, maar gegeven de recent (omhoog) bijgestelde bevolkingsprognose schiet dat nu tekort.

Conclusie: de realisatie van woningen loopt de laatste jaren achter bij de opgave en er is onvoldoende plancapaciteit.

¹⁰ Tentatieve schattingen wijzen op een extra huishoudenstoename tot 2030 van circa 200.000 huishoudens. De nieuwbouwopgave kan navenant hoger uitvallen.

¹¹ Het CBS verwacht dat er 67% kans is dat de huishoudensgroei tot 2030 tussen de 235 en 890 duizend ligt, met ongeveer 600 duizend als gemiddelde verwachting. CPB en PBL (2015) ramen in een hoog scenario een toename van het aantal huishoudens van 1,6 miljoen in 2050, in het lage ongeveer 300.000.

¹² De definitieve cijfers voor transformatie en woningsplitsing zijn nog niet bekend.

¹³ Definities van harde plancapaciteit variëren tussen de provincies en niet alle provincies hebben een complete inventarisatie van zachte plancapaciteit beschikbaar. Over het algemeen betreft harde plancapaciteit de onherroepelijk vastgestelde bestemmingsplannen. Bij zachte plancapaciteit gaat het om locaties in voorbereiding, waarbij het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is vastgesteld.

3.2 Stedelijk bouwen heeft meerwaarde, maar volstaat in veel regio's niet

Het heeft maatschappelijk meerwaarde als woningen gebouwd worden dichtbij werkgelegenheid, bestaande infrastructuur (weg én ov) en bestaande voorzieningen zoals zorg en scholing. Nabijheid van werkgelegenheid, voorzieningen en groen is het meest efficiënt vanuit mobiliteits- en welvaartsperspectief ([CPB, 2011](#); [CPB & PBL 2013](#)): mensen krijgen door nabijheid meer keuzevrijheid in werk, wonen en vrije tijd. Integrale ruimtelijke ontwikkeling levert maatschappelijke en economische meerwaarde op door versterking van de agglomeratiekracht en het draagvlak voor bestaande voorzieningen ([PBL, 2018](#)) en biedt meer kansen voor het realiseren van de energietransitie en het verbeteren van de leefbaarheid van kwetsbare wijken ([CRa, 2018](#)).

Binnenstedelijk bouwen is complex: er is vaker sprake van meerdere grondeigenaren, bodemsanering, bedrijfsuitplaatsing en technisch uitdagendere hoogbouw. De financiële opbrengst ligt bij binnenstedelijk bouwen gemiddeld hoger – meer centrale locaties hebben hogere vastgoedwaarden –, maar de bouw- en grondproductiekosten (bovenplanse voorzieningen, plan- en proceskosten, bodemsanering en bouwrijp maken) en de verwervingskosten/inbrengwaarden van bestaande functies ook. Gemeenten zijn weliswaar via de kostenverhaalssystematiek in de Wro verplicht om zulke algemene kosten, voor zover toerekenbaar te verhalen bij de ontwikkelaar, maar het kostenverhaal is via de zogenaamde macro-aftopping gemaximeerd op de vastgoedopbrengsten van de grondexploitatie¹⁴. De hierboven genoemde maatschappelijke meerwaarde komt echter niet in de grondexploitatie tot uitdrukking, zodat dat bouwen op uitleglocaties aantrekkelijker kan lijken dan vanuit maatschappelijke optiek het geval is. Bij uitleglocaties worden de bovenplanse locaties daarentegen vaak niet goed in beeld gebracht, met het risico dat deze vervolgens via benodigde mobiliteitsinvesteringen worden afgewenteld op het Rijk. Methodieken die de maatschappelijke baten en welvaartseffecten wel in beeld brengen, zoals de MKBA en de agglomeratie-exploitatie ([CPB & PBL, 2013](#)), worden nog niet structureel voor integrale ruimtelijke afwegingen ingezet. Om tot een doelmatige besteding van publieke middelen te komen is deze werkwijze wel gewenst.¹⁵

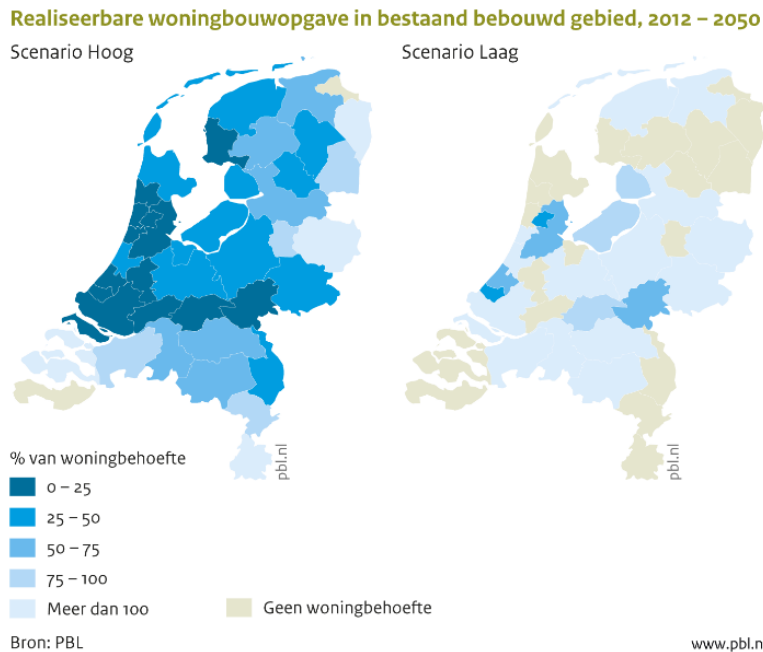
Bouwen op uitleglocaties en buiten stedelijk gebied is ook nodig om de groeiende woningvraag op te vangen. Binnen steden is er niet voldoende transformatieruimte (bijvoorbeeld voormalige industriegebieden, de zogenaamde brownfields) om aan de vraag te voldoen en binnenstedelijke verdichting loopt tegen grenzen aan. Bijvoorbeeld op het gebied van versterking, leefbaarheid en waterberging. Het PBL heeft in 2016 becijferd dat de ruimtelijke capaciteit voor binnenstedelijke transformatie 70% (in een laag groeiscenario) en 35% (in een hoog groeiscenario) van de vraagtoename tot 2050 kan opvangen ([PBL, 2016b](#)). In het hoge groeiscenario kan dus maar liefst 65% van de extra woningbehoefte niet binnenstedelijk worden geaccommodeerd. Op basis van recente CBS-prognoses moet eerder rekening worden gehouden met het hoge groeiscenario dan met het lage groeiscenario. In veel regio's zijn dus ook uitbreidingslocaties nodig. Zelfs bij

¹⁴ Zie hiervoor ook het rapport van de studiegroep alternatieve bekostiging.

¹⁵ Een belangrijke notie hierbij is dat de MKBA op het juiste schaalniveau uitgevoerd moet worden om de agglomeratie-effecten in beeld te hebben.

een laag groeiscenario (figuur 3, rechterkaart) geldt dat in de regio's Amsterdam, Zaanstad, Den Haag, Delft/Westland en Arnhem/Nijmegen nog steeds.

Figuur 3: realiseerbare woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied



Conclusie: binnenstedelijk bouwen heeft vaak maatschappelijke meerwaarde vanwege de nabijheid van voorzieningen en werkgelegenheid en voor een efficiënte benutting van de infrastructuur. Binnenstedelijke locaties zijn echter vaak complex en gezien de grootte van de opgave zijn er ook buitenstedelijke locaties nodig.

3.3

De ruimtelijke context waarin de bouwopgave moet worden ingevuld is uitdagend; bouwers en ontwikkelaars spelen hierin een belangrijke rol.

Het ruimtebeslag van woningen, bedrijven en infrastructuur is gegroeid en neemt verder toe. Werd hier in 1979 nog 12% van het Nederlands areaal voor gebruikt, in 2012 ging het om ongeveer 16% (PBL, 2019). Vooral het aandeel van landbouw nam af, al blijft landbouw verreweg de grootste grondgebruiker. De laatste jaren wordt het, met name in de Randstad, weer drukker op de Rijkswegen en in het OV, met een toenemende filezwaarte en reistijdverlies tot gevolg (KIM, 2019). Vooral in Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht nam de bebouwde oppervlakte toe. Onderstaande kaart illustreert het toenemend ruimtebeslag in het zuidelijk gebied van de Randstad.

De kwaliteit van de open ruimte in Nederland staat onder druk. De kwaliteit van de landnatuur is de afgelopen eeuw gemiddeld achteruitgegaan, al doen zich verschillen voor tussen typen landnatuur en lijkt over het algemeen de dalende trend de laatste jaren gestopt (CLO, 2018). Daarnaast maken veel mensen zich zorgen om het landschap. Het gaat dan onder meer over het verdwijnen van

openheid, vergezichten, bomen en vogels, maar ook over nieuwe toevoegingen aan het landschap, zoals windmolens, zonneparken en distributiecentra ([PBL, 2019](#)).

Woningbouw heeft ook ruimtelijke impact via daarmee samenhangende investeringen in bereikbaarheids- en energie-infrastructuur. Het bouwen van woningen betekent in de regel ook dat geïnvesteerd moet worden in de ontsluiting van de nieuwbouwlocaties. Het gaat dan om de aanleg van wegen, fietspaden, OV-infrastructuur en stations. In het verleden is deze samenhang niet altijd ten volle ingecalculereerd. Bij de bouw van Almere zijn de kosten van bereikbaarheid niet of nauwelijks verdisconteerd in de huizenprijzen. Nieuw is ook dat de woningen in Nederland voor hun verwarming in de toekomst niet meer kunnen rekenen op aardgas uit Groningen maar meer afhankelijk zullen zijn van lokale energiebronnen (denk bijvoorbeeld aan geothermie, aquathermie en restwarmte) en lokale energieopslag. Dat vraagt ook investeringen in infrastructuur maar heeft ook een ruimtelijke impact: nabijheid van verbruik en bronnen heeft immers voordelen (minder transport, minder energieverlies). Mogelijkheden voor geothermie of aquathermie zouden medebepalend mogen zijn voor locaties voor woningbouw. Ook moeten slimme oplossingen bedacht worden om wateroverlast, hittestress en droogte het hoofd te bieden. Het handelingsperspectief ligt vaak in de aanleg van meer groen. Groen zorgt voor een sponswerking die weersextremen opvangt. Daarnaast heeft vergroening ook veel andere positieve effecten, zoals verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en gezondheidswinst en vermindert de kans op funderingsschade door uitzakkende grondpeilen.¹⁶

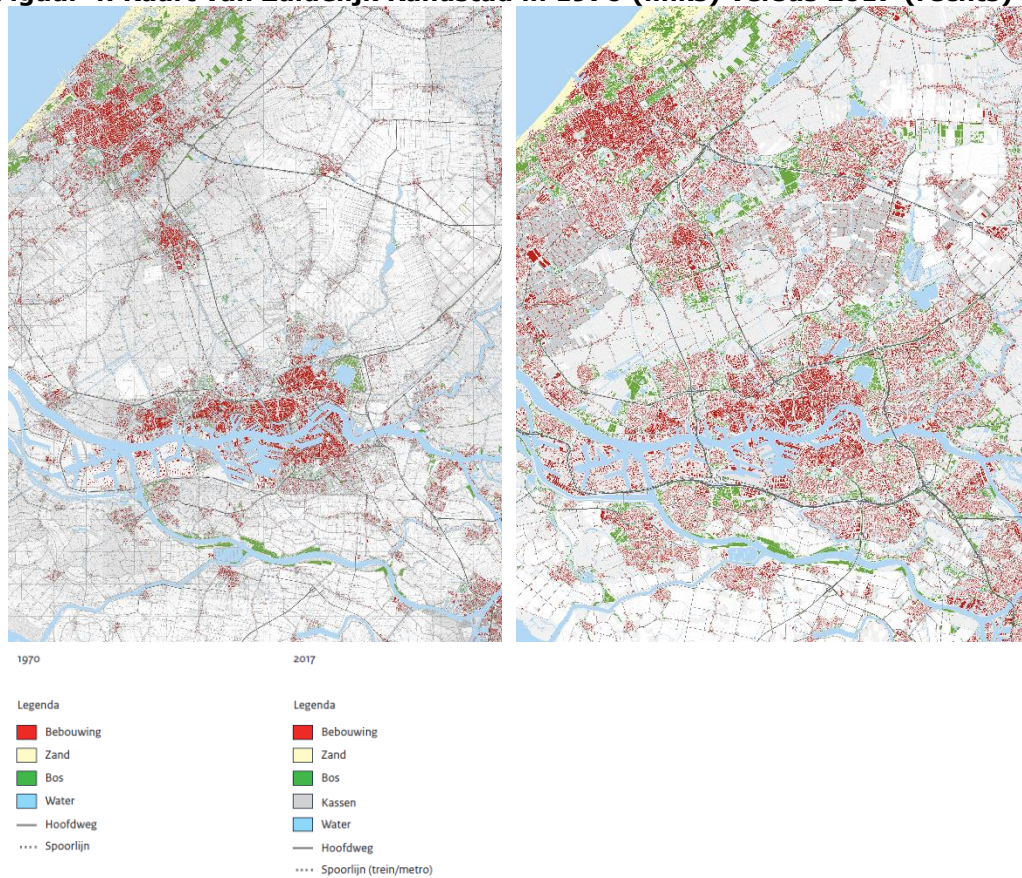
De woningbouwopgave concurreert met andere opgaven om de beschikbare ruimte. Het meest evident is dat als het gaat om behoud van natuur en open landschap (zie voor een impressie figuur 4). Waar gebouwd wordt is geen open landschap. Ook zal de energievoorziening in de toekomst meer ruimte vragen dan in het verleden. Men kan hierbij denken aan zonneweiden en windmolenparken. Met een toenemend beslag op de ruimte voor de energietransitie, klimaatadaptatie en toenemende mobiliteit, wordt deze afruil met de woningbouwopgave de komende jaren alleen maar knellender. Het 'stikstofdossier' en 'PFAS' illustreren dat de grenzen aan het ruimtegebruik al op korte termijn in zicht komen. Daarbij is het aantal woningen de afgelopen jaren veel sterker gestegen dan de hoeveelheid grond met een woonfunctie. De hoeveelheid grond die beschikbaar is om bedrijven en kantoren op te bouwen, is in vergelijking royaler. Er is een aanzienlijk prijsverschil tussen grond bestemd voor kantoren en industrie en voor woningbouw bestemde percelen ([Levkovich e.a., 2017](#)). In die markten is soms sprake van leegstand en de grond brengt per m² doorgaans minder op dan wanneer er woningen op zouden mogen worden gebouwd. Dit wijst op inefficiënt gebruik van de grond.

Bouwers en ontwikkelaars beïnvloeden het bouwproces door eerder ingenomen grondposities. Bouwers en ontwikkelaars hebben vaak al buitenstedelijke grondposities ingenomen in regio's met de hoogste groei ([Zuidema & Tilleman, 2017](#)) en zullen dan ook daar willen ontwikkelen. Gemeenten hebben daarentegen met name in gebieden met een grotere woningbouwopgave grondposities op binnenstedelijke sleutellocaties als de Merwedekanaalzone en Havenstad ([Van Schie & Buitelaar, 2018](#)). Sommige partijen nemen strategische grondposities in om hun bouwproductie voor langere tijd veilig te stellen ('land banking') en zijn dan dus niet primair gericht op het zo snel mogelijk realiseren van nieuwbouw. Geleidelijke realisatie, afwachten op verder prijsstijgingen en/of een

¹⁶ Zie voor een verdere uitwerking het rapport van de BMH-werkgroep "klaar voor klimaatverandering"

gunstiger politiek klimaat kunnen profijtlijker zijn. Zulke strategieën komen niet alleen bij private grondeigenaren voor, maar ook bij gemeenten ([Buitelaar & van Schie, 2018](#)).

Figuur 4. Kaart van Zuidelijk Randstad in 1970 (links) versus 2017 (rechts)



Bron: Kadaster, NWB; bewerking PBL

Bovendien vormen capaciteitstekorten in de bouw een extra belemmering om op korte termijn aan de bouwopgave te voldoen. Bouwers geven nog steeds aan dat personeelstekorten een belangrijke belemmering zijn (39% in 2018). Tijdens de crisis heeft een deel van het personeel zich omgeschoold of heeft de sector verlaten, wat het moeilijk maakt om de capaciteit nu weer op peil te krijgen ([CPB, 2019b](#)). Ditzelfde probleem speelt breder in de bouwketen, zoals in de bouwmaterialenindustrie (27% in 2018) en bij projectontwikkelaars. Ook aan bouwmaterialen zijn er om vergelijkbare redenen capaciteitstekorten. Tot slot is ook bij veel gemeenten personeel op de afdelingen ruimtelijke ordening en wonen tijdens de crisis vertrokken, waardoor ze nu problemen hebben om nieuwe projecten te begeleiden. Deze capaciteitsproblemen zorgen tezamen voor vertraging en oplopende bouwkosten ([Rabobank, 2019](#)).

Conclusie: het ruimtebeslag neemt toe en er moet in toenemende mate rekening worden gehouden met ander gebruik van de ruimte zoals duurzame energie. Enerzijds heeft het daarbij meerwaarde als functies gecombineerd kunnen worden, anderzijds concurreren de verschillende functies steeds meer om het ruimtegebruik. Daarbij hebben marktpartijen soms strategische posities ingenomen waarmee ze het gebruik van de ruimte willen beïnvloeden.

Box 4: Productiviteit in de bouwsector

Om aan de nieuwbouwoopgave van 95.000 woningen per jaar te kunnen voldoen is een hogere capaciteit van de bouwsector nodig. Een dergelijke productie is in Nederland immers voor het laatst in 1995 gerealiseerd en vergt nu een forse sprong in de capaciteit.

Een stevige productiviteitsgroei in de bouw is hiervoor nodig, omdat personeelstekorten nu reeds een belemmering voor bouwbedrijven vormen om de productie op te schroeven. De bouwcapaciteit kan immers alleen stijgen wanneer er meer bouw personeel aan het werk is, of wanneer het bestaande bouw personeel productiever wordt. De ruimte in het aantrekken van nieuw personeel lijkt beperkt: de vacaturegraad in de sector was in de afgelopen 25 jaar niet eerder zo hoog ([CBS, 2019](#)). Productiviteitsgroei in de bouw is dus een vereiste om op korte termijn aan de opgave te kunnen voldoen. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door toepassing van innovaties in de bouw (zoals prefab), en door betere coördinatie tussen partijen in de keten.

Lokale verschillen in eisen aan woningbouw belemmeren de productiviteit(sgroei) in de bouw. Gemeentelijk beleid is versnipperd. Voorwaarden aan huizen verschillen vaak per wijk op ogenschijnlijk relatief geringe aspecten, zoals gemeentelijke voorschriften over de hoogte van dakgoten. Het gebrek aan landelijke standaarden maakt industrialisatie van bouwprocessen moeilijker. Het belemmert het realiseren van schaalvoordelen en innovatie. Dit beperkt de arbeidsproductiviteitsgroei in de bouw. Overigens dragen ook andere factoren bij aan lage productiviteitsgroei. Zo moeten bouwbedrijven snel kunnen op- of afschalen gezien de volatiliteit van de woningmarkt en lange vergunningsprocedures. Dit maakt grote kapitaalinvesteringen erg risicovol. Vermindering van de cycliciteit in de bouw door bijvoorbeeld een doorbouwfonds kan meer investeringszekerheid bieden.

Daarenboven draagt een goed werkende woningmarkt via hogere arbeidsmobiliteit en dus een betere matching op de arbeidsmarkt bij aan de macro-productiviteitsgroei.

3.4**Er is gezien de omvang en complexiteit van de opgave een gebrek aan integrale (domein-overstijgende) en interbestuurlijke sturing**

De oplopende woningtekorten vragen om integrale ruimtelijke afwegingen op alle schaalniveaus (gemeentes, provincies en Rijk). Van oudsher ligt de belangrijkste beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de woningbouw bij gemeenten. Zij stellen bijvoorbeeld een gemeentelijke woonvisie op, maken bestemmingsplannen (straks: omgevingsplannen), komen tot afspraken met woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars, en zorgen voor publieke voorzieningen. De provincies hebben een verantwoordelijkheid voor de bovengemeentelijke afstemming van het woonbeleid, een efficiënte ruimtelijk ordening en het behoud van open ruimte. Het Rijk is systeemverantwoordelijk en heeft zich in de loop der jaren hoofdzakelijk beperkt tot kaderstelling ten aanzien van wonen en woningbouw en de specifieke ruimtelijke vraagstukken met relatie tot de nationale belangen. Een nationaal beleid met betrekking tot verstedelijking is er de afgelopen jaren niet geweest. In tijden van een beperkte woningbouwbehoefte hoeft dit niet direct als een gemis ervaren te worden. In het licht van de sterk

stijgende woningbehoeften in de komende jaren, steeds drukkere wegen en openbaar vervoer, klimaateisen, en ervaren verrommeling van het landschap is er echter reden voor de vraag of dit huidige sturingsarrangement nog voldoet.

Tabel 2: verantwoordelijkheden overheden op de woningmarkt

Rijk	Provincies	Gemeenten
Verantwoordelijk voor het systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt. Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen tav de kwaliteit van de woningen	Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau	Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. Ruimtelijke plannen en gemeentelijke woningbouwprogramma's zijn daarvoor het belangrijkste instrument

Het huidige interbestuurlijke samenspel leidt tot onvoldoende sturing op het realiseren van voldoende woningen. Het instrumentarium voor de woningbouw van zowel rijk als provincies kenmerkt zich door een combinatie van enerzijds informele instrumenten (kennis, overleg, stimulering) en anderzijds heel ingrijpende (en daarom ook zeer zelden toegepaste) formele instrumenten (zogenaamde inpassingsplan of de aanwijzingsbevoegdheid wanneer er sprake is van een nationaal of provinciaal belang). Al met al betekent dit dat er de facto geen effectief werkend mechanisme is dat ook stuurt op het realiseren van voldoende woningen. De provincie draagt geen expliciete verantwoordelijkheid voor de woningbouwproductie. Daardoor is het belang van betaalbare woningen vaak ondergeschikt aan het behoud van open ruimte ([CPB, 2019b](#)). In praktijk sturen provincies door het maximeren van de plancapaciteit van gemeenten en zijn ze minder gericht op en hebben ze minder instrumenten voor het stimuleren daarvan. In sommige provincies wordt gefocust op het maximeren van de plancapaciteit (tot 100%, of soms 130% van de woningbehoefte). Huidige procedures voorkomen niet dat sommige plannen jaren op de plank liggen, bijvoorbeeld door uiteenlopende belangen van gemeenten binnen een regio. Die plannen blokkeren andere initiatieven. Gemeenten en provincies gebruiken een veelheid van prognoses voor de woningbehoefte. Dat zorgt voor ruis in het gesprek. Bij de kwalitatieve invulling van de bouwopgave wordt vaak vooral gekeken naar de acute vraag (van onder meer jonge gezinnen) en minder geanticipeerd op vergrijzing en huishoudensverdunning op de langere termijn. De beperkte doorstroming van oudere zittende bewoners draagt daaraan bij. Gemeenten en provincies willen wel een breder gesprek voeren over ruimtelijke kwaliteit in plaats van alleen aantallen, maar dat lukt beperkt.

Het Rijk is in 2014 gestopt met het beschikbaar stellen van financiële middelen gericht op woningbouw. Veel ambities zijn ook afhankelijk van voldoende middelen. Omvangrijke woningbouwprojecten vragen ook om middelen voor grondverwerving, grondontwikkeling, en mobiliteitsinfrastructuur die niet altijd verhaald kunnen worden en waar de investeringen ook met grote risico's gepaard gaan die moeilijk alleen door lokale partijen te dragen zijn. In het verleden heeft het

Rijk hiervoor vaak middelen beschikbaar gesteld (€ 1,8 miljard vanaf 2000, € 1,0 miljard vanaf 2005 en € 1,2 miljard vanaf 2010), maar in 2014 is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing stopgezet. Recent zijn er met de woningbouwimpuls wel weer tijdelijke middelen beschikbaar gesteld.

Woningbouw vraagt ook om investeringen in bereikbaarheid, maar dit wordt in de besluitvorming niet voldoende meegenomen. De

woningbouwopgave beperkt zich niet tot het bouwen van woningen. In de regel zijn ook investeringen vereist voor het aanleggen van infrastructuur en het aanbrengen van publieke voorzieningen. In het verleden is met bereikbaarheid niet altijd goed rekening gehouden. Tussen 2000 en 2010 kwamen nieuwe woningen en werkplekken vooral terecht op autoafhankelijke plekken, zoals in suburbane gebieden en op snelweglocaties ([PBL, 2014](#)). Drukke (snel)wegen in stedelijke gebieden werden hierdoor nog drukker, maar de potentie van recent gebouwde stations werd slechts beperkt benut: op meer stedelijke locaties met een goede ov-bereikbaarheid is het aantal inwoners en werkplekken juist nauwelijks toegenomen. De samenhang tussen woningbouw en mobiliteits- (en energie)-infrastructuur is essentieel voor goede ontwikkeling van nieuwbouwlocaties. Bouwen bij OV-knelpunten vergt investeringen in deze OV-knooppunten. Dit betekent dat beleidsvorming samen moet hangen met geldstromen van woningbouw en mobiliteit. Nu moeten de middelen vaak vanuit verschillende departementen of fondsen komen, of zijn deze in de tijdsfase niet op elkaar afgestemd. Het MIRT bijvoorbeeld is tot 2032 vastgelegd voor infrastructurele knelpunten en laat weinig ruimte voor nieuwe samenhangende keuzes in verband met de grote woningtekorten die ook om bereikbaarheidsinvesteringen zullen vragen. Het budget uit het Infrastructuurfonds wordt bovendien voor een groot deel (80%) besteed aan beheer en onderhoud van het huidige netwerk (weg/ov/water).

De (concept) NOVI ontbeert een investeringsagenda. De geschetste ruimtelijke opgave vraagt om samenhang, voldoende schaal en regie op de uitvoering (afdwingbaarheid). Met de concept Nationale Omgevingsvisie (NOVI), de nieuwe Omgevingswet en het opstellen van omgevingsagenda's gaan de verschillende bestuurslagen meer als één overheid gaan werken, waarbij integraliteit en gebiedsgericht werken het uitgangspunt is. Voor de woningbouw geldt evenwel dat een concrete meerjarige investeringsagenda ontbreekt, zoals die er wel is voor mobiliteit en infrastructuur (MIRT). Zodoende is onhelder of de noodzakelijke bouwbehoefte gerealiseerd gaat worden, waar deze bouwopgave plaatsvindt, wie verantwoordelijk is voor de implementatie en hoe de agenda samenhangt met andere ruimtelijke opgaves. Waar voor infrastructuur (mobiliteit) en energie-infrastructuur duidelijk is wat, waar, wanneer gerealiseerd gaat worden en wie hiervoor verantwoordelijk is, ontbreekt een dergelijke concrete agenda voor de woningbouw. Feitelijk is hier sprake van een interbestuurlijk vacuüm.

Conclusie: voor het tijdig realiseren van de woningbouwopgave op de juiste locaties, is een integrale, domein-overstijgende blik nodig. Rijk, provincie en gemeente committeren zich op dit moment onvoldoende aan het gezamenlijk realiseren van de opgave waarbij bovendien een integrale sturing op het ruimtegebruik en het daarbij gericht inzetten van financiële middelen ontbreekt.

3.5 Financiële ondersteuning voor eigenwoningbezitters en huurders is in een krappe markt vooral gunstig voor zittende bewoners, maar gaat ten koste van starters en verhuizers

Wachtlijsten in de sociale sector en stijgende huizenprijzen zijn mede het gevolg van vraagondersteunend overheidsbeleid. Het huidige beleid stimuleert de vraag naar woningen via onder meer de fiscaliteit, de huurtoeslag en huurprijsregulering. Deze vraagondersteuning draagt bij aan de krapte op de woningmarkt en leidt daarom vooral tot hogere huizenprijzen en langere wachtlijsten bij woningcorporaties. Zittende bewoners profiteren van de stijging van de huizenprijzen en van een beperkte huurprijsstijging in de vrije sector, maar starters en andere toetreders vissen achter het net.

Er is een forse expliciete en impliciete subsidie op het eigenwoningbezit. De hypotheekrenteaftrek (HRA), de aftrek van financieringskosten, het eigenwoningforfait (EWF) en de overdrachtsbelasting voor woningen gaan¹⁷ in 2021 gepaard met een netto subsidie van € 5,6 miljard (zie bijlage 1). Wel beperkt de invoering van de fiscale aflossingseis en de (huidige) lage rente het structurele budgettaire belang. Naast de expliciete subsidie is er ook een impliciete vorm van subsidiëring, doordat – in tegenstelling tot andere vormen van vermogen – vermogen opgebouwd in de eigen woning onbelast is in box 3. Tegenover deze fiscale subsidies, staat de opbrengst van de overdrachtsbelasting van € 1,4 miljard. In totaal raamt het CPB de structurele subsidie op het eigenwoningbezit op jaarlijks € 9,4 miljard.

Fiscale stimulering van eigenwoningbezit maakt het aantrekkelijk om relatief veel te besteden aan wonen, wat huizenprijzen opdrijft. Het CPB (2019) raamt dat de subsidie op het eigenwoningbezit in de huidige krappe markt leidt tot circa 10% hogere huizenprijzen. De fiscale stimulans vergroot daarmee het verschil tussen eigenwoningbezitters en starters. Diverse rapporten concluderen dan ook dat huidige fiscale stimulering van het eigenwoningbezit ondoelmatig is ([IMF, 2019](#); [ECB, 2019](#); [Rijksoverheid, 2016](#); [CPB/PBL, 2016](#); [SEO, 2019](#)).

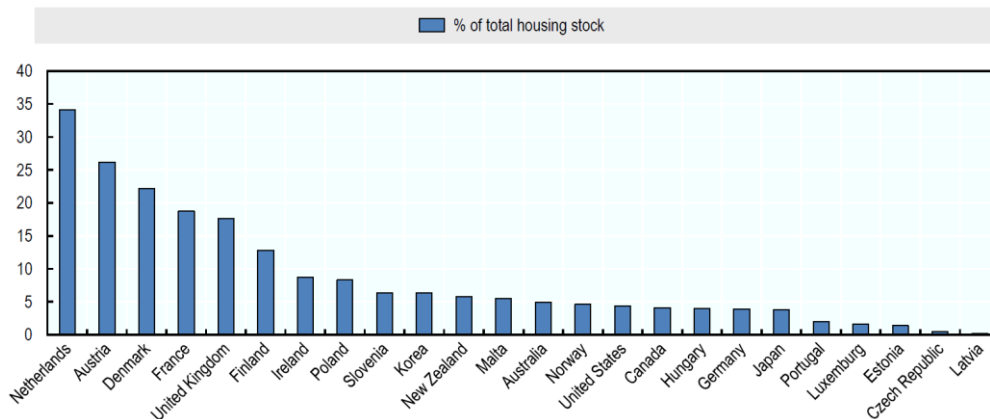
De (impliciete) fiscale stimulering van eigenwoningbezit maakt het onaantrekkelijk om kleiner of goedkoper te gaan wonen of te gaan huren. Bij verhuizing van een grote, dure eigen woning naar een kleinere, goedkopere eigen woning of huurhuis, moet over het resulterende (resterende) financiële vermogen belasting in box 3 worden betaald. Dit is onder andere relevant voor huishoudens waarvan de kinderen het huis uit zijn of voor ouderen die aan het eind van hun wooncarrière kleiner willen gaan wonen. Hierdoor blijven ouderen mogelijk langer dan optimaal in hun grote woning wonen.

Het beleid voor de sociale huursector is redelijk effectief, maar er blijven wachtlijsten en ondoelmatigheden. Nederland kent een relatief grote sociale huursector van 2,2 miljoen woningen van woningcorporaties (zie figuur 5). Aan de ene kant is er daardoor voldoende goede huisvesting voor huishoudens met een relatief laag inkomen en is de sociale segregatie nog relatief beperkt. Aan de andere kant leidt het aanbieden van sociale huurwoningen onder de marktprijs tot wachtlijsten en rantsoenering ([IBO sociale huur, 2016](#)) en is er een impliciete

¹⁷ Daarnaast zijn er nog een aantal kleine deelregelingen opgenomen in de bijlage 9 bij de Miljoenennota 2020. De aftrekbaarheid van periodieke betalingen aan erfpacht opstal en beklemming en aftrek van rente en kosten van geldleningen over een restschuld zijn een verbijzondering van de renteaftrek eigen woning. Voorts is de aftrek-bare rente op restschuld voor maximaal 15 jaar geldig voor huishoudens die een woning verkochten tussen 28 oktober 2012 en 1 januari 2018. Structureel is de regeling daarmee uitgefaseerd in 2032.

subsidie van 2,2 miljard (zie bijlage 10), die ook terecht komt bij huishoudens die dat niet nodig hebben. Ook werkt de locatie van gereguleerde huurwoningen slechts beperkt door in de prijs, waardoor zittende bewoners graag woningen bezet houden op de meest gewilde locaties (IBO sociale huur, 2016).

Figuur 5: In internationaal perspectief is aandeel sociale huursector in Nederland hoog



Bron: OECD (2016)

De gebrekkige doorstroming in de sociale huursector staat een efficiënte benutting van de woningvoorraad in de weg. Goedkope scheefwoners – huishoudens die gezien hun inkomen een duurdere woning kunnen betalen – hebben door de kunstmatig lage huurprijzen geen prikkels door te verhuizen. Dat gaat ten koste van huishoudens met een lager inkomen die op de wachtlijst voor een betaalbare woning staan. Ook worden circa 370 duizend gereguleerde corporatiewoningen met vier of meer kamers bewoond door alleenstaanden. Dit zijn veelal ouderen, huurtoeslagontvangers en beneden modale inkomens. Zij zijn weinig geneigd te verhuizen, wat mede verklaard wordt door hun leeftijd, de huursprong bij verhuizing naar een nieuwe kleinere woning, de verhuizing zelf en het gebrek aan geschikt aanbod. Bij verhuizing zouden deze woningen vrijkomen voor grotere huishoudens.

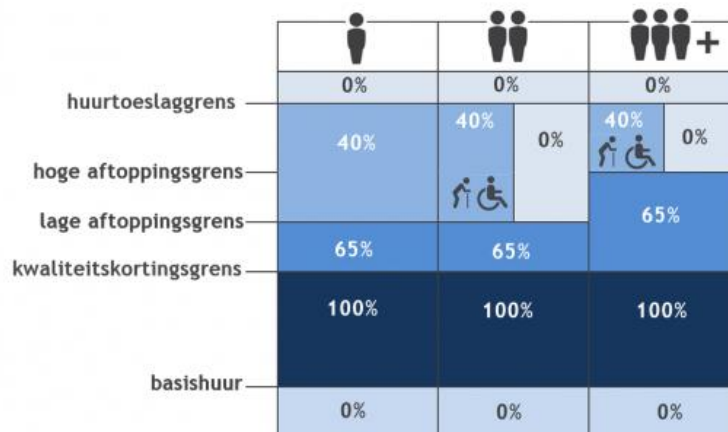
Het gericht inzetten op toewijzen van woningen vermindert het aantal dure scheefwoners. In het huidige beleid wijzen corporaties 95% van alle huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een betaalbare huurwoning toe (het zogenaamd passend toewijzen). Door inkomensafhankelijke huurverhogingen gaan goedkope scheefwoners een meer marktconforme prijs betalen. Dit verklaart de dalende trend bij zowel goedkoop als duur scheefwonen (WoON2018). Op scheefheid tussen huishoudens- en woninggrootte wordt geen Rijksbeleid gevoerd.

Meer ruimte voor huurprijsverhogingen verbetert de allocatie en doorstroming maar vermindert de betaalbaarheid. Een meer marktconforme beprijzing van huurwoningen kan in algemene zin en op de langere termijn bijdragen aan een betere allocatie en meer doorstroming, omdat de prikkel om als gevolg van de lage huurprijs blijven wonen wordt verminderd. Ook draagt het bij aan de investeringsbereidheid van marktpartijen en daarmee op lange termijn aan het aanbod en de toegankelijkheid. Aan de andere kant kent invoering van marktconforme huurprijzen een forse afruil met de betaalbaarheid op de korte termijn, vooral voor huishoudens met lage inkomens, tenzij dat door meer

huurtoeslag of andere inkomensondersteuning gecompenseerd wordt ([CPB & PBL, 2016](#)).

De huurtoeslag is redelijk effectief in het reduceren van betaalrisico's, maar ontmoedigt tegelijkertijd de doorstroming. Naast de impliciete subsidie in de huursector is er de expliciete subsidie in vorm van de huurtoeslag met een budgettair belang van jaarlijks € 3,6 miljard. Voor 1,4 miljoen huishoudens gaat dit gemiddeld dus om een huurtoeslag van € 2600 per jaar of € 214 per maand. Volgens het IBO sociale huur (2016) draagt de huurtoeslag bij aan lagere betaalrisico's voor de lage inkomens, maar omdat vaak 65% of zelfs 100% van elke euro extra huur vergoed wordt (figuur 6), neemt de huurtoeslag ook de prikkel bij huurtoeslaggerechtigden weg om de woonconsumptie aan het inkomen aan te passen. Corporaties en gemeenten missen een prikkel om goedkope sociale huurwoningen te bouwen omdat hogere huren op de huurtoeslag afgewenteld kunnen worden. Daardoor is er een prijsopdrijvend effect.

Figuur 6: Huurtoeslag kent vrij veel huurgrenzen en hoge vergoedingspercentages



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Door vraagstimulering op aanpalende deelsegmenten van de woningmarkt is de vrije huursector relatief klein. De koopmarkt, de sociale en vrijhuursector zijn communicerende vaten. Als iemand het ene segment verlaat, komt hij of zij in een van de andere segmenten terecht. Beleidsinstrumenten kunnen dus niet los van elkaar worden gezien. Een logisch gevolg van de vraagstimulering op de koopmarkt en in de sociale huursector is dan ook dat het aandeel van de ongesubsidieerde private huursector in de totale woningvoorraad geleidelijk daalde van 28% in 1970 tot slechts 11% in 2012. Recente maatregelen zoals de ingezette afbouw van de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit en de huurprijsverhogingen boven inflatie zorgen wel weer voor een groei van de private huursector naar ruim 13% in 2017.

De kostendelersnorm in uitkeringen ontmoedigt volwassenen om samen te gaan wonen. Alleenwonende volwassenen met een bijstandsuitkering ontvangen 70% van het wettelijk minimumloon. Ook alleenstaande AOW'ers hebben bij volledige AOW-opbouw recht op 70% van het wettelijk minimumloon (WML). Echtparen en samenwonenden hebben recht op 50% WML per persoon, omdat zij onder meer woonkosten kunnen delen. Op huishoudniveau betekent dit dat gaan samenwonen tot een verlaging van het netto-inkomen van ruim € 700 per maand leidt. In veel gevallen zal dit verlies groter zijn dan de woonlastenbesparing van samenwonen en is het dus aantrekkelijk twee woningen aan te houden.

Conclusie: de financiële ondersteuning vanuit het Rijk voor zowel koopwoningen als huurwoningen is omvangrijk en beschermt vooral zittende bewoners. Voor toetreders en verhuizers wordt de toegankelijkheid en betaalbaarheid in een krappe woningmarkt hierdoor steeds kleiner, onder meer doordat het Rijk groter wonen stimuleert en daarmee de doorstroming naar qua grootte en inkomen passende woningen belemmert. Vermindering van vraagstimulering kent in de huursector een sterkere afruil met betaalbaarheid dan in de koopsector.

3.6 Kwaliteit en leefbaarheid van de woonomgeving

Leefbaarheid is vooral kwetsbaar als meerdere problemen op één plek bij elkaar komen. De mate van leefbaarheid in de wijk is in belangrijke mate afhankelijk van armoede, met daaraan gepaard gaande problemen, schuldenproblematiek, gezondheidsproblemen, verslaving en criminaliteit. Doordat mensen het gevoel hebben niet aangehaakt te zijn bij de sociaaleconomische vooruitgang bestaat het risico van een negatieve spiraal van verloedering, (jeugd)criminaliteit, misbruik van voorzieningen, een repressieve reactie, mentale verharding en verder wegglijden van bepaalde risicogebieden en daarmee gepaarde leefbaarheid. Daarbij speelt de omgeving een belangrijke rol. Het is vaak eenvoudiger om plekken en plaatsen te veranderen en daarmee indirect het keuzegedrag van (potentiele) daders te beïnvloeden, dan direct personen te beïnvloeden.

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol in het verbeteren van wijken door herstructurering maar hebben moeite om deze rol te vervullen. De leefbaarheid van veel wijken is in het verleden verbeterd, o.a. doordat woningcorporaties succesvol hebben ingezet op de verbetering van de kwaliteit en samenstelling van de woningvoorraad in wijken door o.a. sloop en nieuwbouw. Succesvolle herstructurering van wijken verbetert de inrichting van de publieke ruimte, zorgt voor een meer diverse samenstelling van de bewonerspopulatie en verbetert de sociale processen waardoor ongewenst gedrag vermindert ([SCP, 2009](#)). Sinds de Woningwet 2015 moeten woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en enkele andere maatschappelijke taken (DAEB), onder andere om te grote risico's in de vastgoedontwikkeling te vermijden. Samen met de verhuurderheffing en de verminderde beschikbaarheid voor (nieuw)bouwlocaties, de strengere toewijzingsregels en de extramuralisering van de zorg is het hierdoor voor woningcorporaties moeilijker geworden om gemixte wijken te creëren en behouden en tegelijkertijd de sociale woningvoorraad op peil te houden. Er is niet altijd oog (geweest) voor de effecten die de bebouwde omgeving kan hebben op sociale veiligheid.

De bouwproductie van woningcorporaties blijft structureel achter. Sinds 2014 is de bouwproductie door corporaties teruggeslagen naar gemiddeld 13.000 per jaar. Enerzijds wordt vaak op de toenemende fiscale lasten gewezen (verhuurderheffing, vpb, atad), anderzijds prognosticeren corporaties zelf een fors hogere bouwproductie ([dPI, 2018](#)) en houden daar bovenop nog een aanzienlijke resterende bestedingsruimte voor nieuwbouw over ([Rijksoverheid, 2019c](#)). Stijgende bouwkosten, tekort aan locaties, gebrek aan gemeentelijk commitment en financiële haalbaarheid op projectniveau worden ook als de belangrijkste knelpunten aangewezen ([Aedes, 2019](#)).

Herstructurering van wijken alleen is vaak niet voldoende. De uitdaging is om een samenhangende aanpak van de verschillende problemen te realiseren. Omdat problematiek in wijken afhankelijk is van meerdere beleidsterreinen is het zaak om niet geïsoleerd te kijken en naast repressie ook aandacht te geven aan preventie in beleidsvorming. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid laat bijvoorbeeld zien dat verbetering van de leefomgeving duurzaam succesvol kan zijn als de aanpak wordt vormgegeven op de sporen onderwijs, werken, wonen en veiligheid. Het gaat dus om een maatschappelijk vraagstuk waar veel partijen een rol in spelen. Denk hierbij aan onderwijs- en zorginstellingen, woningcorporaties, private partijen, bewonerscomités en andere maatschappelijke partners.

In veel gebieden lukt het echter nog onvoldoende om 'ontkokerd' samen te werken, zowel op de schaal van het individu en het gezin, als op het niveau van straat, buurt of wijk. Zo hebben gemeenten vaak moeite met de uitvoering van de veelal recent gedecentraliseerde taken en ontbreekt soms een positieve 'business case' omdat de voordelen deels bij andere partijen (zoals zorgverzekeraars) neerslaan. Daarbij is het beleid vaak gericht op het zoveel mogelijk zelfstandig wonen van mensen met een beperking en de groep beschermd wonen/maatschappelijk opvang. Uitstroom van kwetsbare mensen uit de maatschappelijke opvang kan de leefbaarheid en veiligheid(sbeleving) echter negatief beïnvloeden als er onvoldoende begeleiding is. Het langer zelfstandig wonen van ouderen betekent tevens dat hun woningen en de leefomgeving daar ook geschikt voor moeten zijn ([PBL, 2019c](#)). Tegelijkertijd is het door de krapte op de woningmarkt moeilijker om voor huisvesting te zorgen voor uitstroom uit de opvang en voor doorstroming van ouderen.¹⁸

In gebieden met een stagnerende groei is het moeilijk om de leefbaarheid en voorzieningen op peil te houden. De trek naar de stad in combinatie met vergrijzing maakt dat de voorzieningen in andere gebieden verminderen en de leefbaarheid verslechtert. Hier ligt een grote uitdaging om de kwaliteit van de leefomgeving op peil te houden en voorzieningen zoals zorg, scholen en winkels te behouden voor een vergrijzende bevolking. In regio's waar er sprake is van krimp of stagnerende groei zijn er vaak bijzondere kosten vanwege de bevolkingskrimp (verdunning, waardedaling) en onrendabele investeringen nodig die soms de wijken of de lokale en regionale spankracht overstijgen.

Conclusie: de leefbaarheid staat vooral onder druk waar meerdere problemen samenkomen. Herstructurering van wijken door woningcorporaties en een

¹⁸ Zie voor een bredere analyse en mogelijke aanpak van de mogelijkheden van gemeenten de rapporten van de BMH-werkgroepen "inclusieve samenleving" en "toekomstbestendige zorg".

gecoördineerde aanpak van partijen kunnen hieraan bijdragen maar komen niet overal voldoende tot stand.

4 Beleids- en uitvoeringsvarianten

Uit de analyse van de knelpunten in hoofdstuk 2 en de onderliggende problemen in hoofdstuk 3 komt naar voren dat de toegankelijkheid van de woningmarkt, voor toetreders en huishoudens met een verhuishwens, onder druk staat doordat het aanbod achterblijft bij de vraag. Hieruit volgt dat het overheidsbeleid ten aanzien van wonen via twee sporen bijstelling behoeft:

1. Actieve, integrale nationale sturing door samenwerkende overheden

De omvang en urgentie van de woningbouwopgave in de komende jaren vraagt om nationale regie en actieve sturing op resultaat. De realisatie van de opgave is geen zaak van één bepaalde overheidslaag. De grote ruimtelijke opgave kan alleen worden gerealiseerd als gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk goed samenwerken, waarbij rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd. Een dergelijk integrale aanpak betekent dat keuzes tussen verschillende ruimteclaims zoals wonen, mobiliteit, energietransitie, natuur en landbouw – meer domeinoverstijgend worden gemaakt. Dat maakt meer integraal gebiedsgericht beleid urgenter: zoeken naar slimme combinaties, goed overwogen afstemming van woningbouw met investeringen in mobiliteits- en energie-infrastructuur, en weloverwogen prioriteitsstelling waar aan keuzes niet te ontkomen valt. Startpunt van de aanpak is het gezamenlijk in beeld brengen van de opgave, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het helpt daarbij als gemeenten en woningcorporaties voldoende ruimte hebben om belemmeringen voor bouwers weg te nemen en eventuele speculatie door grondeigenaren tegen te gaan. De enorme bouwopgave vraagt om een *schaalsprong*. Er zal binnenstedelijk, aan de randen van steden op uitleglocaties en buiten bestaand stedelijk gebied gebouwd moeten worden. Een meer integrale aanpak, maar dan in het sociale en fysieke domein, is ook nodig in de probleemwijken waar vanwege de cumulatie van problemen een enkelvoudige maatregelen geen oplossing zijn.

2. Afbouwen en doelmatiger inzetten van vraagondersteuning

De acht miljard euro die momenteel jaarlijks door de overheid aan wonen wordt uitgegeven (zie bijlage 2), is vrijwel volledig gericht op de vraagkant van de woningmarkt, waarmee de vraag verder wordt gestimuleerd en prijzen worden opgedreven. In een krappe woningmarkt zijn toegankelijkheid en betaalbaarheid uiteindelijk meer gebaat bij uitbreiding – en dus stimulering – van het woningaanbod dan bij vraagstimulering.

De inzet van middelen is daarom het meest effectief als deze resulteren in extra woningen. Bij het beperken van de vraagstimulering zijn inkomens- en vermogenseffecten uiteraard wel van belang. Dit hoofdstuk schetst in 4.1 een nationale agenda voor wonen met een intensiveringsvariant gericht op het vergroten van het aanbod en in 4.2 een budgetneutrale variant voor het afbouwen van de vraagstimulering. Tot slot wordt in 4.3 een besparingsvariant weergegeven.

4.1 Een meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda voor wonen

De uitdaging waar Nederland momenteel voor staat, is groter dan voorheen. Voor de woningbouw staan de komende jaren de volgende opgaven centraal:

- a. Sturen op aantallen en tempo: het tijdig realiseren van voldoende woningen van het juiste type (aansluitend bij de behoefte) binnen de regio's. Deze aantallen moeten worden getoetst aan de landelijke huishoudprognose.
- b. Sturen op locaties: zorgen dat de woningen gebouwd worden op de goede plekken, afgewogen met andere ruimtelijke functies zoals natuur, infrastructuur en energielandschappen.

Dit vergt een integrale domeinoverstijgende aanpak: de bouwopgave kan niet los worden gezien van andere ruimtelijke opgaven. De huidige sturing op de ruimtelijke ordening biedt onvoldoende zekerheid dat de noodzakelijke bouwopgave wordt gerealiseerd en dat hierbij de noodzakelijke integrale afweging met andere maatschappelijke belangen tot stand komt. Voortbouwend op de NOVI geven duidelijke afwegingen voor ruimtegebruik zoals klimaatadaptatie, natuur en landbouw ook richting en kaders voor waar woningbouw kan plaatsvinden. Als het lukt de juiste woningen op de juiste plek te krijgen, dan versterkt dat economische groei en innovatie, wordt onnodige congestie vermeden en blijft de kwaliteit van het landschap op peil.

Voor het realiseren van de woningbouwopgave is een meerjarige nationale ontwikkel- investeringsagenda nodig. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De agenda is een interbestuurlijke agenda van Rijk, provincies, gemeentes en waterschappen, waarbij rollen en verantwoordelijkheden helder belegd zijn. De agenda wordt vastgesteld door het kabinet.
- In de agenda worden een kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor wonen in 2030 (en verder) opgesteld, met concrete, regionale programma's en projecten die gezamenlijk optellen tot de geformuleerde doelstelling.
- In de nationale agenda voor woningbouw staat het tijdig realiseren van voldoende woningen centraal in de besluitvorming. Bij de keuze voor woninglocaties wordt rekening gehouden met de opgaven op gebied van andere nationale uitdagingen zoals infrastructuur, OV, energie, klimaatadaptatie, natuur en landbouw.
- Onderdeel van de nationale agenda zijn 'schaalsprongprojecten'. De nieuwbouwopgave is immers dermate omvangrijk, dat deze niet gerealiseerd kan worden zonder een aantal grote 'schaalsprongprojecten'. De schaalessprongprojecten vormen de ruimtelijke contouren voor Nederland in 2030.
- De agenda heeft een financiële en een randvoorwaardelijke paragraaf:
 - in de financiële paragraaf wordt de bekostiging van (schaalsprong)projecten uitgewerkt.
 - In de randvoorwaardelijke paragraaf committeren overheden zich aan de noodzakelijke (bestuurlijke) maatregelen die nodig zijn om de investeringsagenda te realiseren (waaronder vergunningen, wijzigingen bestemmingsplannen, inpassingsbesluiten en flankerend beleid).

Deze nationale agenda kent de volgende aanpak:

- 1) **Op basis van ramingen en prognoses wordt de woningbehoefte geïnventariseerd.** De optelsom van de behoefte per regio dient daarbij aan te sluiten bij de totale nationale behoefte aan extra woningen. Tevens stelt het Rijk in overleg met provincies, gemeenten en waterschappen algemene beleidsuitgangspunten op voor de inrichting van de fysieke ruimte

(bijvoorbeeld waar niet gebouwd mag worden of waar bij voorkeur op wordt ingezet), voortbouwend op de NOVI.

- 2) **Vastgesteld wordt welk deel van de opgave decentraal, dat wil zeggen zonder directe rol van het Rijk, kan worden gerealiseerd.** Provincies en gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk om voldoende mogelijkheden voor woningbouw in beeld te brengen zodat de behoefte per regio kan worden gerealiseerd. Daarbij zijn er eenduidige afspraken over het in beeld brengen van de plancapaciteit. Zij laten daarbij tevens zien hoe de keuze voor woningbouwlocaties past bij de andere ruimtelijke uitdagingen. Het Rijk kan waar nodig faciliteren om bepaalde knelpunten weg te nemen.
- 3) **Rijk, provincie en gemeenten identificeren gezamenlijk waar woningbouw onvoldoende tijdig tot stand komt.** Zij kijken daarbij naar welke knelpunten moeten worden weggenomen en welke schaa sprongen nodig zijn voor het tijdig realiseren van voldoende woningbouw op de juiste locaties. Op basis hiervan wordt een lijst projecten opgesteld waarbij extra sturing en mogelijk Rijksmiddelen nodig zijn. Vervolgens vindt besluitvorming plaats. De huidige aanpak van het MIRT (daarbinnen met name de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's) is een voorbeeld hoe een dergelijke ontwikkel- en investeringsagenda aangepakt kan worden.

Het Rijk, provincie en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de agenda, en bezien op basis van een periodieke update van ramingen en realisaties waar, hoe en door wie bijgestuurd moet worden.

Het Rijk kan op verschillende manieren toetsen of het aanbod voldoende aansluit bij de behoefte. Hierbij kan onder meer worden gelet op het type woningen, betaalbaarheid en leefbaarheid. In de basis ligt de verantwoordelijkheid om te komen tot voldoende en kwalitatief goede plannen en de realisatie van die plannen op decentraal niveau. De decentrale plannen zullen erin moeten voorzien dat lokaal, regionaal en landelijk het aanbod van verschillende typen woningen aansluit op de vraag. Daarbij geldt dat naarmate meer eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld de duurzaamheid (inclusief klimaatadaptatie) of de veiligheid van woningen of aan de prijs (sociale koop, huurprijsregulering), het duurder wordt om de woningen te bouwen. Dan komen er minder woningen voor dezelfde prijs tot stand. Het Rijk grijpt daarbij in principe alleen in als de plannen onvoldoende tot stand komen terwijl er een bovenregionaal belang is. Bij het wegnemen van knelpunten en het bijsturen bij onvoldoende realisatie van plannen kan het Rijk globaal toetsen op alleen aantallen, maar ook meer in detail toetsen op aansluiting tussen type woningen en doelgroepen (denk hierbij bijvoorbeeld aan ouderen, studenten, middeninkomens en starters) en de daarbij passende voorzieningen in de wijk, alsook betaalbaarheid, leefbaarheid, (sociale) veiligheid en regionale ongelijkheid. Om een effectieve inzet hierop te vergroten kan gedacht worden aan het vergroten van het instrumentarium tussen zachte en harde instrumenten voor wanneer het Rijk kan ingrijpen richting provincie of gemeente en het in grotere mate vastleggen van de verantwoordelijkheden voor gemeenten en woningcorporaties op het gebied van betaalbaarheid, kwaliteit en leefbaarheid, bijvoorbeeld in de woonvisie of prestatieafspraken.

Intensiveringsvariant: vergroten en verbeteren van het aanbod de juiste woningen op de juiste locaties

Extra financiële middelen kunnen de tijdige realisatie van voldoende woningen bespoedigen. Het versterken van de sturing op tijdige en voldoende woningen op de juiste locaties alleen is waarschijnlijk onvoldoende om de opgave te

realiseren. Op verschillende manieren kunnen de financiële belemmeringen zoals genoemd in hoofdstuk 3, worden verkleind of weggenomen:

- **Via een woningbouwfonds kunnen door het Rijk middelen beschikbaar worden gesteld voor het (sneller) ontwikkelen van locaties die naar voren komen in de nationale ontwikkel- en investeringsagenda.** Het gaat om locaties die maatschappelijk meerwaarde hebben maar financieel niet (voldoende) rendabel zijn om van de grond te komen. De middelen zijn bedoeld ter financiering van uitgaven die bijdragen aan het realiseren van voldoende betaalbare woningen, zoals uitgaven ten behoeve van de infrastructurele ontsluiting van een gebied, milieu-investeringen (sanering, uitplaatsing hindergevend bedrijvigheid, stikstofcompensatie) of het borgen van een kwalitatief goede en toekomstbestendige leefomgeving. De middelen kunnen op basis van cofinanciering door andere overheden beschikbaar worden gesteld. Daarbij kunnen afspraken worden gemaakt over zaken als betaalbaarheid, leefbaarheid en nieuwe vormen van mobiliteit of parkeernomen. Besluitvorming over investeringen vanuit het woningbouwfonds vindt plaats aan de hand van een (regionale) MKBA, vergelijkbaar met de werkwijze binnen het Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds.
- **Verlaging of gedeeltelijk terugsluizen van de verhuurderheffing kan bijdragen aan het realiseren van woningen voor mensen met een lager inkomen en het verbeteren van de leefbaarheid van wijken.** De bouwproductie van woningcorporaties blijft de laatste jaren achter en door de introductie van de verhuurderheffing hebben woningcorporaties minder prikkel om te investeren in de kwaliteit van de woningen en 200 euro de leefomgeving. Vermindering en aanpassing van de verhuurderheffing kan woningcorporaties meer ruimte en prikkels geven om te investeren. Ook kan overwogen worden middelen van de verhuurderheffing over te hevelen naar gemeenten zodat zij investeringen in leefbaarheid kunnen doen.
- **Gemeenten krijgen soms de maatschappelijke kosten niet gedekt bij ontwikkeling van een gebied, omdat de baten ervan goeddeels privaat neerslaan.** Ook stellen zij soms uiteenlopende (bouwtechnische) voorwaarden en eisen aan projecten, wat industrialisatie en innovatie in de bouwsector kan belemmeren. Er zijn verschillende budgetneutrale mogelijkheden om het profijtbeginsel van gemeenten sterker toe te passen zoals via meer ruimte voor de OZB of een planbatenheffing.
- **In een laagconjunctuur bestaat het risico dat de woningbouw sterk terugvalt.** Een doorbouwfonds kan voorinvesteringen mogelijk maken op complexe stedelijke locaties waardoor de bouwproductie stabiel blijft in tijden van laagconjunctuur doordat onder andere leegloop van personeel bij bouwers, gemeenten en ontwikkelaars voorkomen wordt.

Tabel A: budgettaire gevolgen van (aanbod)maatregelen bij een 20% intensivering (€ 1 miljard)

+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
AR1 Meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda woningbouw		Budgetneutraal			Budgetneutraal
AR2 Regelgeving woningbouw en gebiedsontwikkeling		Budgetneutraal			Budgetneutraal
AB1 Woningbouwfonds	800	800	800	800	800
AB2 Verlaging en aanpassing verhuurderheffing	200	200	200	200	200
AB3 Doorbouwfonds		Mogelijk eenmalige incidentele bijdrage van 500			0
AG1 Planbatenheffing t.b.v. gemeente		Budgetneutraal			Budgetneutraal
AG3 Vergroten mogelijkheden OZB		Budgetneutraal			Budgetneutraal
Totaal budgettair effect	1000	1000	1000	1000	1000

De maatregelen aan de aanbodkant kunnen niet door het CPB doorgerekend worden op inkomenseffecten en huizenprijseffecten.

4.2 Afbouwen en doelmatiger vormgeven van de vraagondersteuning

Om de kansen van starters en mensen die willen verhuizen structureel te verbeteren is het nodig om de vraag naar woningen minder te stimuleren en beter vorm te geven. De gunstige fiscale behandeling in box 1, de huurtoeslag en regulering van de huurprijs onder de marktprijs, stimuleert huishoudens om relatief veel te besteden aan wonen. Dit versterkt de huidige en voorziene krapte op de woningmarkt.

Eigendomsneutraalbeleid (woning en schuld naar box 3) is als eindbeeld voor de eigen woning het meest doelmatig. De uitfasering van de eigen woning in box 1 (HRA en EWF) of een verhoging van het EWF en op termijn overheveling van de eigenwoningsschuld en vermogen van de woning naar box 3 leidt ertoe dat er geen fiscale voorkeur meer is voor huur (in de vrije sector) of koop. Alleen de sociale huursector ontvangt in dit beeld nog een inkomensondersteuning. Eigendomsneutrale behandeling stimuleert de doorstroming (naar bijvoorbeeld een gewenste zorgwoning) en vergroot de vrije huursector die daarmee betaalbaarder wordt.¹⁹ Om de inkomenseffecten te beperken, is een generieke vrijstelling opgenomen ter hoogte van de gemiddelde WOZ-waarde van circa € 300.000. Hierdoor betalen bijna negen op de tien eigenwoningbezitters naar verwachting geen extra belasting in box 3 (de eigenwoningsschuld kan immers in box 3 worden afgetrokken; voor veel huishoudens resteert zodoende een netto-vermogen dat kleiner is dan de vrijstelling). Er wordt uitgegaan van een transitiepad van 20 jaar. Tot slot wordt voor de hypotheekschuld in box 3 een aflossingseis van 50% gehanteerd om te borgen dat de hypotheekschuld beperkt blijft. De huidige fiscale aflossingseis van 100% vervalt immers automatisch als de hypotheekrenteaftrek in box 1 is afschaft.

Een alternatief en minder vergaand 'eindbeeld' is uitfasering van de HRA en EWF (ook wel bekend als 'defiscaliseren'). De uitfasering van de HRA en het EWF

¹⁹ Op de korte termijn kan dit eventueel nog worden versterkt door flankerend beleid zoals het opnemen van huurbescherming in het middensegment (VH 4).

beperkt per saldo de subsidie op het eigenwoningbezit met circa € 3,1 miljard. Hierbij zijn er nog wel een aantal keuzes te maken. Zo is er een behoud van de zogenoemde 'villabelasting' (een hoger EWF-tarief van 2,35% voor woningen boven de € 1.090.000) opgenomen, maar voor deze woningen zou ook een overheveling naar box 3 denkbaar zijn. Verder is de schuld van de eigen woning nog steeds aftrekbaar in box 3. Dit betekent niet alleen dat in deze variant nog geen sprake is van volledige defiscalisering van de eigen woning, maar ook dat de situatie ontstaat waarin huishoudens met veel vermogen in box 3 de facto een fiscaal voordeel blijven genieten. Huishoudens met weinig of geen vermogen hebben dit voordeel niet. Momenteel wordt verkend of ook de eigenwoningschulden volledig kunnen uitgezonderd van de fiscaliteit, waardoor er ook geen aftrek meer is van de schuld in box 3 ('zuivere defiscalisering'). In de doorrekeningen van het CPB is nog uitgegaan van een aftrek van de resterende schuld in box 3. Aangezien bij deze beleids optie er nog steeds een impliciete subsidie blijft (ten opzichte van huurders die in box 3 belasting betalen over vermogen), is hierin een aflossingseis van minimaal 70% opgenomen.

De vraagstimulering in de huursector heeft vooral een slimmere vormgeving. Een lagere huurtoeslag zal leiden tot een grotere verslechtering van de betaalbaarheid. Waar er bij de genoemde maatregelen in de koopsector vrijwel geen betaalarisico's zijn, is deze uitdaging er wel bij de huursector (zie hoofdstuk 2 en 3). Vandaar dat de maatregelen voornamelijk gericht zijn op het verbeteren van de huurtoeslag.²⁰ De normhuurtoeslag wordt voorgesteld als hoofdmaatregel, zodat de huurtoeslag (meer) afhangt van het inkomen en niet of minder van de feitelijke huur die huishoudens betalen. Door de liberalisatiegrens regionaal te verlagen wordt het middensegment hier uitgebreid, terwijl betaalbaarheid voor lage inkomens in de sociale sector geborgd blijft. De woonruimteverdeling en de inkomensafhankelijke huurverhogingen zorgen voor een betere doorstroming in de sociale huursector en zijn daarom opgenomen in elke variant. Waar mogelijk is in dit rapport aangesloten bij IBO-voorstellen over de huurtoeslag die bijdragen aan een betere woningmarkt. Een meer fundamentele herziening van de betaalbaarheid in de huursector vanuit IBO Toeslagen waarbij naar de vormgeving en uitvoering van het huidige stelsel wordt gekeken is echter nog gaande. De resultaten daarvan komen pas later dit jaar beschikbaar en zijn nog niet in dit rapport meegenomen.²¹

De koopkrachteffecten zijn over het geheel positief en gematigd (bijlage 8), maar uiteraard is er keuze in de maatvoering. In het afbouwen van de vraagstimulering is er gekeken naar de huidige wijze van stimulering voor koopwoningen als voor huurwoningen. Daarbij geldt dat de budgetneutrale maatregelen leiden tot een hoger netto inkomen, wat de hogere woonlasten (als gevolg van minder subsidie) gemiddeld genomen compenseert. De lage rentestand geeft de gelegenheid om de hypotheekrenteaftrek versneld uit te faseren zonder grote nadelige effecten. Dit wordt onderschreven door de gematigde koopkrachteffecten die in alle gevallen gemiddeld genomen positief zijn. Tegelijkertijd is er een groep eigenwoningbezitters – voornamelijk met een relatief

²⁰ In dit rapport is geen generieke verhoging van de liberalisatiegrens opgenomen omdat de doelen via andere maatregelen effectiever worden bereikt. Huurregulering in het middensegment wordt al bereikt met maatregel VH4. Via maatregel VH2b1 krijgen ook dure scheefwoners recht op normhuurtoeslag. Om het voor corporaties makkelijker te maken om niet-DAEB woningen, waaronder middenhuur te bouwen kan de markttoets worden vereenvoudigd of afgeschaft.

²¹ Het IBO toeslagen deel 2 komt in maart 2020 en stelt mogelijk voor om voor eind 2020 een routekaart te ontwikkelen voor hervorming van het hele toeslagenstelsel (huur- zorg- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget). Het IBO gaat nadrukkelijk over de brede toeslagenproblematiek inclusief uitvoering en toezicht.

hogere rente die naar verwachting als gevolg van het pakket aan maatregelen er circa 0 tot 2% op achteruit zal gaan. Daarnaast betreft dit het inkomenseffect voor de komende kabinetsperiode, ook voor de periode hierna zullen de maatregelen doorwerken voor de inkomenseffecten. Bijlage 8 geeft een volledig overzicht van de koopkrachteffecten, per variant worden deze kort benoemd. Tevens zijn er microvoorbeelden opgenomen in bijlage 9.

De doorrekening van het CPB geeft aan dat de huizenprijzen als gevolg van de maatregelen tot 2025 minder hard zullen stijgen; dit is gunstig voor starters en voor de stabiliteit op de woningmarkt. In alle varianten waarin de vraag wordt afgebouwd stijgen de huizenprijzen minder hard dan in het basispad, een geraamde huizenprijsstijging van 15%. Een gematigde groei van de huizenprijzen is van belang voor de toegankelijkheid van de (koop)woningmarkt voor starters en doorstromers en bevordert tevens de stabiliteit. Kortom, het doorvoeren van hervormingen in een markt waarin de huizenprijzen stijgen helpt starters en doorstromers zonder de risico's van dalende huizenprijzen voor zittende bewoners.

Versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek betekent tevens een verregaande vereenvoudiging voor de Belastingdienst. De huidige hypotheekrenteaftrek met zijn verschillende complexe deelregelingen is in recente evaluaties als zeer complex en onhoudbaar bestempeld. Volledige uitfasering van de renteaftrek leidt op termijn tot afschaffing van complexe regelingen zoals de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en de 'tariefmaatregel' in box 1.²² Indien het aftrektarief van de hypotheekrenteaftrek met 5%-punt per jaar wordt afgebouwd – waardoor de afschaffing is afgerond per 2030 – hoeft tevens vanaf 2031 niet te worden gecontroleerd op de zogeheten dertigjaarstermijn. Anderzijds kan een snellere afbouw van de hypotheekrenteaftrek leiden tot meer nadelige inkomenseffecten voor met name zittende woningeigenaren. Fiche VK4 (aftoppen van de HRA tot schuld van € 300.000) voorziet in een alternatieve maatregel waarin het reduceren van de complexiteit zoals hierboven beschreven, voorop staat. Dit fiche draagt minder bij aan het beperken van de verstoringen op de woningmarkt dan bijvoorbeeld de overheveling van de eigen woning naar box 3 of defiscalisering, maar de huizenprijseffecten zijn ook kleiner. Ook het afschaffen van de verruimde schenkingsvrijstelling past in het streven naar reductie van de complexiteit en een meer neutrale behandeling van vermogen.

Tijdens het transitiepad dient tot slot aandacht te zijn voor de (nu al deels mogelijke) arbitrage tussen box 1 en box 3.²³ Bij de huidige zeer lage rente ontstaat er steeds een kleinere prikkel om fiscaal gefaciliteerd te lenen en dus volledig annuïtair af te lossen. Een aflossingsvrije hypotheek met schuldenaftrek in box 3 kan ook een alternatief zijn (voor met name vermogende huishoudens).²⁴ Hiervoor is mogelijk aanvullend flankerend beleid nodig.

De varianten hieronder geven verschillende maatvoering voor het afbouwen en doelmatiger vormgeven van de vraagondersteuning. Variant VH1 is daarbij de meest verregaande variant met het verschuiven van de eigen

²² Voor meer technische achtergrondinformatie, zie de evaluatie van SEO (2019) en Panteia (2019).

²³ Dit is alleen mogelijk voor schulden van na 2013 die onder de fiscale aflossingseis vallen door de lening contractueel niet aan de fiscale eisen te laten voldoen. Voor overgangsrechtsschulden van voor 2013 (grootste deel van de huidige portefeuille) bestaat die mogelijkheid niet.

²⁴ Wel heeft dit gevolgen voor de toepassing van de bijleenregeling, omdat een schuld in box 3 niet wordt aangemerkt als eigenwoningsschuld en hiermee bij de vaststelling van een eigenwoningreserve dus geen rekening wordt gehouden.

woning naar box 3 en een huurtoeslag op basis van normhuur in de vrije sector. Dit geeft de grootste verbetering van de mogelijkheden voor starters en de doorstroming. De varianten VH2 en VH3 gaan minder ver en zijn daarmee ook minder effectief voor starters en een betere doorstroming, maar beperken de koopkrachteffecten. In VH2 is een afbouw van de HRA en EWF in plaats van een overheveling van de eigen woning naar box 3 opgenomen en wordt de normhuur voor de huurtoeslag slechts gedeeltelijk doorgevoerd en alleen voor de gereguleerde sector. VH3 kent geen verschil met VH2 in de huursector maar gaat voor de fiscale behandeling van de eigen woning uit van een verhoging van het EWF-tarief.

4.2.1 *Variant V1: Eigendomsneutraal beleid en volledige overgang naar huurtoeslag op basis van normhuur*

De starter wordt op de lange termijn (naast een groter aanbod) zo doelmatig mogelijk geholpen door het aanpassen van de vraag zoals voorgesteld in dit pakket. Dit volgt uit het feit dat de huizenprijzen in deze variant per saldo nog maar met 4% zullen groeien (-11% ten opzichte van het basispad), als gevolg van de eigendomsneutrale behandeling van het eigenwoningbezit. Tevens profiteren zij van de generieke lastenverlichtingen. Voorts stelt dit pakket voor om (vanaf 2031) de overdrachtsbelasting van woningen af te schaffen. Hierdoor hoeven starters tot 2% minder eigen (spaar)geld in te leggen bij de aankoop van een woning; bij de huidige gemiddelde woningprijs van ruim € 300.000 scheelt dit meer dan € 6000.²⁵ Tot slot borgt een lagere aflossingseis de schuldgroei en leidt het tot lagere maandlasten voor starters van circa € 200 per maand over de eerste 30 jaar.²⁶

Op de huurmarkt wordt de vormgeving van de huurtoeslag aangepast en gericht op de hoogte van het inkomen in plaats op de hoogte van de feitelijke huur. De normhuurtoeslag komt daarnaast ook beschikbaar voor huishoudens die in de vrije sector huren, zodat huishoudens met hoge maandlasten in verhouding tot hun (relatief lage) inkomen worden tegemoetgekomen. Door de liberalisatiegrens regionaal te verlagen wordt het middensegment hier uitgebreid, terwijl betaalbaarheid voor lage inkomens in de sociale sector geborgd blijft. De woonruimteverdeling en de inkomensafhankelijke huurverhogingen worden beter gericht op doorstroming in de sociale huursector. De volledige opbrengsten van deze maatregelen worden teruggesluisd in de vorm van lagere schijftarieven in box 1, om koopkracht- en vermogens-effecten op te vangen.

V1: Eigendomsneutraal beleid en volledige overgang naar huurtoeslag op basis van normhuur

+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's

²⁵ Gegeven de LTV-limiet van 100%.

²⁶ Gerekend met een (structurele) hypotheekrente van 3% en een woningprijs van € 300.000.

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
<i>Koop</i>					
VK1 Eigen woning naar box 3	-148	-617	-1761	-2653	-4800
VK5 Afschaffen overdrachtsbelasting woningen per 2031	-	-	-	-	1400
VK6 Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	-200	-200	-200	-200	-200
<i>Huur</i>					
VH2B2 Huurtoeslag op basis van normhuur, inclusief vrije huursector	42	84	126	168	420
VH3 Regionaal verlagen liberalisatiegrens	38	38	38	38	38
VH5-7 Doorstroming bevorderende maatregelen			Nihil		Nihil
Volledige terugsluis via lagere belasting box 1	268	695	1797	2647	3142
Totaal budgettair effect	0	0	0	0	0

Samenvatting doorrekeningen CPB-woningmarktmodel en koopkracht (SZW) V1

Doorrekening	Effect
Huizenprijsgroei tot 2025 (inclusief stijging basispad)	+ 3,7% (11,3% daling ten opzichte van basispad)
Doelmatigheidswinst	+ 0,5% (+ € 4 mrd)
Vergroting aandeel (commerciële) huursector in WOZ-waarde	+ 3,6%-punt
Mediane koopkracht alle huishoudens	+ 0,3%
1 ^e inkomensgroep (<=114% WML)	+ 0,3%
2 ^e inkomensgroep (114-181% WML)	+ 0,5%
3 ^e inkomensgroep (181-274% WML)	+ 0,4%
4 ^e inkomensgroep (274-407% WML)	+ 0%
5 ^e inkomensgroep (>407% WML)	+ 0,2%

4.2.2

Varianten V2 en V3: Betere vormgeving vraag en doorstroming door een lagere hypotheekrenteaftrek of een verhoging van het EWF-tarief en een gedeeltelijke overgang naar normhuurtoeslag

Deze varianten beogen ook een verbetering van de vraagondersteuning, maar wat minder ambitieus, onder meer om koopkrachteffecten te beperken. Daarbij is er een keuze om de fiscale stimulans af te bouwen via een lagere hypotheekrenteaftrek (V2) of een verhoging van het EWF-tarief (V3). Voor V2 wordt een afbouwpad voorgesteld van de HRA met 5%-per jaar, een langzamer pad (zie fiche VK2B) van bijvoorbeeld 3%-punt per jaar afbouw van de HRA is ook denkbaar. Ten opzichte van V1 vindt er in het eindbeeld geen overheveling van de eigenwoningsschuld plaats naar box 3, maar is er wel sprake van een vergelijkbare afbouw van de fiscale stimulans van het eigenwoningbezit tijdens de volgende kabinetsperiode.

Er komt in beide varianten (V2 en V3) een gedeeltelijke normhuurtoeslag, die negatieve inkomenseffecten afruilt tegen een kleinere vermindering van overconsumptie (ten opzichte van VH2b1). Via het woningwaarderingssysteem worden huren in het middensegment gematigd ten behoeve van de toegankelijkheid en

betaalbaarheid voor middeninkomens, hoewel dat wel een afruil met investeringsbereidheid en aanbod op de langere termijn inhoudt.

V2: versneld afbouwen hypotheekrenteaftrek en EWF-tarief met gedeeltelijke normhuurtoeslag in de gereguleerde huursector

+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
Koop					
VK2A Versneld afbouwen HRA-EWF	-148	-617	-1761	-2653	-3100*
VK6 Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	-200	-200	-200	-200	-200
Huur					
VH2A Huurtoeslag gedeeltelijk op basis van normhuur (50%), alleen gereguleerde huursector	27	54	81	108	135
VH4 Huurbescherming middensegment op basis van WWS			Nihil		Nihil
VH5-7 Doorstroming bevorderende maatregelen			Nihil		Nihil
Volledige terugsluis via lagere belasting box 1	321	763	1880	2745	3165
Totaal budgettair effect	0	0	0	0	0

* Bij deze vormgeving is gerekend met een aftrek van de eigenwoningschuld in box 3. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.

Samenvatting doorrekeningen CPB-woningmarktmodel en koopkracht (SZW) V2

Doorrekening	Effect
Huizenprijsgroei tot 2025 (inclusief stijging basispad)	+ 6,8% (8,2% daling ten opzichte van basispad)
Doelmatigheidswinst	+ 0,3% (+ € 2,4 mrd)
Vergroting (commerciële) huursector	+ 2,5%-punt
Mediane koopkracht alle huishoudens	+ 0,3%
1 ^e inkomensgroep (<=114% WML)	+ 0,3%
2 ^e inkomensgroep (114-181% WML)	+ 0,5%
3 ^e inkomensgroep (181-274% WML)	+ 0,4%
4 ^e inkomensgroep (274-407% WML)	+ 0%
5 ^e inkomensgroep (>407% WML)	+ 0,2%

V3: verhoging van het EWF-tarief en gedeeltelijke normhuurtoeslag in de gereuleerde huursector

+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
<i>Koop</i>					
VK3 Bevriezen EWF op 0,6%* en verhoging voor boven € 300.000 en € 1 mln.	-784	-1428	-1873	-2630	-3600
VK6 Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	-200	-200	-200	-200	-200
<i>Huur</i>					
VH2A Huurtoeslag gedeeltelijk op basis van normhuur (50%), alleen gereuleerde huursector	27	54	81	108	135
VH4 Huurbescherming middensegment op basis van WWS			Nihil		Nihil
VH5-7 Doorstroming bevorderende maatregelen			Nihil		Nihil
Volledige terugsluis via lagere belasting box 1	957	1574	1992	2722	3665
Totaal budgettair effect	0	0	0	0	0

* Aangenomen is dat het EWF wordt bevroren op het niveau van 2020.

Samenvatting doorrekeningen CPB-woningmarktmodel en koopkracht (SZW) V3

Doorrekening	Effect
Huizenprijsgroei tot 2025 (inclusief stijging basispad)	+ 12,7% (2,3% daling ten opzichte van basispad)
Doelmatigheidswinst	+ 0,1% (+€ 0,8 mrd)
Vergroting (commerciële) huursector	0,0%-punt
Mediane koopkracht alle huishoudens	+ 0,2%
1 ^e inkomensgroep (<= 114% WML)	+ 0,2%
2 ^e inkomensgroep (114-181% WML)	+ 0,3%
3 ^e inkomensgroep (181-274% WML)	+ 0,2%
4 ^e inkomensgroep (274-407% WML)	+ 0,2%
5 ^e inkomensgroep (>407% WML)	+ 0,2%

4.3 Besparingsvariant

Indien er de wens is om budgettair besparen, is het verstandig om de vraagstimulering slimmer vorm te geven en te verkleinen. De hypotheekrenteaftrek leidt tot hogere huizenprijzen, waardoor toekomstige generaties een hogere hypotheek nodig hebben, met nadelige gevolgen voor onder meer de stabiliteit van de woningmarkt en de economie als geheel. Indien er de wens is tot een doelmatige besparing, ligt deze maatregel daarom het meest voor de hand. Daarnaast kan de huurtoeslag slimmer en eerlijk worden vormgegeven, door ook lage inkomens in de vrije huursector te ondersteunen. Tot slot vergroot het fiscale voordeel op schenken de kansenongelijkheid op de koopmarkt. De opbrengst van deze variant wordt deels teruggesluisd in vorm van lastenverlichting, zodat per saldo een structurele besparing wordt gerealiseerd van 20% (€ 1 mrd).

B1: Besparingsvariant, budgettaire gevolgen
+ = saldooverslechterend, bedragen in mln. euro's

Maatregel	2022	2023	2024	2025	Structureel
<i>Koop</i>					
<u>VK2A</u> Versnelde uitfasering HRA en EWF, borgen aflossingseis (70%)	-148	-617	-1761	-2653	-3100
<u>VK6</u> Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	-200	-200	-200	-200	-200
<i>Huur</i>					
<u>VH2A</u> Huurtoeslag gedeeltelijk op basis van normhuur (50%), alleen gereguleerde huursector	27	54	81	108	135
<i>Budgettaire opbrengst</i>	-321	-763	-1880	-2745	-3165
Budgettaire terugsluis plus besparing oplopend tot € 1 mrd	-	-	880	1745	2165
Totaal budgettair effect	-321	-763	-1000	-1000	-1000

Samenvatting doorrekeningen CPB-woningmarktmodel en koopkracht (SZW)

Doorrekening	Effect
Huizenprijsgroei tot 2025 (inclusief stijging basispad)	+ 6,8% (8,2% daling ten opzichte van basispad)
Doelmatigheidswinst	+ 0,3% (+ € 2,4 mrd)
Vergroting (commerciële) huursector	+ 2,5%-punt
Mediane koopkracht alle huishoudens	+ 0,1%
1 ^e inkomensgroep (<=114% WML)	+ 0,2%
2 ^e inkomensgroep (114-181% WML)	+ 0,3%
3 ^e inkomensgroep (181-274% WML)	+ 0,2%
4 ^e inkomensgroep (274-407% WML)	- 0,2%
5 ^e inkomensgroep (>407% WML)	- 0,1%

Box 5: Doelmatige maatregelen voor de korte termijn zijn niet eenvoudig

Omdat het bouwen van een woning tijd kost zal de huidige krapte op de woning naar verwachting nog wel een aantal jaar aanhouden. In elke krappe markt staat bovendien per definitie de toegankelijkheid van nieuwe toetreders onder druk. Zittende bewoners profiteren daarbij bovendien van huizenprijsstijgingen of huurprijsreguleringen.

Maatregelen gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid kunnen op korte termijn bepaalde groepen helpen, maar vergroten uiteindelijk de tegenstellingen op de woningmarkt. Het vergroten van de betaalbaarheid voor specifieke groepen door in te zetten op lagere prijzen of subsidies kunnen op korte termijn mensen helpen om toegang te krijgen tot een woning. Voor de lange termijn draagt dit echter - gegeven de huidige krappe markt - bij aan een nog grotere druk op de woningmarkt en kleinere kansen voor toekomstige starters.

Als toch overwogen wordt om in te zetten op maatregelen vooral gericht op de korte termijn, is het meest doeltreffend om in te zetten op extra aanbod of op maatregelen die zo min mogelijk een prijsopdrijvend effect hebben.

Ook op korte termijn zijn starters en mensen die willen verhuizen het meest gebaat bij oplossingen die snel het woningaanbod vergroten. Het meest effectief is daarom om in te zetten op het vergroten van het aanbod. Maatregelen gericht op vergroten van financiële mogelijkheden kunnen wel bepaalde groepen nieuwe toetreders helpen, dit gaat dan wel ten koste van andere groepen. Het minst schadelijk zijn daarbij maatregelen die een zo gering mogelijk een prijsopdrijvend effect hebben en relatief zo min mogelijk geld kosten. Maatregelen zoals starterssubsidies (vooral prijsopdrijvend effect) of afschaffen overdrachtsbelasting voor starters (zowel prijsopdrijvend effect als niet of nauwelijks uitvoerbaar) zijn daarom hier niet opgenomen.

Hierbij een lijst opties die naar verwachting op korte termijn bepaalde doelgroepen kunnen helpen met zo min mogelijk schadelijke effecten voor de lange termijn:

Vergroten aansluiting van aanbod

- 1) **Flexwonen stimuleren.** Het stimuleren van de bouw van flexibele woningen. Door de innovatieve bouw van deze woningen kan de woningvoorraad relatief snel worden uitgebreid. Eventueel is het mogelijk om ook (tijdelijk) het wonen op vakantieparken toe te staan. Borging van de (sociale) veiligheid is daarbij wel van belang.
- 2) **Continuering transformatiefaciliteit.** Deze faciliteit loopt af na 2029 (budgettaire stimulans van € 38 miljoen). Transformaties verhogen het aanbod. Ophoging en continuering kan relatief eenvoudig op korte termijn worden voorgesteld. De grootste meerwaarde is wel wanneer de risicobereidheid van financiers afneemt wat meer het geval is wanneer er minder sprake is van krapte op de woningmarkt. Ook zal het realiseren van de daadwerkelijke realisaties een aantal jaar duren.
- 3) **Verhogen capaciteit bouwsector.** Harmoniseer gemeentelijke eisen voor de bouw (budgetneutraal) en verhoog de capaciteit van gemeenten voor vergunningverlening via bijv. expertteams. Bij harmonisatie van eisen is er wel een afruil met de mate van aansluiting op lokale wensen en voorkeuren.

Aanpassen vraagstimulering

- 4) **Tijdelijke huurcontracten in de sociale huursector** (na 5 jaar nieuwe inkomenstoets) om doorstroming te bevorderen. Bij aanhoudende krapte maken op deze manier meer nieuwe toetreders tijdelijk kans op een huurwoning in de sociale sector. Hoewel deze maatregel op korte termijn kan worden ingevoerd, zal het wel een aantal jaar duren voordat er een significant effect optreedt.
- 5) **Ontheffing corporaties voor markttoets bij herstructurering in gebieden met leefbaarheidsproblemen.** Corporaties ervaren nu belemmeringen om herstructurering uit te voeren, onder meer door de verhuurderheffing en de regels over gelijk speelveld. Er is wel een afruil ten aanzien van het creëren van een gelijk speelveld voor het investeren van marktpartijen.
- 6) **Een verhoging van de LTV-limiet onder voorwaarde dat huishoudens maximaal 90% van hun financieringscapaciteit op basis van hun inkomen benutten en een hypotheek afsluiten met NHG-garantie.** Dit vergroot op de korte termijn de mogelijkheden voor huishoudens zonder spaargeld of schenking om een woning aan te schaffen omdat zij de kosten-koper dan mee kunnen financieren in de eerste hypotheek. Door de voorwaarde om NHG af te sluiten worden de financiële risico's voor huishoudens beperkt. De maatregel bereikt wel slechts een deel van de starters en is niet in lijn met de ingezette trend om hypotheekschulden te verlagen. In de uitvoering is het waarschijnlijk lastig om starters en doorstromers

goed af te bakenen. Ook zal de maatregel bij gelijkblijvend aanbod de prijzen in dat segment verhogen. Daarmee kan het ook tot grotere fluctuaties in huishoudconsumptie leiden.

Bijlage 1 – Taakopdracht

Inleiding

Er is een grote opgave voor het bouwen van voldoende betaalbare en kwalitatieve woningen. Deze opgave heeft een sterke verbinding met sociaal-maatschappelijke vraagstukken, mobiliteits-ontwikkelingen en de opgaven rond de energietransitie, klimaatadaptatie en kwaliteit van de leefomgeving. De snel oplopende vraag naar binnenstedelijk wonen gaat gepaard met oplopende druk op de mobiliteitssystemen in en om de steden, en er is de noodzaak om deze verstedelijkings-opgave duurzaam en klimaatneutraal vorm te geven. Daarbij ontstaat het probleem dat in de grote steden voor bepaalde groepen een passende woning onbereikbaar wordt. Lage- en midden-inkomensgroepen worden door krapte op de woningmarkt gedwongen naar de randen van de stad of buiten de stad uit te wijken. Tegelijkertijd staat op het platteland de leefbaarheid onder druk door het verdwijnen van voorzieningen. De vraag is hoe deze gebiedsontwikkelingen kunnen worden opgepakt waarbij innovatie, agglomeratievoordelen en bestaande stedelijke ruimte en infrastructuur worden benut.

Daarnaast is het vraagstuk hoe we voor de lange termijn de woningmarkt stabielere kunnen maken. De woningmarkt is relatief belangrijk voor de Nederlandse economie. Bij de vorige crisis zijn de huizenprijzen en de woningbouwproductie sterk gedaald. Dit had o.a. een grote invloed op de bestedingsruimte van mensen. Er is een economisch belang en een belang vanuit de maatschappelijke opgaven bij meer stabiliteit op de woningmarkt. Continuïteit op de woningbouw betekent minder risico's voor huishoudens en minder risico op woningtekorten in perioden van economisch herstel na een crisis.

Opdracht aan de werkgroep

Om voldoende betaalbare, bereikbare en duurzame woningen te realiseren op plekken waar het nodig is, wordt de werkgroep gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

Hoofdvragen

- Hoe zit het huidige beleid in elkaar en hoe draagt het huidige financieel instrumentarium bij aan het woningmarktbeleid en het ruimtelijk beleid? Hoe kan de doelmatigheid en doeltreffendheid hiervan worden vergroot en wat zijn de verwachte effecten?
- Wat zijn de belemmeringen voor het realiseren van voldoende betaalbare, bereikbare en kwalitatief goede/duurzame woningen in samenhang met andere domeinen zoals mobiliteit als onderdeel van gebiedsontwikkeling? Hoe kunnen we in eventueel slechtere economische omstandigheden de duurzaamheidstransitie in de gebouwde omgeving realiseren?
- Hoe kan woonbeleid integraal worden vormgegeven rekening houdend met specifieke regionale behoeften en omstandigheden (o.a. klimaatadaptatie, leefbaarheid). Dit geldt zowel in verstedelijkte gebieden als op het platteland. Hoe is de samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de spelers (Rijk, provincies, gemeenten, corporaties en privaat) en op welke wijze kan deze verder worden uitgewerkt?

- Op welke wijze kunnen de risico's voor huishoudens worden verkleind door de stabiliteit op de woningmarkt te vergroten? Op welke wijze kan de continuïteit in de woningbouwproductie worden vergroot. Hoe kunnen de economische verstoringen worden opgelost die worden veroorzaakt door het huidige systeem van subsidiëring koop en goedkope huur? Hoe kan de complexiteit van het huidige systeem worden verbeterd?

Afbakening/reikwijdte

De werkgroep wordt gevraagd om de ontwikkelingen van de woningmarkt als onderdeel van gebiedsontwikkeling in brede zin te analyseren, waarbij de relatie met mobiliteit en de sociaal-maatschappelijke problematiek worden meegenomen. Bij de uitwerking van de opdracht zal ook aandacht worden besteed aan innovatie bij het bouwen en zal er rekening worden gehouden met de relatie met klimaatadaptatie (bijv. in relatie tot o.a. binnenstedelijke verdichting), bodemdaling en bijzondere groepen (bijv. statushouders). Tot slot wordt de werkgroep gevraagd om te kijken naar zowel instrumenten aan de uitgavenkant van de begroting als naar het fiscale instrumentarium. De werkgroep kan putten uit informatie van verschillende trajecten: nationale woonagenda. Studiegroep alternatieve bekostiging, woondeals. Goede onderlinge afstemming met de andere taakopdrachten duurzame mobiliteit en klimaatadaptatie is gewenst.

Minimaal te betrekken regelingen

- Huurtoeslag (H7 art. 3.1)
- Fonds binnenstedelijke transformatie (H7 art 3.1)
- Energietransitie en duurzaamheid (H7 art. 4.1)
- Ruimtelijke ordening (H7 art 5.1)

Waarvan relevante fiscale regelingen

- Eigenwoningaftrek (Wet IB 2001, Art. 3.120)
- Aftrek financieringskosten eigen woning (idem)
- Aftrek periodieke betalingen erfpacht, opstal en beklemming (idem)
- Aftrek rente en kosten van geldleningen over restschuld vervreemde eigen woning (Wet IB 2001, Art. 3.120a)
- Eigenwoningforfait (Wet IB 2001, Art. 3.112)
- Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet IB 2001, Art. 3.123a)
- Schenk- en erfbelasting eenmalige vrijstelling eigen woning (Successiewet 1956, Art. 33a)
- Overdrachtsbelasting (WBRV Art. 14)
- Verlaagd tarief arbeidsintensieve diensten
- Verhuurderheffing
- Verminderingsregelingen verhuurderheffing

Daarnaast zijn er ook regelingen van LNV en IenW met betrekking tot gebiedsontwikkeling en leefbaarheid, die hierbij betrokken kunnen worden.

Bijlage 2 – Budgettaire grondslag

De budgettaire grondslag

De BMH-spelregels schrijven voor dat ten minste één besparingsvariant wordt uitgewerkt, optellend tot een structurele omvang van 20 procent van de netto uitgaven in 2021 (inclusief fiscale subsidies). Om de omvang van deze besparing in euro's vast te stellen, is een nadere precisering van de budgettaire grondslag nodig. De budgettaire grondslag omvat alle inkomsten en uitgaven die toegeschreven kunnen worden aan het beleidsterrein waar dit rapport betrekking op heeft.

Tabel 1 geeft een overzicht van het budgettaire belang per regeling. Het structurele budgettaire belang van een aantal fiscale regelingen wijkt af van het belang in 2021, omdat ze een langjarig ingroeipad kennen. De budgettaire grondslag voor de besparings- en intensiveringsvariant is daarom gekijkt op de structurele grondslag van 5,6 mrd (20% is afgerond op € 1 mrd).

Tabel 1: structurele budgettaire kosten/opbrengsten (in miljoenen euro's)

Regeling	Bedrag in 2021	Structurele budgettaire belang (jaar struc)
Huurtoeslag	3.948	4.414 (2021)
Energietransitie en duurzaamheid	203	13 (2023)
Ruimtelijke ordening	60	47 (2023)
<i>Fiscale regelingen</i>		
HRA 1 en 2: Aftrekbare kosten eigen woning	9.183	7.120 (2043)*
Aftrek Financieringskosten	193	100 (2043)
EWV (inclusief Hillen)	-2.349	-2.951 (2048)
Aftrekbare rente restschuld	30	0 (2032)
Schenkingsvrijstelling EW	190	190 (2019)
Overdrachtsbelasting woningen	-1.457	-1.457 (2019)
Verhuurderheffing	-1.879	-1.879 (2037)**
Totaal	8.122	5.579

* Dit betreft het brutobedrag. Indien de hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft, kan de resterende schuld - zonder aanvullend beleid - als aftrekpost worden opgevoerd in box 3. Dat leidt tot een budgettaire derving van circa € 1300 mln. De netto-besparing zou daarmee uitkomen op circa structureel € 5,8 mrd.

** Inclusief verminderingsregelingen.

Bijlage 3 - Samenstelling werkgroep

Voorzitter	Bertholt Leeftink	ABD TOPconsult
Leden	Marja Appelman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Joost Baeten	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Sander Band	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
	Rein ter Horst	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Rachel van Houwelingen	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
	Myrthe de Jong	Ministerie van Financiën
	Michiel Stal	Ministerie van Algemene Zaken
	Frans Suijker	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
	Bertine Steenbergen	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Leden, onafhankelijke experts	Edwin Buitelaar	Planbureau voor de Leefomgeving
	Maarten van Rooij	De Nederlandsche Bank
	Karen van der Wiel	Centraal Planbureau
Secretariaat	Pieter van Dalen	Ministerie van Financiën
	Martijn Eskinasi	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Dick Hagoort	ABD TOPConsult
	Jasper de Jong	Ministerie van Financiën
	Peter Overbeek	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Pieter van Winden	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Verder hebben aan de vergadering van de werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

Geert Buijs	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Nol Hendriks	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Victor Joosen	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Jeske de Lint	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan Möhlmann	Centraal Planbureau
Jante Parlevliet	De Nederlandsche Bank
Mark te Pas	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Barbara Perels	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 4 – Lijst van geraadpleegde experts

- Johan Conijn, directeur Ortec Finance en Finance Ideas, emeritus hoogleraar woningmarkt
- Friso de Zeeuw, emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling
- Frans Schilder, senior wetenschappelijk onderzoeker PBL
- Rosa Stapel, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving
- Daan Zandbelt, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving
- Jan Möhlmann, senior econoom, CPB
- Stefan Groot, senior econoom, CPB
- Enno Koops, Huurcommissie

Expertsessie (4 oktober 2019)

- Peter Boelhouwer, hoogleraar housing systems
- Co Verdaas, hoogleraar gebiedsontwikkeling
- Paul de Vries, woningmarktexpert, Kadaster
- Frans Schilder, senior wetenschappelijk onderzoeker PBL
- Peter Neuteboom, woningmarktonderzoeker, Erasmus University

Stakeholdermeeting (29 oktober 2019)

Eerste sessie, belangenorganisaties:

- Marnix Norder (Aedes)
- Joep Rats (Bouwend Nederland)
- Karen van Brunschot (Federatie opvang)
- Frank van Blokland (IVBN)
- Jan Fokkema (Neprom)
- Piet Adema (NVB-Bouw)
- Jan Kamminga (Vastgoed Belang)
- Cindy van der Velde (VEH)
- Jasper van der Jagt (NVM)
- Martin Mulder (Woonbond)
- Taco van Hoek (EIB)

Tweede sessie, medeoverheden:

- Barbara Vermaat (Gemeente Schiedam)
- Heleen Huiskamp (Gemeente Berkelland)
- Joke Meijer (Gemeente Kappelle aan den IJssel)
- Natacha van Eck (Gemeente Molenland)
- Igor van der Valk (Gemeente Tiel)
- Bernice Ruiten (De Wolde en Hoogeveen)
- Karolien Leonard (Gemeente Maastricht)
- George Veenhuis (Gemeente Den Haag)
- Marnix Groenland (Gemeente Alphen aan den Rijn)
- Henry Meijdam (IPO)
- Annius Hoornstra (Gemeente Zaanstad)

Overleg met gemeente (27 november 2019)

- Stef Fleischeuer (gemeente Utrecht)
- Jan Nico Wigboldus (gemeente Utrecht)

Overleg met provincie (3 december 2019)

- Diederik Timmer (provincie Limburg)

Overleg met provincies (10 januari 2020)

- Huib van Essen (gedeputeerde Ruimtelijke ordening, Utrecht)
- Anne Koning (gedeputeerde Wonen, Zuid-Holland)
- Hennie Heesmans (medewerker wonen, IPO)

Overleg met Transport4Randstad (14 januari 2020)

- Jaap Bierman (HTM)
- Maurice Unck (RET)

Overleg met gemeenten (22 januari 2020)

- Albert Vermuë (beleidsdirecteur leefomgeving, VNG)
- Annius Hoornstra (gemeente Zaanstad)
- Stef Fleischeuer (gemeente Utrecht)

De voorzitter uit haar dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens overleggen en expertsessies.

Bijlage 5 – Bronvermelding

- ABF Research & Capital Value (2020). [De woning\(beleggings\)markt in beeld.](#)
- Aedes (2019). [Corporatiemonitor nieuwbouw.](#)
- Buitelaar, E. en M. van Schie (2018). [Bouwen niet verboden.](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). [Veiligheidsmonitor 2017.](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). [Prognose: 3,5 alleenwonenden in 2030.](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019a). [Bevolkingsprognose.](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019b). [Meer huishoudens binnen twee jaar verhuisd.](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). [Bijna 71 duizend nieuwbouwwoningen in 2019.](#)
- Centraal Planbureau (2011). [Stad en land.](#)
- Centraal Planbureau (2017). [Prijselasticiteit van het woningaanbod.](#)
- Centraal Planbureau (2019a). [Macro Economische Verkenning 2020.](#)
- Centraal Planbureau (2019b). [Het bouwproces van nieuwe woningen.](#)
- Centraal Planbureau (2019c). [Langer zelfstandig wonen in een geschikte woonomgeving.](#)
- Centraal Planbureau (2020). [Bewegen op de woningmarkt: prijzen en volumes.](#)
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2016). [Kansrijk Woonbeleid.](#)
- College van Rijksadviseurs (2018). [Dashboard Verstedelijking.](#)
- Compendium voor de Leefomgeving (2018). [Trends in kwaliteit van natuur, 1990-2017.](#)
- De Nederlandsche Bank (2018). [Consumptie in Nederland hangt sterk samen met de huizenprijs.](#)
- ECB (2019). [Country-specific recommendations for economic policies under the 2019 European Semester.](#)
- IMF (2019). [Downside risks to house prices.](#)
- Kadaster (2019). [Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt.](#)

- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019). [Nieuwe data Mobiliteitspanel Nederland \(MPN\) beschikbaar](#)
- Levkovich, O., Rouwendal, J. en L. Brugman (2017). Spatial Planning and Segmentation of the Land Market: The Case of the Netherlands. *Land Economics* 94(1), 137-154.
- Mink, M., en M. van Rooij (2018), Huizenprijzen en pensioenen bepalend voor vermogens van generaties, *Economisch Statistische Berichten* 103(4760), 172-174.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2014). [Kiezen en delen.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016a). [Dalende bodems, stijgende kosten.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016b). [Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2017). [Balans van de leefomgeving 2017.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018). [Balans van de leefomgeving 2018.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019). [Zorg voor landschap.](#)
- Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau (2013). [Plannen voor de stad.](#)
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2017). [Energietransitie en leefomgeving: kennisnotitie.](#)
- Rabobank (2019). [Bouwupdate juli 2019.](#)
- Rigo (2020). [Veerkracht in het corporatiebezit.](#)
- Rijken, B. en E. Buitelaar (2020, te verschijnen), De financiële ruimte voor woningbouw in en rond de stad: een verkenning. Den Haag: PBL.
- Rijksoverheid (2016a). [Studiegroep Duurzame Groei: Rapport werkgroep woningmarkt.](#)
- Rijksoverheid (2016b). [De prijs voor betaalbaarheid.](#)
- Rijksoverheid (2018). [Ruimte voor wonen: de resultaten van het WoON2018.](#)
- Rijksoverheid (2019a). [Staat van de Woningmarkt 2019.](#)
- Rijksoverheid (2019b). [Leefbaarometer.](#)
- Rijksoverheid (2019c). [Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties.](#)
- Rijksoverheid (2020). [Oud en zelfstandig in 2030. Een reisadvies.](#)
- Schie, van M., Breedelijk, M. en E. Buitelaar (2018). [De bouwspagaat.](#)

SEO Economisch Onderzoek (2019). [Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling.](#)

Significance (2017) Verstedelijkingsvormen en bereikbaarheid.

Sociaal Cultureel Planbureau (2009). [Aandacht voor de wijk.](#)

Sociaal Cultureel Planbureau (2019). [Burgerperspectieven 2019/4.](#)

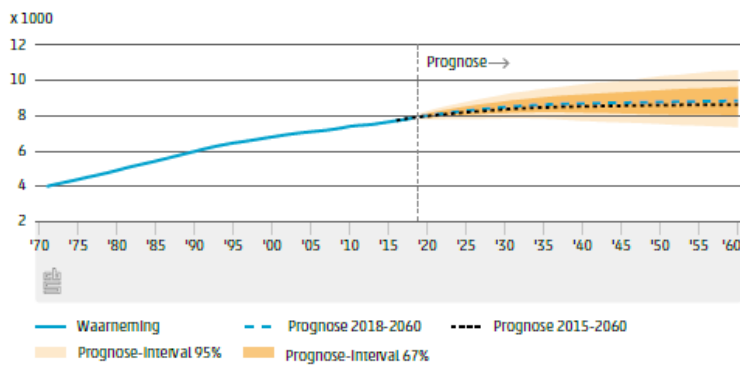
Zuidema, M. en Tillema, M. (2017). [Onbebouwde grondvoorraden van actoren op de markt voor nieuwbouwwoningen.](#)

Bijlage 6 – Ramingen, afwegingskader en bouwkolom voor woningbouw

Ramingen van vraag en aanbod naar woningen

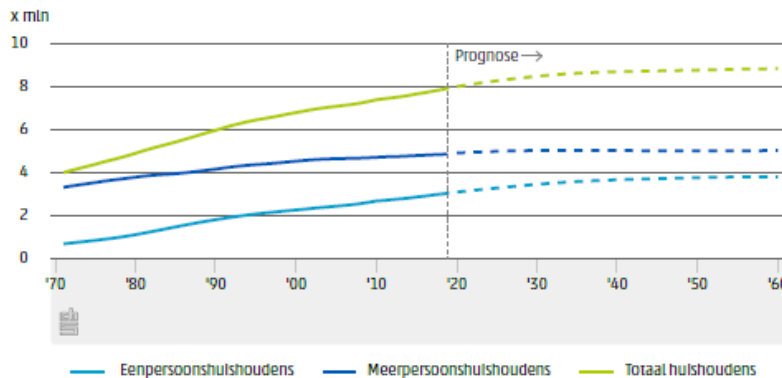
De Nederlandse bevolking zal naar verwachting de komende tien jaar groeien met gemiddeld 105 duizend per jaar (figuur 8). In 2030 zullen naar verwachting 1 miljoen mensen meer zijn dan nu. Het grootste deel van de groei komt doordat er meer mensen immigreren dan emigreren: het verwachte migratiesaldo komt uit op gemiddeld 82 duizend per jaar, 27 duizend meer dan in de periode 2010–2019. Als gevolg van de bevolkingsgroei neemt ook het aantal huishoudens toe, al is de onzekerheid rond het precieze aantal substantieel.

Figuur 8
5.1 Aantal huishoudens



Volgens de bevolkingsprognoses van het CBS uit 2018 telt Nederland rond 2030 circa 18 miljoen inwoners en naar verwachting 8,5 miljoen huishoudens, 600.000 meer dan nu het geval is (CBS, 2018). De meest recente bevolkingsprognose (CBS 2019) indiceert al weer een hogere groei. De groei van het aantal huishoudens zit voornamelijk bij eenpersoonshuishoudens (figuur 9), mede als gevolg van de vergrijzing: Het aantal 80-plussers zal naar verwachting toenemen van 0,8 miljoen eind 2019 naar 1,2 miljoen in 2030, 1,6 miljoen in 2040, tot een maximum van ruim 2 miljoen rond 2053, om vervolgens te dalen. De leeftijdsgroep 65- tot 80-jarigen bestaat momenteel uit 2,6 miljoen personen, en stijgt volgens de prognose naar 3 miljoen in 2029 en naar bijna 3,3 miljoen rond 2038, waarna een afname wordt verwacht.

Figuur 9
2.1 Een- en meerpersoonshuishoudens



Uitgaande van de vorige CBS-raming uit 2018 bedroeg de bouwopgave voor de periode 2019-2030 jaarlijks minstens 75 duizend woningen (ABF, 2019). Dat is nodig om de huishoudenstoename op te vangen en een deel van het woningtekort in te lopen, rekening houdend met sloop en andere mutaties in de woningvoorraad. De meest recente CBS-prognose wijst in de richting van een hogere bouwopgave van 95 – 100 duizend woningen per jaar. Ook na 2030 groeit het aantal huishoudens, zij het met substantiële bandbreedtes in de ramingen voor de lange termijn²⁷. Er zijn regio's die in alle scenario's blijven groeien, maar voor een deel van het land is na 2030 huishoudensgroei als –krimp plausibel.

Vastgoedeconomische versus maatschappelijke afwegingen

Afwegingen over verstedelijking en gebiedsontwikkeling dienen naast het financieel rendement van ontwikkelende partijen ook maatschappelijke meerwaarde in ogenschouw te nemen. Op een herstructureringslocatie komen bijvoorbeeld naast nieuwe woningen ook een parkje, winkels, een betere OV-verbinding, een school en wat horeca. Dat verhoogt ook de waarde van de woningen in de naastgelegen buurten. Het opofferen van open ruimte, toenemende verkeerscongestie, minder uitzicht of zonlicht daarentegen gaat ten koste van het woongenot van anderen.

Minder congestie leidt tot minder emissies van het wegverkeer. Concentratie van woningbouw in bestaand stedelijk gebied leidt ook tot extra werkgelegenheid in bestaande voorzieningen en komt via de grondprijzen tot uitdrukking in de consumentenvoorkeuren ([CPB & PBL 2013](#)). Ook deze effecten werken positief door in de brede maatschappelijke welvaart.

Of gebiedsontwikkeling tot stand komt, hangt af onder meer af van de financiële haalbaarheid. De vastgoedopbrengsten moeten ten minste groter zijn dan de kosten voor grondverwerving, eventuele bodemsanering, uitplaatsing van bedrijven, en bouw- en planvormingskosten. Alleen dan kunnen de verschillende partijen in de keten hun kosten terugverdienen en waar nodig een voldoende hoog rendement behalen.

²⁷ Het CBS verwacht dat er 67% kans is dat de huishoudensgroei tot 2030 tussen de 235 en 890 duizend ligt, met ongeveer 600 duizend als gemiddelde verwachting. CPB en PBL (2015) ramen in een hoog scenario een toename van het aantal huishoudens van 1,6 miljoen in 2050, in het lage ongeveer 300.000.

Bij de vraag of gebiedsontwikkeling gericht op woningbouw ook maatschappelijk wenselijk is, zijn naast de eventuele directe financiële kosten en baten van de ontwikkeling ook de andere maatschappelijk waardevolle of juist kostbare effecten van belang. Zijn er andere productieve toepassingen van de grond? Versterkt een project de agglomeratiekracht van een stad? Gaat de stad er sociaal op vooruit? Of leiden extra woningen tot verliezen als gevolg van extra verkeerscongestie, toegenomen CO²- en/of stikstofuitstoot of minder leefbare corporatiewijken? Het bestaan van deze maatschappelijke effecten biedt in sommige gevallen een rationale voor overheidsingrijpen. Een (financiële) overheidsbijdrage is te rechtvaardigen bij een negatieve business case als de overige maatschappelijke effecten per saldo groter zijn dan het financiële tekort ([CPB & PBL, 2010](#)) (zie schema). Omgekeerd zou een financieel haalbaar project tegengehouden moeten worden als het project gepaard gaat met grote negatieve gevolgen voor de omgeving.

Bij binnenstedelijke ontwikkeling zullen de vastgoedopbrengsten veelal hoger liggen, maar de grondverwerving plus kosten ook. Het financieel saldo kan lager of zelfs negatief uitpakken. Wel zijn er vaak hogere positieve externe effecten ten opzichte van uitleglocaties, zodat de maatschappelijke eindbalans positief uitvalt.

		Business case (GREX) kan uit?	
		Wel	Niet
Welvaartswinst te behalen?	Wel	Komt in de markt tot stand	Overheidsbijdrage te rechtvaardigen als welvaartswinst > bijdrage
	Niet	Zou vanuit welvaartsoogpunt niet tot stand moeten komen	Komt niet tot stand

Box: indicatie kwantificering doelmatigheidswinst verstedelijkingsvormen.

Scenarioberekeningen waarbij 20% van de woningbouwopgave naar binnenstedelijke locaties wordt verschoven, laten op de lange termijn (2040) een afname van congestie van het wegennet van circa 4% à 7% zien en een toename van de bereikbaarheid van banen met circa 2% (Significance, 2017). Dit levert jaarlijks een welvaartswinst op van initieel 150 à 200 miljoen tot 300 à 400 miljoen per jaar op de lange termijn. Om dezelfde effecten op congestie en bereikbaarheid via investeringen in de weginfrastructuur te bereiken, zou 2 à 3 miljard respectievelijk mogelijk 5 miljard euro (structureel) nodig zijn, die dus bespaard kan worden.

Meer binnenstedelijk bouwen leidt wel tot 1% à 1,5% extra ov-reizigers maar ook tot een betere ov-bereikbaarheid van banen. Het opvangen van deze reizigersgroei vraagt indicatief 2 miljard extra investeringen in het ov. Ook de fietsbereikbaarheid van banen neemt circa 4% toe.

Een tweede scenarioberekening ging uit van het verleggen van 20% van de woningbouw naar uitleglocaties. Dat leidt tot meer congestie op het wegennet (6% à 9% op de lange termijn), en een 4% lagere bereikbaarheid van banen. Het ov-gebruik neemt af en verschuift naar de verbindingen tussen stad en suburbs. Ov- en fietsbereikbaarheid van banen neemt af. Compensatie van de extra congestie en verslechterde bereikbaarheid via investeringen zou structureel 3 à 4 miljard respectievelijk tot 7,5 miljard kunnen kosten. Daartegenover staat dat er indicatief 1 tot 3 miljard minder nodig is aan ov-investeringen, omdat de reizigersgroei 1% tot

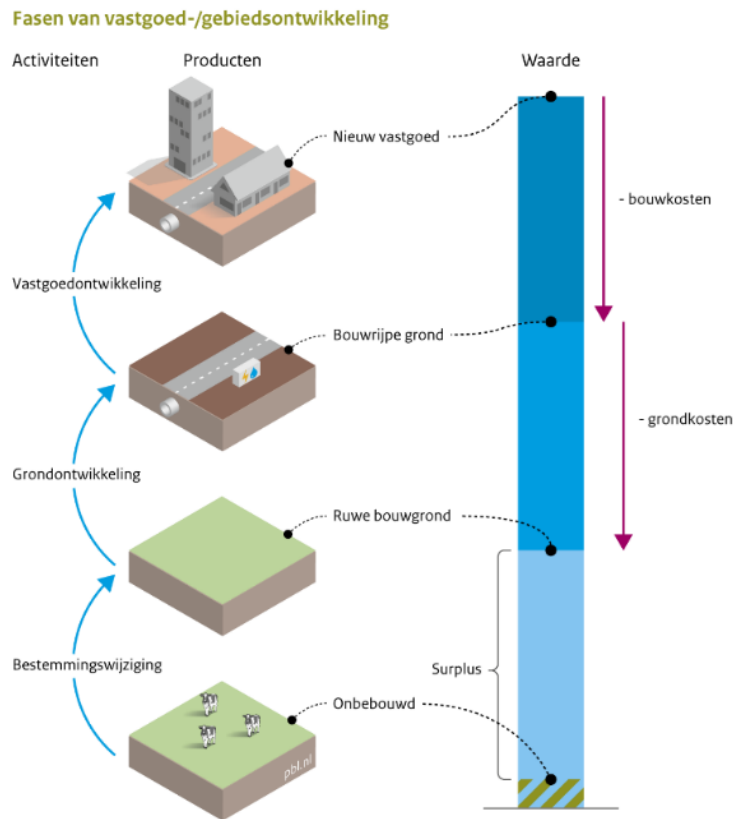
3% lager is dan op het basispad. Het welvaartseffect van dit scenario is geraamd op jaarlijks minus 600 miljoen in het hoge WLO-scenario.

Waardesprongen en kostenopbouw bouwkolom

Private partijen kunnen pas gaan ontwikkelen indien ze zicht hebben op voldoende financieel rendement. Het bouwproces is te visualiseren als een waardeketen, waarbij grond stap voor stap wordt omgezet: van landbouwgrond of een binnenstedelijke bedrijfslocatie naar ruwe bouwgrond met een woonbestemming, naar bouwrijpe grond naar een nieuwe woonwijk met nieuw vastgoed (figuur 10). In elke stap treedt er een surplus op: het verschil tussen de residuele waarde van de grond met de nieuwe bestemmingen en de waarde bij het vorige gebruik. Bij een positief verschil is er een business case en willen ontwikkelaars/bouwers, in elk geval in theorie, gaan ontwikkelen. Bij een negatief surplus komt de ontwikkeling niet tot stand. Bij het ontwikkelen van uitleglocaties is het surplus vaak evident. Ruwe bouwgrond met een woonbestemming is vele malen meer waard dan grond met een landbouwbestemming. Bij binnenstedelijke locaties kan er sprake zijn van noodzakelijke verwerving en uitplaatsing van bestaande bedrijven, die in veel gevallen nog een aanzienlijke opbrengstpotentie hebben. Dan is het surplus kleiner of zelfs negatief.²⁸

²⁸ Empirische informatie over de feitelijke balans tussen kosten en opbrengsten is beperkt voorhanden, onbetrouwbaar en/of vertrouwelijk. Empirische analyses leiden vaak tot door belangen ingegeven discussies over parameters (PBL, te verschijnen).

Figuur 10. Fasering bouwproces



Bron: PBL

Concept

Bron: Rijken en Buitelaar, 2020

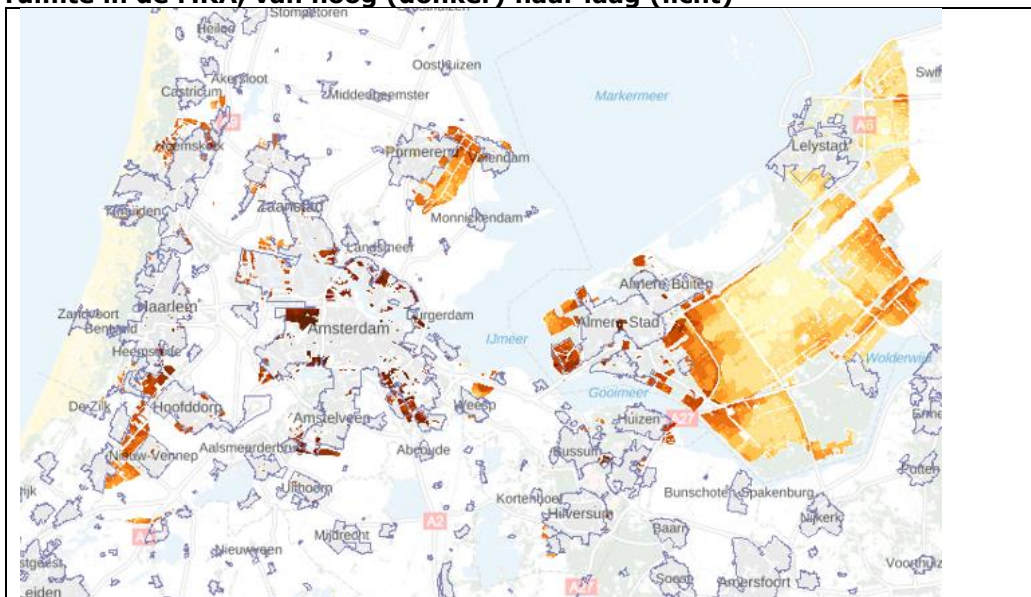
Het PBL werkt momenteel aan een kwantificering van de waardesprongen en kostenopbouw in de bouwkolom. Een indicatief eerste beeld pelt de potentiële vastgoedopbrengst naar binnenstedelijk en uitleglocaties binnen de Metropoolregio Amsterdam stap voor stap af (Rijken en Buitelaar, 2020, te verschijnen). De modelmatig bepaalde vastgoedopbrengsten hangen uiteraard sterk af van de locatie. Woningen in bestaand stedelijk gebied leveren ongeveer een kwart meer op dan daarbuiten. Ook de locatie maakt uit: De Scheg ten zuiden van Amstelveen heeft een hoger opbrengstpotentieel dan Almere Oosterwold. Rijwoningen hebben per m² (vvo/gbo) ruim een derde lagere opbrengst dan appartementen.

De bouwkosten per m² variëren minder naar locatie (binnen of buiten bestaand stedelijk gebied), maar wel naar woningtype: voor rijwoningen liggen die per m² lager dan voor hoogbouw-appartementen. De grondproductiekosten (bouw- en woonrijp maken; plan- en proceskosten en kosten bovenwijkse voorzieningen) liggen gemiddeld gezien laag (€ 41 respectievelijk € 27 /m² bouwgrond voor binnenstedelijke respectievelijk uitleglocaties), maar kennen wel forse uitschieters naar boven voor specifieke locaties met specifieke problemen.²⁹

Onder de streep (potentiële vastgoedopbrengst minus bouwkosten minus grondproductiekosten) blijft dan de residuele waarde van ruwe bouwgrond over. Daaruit moet het opheffen van de huidige functie bekostigd worden (uitplaatsing,

sloop, opportunity costs), waarna er nog een component voor het surplus, onderhandeling en eventueel speculatie door de grondeigenaar overblijft. Indicatieve, nog voorzichtige cijfers laten in de MRA een gemiddelde residuele waarde van rond de € 900 zien voor locaties buiten bestaand stedelijk gebied en circa € 1.400 respectievelijk € 2.000 voor rijwoningen en appartementen op binnenstedelijke locaties (figuur 11). Die laatste indicatieve waarde liggen boven de daadwerkelijke verwervingskosten van enkele bekende herontwikkelingslocaties.

Figuur 11 Indicatieve residuele waarde van ruwe bouwgrond bij de ontwikkeling van rijtjeswoningen binnen de fysiek-omgevingsrechtelijke ruimte in de MRA, van hoog (donker) naar laag (licht)



Bron: Rijken & Buitelaar, 2020

De berekeningen geven een eerste indruk van de ruimtelijke verdeling residuele waarde van ruwe bouwgrond. De uitkomsten zijn echter sterk gevoelig voor de potentiële vastgoedwaarde, die tussen de regio's sterk variëren. De grondproductiekosten kunnen voor specifieke locaties ook grote uitschieters vertonen. De residuele waarde van ruwe bouwgrond zal dus ook flink fluctueren, tussen regio's en tussen individuele locaties. Of een potentiële locatie echt van de grond komt, hangt dan ook nog af van de uitplaatsingskosten van het huidige gebruik en het strategisch gedrag van de grondeigenaar.

Bijlage 7 – Samenvatting beleidsvarianten

Intensiveringsvariant: vergroten en verbeteren van het aanbod van de juiste woningen op de juiste locaties

Omschrijving

Het realiseren van extra aanbod is de meest directe manier om de krapte op de woningmarkt het hoofd te bieden. De enorme aantallen betekenen dat in een aantal gebieden een *schaalsprong* nodig is. Dit kan niet zonder samenhangende keuzes op het terrein van met name wonen en mobiliteit. Het daadwerkelijk realiseren daarvan vraagt om actieve sturing vanuit de gezamenlijke overheden. Dit betreft keuzes omtrent de aantallen, het tempo van de woningbouw, de locaties waar wordt gebouwd (in afstemming met andere claims op de ruimte) en de betaalbaarheid en leefbaarheid van de woningen.

De regie vertaalt zich in een *meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda* voor wonen; een gezamenlijke interbestuurlijke agenda. De agenda is een gezamenlijk product van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In deze agenda wordt een kwantitatieve en kwalitatieve doelstelling voor wonen opgesteld en wordt de samenhang met andere ruimtelijke vraagstukken in kaart gebracht. De investeringsagenda bouwt voort op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Voor de tijdige realisatie van voldoende woningen op de juiste locaties kunnen extra financiële middelen vanuit het Rijk worden ingezet. De overheid kan via een woningbouwfonds bijdragen aan het wegnemen van knelpunten voor woningbouw, waaronder mobiliteitsinvesteringen (onder meer voor schaalsprongprojecten), bodemsanering en verplaatsing van bedrijven. Daarbij kan ook geïnvesteerd worden in betaalbare woningen en de leefbaarheid van met name kwetsbare wijken. Conform de huidige werkwijze bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (het 'MIRT'), is het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse noodzakelijk, zodat verantwoorde afweging en besluitvorming plaatsvindt over de besteding van middelen. Daarnaast kan een doorbouwfonds worden overwogen om de bouwproductie op peil te houden tijdens een situatie van laagconjunctuur. Naast het inzetten van extra middelen vanuit het Rijk kan ook de opbrengst van de verhuurderheffing en/of een sterkere toepassing van het profijtbeginsel door gemeenten bijdragen aan extra middelen voor de investeringsagenda.

Effecten

- Als het door de *meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda* lukt de juiste woningen op de juiste plek te krijgen, dan versterkt dat economische groei en innovatie, wordt onnodige congestie vermeden en blijft de kwaliteit van het landschap op peil.
- Sterker toepassen van het profijtbeginsel voor gemeenten kan hen helpen de kosten te dekken van maatschappelijk wenselijke projecten waarvan de baten vooral privaat neerslaan.
- De maatregelen in deze variant kunnen niet door het CPB doorgerekend worden op inkomenseffecten en huizenprijseffecten.

Uitvoering

- Verschillende maatregelen vergen nieuwe wet- en regelgeving of aanpassing van bestaande wetten en regels.

Budgettaire gevolgen in mln.euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanbodvariant	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Budgetneutrale variant 1: Eigendomsneutraal beleid en volledige overgang naar huurtoeslag op basis van normhuur

Omschrijving

Het huidige beleid stimuleert de vraag naar woningen via onder meer de fiscaliteit, de huurtoeslag en huurprijsregulering. Deze vraagondersteuning beperkt doorstroming en draagt bij aan de krapte op de woningmarkt en leidt daarom vooral tot hogere huizenprijzen en langere wachtlijsten bij woningcorporaties. Zittende bewoners profiteren van de stijging van de huizenprijzen en van een beperkte huurprijsstijging in de vrije sector, maar starters en andere toetreders vissen achter het net. Om de kansen van starters en mensen die willen verhuizen structureel te verbeteren is het nodig om de vraag naar woningen minder te stimuleren en beter vorm te geven.

In deze variant worden de hypotheekrenteaf trek en het eigenwoningforfait uitgefaseerd en worden op termijn de eigenwoningschuld en het vermogen van de woning overgeheveld naar box 3. In box 3 wordt een generieke vrijstelling opgenomen ter hoogte van de gemiddelde WOZ-waarde (circa € 300.000), waardoor naar verwachting bijna negen op de tien eigenwoningbezitters geen extra belasting zal betalen in box 3.³⁰ Er wordt uitgegaan van een transitiepad van 20 jaar. Voor de hypotheekschuld in box 3 wordt een (niet-fiscale) aflossingseis van 50% gehanteerd om te borgen dat de hypotheekschuld beperkt blijft. Verder worden in deze variant de schenkingsvrijstelling eigen woning en (op termijn) de overdrachtsbelasting afgeschaft.

Voor de huursector zijn maatregelen voornamelijk gericht op het verbeteren van de huurtoeslag. Door invoering van een normhuurtoeslag hangt de hoogte van de huurtoeslag volledig af van het inkomen en niet van de feitelijke huur die huishoudens betalen. Ook hebben huishoudens in de vrije huursector recht op huurtoeslag. Verder wordt de liberalisatiegrens regionaal verlaagd. De woonruimteverdeling en de inkomensafhankelijke huurverhogingen zorgen voor een betere doorstroming in de sociale huursector en zijn daarom opgenomen in elke variant.

De opbrengst van maatregelen wordt teruggesluisd via lagere belastingen in box 1.

Effecten

- Deze variant beperkt de huizenprijsstijging tot 2025 tot +3,7% (is +15% in het basispad).
- Door het wegnemen van verschillende verstoringen in consumentenkeuzes wordt een doelmatigheidswinst van 0,5% (ca. € 4 mld) gerealiseerd.
- De mediane koopkracht voor alle huishoudens komt in 2025 0,3% hoger uit. Voor alle vijf inkomenskwintielen is het cijfer 0 of positief.³¹
- Eigendomsneutrale behandeling van de eigen woning stimuleert doorstroming (naar bijvoorbeeld een gewenste zorgwoning) en vergroot de vrije huursector.

Uitvoering

- Sommige maatregelen vergen aanpassing van bestaande wetten en regels.
- Deze variant leidt tot complexiteitsreductie en verlichting van uitvoeringslasten voor de Belastingdienst, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.
- Geleidelijke invoering van diverse maatregelen is nodig om grote schokken te vermijden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Budgetneutrale variant 1	0	0	0	0	0	0

³⁰ De eigenwoningschuld kan immers in box 3 worden afgetrokken; voor veel huishoudens resteert zodoende een netto-vermogen dat kleiner is dan de vrijstelling

³¹ Zie bijlage 8 voor een toelichting.

Budgetneutrale variant 2: Betere vormgeving vraag en doorstroming door een lagere hypotheekrenteaftrek en gedeeltelijke overgang naar normhuurtoeslag

Omschrijving

Het huidige beleid stimuleert de vraag naar woningen via onder meer de fiscaliteit, de huurtoeslag en huurprijsregulering. Deze vraagondersteuning beperkt doorstroming en draagt bij aan de krapte op de woningmarkt en leidt daarom vooral tot hogere huizenprijzen en langere wachtlijsten bij woningcorporaties. Zittende bewoners profiteren van de stijging van de huizenprijzen en van een beperkte huurprijsstijging in de vrije sector, maar starters en andere toetreders vissen achter het net. Om de kansen van starters en mensen die willen verhuizen structureel te verbeteren is het nodig om de vraag naar woningen minder te stimuleren en beter vorm te geven. Variant 2 beoogt evenals variant 1 de vraagondersteuning op de woningmarkt af te bouwen, maar is daarin minder ambitieus, onder meer om huizenprijs- en koopkrachteffecten te beperken.

In variant 2 worden de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait (EWF) afgebouwd, zodat in 2030 de renteaftrek eigen woning en het EWF zijn uitgefaseerd. Voor de hypotheekschuld wordt een (niet-fiscale) aflossingseis van 70% gehanteerd. Verder wordt de schenkingsvrijstelling eigen woning afgeschaft.

Andere maatregelen grijpen aan op de huurmarkt. Door invoering van een gedeeltelijke normhuurtoeslag hangt de hoogte van de huurtoeslag meer dan nu af van het inkomen en minder van de feitelijke huur die huishoudens betalen. Via het woningwaarderingstelsel worden huren in het middensegment gematigd. De woonruimteverdeling en de inkomensafhankelijke huurverhogingen zorgen voor een betere doorstroming in de sociale huursector en zijn daarom opgenomen in elke variant.

De opbrengsten van de maatregelen worden teruggesluisd via lagere belastingen in box 1.

Effecten

- Deze variant beperkt de huizenprijsstijging tot 2025 tot +6,8% (is +15% in het basispad).
- Door het wegnemen van verschillende verstoringen in consumentenkeuzes wordt een doelmatigheidswinst van 0,3% (ca. € 2,4 mld) gerealiseerd.
- De mediane koopkracht voor alle huishoudens komt in 2025 0,3% hoger uit. Voor alle vijf inkomenskwintielen is het cijfer 0 of positief.³²
- Variant 2 draagt bij aan een vergroting van de vrije huursector.

Uitvoering

- Verschillende maatregelen vergen aanpassing van bestaande wetten en regels.
- Deze variant leidt tot complexiteitsreductie en verlichting van uitvoeringslasten voor de Belastingdienst, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.
- Diverse maatregelen dienen geleidelijk te worden ingevoerd om grote schokken te vermijden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Budgetneutrale variant 2	0	0	0	0	0	0

³² Zie bijlage 8 voor een toelichting.

Budgetneutrale variant 3: Betere vormgeving vraag en doorstroming door verhoging van het EWF-tarief en een gedeeltelijke overgang naar normhuurtoeslag

Omschrijving

Het huidige beleid stimuleert de vraag naar woningen via onder meer de fiscaliteit, de huurtoeslag en huurprijsregulering. Deze vraagondersteuning beperkt doorstroming en draagt bij aan de krapte op de woningmarkt en leidt daarom vooral tot hogere huizenprijzen en langere wachtlijsten bij woningcorporaties. Zittende bewoners profiteren van de stijging van de huizenprijzen en van een beperkte huurprijsstijging in de vrije sector, maar starters en andere toetreders vissen achter het net. Om de kansen van starters en mensen die willen verhuizen structureel te verbeteren is het nodig om de vraag naar woningen minder te stimuleren en beter vorm te geven. Variant 3 beoogt evenals variant 1 de vraagondersteuning op de woningmarkt af te bouwen, maar is daarin minder ambitieus, onder meer om huizenprijz- en koopkrachteffecten te beperken.

In variant 3 wordt het EWF-tarief voor woningen met een waarde tot de gemiddelde WOZ-waarde van € 300.000 bevroren op het niveau van 2020 (0,6%). Daarnaast komt er een verhoogd tarief voor het deel van de WOZ-waarde boven de gemiddelde WOZ-waarde; dit tarief loopt stapsgewijs op tot 1% in 2025. Verder wordt in deze variant de schenkingsvrijstelling eigen woning afgeschaft.

Andere maatregelen grijpen aan op de huurmarkt. Door invoering van een gedeeltelijke normhuurtoeslag hangt de hoogte van de huurtoeslag meer dan nu af van het inkomen en minder van de feitelijke huur die huishoudens betalen. Via het woningwaarderingstelsel worden huren in het middensegment gematigd. De woonruimteverdeling en de inkomensafhankelijke huurverhogingen zorgen voor een betere doorstroming in de sociale huursector en zijn daarom opgenomen in elke variant.

De opbrengsten van de maatregelen worden teruggesluisd via lagere belastingen in box 1.

Effecten

- Deze variant beperkt de huizenprijsstijging tot 2025 tot + 12,7% (is +15% in het basispad).
- Door het wegnemen van verschillende verstoringen in consumentenkeuzes wordt een doelmatigheidswinst van 0,1% (ca. € 0,8 mld) gerealiseerd.
- De mediane koopkracht voor alle huishoudens komt in 2025 0,2% hoger uit. Voor alle vijf inkomenskwintielen is het cijfer positief.³³

Uitvoering

- Verschillende maatregelen vergen aanpassing van bestaande wetten en regels.
- De EWF-maatregel is complexiteitsverhogend voor de Belastingdienst.
- Diverse maatregelen dienen geleidelijk te worden ingevoerd om grote schokken te vermijden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Budgetneutrale variant 3	0	0	0	0	0	0

³³ Zie bijlage 8 voor een toelichting.

Besparingsvariant

Omschrijving

De spelregels van de BMH schrijven voor dat er ten minste één besparingsvariant wordt opgenomen ter grootte van 20% van de grondslag. Dat betekent voor dit rapport dat er ten minste een beleidsvariant moet zijn die per saldo € 1 mrd bespaart (zie bijlage 2).

Het huidige beleid stimuleert de vraag naar woningen via onder meer de fiscaliteit. Deze vraagondersteuning beperkt doorstroming en draagt bij aan de krapte op de woningmarkt en leidt daarom vooral tot hogere huizenprijzen. Zittende bewoners profiteren van de stijging van de huizenprijzen en van een beperkte huurprijsstijging in de vrije sector, maar starters en andere toetreders vissen achter het net. Om de kansen van starters en mensen die willen verhuizen structureel te verbeteren is het nodig om de vraag naar woningen minder te stimuleren en beter vorm te geven. Verkleinen van vraagstimulering draagt én bij aan een doelmatiger woningmarkt, én levert een besparing op.

In de besparingsvariant worden daarom de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait (EWF) afgebouwd, zodat in 2030 de renteaftrek eigen woning en het EWF zijn uitgefaseerd. Voor de hypotheekschuld wordt een (niet-fiscale) aflossingseis van 70% gehanteerd. Ook wordt de schenkingsvrijstelling eigen woning afgeschaft. De resulterende opbrengst van deze maatregelen is groter dan vereist volgens de spelregels van de BMH. Daarom wordt een deel van de opbrengst ingezet om de huurtoeslag doelmatiger vorm te geven. Voorts worden belastingtarieven in box 1 verlaagd. Uiteraard is ook een minder grote sterke afbouw van de fiscale stimulering mogelijk of kan de opbrengst worden teruggesluisd via een verlaging van de overdrachtsbelasting. Deze varianten zijn niet doorgerekend.

Effecten

- Deze variant beperkt de huizenprijsstijging tot 2025 tot +6,8% (is +15% in het basispad).
- Door het wegnemen van verschillende verstoringen in consumentenkeuzes wordt een doelmatigheidswinst van 0,3% (ca. € 2,4 mld) gerealiseerd.
- De mediane koopkracht voor alle huishoudens komt in 2025 0,1% hoger uit. Voor de drie laagste inkomenskwintielen is het cijfer positief (0,2-0,3%), terwijl voor de bovenste twee kwintielen in doorsnee een koopkrachtafname resulteert (0,1-0,2%).³⁴
- Deze variant draagt bij aan een vergroting van de vrije huursector.

Uitvoering

- Verschillende maatregelen vergen aanpassing van bestaande wetten en regels.
- Deze variant leidt tot complexiteitsreductie en verlichting van uitvoeringslasten voor de Belastingdienst, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.
- Diverse maatregelen dienen geleidelijk te worden ingevoerd om grote schokken te vermijden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Besparingsvariant	-321	-763	-1.000	-1.000	-1.000	-1.000

³⁴ Zie bijlage 8 voor een toelichting.

Bijlage 8 – Koopkrachteffecten SZW

De inkomenseffecten zijn berekend met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSI. MIMOSI is door het CPB ontwikkeld om inkomens- en budgettaire van beleidsmaatregelen door te rekenen. Het wordt door het CPB en de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën gebruikt bij ramingen en analyses op het gebied van koopkracht, loonkosten, sociale zekerheid en loon- en inkomstenheffing. Als bronbestand voor dit model wordt het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS gebruikt. Hierin worden voor circa 270.000 alle inkomensgegevens en –bestanddelen verzameld, aangevuld met onder meer gegevens over individuen, de huishoudvorm en de werksituatie. Aangezien het om gegevens uit officiële registratiebestanden gaat, geeft dit de feitelijke situatie weer.

Wat opvalt aan de inkomenseffecten is dat de mediane koopkrachtontwikkeling van alle huishoudens positief is, in zowel de budgettaire neutrale varianten als de besparingsvariant. Dat heeft vooral te maken met het eerste orde gedragseffect van het verlagen van het toptarief.³⁵ Dat zorgt voor inverdieneffecten waardoor er meer geld kan worden teruggesluisd in lagere belastingtarieven dan wordt opgehaald door het afbouwen van HRA en EWF. Ook het feit dat de effecten scheef verdeeld zijn draagt bij aan de positieve mediane koopkrachtontwikkeling van alle huishoudens.

³⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-3okt2016-Startnotitie-KIK-2018-2021-aanvullende-informatie.pdf>

	V1		V2		V3		Besparingsvariant
	Maatregel	Inclusief terugsluis	Maatregel	Inclusief terugsluis	Maatregel	Inclusief terugsluis	1 miljard
Inkomensgroep							
1e (<=114% WML)	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%	-0,1%	0,2%	0,2%
2e (114-181% WML)	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%	-0,1%	0,3%	0,3%
3e (181-274% WML)	-0,1%	0,4%	-0,1%	0,4%	-0,4%	0,2%	0,2%
4e (274-407% WML)	-0,6%	0,0%	-0,6%	0,0%	-0,4%	0,2%	-0,2%
5e (>407% WML)	-0,7%	0,2%	-0,7%	0,2%	-0,9%	0,2%	-0,1%
Inkomensbron							
Werkenden	-0,5%	0,1%	-0,5%	0,1%	-0,4%	0,2%	-0,1%
Uitkeringsgerechtigden	-0,2%	0,4%	-0,1%	0,4%	-0,2%	0,3%	0,2%
Gepensioneerden	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%	-0,2%	0,2%	0,3%
Huishoudtype							
Tweeverdieners	-0,4%	0,2%	-0,4%	0,2%	-0,4%	0,1%	0,0%
Alleenstaanden	0,0%	0,4%	0,0%	0,4%	-0,2%	0,3%	0,3%
Alleenverdieners	-0,1%	0,4%	-0,1%	0,4%	-0,4%	0,2%	0,2%
Kinderen							
Huishoudens met kinderen	-0,8%	-0,2%	-0,8%	-0,1%	-0,6%	0,0%	-0,4%
Huishoudens zonder kinderen	-0,3%	0,3%	-0,3%	0,3%	-0,4%	0,3%	0,1%
Woningeigendom							
Eigenwoningbezitters	-0,7%	0,0%	-0,7%	0,0%	-0,6%	0,0%	-0,2%
Huurders	0,0%	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	0,6%	0,4%
Alle huishoudens	-0,2%	0,3%	-0,2%	0,3%	-0,4%	0,2%	0,1%
<i>Maatregelen</i>	<i>huidig</i>						
HRA	37,1%	23%	23%	23%	37,1%	37,1%	23%
EFW tot 300.000	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,6%	0,6%	0,3%
EFW 300.000 tot 1.000.000	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	1,0%	1,0%	0,3%
Aandeel normhuur	0,0%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
Inclusief vrije sector	nee	ja	ja	nee	nee	nee	nee
T1/2/3	37,1%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,3%
Toptarief	49,5%	-1,2%	-1,2%	-1,5%	-1,8%	-1,8%	-1,0%

Frequentietabel variant V1

	<-5%	-5 tot - 2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x 1.000)
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	0%	6%	31%	1%	46%	9%	7%	100%	0,3%	1.530
2e (114-181% WML)	0%	2%	23%	0%	72%	2%	0%	100%	0,5%	1.530
3e (181-274% WML)	0%	4%	33%	0%	62%	0%	0%	100%	0,4%	1.520
4e (274-407% WML)	0%	4%	45%	0%	51%	0%	0%	100%	0,0%	1.530
5e (>407% WML)	0%	3%	38%	0%	58%	0%	0%	100%	0,2%	1.520
Inkomensbron¹										
werkenden	0%	4%	41%	0%	52%	1%	1%	100%	0,1%	4.810
uitkeringsontvangers	0%	8%	33%	0%	43%	8%	7%	100%	0,4%	640
gepensioneerden	0%	2%	19%	0%	76%	2%	1%	100%	0,5%	2.040
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	3%	37%	0%	58%	1%	0%	100%	0,2%	3.810
alleenstaanden	0%	5%	31%	0%	57%	4%	3%	100%	0,4%	3.460
alleenverdieners	1%	3%	27%	0%	67%	2%	1%	100%	0,4%	360
Kinderen²										
met kinderen	0%	5%	51%	1%	40%	2%	1%	100%	-0,2%	1.690
zonder kinderen	0%	4%	34%	0%	56%	3%	2%	100%	0,3%	3.930
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	0%	5%	44%	0%	50%	0%	0%	100%	0,0%	4.420
huurders	0%	3%	19%	0%	69%	5%	4%	100%	0,6%	3.200
Alle huishoudens	0%	4%	34%	0%	58%	2%	2%	100%	0,3%	7.620

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Frequentietabel variant V2

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x1.000)
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	0%	5%	30%	1%	48%	9%	6%	100%	0,3%	1.530
2e (114-181% WML)	0%	2%	22%	0%	74%	2%	0%	100%	0,5%	1.530
3e (181-274% WML)	0%	4%	33%	0%	62%	0%	0%	100%	0,4%	1.520
4e (274-407% WML)	0%	4%	45%	0%	51%	0%	0%	100%	0,0%	1.530
5e (>407% WML)	0%	3%	35%	0%	60%	1%	0%	100%	0,2%	1.520
Inkomensbron¹										
werkenden	0%	4%	40%	0%	53%	2%	1%	100%	0,1%	4.810
uitkeringsontvangers	0%	7%	32%	0%	44%	9%	7%	100%	0,4%	640
gepensioneerden	0%	2%	18%	0%	77%	2%	1%	100%	0,5%	2.040
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	3%	36%	0%	59%	1%	0%	100%	0,2%	3.810
alleenstaanden	0%	4%	30%	1%	58%	4%	2%	100%	0,4%	3.460
alleenverdieners	1%	3%	26%	0%	67%	2%	1%	100%	0,4%	360
Kinderen²										
met kinderen	0%	5%	50%	1%	41%	2%	1%	100%	-0,1%	1.690
zonder kinderen	0%	4%	34%	0%	58%	3%	1%	100%	0,3%	3.930
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	0%	4%	44%	0%	51%	0%	0%	100%	0,0%	4.420
huurders	0%	2%	18%	0%	71%	5%	3%	100%	0,6%	3.200
Alle huishoudens	0%	4%	33%	0%	59%	2%	1%	100%	0,3%	7.620

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Frequentietabel variant V3

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x 1.000)
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	0%	5%	34%	1%	44%	9%	6%	100%	0,2%	1.530
2e (114-181% WML)	0%	2%	34%	0%	61%	2%	0%	100%	0,3%	1.530
3e (181-274% WML)	0%	5%	31%	0%	64%	0%	0%	100%	0,2%	1.520
4e (274-407% WML)	0%	3%	37%	0%	60%	0%	0%	100%	0,2%	1.530
5e (>407% WML)	0%	2%	40%	0%	56%	2%	0%	100%	0,2%	1.520
Inkomensbron¹										
werkenden	0%	3%	36%	0%	58%	2%	1%	100%	0,2%	4.810
uitkeringsontvangers	0%	7%	32%	0%	44%	9%	7%	100%	0,3%	640
gepensioneerden	0%	3%	35%	0%	58%	2%	1%	100%	0,2%	2.040
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	3%	39%	0%	57%	1%	0%	100%	0,1%	3.810
alleenstaanden	0%	4%	31%	1%	57%	4%	2%	100%	0,3%	3.460
alleenverdieners	1%	4%	34%	0%	57%	3%	1%	100%	0,2%	360
Kinderen²										
met kinderen	0%	4%	48%	1%	44%	2%	1%	100%	0,0%	1.690
zonder kinderen	0%	4%	30%	0%	61%	3%	1%	100%	0,3%	3.930
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	0%	5%	48%	0%	46%	0%	0%	100%	0,0%	4.420
huurders	0%	2%	18%	0%	71%	5%	3%	100%	0,6%	3.200
Alle huishoudens	0%	4%	35%	0%	57%	3%	1%	100%	0,2%	7.620

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Frequentietabel besparingsvariant

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x 1.000)
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	0%	7%	31%	1%	46%	8%	6%	100%	0,2%	1.530
2e (114-181% WML)	0%	3%	25%	0%	69%	2%	0%	100%	0,3%	1.530
3e (181-274% WML)	0%	5%	37%	0%	57%	0%	0%	100%	0,2%	1.520
4e (274-407% WML)	0%	5%	53%	0%	41%	0%	0%	100%	-0,2%	1.530
5e (>407% WML)	0%	5%	50%	0%	45%	0%	0%	100%	-0,1%	1.520
Inkomensbron¹										
werkenden	0%	6%	48%	0%	44%	1%	0%	100%	-0,1%	4.810
uitkeringsontvangers	0%	9%	34%	0%	41%	8%	7%	100%	0,2%	640
gepensioneerden	0%	2%	22%	0%	73%	2%	1%	100%	0,3%	2.040
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	4%	45%	0%	49%	1%	0%	100%	0,0%	3.810
alleenstaanden	0%	6%	34%	1%	54%	4%	2%	100%	0,3%	3.460
alleenverdieners	1%	4%	33%	0%	59%	2%	1%	100%	0,2%	360
Kinderen²										
met kinderen	0%	7%	57%	1%	32%	2%	1%	100%	-0,4%	1.690
zonder kinderen	0%	6%	41%	0%	50%	2%	1%	100%	0,1%	3.930
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	1%	6%	53%	0%	40%	0%	0%	100%	-0,2%	4.420
huurders	0%	3%	20%	0%	68%	5%	3%	100%	0,4%	3.200
Alle huishoudens	0%	5%	39%	0%	52%	2%	1%	100%	0,1%	7.620

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Bijlage 9 – Microvoorbeelden huishoudens, effecten 2025 voor varianten V1, V2 en V3

Hieronder volgt een aantal voorbeelden per variant voor verschillende voorbeeldhuishoudens, om inzichtelijk te maken wat de partiële inkomenseffecten zijn per huishoudsituatie in 2025. **Merk op dat het effect van lagere huizenprijsgroei – wat gunstig is voor (toekomstige) koopstarters – niet zichtbaar is in onderstaande tabel.**

We zijn uitgegaan van de volgende indicatieve parameters:

- Het CBS (2019) geeft aan dat het mediane besteedbare huishoudinkomen van kopers **€ 48.500** bedroeg in 2018.
- Het effect wordt inzichtelijk gemaakt voor **0,75x de mediaan, 1x, 1,5 en 2x voor eigenwoningbezitters.**
- Het effect van de (gedeeltelijke invoering van de) **normhuur** zit nog niet in deze voorbeelden, vandaar dat huurders buiten beschouwing zijn gelaten.
- Er is voor het mediane huishoudinkomen van eigenwoningbezitters uitgegaan van een gemiddelde WOZ-waarde van € 300.000 en een gemiddelde hypotheekschuld van € 150.000. Dit komt ongeveer overeen met de gemiddelde uitstaande *Loan-to-value* volgens CBS-cijfers (62% in 2015), geëxtrapoleerd naar de huidige situatie in 2019K3³⁶; **circa 50%**. De WOZ-waarde en de schuld zijn geschaald met het huishoudinkomen.
- Per situatie wordt het effect geschetst voor een huishouden met **een relatief lage rente (1,5%)** – die per saldo vooral zullen profiteren van de terugsluis in box 1 – en een huishouden met **een relatief hoge hypotheekrente (3,5%), waarvan de groep naar verwachting in 2025 verder afgenomen zal zijn** – die dus zwaarder worden geraakt door minder HRA.
- Tot slot wordt nog een **actuele koopstarter** gesimuleerd met een LTV van 100% en 90%, en de huidige actuele gemiddelde rente voor 10 jaar vast en 20 jaar vast, waarbij is aangesloten bij de laagste huidige tarieven van de grootbanken (1,14% voor 10 jaar vast met NHG).

³⁶ Laatst beschikbare CBS-cijfers over schuld en vermogen.

Samenvattingstabel

Huishoudsituatie	Inkomen	WOZ-waarde	Schuld	Rente	Partiële inkomenseffect		
					V1	V2	V3
0,75x mediaan – lage rente	€ 36.500	€ 225.000	€ 112.500	1,5%	0,1%	0,1%	0,0%
1x mediaan – lage rente	€ 48.500	€ 300.000	€ 150.000	1,5%	0,2%	0,2%	0,0%
1,5x mediaan – lage rente	€ 72.750	€ 450.000	€ 225.000	1,5%	0,2%	0,2%	-0,6%
2x mediaan – lage rente	€ 97.000	€ 600.000	€ 300.000	1,5%	0,6%	0,7%	-0,4%
0,75x mediaan – hoge rente	€ 36.500	€ 225.000	€ 112.500	3,5%	-0,9%	-0,9%	0,0%
1x mediaan – hoge rente	€ 48.500	€ 300.000	€ 150.000	3,5%	-1,0%	-1,0%	0,0%
1,5x mediaan – hoge rente	€ 72.750	€ 450.000	€ 225.000	3,5%	-1,1%	-1,1%	-0,6%
2x mediaan – hoge rente	€ 97.000	€ 600.000	€ 300.000	3,5%	-0,8%	-0,7%	-0,4%
Starter – LTV 90% - 10 jr vast	€ 48.500	€ 250.000	€ 225.000	1,14%	0,0%	0,0%	-0,1%
Starter – LTV 100% - 10 jr vast	€ 48.500	€ 250.000	€ 250.000	1,14%	-0,1%	-0,1%	-0,1%

Varianten

Variant	HRA	EFW tot € 300.000	EFW € 300.000 tot € 1.000.000	Basistarief	Toptarief
Basispad	37,1%	0,4%	0,4%	37,1%	49,5%
V1	23,0%	0,3%	0,3%	36,6%	48,3%
V2	23,0%	0,3%	0,3%	36,6%	48,0%
V3	37,1%	0,6%	1,0%	36,6%	47,7%

Effecten V1

Huishoudinkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 111.250, rente 1,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en teruqsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 36.500	Bruto inkomen	€ 36.500
EFW	€ 900	EFW	€ 675
Hypotheekrenteaf trek	-€ 1.688	Hypotheekrenteaf trek	-€ 1.688
Belastbaar inkomen	€ 35.713	Belastbaar inkomen	€ 35.488
Totaal IB	€ 13.249	Totaal IB	€ 12.988
Totaal heffingskortingen	€ 6.609	Totaal heffingskortingen	€ 6.622
Bijstelling aftrekposten	€ 0	Bijstelling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 230
Totaal betaalde IB	€ 6.641	Totaal betaalde IB	€ 6.596
Netto inkomen voor toeslagen	€ 29.859	Netto inkomen voor toeslagen	€ 29.904
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,1%

Huishoudinkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000, rente 1,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 48.500	Bruto inkomen	€ 48.500
EWF	€ 1.200	EWF	€ 900
Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.250	Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.250
Belastbaar inkomen	€ 47.450	Belastbaar inkomen	€ 47.150
Totaal IB	€ 17.604	Totaal IB	€ 17.257
Totaal kortingen	€ 5.470	Totaal kortingen	€ 5.488
Bijstelling aftrekposten	€ 0	Bijstelling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 306
Totaal betaalde IB	€ 12.134	Totaal betaalde IB	€ 12.075
Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.366	Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.425
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,2%

Huishoudinkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000, rente 1,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 72.750	Bruto inkomen	€ 72.750
EWF	€ 1.800	EWF	€ 1.350
Hypotheekrenteaf trek	-€ 3.375	Hypotheekrenteaf trek	-€ 3.375
Belastbaar inkomen	€ 71.175	Belastbaar inkomen	€ 70.725
Totaal IB	€ 26.406	Totaal IB	€ 25.885
Totaal kortingen	€ 2.631	Totaal kortingen	€ 2.657
Bijstelling aftrekposten	€ 0	Bijstelling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 459
Totaal betaalde IB	€ 23.775	Totaal betaalde IB	€ 23.687
Netto inkomen voor toeslagen	€ 48.975	Netto inkomen voor toeslagen	€ 49.063
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,2%

Huishoudinkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000, rente 1,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 97.000	Bruto inkomen	€ 97.000
EWF	€ 2.400	EWF	€ 1.800
Hypotheekrenteaf trek	-€ 4.500	Hypotheekrenteaf trek	-€ 4.500
Belastbaar inkomen	€ 94.900	Belastbaar inkomen	€ 94.300
Totaal IB	€ 37.790	Totaal IB	€ 36.880
Totaal kortingen	€ 1.007	Totaal kortingen	€ 1.007
Bijstelling aftrekposten	-€ 558	Bijstelling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 1.139
Totaal betaalde IB	€ 37.342	Totaal betaalde IB	€ 37.012
Netto inkomen voor toeslagen	€ 59.658	Netto inkomen voor toeslagen	€ 59.988
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,6%

V1b) Effect voor eigenwoningbezitters met 3,5% hypotheekrente.

Huishoudinkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 111.250, rente 3,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 36.500	Bruto inkomen	€ 36.500
EFW	€ 900	EFW	€ 675
Hypotheekrenteaftek	-€ 3.938	Hypotheekrenteaftek	-€ 3.938
Belastbaar inkomen	€ 33.463	Belastbaar inkomen	€ 33.238
Totaal IB	€ 12.415	Totaal IB	€ 12.165
Totaal heffingskortingen	€ 6.740	Totaal heffingskortingen	€ 6.753
Bijstelling aftrekposten	€ 0	Bijstelling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 536
Totaal betaalde IB	€ 5.675	Totaal betaalde IB	€ 5.947
Netto inkomen voor toeslagen	€ 30.825	Netto inkomen voor toeslagen	€ 30.553
		Delta t.o.v. basispad (%)	-0,9%

Huishoudinkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000, rente 3,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 48.500	Bruto inkomen	€ 48.500
EFW	€ 1.200	EFW	€ 900
Hypotheekrenteaftek	-€ 5.250	Hypotheekrenteaftek	-€ 5.250
Belastbaar inkomen	€ 44.450	Belastbaar inkomen	€ 44.150
Totaal IB	€ 16.491	Totaal IB	€ 16.159
Totaal kortingen	€ 5.645	Totaal kortingen	€ 5.663
Bijstelling aftrekposten	€ 0	Bijstelling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 714
Totaal betaalde IB	€ 10.846	Totaal betaalde IB	€ 11.210
Netto inkomen voor toeslagen	€ 37.654	Netto inkomen voor toeslagen	€ 37.290
		Delta t.o.v. basispad (%)	-1,0%

Huishoudinkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000, rente 3,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 72.750	Bruto inkomen	€ 72.750
EWF	€ 1.800	EWF	€ 1.350
Hypotheekrenteaf trek	-€ 7.875	Hypotheekrenteaf trek	-€ 7.875
Belastbaar inkomen	€ 66.675	Belastbaar inkomen	€ 66.225
Totaal IB	€ 24.736	Totaal IB	€ 24.238
Totaal kortingen	€ 2.893	Totaal kortingen	€ 2.920
Bij telling aftrekposten	€ 0	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 1.071
Totaal betaalde IB	€ 21.843	Totaal betaalde IB	€ 22.390
Netto inkomen voor toeslagen	€ 50.907	Netto inkomen voor toeslagen	€ 50.360
		Delta t.o.v. basispad (%)	-1,1%

Huishoudinkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000, rente 3,5%

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 97.000	Bruto inkomen	€ 97.000
EWF	€ 2.400	EWF	€ 1.800
Hypotheekrenteaf trek	-€ 10.500	Hypotheekrenteaf trek	-€ 10.500
Belastbaar inkomen	€ 88.900	Belastbaar inkomen	€ 88.300
Totaal IB	€ 34.820	Totaal IB	€ 33.982
Totaal kortingen	€ 1.007	Totaal kortingen	€ 1.007
Bij telling aftrekposten	-€ 1.302	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 2.657
Totaal betaalde IB	€ 35.116	Totaal betaalde IB	€ 35.632
Netto inkomen voor toeslagen	€ 61.884	Netto inkomen voor toeslagen	€ 61.368
		Delta t.o.v. basispad (%)	-0,8%

Starter, huishoudinkomen € 48.500, WOZ-waarde € 250.000, schuld € 225.000 (LTV 90%), rente 1,14% (10 jaar, NHG)

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 48.500	Bruto inkomen	€ 48.500
EWF	€ 1.000	EWF	€ 750
Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.565	Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.565
Belastbaar inkomen	€ 46.935	Belastbaar inkomen	€ 46.685
Totaal IB	€ 17.413	Totaal IB	€ 17.087
Totaal kortingen	€ 5.500	Totaal kortingen	€ 5.515
Bij telling aftrekposten	€ 0	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 349
Totaal betaalde IB	€ 11.913	Totaal betaalde IB	€ 11.921
Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.587	Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.579
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,0%

Starter, huishoudinkomen € 48.500, WOZ-waarde € 250.000, schuld € 250.000 (LTV 100%), rente 1,14% (10 jaar, NHG)

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 48.500	Bruto inkomen	€ 48.500
EWF	€ 1.000	EWF	€ 750
Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.850	Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.850
Belastbaar inkomen	€ 46.650	Belastbaar inkomen	€ 46.400
Totaal IB	€ 17.307	Totaal IB	€ 16.982
Totaal kortingen	€ 5.517	Totaal kortingen	€ 5.532
Bij telling aftrekposten	€ 0	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 388
Totaal betaalde IB	€ 11.790	Totaal betaalde IB	€ 11.838
Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.710	Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.662
		Delta t.o.v. basispad (%)	-0,1%

Effecten V2

- Zelfde als V1 tot 2025, alleen iets verdere beperking toptarief wegens beperktere intensivering in huursector.

Effecten V3

- **Let op! Rentepercentage maakt hier niet uit, aangezien HRA niet wordt aangepast in het basispad in deze variant.** Voor enige vergelijkbaarheid met de bedragen hierboven is 1,5% getoond.

Huishoudinkomen € 36.500, WOZ-waarde € 225.000, schuld € 112.500

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 36.500	Bruto inkomen	€ 36.500
EWF	€ 900	EWF	€ 1.350
Hypotheekrenteaf trek	-€ 1.688	Hypotheekrenteaf trek	-€ 1.688
Belastbaar inkomen	€ 35.713	Belastbaar inkomen	€ 36.163
Totaal IB	€ 13.249	Totaal IB	€ 13.235
Totaal heffingskortingen	€ 6.609	Totaal heffingskortingen	€ 6.582
Bij telling aftrekposten	€ 0	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	€ 0
Totaal betaalde IB	€ 6.641	Totaal betaalde IB	€ 6.653
Netto inkomen voor toeslagen	€ 29.859	Netto inkomen voor toeslagen	€ 29.847
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,0%

Huishoudinkomen € 48.500, WOZ-waarde € 300.000, schuld € 150.000

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 48.500	Bruto inkomen	€ 48.500
EFW	€ 1.200	EFW	€ 1.800
Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.250	Hypotheekrenteaf trek	-€ 2.250
Belastbaar inkomen	€ 47.450	Belastbaar inkomen	€ 48.050
Totaal IB	€ 17.604	Totaal IB	€ 17.586
Totaal kortingen	€ 5.470	Totaal kortingen	€ 5.435
Bij telling aftrekposten	€ 0	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	€ 0
Totaal betaalde IB	€ 12.134	Totaal betaalde IB	€ 12.151
Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.366	Netto inkomen voor toeslagen	€ 36.349
		Delta t.o.v. basispad (%)	0,0%

Huishoudinkomen € 72.750, WOZ-waarde € 450.000, schuld € 225.000

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 72.750	Bruto inkomen	€ 72.750
EFW	€ 1.800	EFW	€ 3.300
Hypotheekrenteaf trek	-€ 3.375	Hypotheekrenteaf trek	-€ 3.375
Belastbaar inkomen	€ 71.175	Belastbaar inkomen	€ 72.675
Totaal IB	€ 26.406	Totaal IB	€ 26.599
Totaal kortingen	€ 2.631	Totaal kortingen	€ 2.543
Bij telling aftrekposten	€ 0	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	€ 0
Totaal betaalde IB	€ 23.775	Totaal betaalde IB	€ 24.056
Netto inkomen voor toeslagen	€ 48.975	Netto inkomen voor toeslagen	€ 48.694
		Delta t.o.v. basispad (%)	-0,6%

Huishoudinkomen € 97.000, WOZ-waarde € 600.000, schuld € 300.000

<i>Basispad</i>	Huishouden	<i>Effect na maatregelen en terugsluis</i>	Huishouden
Bruto inkomen	€ 97.000	Bruto inkomen	€ 97.000
EFW	€ 2.400	EFW	€ 4.800
Hypotheekrenteaf trek	-€ 4.500	Hypotheekrenteaf trek	-€ 4.500
Belastbaar inkomen	€ 94.900	Belastbaar inkomen	€ 97.070
Totaal IB	€ 37.790	Totaal IB	€ 38.080
Totaal kortingen	€ 1.007	Totaal kortingen	€ 1.007
Bij telling aftrekposten	-€ 558	Bij telling aftrekposten (als gevolg van minder HRA)	-€ 500
Totaal betaalde IB	€ 37.342	Totaal betaalde IB	€ 37.573
Netto inkomen voor toeslagen	€ 59.658	Netto inkomen voor toeslagen	€ 59.427
		Delta t.o.v. basispad (%)	-0,4%

Bijlage 10 – Notitie CPB doorrekening woningmarkteffecten voor Brede Maatschappelijke Heroverwegingen

Samenvatting

Het verlagen van de fiscale stimulering op koop- en huurwoningen vermindert verstoringen en leidt tot een betere werking van de woningmarkt. Tegelijkertijd leidt dit tot lagere huizenprijzen ten opzichte van het basispad. De woningmarkteffecten zijn doorgerekend met het CPB-woningmarktmodel voor negen maatregelen en drie pakketten waarin meerdere maatregelen worden gecombineerd. Dit is onderzocht op verzoek van de werkgroep 'Ruimte voor wonen', die onderdeel uitmaakt van de Brede maatschappelijke Heroverwegingen (BMH). De grootste doelmatigheidswinst binnen het domein van de woningmarkt wordt behaald in de variant waarbij de eigen woning verplaatst naar box 3, de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft en de huurtoeslag onafhankelijk wordt van de werkelijke huur. Dit pakket leidt tot een structurele doelmatigheidswinst binnen het domein van de woningmarkt van 0,5% van het bbp en tot 11% lagere huizenprijzen in 2025 ten opzichte van het basispad.

1 Inleiding

De werkgroep 'Ruimte voor wonen', die onderdeel uitmaakt van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH), heeft het CPB verzocht voor een aantal woningmarktmaatregelen de woningmarkteffecten in kaart te brengen met het CPB-woningmarktmodel.³⁷ De gevraagde effecten zijn:

- (1) het welvaartseffect binnen het domein van de woningmarkt in %-punten van het bbp,
- (2) het effect op huizenprijzen op korte termijn,
- (3) het structurele effect op huizenprijzen, en
- (4) het effect op het aandeel van de huursector in de woningvoorraad.

Naast bovenstaande effecten kunnen de maatregelen kunnen ook tot sterke inkomenseffecten leiden voor verschillende groepen huishoudens. De inkomenseffecten maken geen onderdeel uit van het verzoek en zijn daarom niet opgenomen in deze notitie. De gevraagde welvaartseffecten worden in deze notitie aangeduid met de term 'doelmatigheidseffecten'. Deze term heeft betrekking op een smal welvaartsbegrip van een representatief (gemiddeld) huishouden dat de mate van economische efficiëntie of doelmatigheid binnen het domein van de woningmarkt aangeeft. Het gaat hierbij om welvaartseffecten in de klassiek-economische betekenis van het woord: het verlies aan consumenten- en producentensurplus dat ontstaat ten gevolge van verstoringen.

De doorrekening is uitgevoerd voor negen maatregelen en drie pakketten waarin meerdere maatregelen worden gecombineerd. Voor een aantal maatregelen uit het verzoek is geen doorrekening gemaakt, omdat het CPB-woningmarktmodel daarvoor ongeschikt is. Dat is het geval bij maatregelen die niet ingrijpen op parameters die in het woningmarktmodel zijn gemodelleerd, zoals de subsidiëring van woonconsumptie. Daarnaast zijn in het

³⁷ Voor een beschrijving van het CPB-woningmarktmodel, zie M. van Dijk, S.P.T. Groot en J.L. Möhlmann (2016), CPB Woningmarktmodel, CPB Achtergronddocument, 28 februari 2016, [link](#). Het model is recent aangepast, onder andere door een verlaging van de raming van de (structurele) rente en verdisconteringsvoet die beter aansluit bij de huidige marktomstandigheden.

woningmarktmodel geen regionale verschillen of heterogene huishoudens gemodelleerd, zodat maatregelen die daarop gericht zijn ook niet goed kunnen worden doorgerekend. Maatregelen die beogen het aanbod van woningen aan te passen zijn vaak niet geschikt voor het woningmarktmodel, omdat aanbod in het model endogeen is en afhankelijk van de huizenprijzen.³⁸

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de maatregelen die zijn doorgerekend, zoals ze technisch zijn ingevuld in de doorrekening. De nummering van de maatregelen correspondeert met de door de werkgroep gehanteerde nummering. Voor een uitgebreidere beschrijving van de maatregelen verwijzen we naar het rapport van de werkgroep. Het CPB heeft maatregelen niet getoetst op (juridische) uitvoerbaarheid.

Bij alle maatregelen is uitgegaan van aankondiging in 2021 en invoering vanaf 2022. Sommige maatregelen worden in 2022 in één keer ingevoerd, terwijl bij andere maatregelen sprake is van een geleidelijke invoering om grote schokken in huizenprijzen en koopkracht te voorkomen.

Doorgerekende maatregelen

VK1 Eigen woning naar box 3 met een generieke vrijstelling van de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen

In deze variant wordt de woning fiscaal structureel behandeld als investeringsgoed en maken de WOZ-waarde van de woning en de eigenwoningschuld onderdeel uit van de grondslag van box 3. Hypotheekschulden worden fiscaal op dezelfde manier behandeld als overige schulden in box 3 en het begrip eigenwoningschuld verdwijnt. Het eigenwoningforfait en de aftrekbaarheid van kosten van de eigen woning in box 1 komen te vervallen. De variant introduceert een extra algemene vrijstelling ter waarde van de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen van ongeveer 332.000 euro (2020)³⁹ per huishouden in box 3, in aanvulling op de al bestaande persoonlijke vrijstelling van 30.846 euro (2020) per persoon. Dat betekent dat de extra vrijstelling ook benut kan worden door huurders en door eigenaar-bewoners met een woning die minder waard is dan 332.000 euro en met overig box 3 vermogen boven de bestaande persoonlijke vrijstelling. De extra generieke vrijstelling wordt geïndexeerd met de ontwikkeling van de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen. Doordat onroerend goed een groter aandeel krijgt in de vermogenssamenstelling van box 3 daalt het forfaitair rendement van beleggingen in box 3 van 5,33% naar 4,83% (2020). De maatregel is budgetneutraal vormgegeven doordat de lastenverzwaring wordt teruggesluisd door een verlaging van de inkomstenbelasting.⁴⁰

Het transitiepad is vormgegeven in twee stappen. In de eerste stap, die loopt tot en met 2029, wordt het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek met 5%-punt per jaar verlaagd van 43% in 2021 naar 0% in 2030. Op dat moment is de hypotheekrenteaftrek volledig afgeschaft. Daarnaast wordt het op een na hoogste

³⁸ De werkgroep heeft het CPB verzocht een indicatie te geven van de prijseffecten op korte termijn als gevolg van een eenmalige verhoging van het aanbod van woningen. Als de woningvoorraad eenmalig toeneemt met 100.000 gemiddelde woningen, volgt uit het woningmarktmodel in 2025 een daling van de huizenprijzen met 2,3% ten opzichte van het basispad. Structureel leidt deze prijsdaling weer tot minder nieuw aanbod, zodat de effecten op de woningvoorraad en de huizenprijzen geleidelijk afnemen en uiteindelijk volledig verdwijnen.

³⁹ De WOZ-waarde van 2020 is gebaseerd op de waarde van de woning op peildatum 1 januari 2019. Uit het Woononderzoek Nederland 2018 volgt een gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen per peildatum 1 januari 2016 van 263.900 euro. Als deze waarde wordt aangepast op basis van de ontwikkeling van de prijsindex van bestaande koopwoningen (102,4 in januari 2016 en 128,8 in januari 2019, bron: CBS Statline), volgt een gemiddelde WOZ-waarde per 1 januari 2019 van ongeveer 332.000 euro.

⁴⁰ De vormgeving van de terugsluis is voor het woningmarktmodel niet relevant.

tarief van het eigenwoningforfait (dit tarief geldt in 2020 voor woningen met een WOZ-waarde van 75.000 tot 1.090.000 euro) in meerdere stappen verlaagd van 0,5% in 2021 naar 0% in 2027. De tarieven voor woningen met een lagere WOZ-waarde worden proportioneel verlaagd. Het hoogste tarief van het eigenwoningforfait (de 'villabelasting') blijft in de eerste stap gehandhaafd op 2,35%. De tweede stap vindt plaats vanaf 2030. In dat jaar wordt het eigenwoningforfait volledig afgeschaft. Daarnaast worden de WOZ-waarde van de eigen woning en de extra generieke vrijstelling in het eerste jaar voor 10% meegenomen in box 3, en loopt dat op naar 100% in 2039.

VK2a Versneld defiscaliseren van woningen met een WOZ-waarde lager dan 1.090.000 euro (2020)

In deze variant worden de meeste eigen woningen fiscaal structureel niet meer behandeld als investeringsgoed, maar uitsluitend als een duurzaam consumptiegoed. De aftrekbaarheid van kosten van de eigen woning in box 1 komt volledig te vervallen, en het eigenwoningforfait komt te vervallen voor het deel van de WOZ-waarde onder de 1.090.000 euro (2020). De waarde van de eigen woning tot deze grens speelt geen rol meer binnen de inkomstenbelasting. Hypotheekschulden worden fiscaal op dezelfde manier behandeld als overige schulden in box 3 en het begrip eigenwoningschuld verdwijnt. Het deel van de WOZ-waarde boven de grens van 1.090.000 euro (2020) blijft belast met het hoogste tarief van het eigenwoningforfait (2,35%) in box 1. Het transitiepad is gelijk aan de eerste stap van variant VK1. De structurele situatie wordt bereikt in 2030. De maatregel is budgetneutraal vormgegeven doordat de lastenverzwaring wordt teruggesluisd door een verlaging van de inkomstenbelasting.

VK2b Defiscaliseren van woningen met een WOZ-waarde lager dan 1.090.000 euro (2020)

Deze variant is structureel gelijk aan variant VK2a. Het transitiepad wijkt af doordat het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek afneemt met 3%-punt per jaar in plaats van met 5%-punt per jaar in variant VK2a. De afbouw van het eigenwoningforfait voor het deel van de WOZ-waarde onder de 1.090.000 euro (2020) verloopt ook trager dan in variant VK2a. De structurele situatie wordt hierdoor bereikt in 2036. De maatregel is budgetneutraal vormgegeven doordat de lastenverzwaring wordt teruggesluisd door een verlaging van de inkomstenbelasting.

VK3 Verhogen eigenwoningforfait met extra differentiatie

De verlaging van het eigenwoningforfait uit het regeerakkoord Rutte 3 wordt teruggedraaid en daarnaast verdwijnt de afhankelijkheid van het tarief van de ontwikkeling van huren en woningprijzen. Het meestvoorkomende tarief wordt bevroren op het niveau van 2020 (0,6%). Daarnaast komt er een verhoogd tarief voor het deel van de WOZ-waarde boven de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen van ongeveer 332.000 euro (2020). Dit tarief is 0,7% in 2022 en stijgt met 0,1%-punt per jaar naar het structurele tarief van 1,0% vanaf 2025. Het hoogste tarief, vanaf een WOZ-waarde van 1.090.000 euro (2020) blijft gehandhaafd op 2,35%. De maatregel is budgetneutraal vormgegeven doordat de lastenverzwaring wordt teruggesluisd door een verlaging van de inkomstenbelasting.

VK4 Beperken van de hypotheekrenteaftrek tot een eigenwoningschuld gelijk aan de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen

In deze variant vervalt structureel de hypotheekrenteaftrek voor het deel van de eigenwoningschuld boven de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen van ongeveer 332.000 euro (2020). Het transitiepad verloopt door de eigenwoningschuld

in 2022 te maximeren op 700.000 euro en dit bedrag in stappen van 100.000 euro per jaar te verlagen, zodat in 2026 de structurele situatie is bereikt. Het begrip eigenwoningschuld blijft in deze variant bestaan en schulden die zijn aangegaan in verband met de eigen woning mogen niet worden opgegeven in box 3 wanneer zij een hypotheek onderpand hebben. Daarnaast wordt het stelsel vereenvoudigd door afschaffing van de bijleenregeling, van de maximale termijn van dertig jaar voor eigenwoningschulden die onder het overgangsrecht vallen, en van de fiscale aflossingseis. De maatregel is budgetneutraal vormgegeven doordat de lastenverzwaring wordt teruggesluisd door een verlaging van de inkomstenbelasting.

VK5 Afschaffen van overdrachtsbelasting op woningen

In deze variant komt de overdrachtsbelasting op woningen van 2% vanaf 2022 te vervallen.

VH1 Vereenvoudigen huurtoeslag door varianten uit IBO Toeslagen

In deze maatregel wordt de systematiek van de huurtoeslag vereenvoudigd. De variant omvat de combinatie van een drietal varianten uit het Interne Beleidsonderzoek (IBO) toeslagen⁴¹: het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen (10a2), het harmoniseren van de inkomensafhankelijke component van de huurtoeslag voor huishoudens onder en boven de AOW-leeftijd (10a3) en een lineaire afbouw vanaf het wettelijk minimumloon voor eenpersoonshuishoudens en vanaf 129% van het wettelijk minimumloon voor meerpersoonshuishoudens (10b). De combinatie van deze drie maatregelen leidt tot een intensivering van de uitgaven aan de huurtoeslag. Voor een indicatie van de inkomens- en arbeidsmarkteffecten van deze maatregelen verwijzen we naar het rapport van de IBO toeslagen. De maatregelen worden in de doorrekening in 2022 in één keer ingevoerd.

10a2 harmoniseren aftoppingsgrenzen

De hoge aftoppingsgrens voor huishoudens met meer dan twee leden wordt verlaagd naar het niveau van de lage aftoppingsgrens voor een- of tweepersoonshuishoudens. De potentiële vergoeding van de huur boven deze aftoppingsgrens wordt geharmoniseerd op 40%.

10a3 harmoniseren van de inkomensafhankelijke component tussen huishoudens onder en boven de AOW-leeftijd

Bij parameters uit de huurtoeslag die betrekking hebben op de inkomensafhankelijkheid van de regeling worden bij huishoudens boven de AOW-leeftijd de parameters van huishoudens beneden de AOW-leeftijd overgenomen. Het onderscheid tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens blijft wel bestaan. De parameters waar deze maatregel betrekking op heeft zijn factor A, factor B, de minimuminkomsgrens, de doelgroepgrens, de minimumnormhuur en de minimumbasishuur. Deze parameters bepalen in maatregel VH1 alleen nog de maximale huurtoeslag die huishoudens ontvangen, aangezien is gekozen voor een gewijzigde afbouw (zie 10b).

10b lineaire afbouw huurtoeslag vanaf het wettelijk minimumloon

De inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag wordt vereenvoudigd. In plaats van via het huidige (kwadratische) afbouwpad volgt de afbouw een lineair pad, vanaf het wettelijk minimumloon bij eenpersoonshuishoudens en vanaf 129% van het wettelijk

⁴¹ Ministerie van Financiën (2019), IBO Toeslagen Deelonderzoek 1: Eenvoud of Maatwerk, [link](#).

minimumloon bij meerpersoonshuishoudens. De bijdrage van de afbouw van de huurtoeslag aan de marginale druk is in de variant in het interval waar de toeslag afbouwt altijd 35%.

VH2a Huurtoeslag minder afhankelijk van werkelijke huur

In deze variant wordt de huurtoeslag minder afhankelijk gemaakt van de werkelijke huur. In plaats daarvan wordt de toeslag structureel voor 50% gebaseerd op de werkelijke huur en voor 50% op een normhuur die voor alleenstaanden 507 euro per maand bedraagt en voor meerpersoonshuishoudens 564 euro per maand. De maximale huurgrens blijft ongewijzigd en blijft gebaseerd op de werkelijke huur. Huishoudens met een huur boven deze huurgrens ontvangen geen huurtoeslag indien ze in het voorgaande kalenderjaar ook geen huurtoeslag ontvingen. De transitie vindt plaats door in 2022 de werkelijke huur nog voor 90% mee te tellen, afnemend in stappen van 10%-punt naar 50% in 2026.

VH2b Huurtoeslag volledig onafhankelijk van werkelijke huur

In deze variant wordt de huurtoeslag volledig ontkoppeld van de werkelijke huur en structureel gebaseerd op een normhuur van 507 euro per maand voor alleenstaanden en 564 euro voor meerpersoonshuishoudens. De maximale huurgrens vervalt, zodat ook huishoudens met een laag inkomen in een geliberaliseerde huurwoning in aanmerking komen voor huurtoeslag. De transitie vindt plaats door in 2022 de werkelijke huur nog voor 90% mee te tellen, afnemend in stappen van 10%-punt naar 0% in 2031.

Pakketten van maatregelen

De pakketten zijn combinaties van meerdere maatregelen. Voor een volledige beschrijving verwijzen we naar het rapport van de werkgroep 'Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling'. Niet alle maatregelen uit deze pakketten kunnen met het CPB-woningmarktmodel worden doorgerekend. Wij hebben hier, zoals gevraagd door de werkgroep, alleen de maatregelen meegenomen die individueel ook zijn doorgerekend. De inhoud van de in deze notitie gepresenteerde pakketten wijkt dus af van die uit het rapport van de werkgroep. De gerapporteerde effecten van de pakketten houden geen rekening met potentiële interactie-effecten met de maatregelen die niet zijn meegenomen. De maatregelen die in de doorrekening zijn meegenomen zijn:

- In pakket 1 gaat de eigen woning naar box 3 met een generieke vrijstelling van de gemiddelde WOZ-waarde van een koopwoning (VK1), komt de overdrachtsbelasting te vervallen (VK5) en wordt de huurtoeslag volledig gebaseerd op een inkomensafhankelijke normhuur en vervalt de afhankelijkheid van de werkelijke huur (VH2b).
- In pakket 2 wordt de eigen woning versneld gedefiscaliseerd voor het deel van de WOZ-waarde onder de 1.090.000 euro (VK2a) en wordt de huurtoeslag nog voor de helft gebaseerd op de werkelijke huur (VH2a).
- In pakket 3 gaat het tarief van het eigenwoningforfait omhoog en komt er een extra tariefschijf (VK3) en wordt de huurtoeslag nog voor de helft gebaseerd op de werkelijke huur (VH2a). Alle pakketten zijn budgetneutraal vormgegeven door de budgettaire opbrengst terug te sluizen via een verlaging van de inkomstenbelasting.

2 Methode

Conform het verzoek zijn de woningmarkteffecten berekend met het CPB-woningmarktmodel. Dit is een algemeen evenwichtsmodel waarin het gedrag van aanbieders en gebruikers van woningen is gemodelleerd. Hierbij wordt onder andere aangenomen dat aanbieders en gebruikers rationeel handelen en dat zij alle beschikbare informatie meenemen bij hun keuzes. De berekende effecten zijn ex-post, wat inhoudt dat gedragsaanpassingen worden meegenomen.

Subsidievoeten

De voorgestelde maatregelen kunnen een effect hebben op de mate van subsidiëring van de eigen woning, gereguleerde huurwoningen of geliberaliseerde huurwoningen.⁴² Deze subsidievoeten zijn in het CPB-woningmarktmodel bepalend voor huren, huizenprijzen, de verhouding tussen koop- en huurwoningen en de doelmatigheid binnen het domein van de woningmarkt.⁴³ Een verlaging van de subsidievoeten op woningen leidt bijvoorbeeld tot een lagere geaggregeerde vraag naar woningen en daardoor tot lagere huren en huizenprijzen. Daarnaast leidt een lagere subsidievoet op koopwoningen of een hogere subsidievoet op huurwoningen tot een verschuiving van koopwoningen naar huurwoningen, doordat koopwoningen relatief minder aantrekkelijk worden. Op lange termijn leiden lagere huizenprijzen ook tot een lager woningaanbod, wat de structurele prijsdaling van huren en koopwoningen deels mitigeert.

Doelmatigheid

De berekende doelmatigheidseffecten hebben alleen betrekking op het domein van de woningmarkt. Deze effecten hangen af van de mate waarin de consumptie van huishoudens, op het gebied van wonen, overeenkomt met de voorkeuren van huishoudens. Een subsidie op koop- of huurwoningen verstoort de keuzes van huishoudens, doordat zij bijvoorbeeld kiezen voor een grotere of een ander type woning dan zij anders zouden hebben gedaan. De voorgestelde maatregelen kunnen ook doelmatigheidseffecten hebben op andere gebieden. Een verhoging van de belasting op (woning-)vermogen vergroot bijvoorbeeld de verstoring van de intertemporele consumptie, doordat huishoudens daardoor worden aangespoord om meer direct te consumeren en minder vermogen op te bouwen dan zij anders zouden doen. Daarnaast kunnen er significante herverdelingseffecten optreden tussen verschillende groepen huishoudens. Dergelijke effecten vallen niet onder het hier gehanteerde doelmatigheidsbegrip.

Basispad

⁴² De subsidievoeten zijn uitgedrukt als percentage van de markthuurwaarde. Door de subsidievoeten te vermenigvuldigen met de totale marktwaarde van de verschillende segmenten in 2020 volgens het CPB-woningmarktmodel, kan een inschatting gemaakt worden van de totale subsidie in euro's in prijzen van 2020. De totale subsidievoet bedraagt in het basispad in de koopsector structureel (2060) 15,6% van de brutomarkthuur (9,4 miljard euro). In de commerciële huursector is dit -3,0% (-0,3 miljard euro). De negatieve subsidievoet in de commerciële huursector is te verklaren doordat in dit segment meer belastingen zijn (het eigenarendeel OZB en de overdrachtsbelasting) dan subsidies. In de socialehuursector bestaat subsidiëring uit expliciete subsidies (zoals de huurtoeslag) en impliciete subsidies die ontstaan doordat sociale verhuurders vrijwillig of door huurprijsregulering een lagere huurprijs hanteren dan de markthuur. In het basispad zit structureel (2060) een expliciete subsidie van 14,0% van de brutomarkthuurwaarde (2,8 miljard euro) en een impliciete subsidie van 11,3% van de brutomarkthuurwaarde (2,2 miljard euro).

⁴³ Bij het vaststellen van de maximale financieringslastenpercentages wordt ook rekening gehouden met de fiscale behandeling van de eigen woning, maar de maximale financieringslastenpercentages zijn in het CPB-woningmarktmodel niet endogeen gemodelleerd. In het model besteden huishoudens een vast aandeel van hun netto besteedbare inkomen aan (bovenminimale) woonconsumptie. Bij een versobering van de fiscale behandeling van de eigen woning dalen dus automatisch de brutorentelasten die huishoudens bereid zijn te betalen.

Het CPB-woningmarktmodel kent een basispad. De effecten die in deze notitie worden gepresenteerd zijn effecten ten opzichte van dit basispad met ongewijzigd beleid. Het basispad dat gebruikt is voor deze notitie is gekalibreerd op microdata uit het Woon Onderzoek Nederland 2015. Het basispad is bijgewerkt tot en met het Centraal Economisch Plan (CEP) 2020 en bevat ook maatregelen die nog niet volledig zijn ingevoerd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de afbouw van het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek en de impact van de invoering van de aflossingseis. De in 2019 aangekondigde hervorming van box 3 is nog niet meegenomen in het basispad, omdat deze hervorming ten tijde van het maken van het CEP 2020 nog niet voldoende was uitgewerkt. De doorrekening van maatregelen die betrekking hebben op de behandeling van de eigen woning of de eigenwoningschuld in box 3 is dus nog gebaseerd op de huidige systematiek van box 3.

3 Woningmarkteffecten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de gevraagde effecten van de maatregelen die zijn doorgerekend met het CPB-woningmarktmodel, inclusief de drie pakketten. De structurele doelmatigheidseffecten, de huizenprijzen en het aandeel van de huursector in de woonconsumptie, zijn weergegeven voor het jaar 2060.⁴⁴ Daarnaast is het effect op de huizenprijzen ook weergegeven voor het jaar 2025. De effecten op de huizenprijzen zijn in 2060 kleiner dan in 2025. De oorzaak hiervan is dat het CPB-woningmarktmodel er rekening mee houdt dat lagere huizenprijzen *ceteris paribus* leiden tot minder aanbod (en andersom). Doordat het aanbod als gevolg van lagere huizenprijzen daalt ten opzichte van het basispad, mitigeert dit in de structurele situatie een deel van het prijseffect dat optreedt in 2025.⁴⁵ Alle genoemde effecten zijn ten opzichte van het basispad. Het structurele effect op de doelmatigheid is weergegeven als percentage van het bbp. Bij een bbp van ongeveer 830 miljard euro in 2020 (raming MEV 2020) betekent een doelmatigheidswinst van 0,1% bbp dat de doelmatigheid met 830 miljoen euro toeneemt, in prijzen van 2020.⁴⁶

Tabel 4.1 Ex-post woningmarkteffecten, t.o.v. basispad CEP 2020

Maatregel	Doelmatigheid binnen het domein van de woningmarkt in %-punten bbp (structureel)	Huizenprijzen in % (2025)	Huizenprijs en in % (structureel)	Aandeel huursector in woonconsumptie in %-punten (structureel)
VK1 Eigen woning naar box 3	0,39	- 9,7	- 7,7	5,1
VK2a Eigen woning tot 1.090.000 euro versneld defiscaliseren ^a	0,25	- 6,8	- 4,8	2,8

⁴⁴ De keuze voor 2060 als structureel jaar is consistent met Keuzes in Kaart ([link](#)), waar beleidseffecten na 2060 constant worden verondersteld.

⁴⁵ Veel van de in Tabel 3.1 gepresenteerde maatregelen verkleinen de woningschaarste door een afname van de vraag. De werkgroep heeft ook maatregelen onderzocht die meer nieuwbouw beogen. Dat zou op de lange termijn ook tot minder woningschaarste door een toename van het aanbod kunnen leiden, en daarmee tot lagere huizenprijzen. Maatregelen die gericht zijn op het aanbod van woningen maken geen deel uit van de doorrekening in deze notitie.

⁴⁶ Dit houdt in dat de samenleving als geheel even goed af zou zijn als de maatregel wordt ingevoerd en het bbp tegelijkertijd zou dalen met 830 miljoen, ten opzichte van een situatie zonder invoering van de maatregel en zonder daling van het bbp.

VK2b Eigen woning tot 1.090.000 euro defiscaliseren ^a	0,26	- 5,9	- 4,9	2,8
VK3 Eigenwoningforfait verhogen en meer differentiëren	0,04	- 0,8	- 0,6	0,3
VK4 Aftoppen van aftrekbare eigenwoningschuld	0,05	- 1,4	- 0,9	0,5
VK5 Afschaffen overdrachtsbelasting	- 0,07	2,4	1,8	- 0,8
VH1 Vereenvoudigen huurtoeslag	- 0,02	0,5	0,2	0,1
VH2a Huurtoeslag minder afhankelijk van werkelijke huur	0,06	- 1,4	- 0,6	- 0,3
VH2b Huurtoeslag volledig onafhankelijk van werkelijke huur	0,13	- 2,6	- 1,3	- 0,6
Pakket				
Pakket 1: VK1, VK5, VH2b	0,49	- 11,3	- 8,3	3,6
Pakket 2: VK2a, VH2a	0,31	- 8,2	- 5,5	2,5
Pakket 3: VK3, VH2a	0,10	- 2,3	- 1,2	0,0

(a) Maatregelen VK2a en VK2b leiden tot dezelfde structurele situatie. Doordat VK2b langzamer wordt ingevoerd zijn de effecten in de eerste jaren van invoeren verschillend. Wanneer beide maatregelen volledig zijn ingevoerd convergeren de uitkomsten naar elkaar toe. In het jaar dat we in deze notitie als structureel jaar rapporteren (2060) is er nog sprake van een klein verschil bij het doelmatigheidseffect en het effect op huizenprijzen.

Terugsluis

Bij de meeste maatregelen die zijn doorgerekend worden de opbrengsten conform de beschrijving van de werkgroep teruggesluisd of is sprake van een bij benadering budgetneutrale vormgeving. In enkele gevallen maakt de terugsluis geen onderdeel uit van de aangeleverde maatregel door de werkgroep (VK5 en VH1). Wanneer de opbrengsten van maatregelen wel zouden worden teruggesluisd, zijn de gevolgen voor huizenprijzen kleiner. Dit komt doordat huishoudens een deel van de terugsluis aan wonen besteden. Bij een maatregel die de subsidiëring van woonconsumptie verkleint, wordt een deel van de vraagdaling door de terugsluis gecompenseerd door meer vraag doordat huishoudens meer te besteden krijgen. Bij de pakketten wordt in alle gevallen de volledige budgettaire opbrengst teruggesluisd, ook voor de maatregel die in de individuele doorrekening geen terugsluis bevat (VK5). In het CPB-woningmarktmodel hanteren we een generieke terugsluis die de vraag naar wonen verhoogt. De invulling van de terugsluis is voor de doorrekening niet relevant, omdat het model uitgaat van homogene huishoudens. Voor de inkomens- en arbeidsmarkteffecten maakt de invulling van de terugsluis bijvoorbeeld wel uit.

Subsidies

In de koopsector en in de socialehuursector wordt wonen in het basispad per saldo gesubsidieerd. Hierdoor is in het basispad sprake van een doelmatigheidsverlies ten opzichte van een scenario zonder belastingen en subsidies die de woonconsumptie verstoren. De meeste maatregelen die zijn doorgerekend, verminderen per saldo de subsidies op wonen. Deze maatregelen leiden daardoor tot een doelmatigheidswinst binnen het domein van de woningmarkt, doordat huishoudens minder worden geprikkeld om in een grotere woning te wonen dan op basis van hun voorkeuren en gegeven hun budget optimaal zou zijn. Deze

maatregelen helpen ook om de woningschaarste te verminderen, doordat huishoudens bij afbouw van de subsidiëring van woonconsumptie eerder zullen kiezen om in een kleinere woning te wonen en in plaats daarvan meer overige goederen en diensten te consumeren. Bij maatregelen VH2a en VH2b verdwijnt (deels) de prikkel om in een duurder huurwoning te wonen dan optimaal is. Dat komt doordat een hogere huur in deze maatregelen in mindere mate (VH2a) of helemaal niet meer (VH2b) leidt tot meer huurtoeslag. Het (deels) verdwijnen van deze prikkel leidt ertoe dat huurders op lange termijn gemiddeld kleiner gaan wonen, waardoor het aandeel van de huursector in de totale woonconsumptie daalt.⁴⁷

Effect pakketten

De effecten zijn het grootst bij pakket 1, waarbij de eigen woning naar box 3 wordt verplaatst met een hogere algemene vrijstelling die zowel door huurders als eigenaar-bewoners kan worden benut, de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft en de huurtoeslag wordt ontkoppeld van de werkelijke huur. Dit pakket van maatregelen leidt structureel tot een doelmatigheidswinst van 0,49% bbp. De reden dat de doelmatigheid toeneemt is dat het pakket de verstoring van de vraag naar koop- en huurwoningen grotendeels wegneemt. Huizenprijzen dalen ten opzichte van het basispad met 11,3% in 2025 en structureel met 8,3%. Een daling van huizenprijzen ten opzichte van het basispad betekent niet noodzakelijkerwijs dat de nominale huizenprijzen voor een lange tijd lager zullen liggen dan het huidige niveau: in het basispad zit tussen 2021 en 2025 een stijging van de nominale huizenprijzen van ongeveer 15% (3,6% per jaar).⁴⁸ De prijsdaling op korte termijn kan er wel voor zorgen dat een deel van de starters die recent een woning hebben gekocht tijdelijk te maken krijgt met een woningwaarde die lager is dan de hypotheekschuld. En voor alle bestaande woningeigenaren geldt dat zij een negatief vermogenseffect ervaren ten opzichte van het basispad. Het aandeel van de huursector in de woonconsumptie neemt door pakket 1 structureel toe met 3,6%-punt (van 33,8% in het basispad naar 37,4%). In deze variant is geen sprake meer van een fiscale bevoordeling van eigenaar-bewoners ten opzichte van huurders. Bij pakketten 2 en 3 zijn zowel de doelmatigheidseffecten als de prijseffecten kleiner. Er is dus een uitruil tussen de mate waarin de doelmatigheid verbetert en de mate waarin huizenprijzen dalen ten opzichte van het basispad.

Kanttekeningen

De uitkomsten van de doorrekening hebben betrekking op de hele Nederlandse woningmarkt en zijn niet uitgesplitst naar specifieke regio's, huishoudens of prijssegmenten van de woningmarkt. Het betreft dus gemiddelde effecten. Sommige maatregelen (zoals VK2a, VK2b, VK3 en VK4) hebben naar verwachting verschillende effecten voor woningen in verschillende prijsklassen.

Het afschaffen van de overdrachtsbelasting (VK5) leidt in de doorrekening tot een doelmatigheidsverlies. Dit is te verklaren doordat de overdrachtsbelasting in het huidige stelsel de totale nettosubsidiëring van woonconsumptie verlaagt. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting leidt in de huidige situatie dus tot een verhoging van de totale nettosubsidiëring en dit vergroot de verstoring van de keuze van huishoudens met betrekking tot de grootte van hun woning. In een situatie zonder overige verstoringen (zoals de hypotheekrenteaf trek), zou het afschaffen van de overdrachtsbelasting de doelmatigheid wel

⁴⁷ Hoewel het aandeel van de huursector in de totale woonconsumptie daalt, blijft het aandeel van de huishoudens dat in een huurwoning woont waarschijnlijk nagenoeg ongewijzigd. Dat komt doordat het recht op huurtoeslag conditioneel blijft op het wonen in een huurwoning. De huurtoeslag houdt dus een effect op de prikkel om te huren in plaats van te kopen. De modeloutput heeft echter geen betrekking op het aandeel huishoudens, maar op het aandeel van de woonconsumptie.

⁴⁸ Deze raming is met onzekerheid omgeven. Structureel gaat het CPB-woningmarktmodel uit van een constante nominale prijsstijging van 2,6% per jaar (0,7% reële prijsstijging en 1,9% inflatie).

verhogen. Naast de invloed van de overdrachtsbelasting op de nettosubsidievoet brengt deze belasting daarnaast additionele verstoringen met zich mee. De overdrachtsbelasting verstoort bij eigenaar-bewoners namelijk de beslissing om te verhuizen, omdat het de kosten van verhuizen sterk verhoogt. Huishoudens kiezen daardoor minder snel voor verhuizen, terwijl een andere woning beter bij hun voorkeuren past, bijvoorbeeld vanwege veranderde woonwensen of vanwege een andere baan. De verstoring van de verhuisbeslissing valt echter buiten het domein van het CPB-woningmarktmodel.⁴⁹ Dat betekent dat het afschaffen van de overdrachtsbelasting gunstiger uitpakt voor de welvaart in bredere zin dan blijkt uit het gerapporteerde doelmatigheidseffect.

Ten slotte kunnen de maatregelen sterk verschillend uitpakken voor verschillende groepen huishoudens. Dit brengt herverdelingseffecten met zich mee, maar deze maken geen deel uit van de gepresenteerde doelmatigheidseffecten binnen het domein van de woningmarkt. Voor de inkomenseffecten verwijzen we naar het rapport van de werkgroep.

⁴⁹ Een schatting van het effect van de overdrachtsbelasting op mobiliteit en de hiermee gepaard gaande welvaartskosten is bijvoorbeeld gemaakt in Wigt, P., G. Romijn en M. van Dijk (2012), Moving Behaviour in the Dutch Owner Occupied Housing Market, CPB Achtergronddocument, [link](#).

Bijlage 11 – beleidsopties werkgroep 'Ruimte voor Wonen'

Vraagstimulering verminderen of beter vormgeven

- VK1 Eigen woning naar box 3 met generieke vrijstelling gelijk aan de gemiddelde WOZ- waarde, borgen aflossingseis na 2040 (50%)
- VK2A Versneld afbouwen HRA en EWF (naar een vorm van 'defiscaliseren'), borgen aflossingseis
- VK2B Afbouw HRA en EWF in huidig pad (in 2036 uitgefaseerd), borgen aflossingseis (70%)
- VK3 Bevriezing EWF op 0,6% en verhoging EWF voor woningen boven gemiddelde WOZ-waarde
- VK4 Beperken HRA tot € 300.000, vervallen bijleenregeling, vervallen dertigjaarstermijn en vervallen fiscale toets aflossingsverplichting
- VK5 Overdrachtsbelasting van woningen afschaffen
- VK6 Schenkingsvrijstelling eigen woning afschaffen
- VH1 Vereenvoudigingen en eventuele stelselherzieningen huurtoeslag (i.k.v. IBO Toeslagen)
- VH2a Huurtoeslag meer gebaseerd op inkomen, minder op feitelijke huur
- VH2b Huurtoeslag op basis van normhuren (volledig inkomensafhankelijk)
- VH3 Liberalisatiegrens gedifferentieerd aan regionale markt aanpassen
- VH4 Huurbescherming in het vrije huursegment op basis van het WWS.
- VH5 Doorstroming kleine huishoudens uit grote sociale huurwoningen stimuleren
- VH6 Kansgelijkheid in de woonruimteverdeling
- VH7 Verplichte inkomensafhankelijke huurverhogingen voor goedkope scheefwoners in de sociale huursector

Verbeteren van het aanbod en de kwaliteit van de leefomgeving

- AR1 Meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda voor woningbouw
- AR2 Regelgeving voor woningbouw en gebiedsontwikkeling
- AB1 Woningbouwfonds
- AB2 Vermindering en aanpassing van de verhuurderheffing
- AB3 Doorbouwfonds
- AG1 Planbatenheffing t.b.v. gemeente
- AG2 Meer ruimte voor de OZB: minder verevening in gemeentefonds o.b.v. WOZ-waarde en een lagere uitkering uit het gemeentefonds
- AG3 Grondbelasting (decentraal)
- AG4 Bouwplicht/tijdelijke bouwvergunning

Legenda:

- VK: vraagstimulering koop
- VH: vraagstimulering huur
- AR: aanbod Rijk
- AB: aanbod bouw
- AG: aanbod gemeente

VK1: Eigen woning naar box 3 met generieke vrijstelling gelijk aan de gemiddelde WOZ- waarde, borgen aflossingseis na 2040 (50%).Korte omschrijving van de maatregel

Volledige afbouw van HRA-EWF en daarna overhevelen naar box 3. Daarbij wordt een generieke vrijstelling gegeven voor zowel kopers als huurders van de gemiddelde woningprijs per huishouden van circa € 300.000 (of ongeveer € 14.500 heffingvrij vermogen in het nieuwe stelsel). Hierdoor ontstaat er vanuit nationaal beleid een vrijwel volledig eigendomsneutrale fiscale behandeling tussen koop en huur. Aanvullend is belangrijk dat een generieke aflossingseis van ten minste 50% geborgd blijft.

Transitiepad

Om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen, stellen we voor om eerst de eigen woning versneld te 'defiscaliseren' (zie fiche 2A). Uit de evaluatie van Panteia (2019) blijkt dat onder meer de dertigjaarstermijn (die aangrijpt vanaf 2031) voor de Belastingdienst complex zal worden in de uitvoering. Dit probleem wordt voorkomen als de hypotheekrenteaf trek daarvoor is uitgefaseerd. Vandaar het voorstel om dit in 2030 te bereiken, zie onderstaand pad. **Daarbij merken we wel op dat een optioneel pad – geleidelijk het EWF-tarief te verhogen boven bijvoorbeeld € 300.000 economisch gezien beter is (zie VK3).**

Tegelijkertijd heeft een dergelijk pad wel als nadeel dat het transitiepad complexer is (er moet een structuurwijziging worden gedaan in het EWF).

Jaar	HRA	t.o.v basispad	EWF voorstel (nieuw)	t.o.v. basispad
2020	46%	=	0,60%	=
2021	43%	=	0,50%	=
2022	38%	-2,00%	0,50%	0,00%
2023	33%	-4,10%	0,40%	-0,05%
2024	28%	-9,10%	0,40%	-0,05%
2025	23%	-14,10%	0,30%	-0,10%
2026	18%	-19,10%	0,25%	-0,05%
2027	13%	-24,10%	0,20%	-0,20%
2028	8%	-29,10%	0,10%	-0,30%
2029	3%	-34,10%	0,00%	-0,40%
2030	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%
Struc	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%

Daarna wordt de eerste eigen woning overgeheveld naar box 3. Ten aanzien van box 3 wordt er momenteel wetgeving voorbereid om het nieuwe stelsel te implementeren.⁵⁰ Dit fiche gaat verder uit van het huidige stelsel, maar is ook inpasbaar in het nieuwe stelsel.

Bij de overheveling is het van belang om dit te laten verlopen met zo min mogelijk schokken op de woningmarkt. Daarom stellen we een stapsgewijze transitiefase voor van tien jaar voor de periode van 2031 tot en met 2040:

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/06/kamerbrief-aanpassing-box-3-brief>

- In 2031 wordt het rendement op de eigen woning (geschat op circa 4,1% door het CPB) voor 1/10 belast in box 3 (0,41%). In jaar 2 voor 2/10, zodat het structureel is in 2040.
- Het heffingvrij vermogen wordt per huishouden stapsgewijs verhoogd met eenzelfde gewicht van jaarlijks 1/10 tot 10/10 (volledig) in 2040. In 2031 bedraagt de verhoging van het heffingvrij vermogen circa € 30.000 per huishouden en € 300.000 in 2040.

Transitiepad en vormgeving aflossingseis (na afschaffen HRA)

De afbouw van de renteaftrek eigen woning gaat, al voor volledig afbouw naar 0% is gerealiseerd, de fiscale prikkel beëindigen om een volledig aflossende hypotheek te nemen. Hierdoor zullen naar verwachting meer consumenten kiezen voor een (deels) aflossingsvrije hypotheek. De hoogte van het heffingvrij vermogen in box 3 (gelijk aan de gemiddelde woningprijs) heeft als voordeel dat er een beperkte prikkel is om de hypotheekschuld niet volledig af te lossen. Immers, indien ze extra aflossen tot dit bedrag hoeven ze nog geen belasting te betalen in box 3. Zie rekenvoorbeelden verderop in dit fiche voor concrete situaties.

Bezien dient te worden of en op welk moment na afbouw van de HRA een niet-fiscale aflossingseis in regelgeving zal worden opgenomen. Nu is in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen van de Nederlandse Vereniging van Banken opgenomen dat een aflossingsvrije hypotheek maximaal voor een bedrag van 50% van de marktwaarde van de woning mag worden afgesloten.

Een aflossingseis lager dan 100% (bijvoorbeeld 50%) brengt als voordeel met zich mee dat consumenten meer ruimte hebben om over hun levensloop zelf een keuze te maken tussen consumptie of besparingen. Bij volledige aflossing zullen sommige groepen, in combinatie met hun pensioenopbouw, teveel sparen. Tevens worden de maandlasten voor huishoudens – met name starters - over de eerste dertig jaar van hun hypotheeklening lager, wat bijdraagt aan een betere betaalbaarheid van koopwoningen.

Er kleven ook nadelen aan een aflossingseis die lager ligt dan 100%. Bij een gedeeltelijk aflossingsvrije hypotheek betalen consumenten lagere maandlasten, maar wordt over de gehele looptijd meer voor de hypotheek betaald. Ook zal de consument bij het huidige aflosschema over 30 jaar in een langzamer tempo dan nu de LTV-ratio afbouwen, waardoor het restschuldrisico toeneemt. Bij een lagere aflossingseis ontstaan daarnaast drie verschillende groepen hypotheekhouders met verschillende rechten en plichten jegens de aanbieder 1) de groep vóór 2013 met een hypotheek tot 100% aflossingsvrij 2) de groep na 2013 met een hypotheek waarvan 100% wordt afgelost, en 3) de nieuwe groep (in dit voorstel na 2030) met een lagere aflossingsverplichting.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betalbaarheid van de woningmarkt: Toegankelijkheid van starters wordt verbeterd door structureel minder hoge woningprijzen en de generieke terugsluis door de opbrengst bij zeer vermogende huishoudens in box 3. Het effect is wel afhankelijk van de terugsluis. Door de lagere hypotheekrenteaftrek zal de maximale leencapaciteit per inkomen iets teruggaan, omdat in de bepaling van de leencapaciteit de renteaftrek wordt meegenomen.

Betaalbaarheid voor starters en huurders (met name in de vrije sector) zal verbeteren, betaalbaarheid voor vermogende eigenwoningbezitters neemt af.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen van het CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +5%, -10% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 3,2 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: de fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo af. Daardoor zal de samenstelling van de woningvoorraad veranderen, met een lichte verschuiving van koop- naar vrije-huurwoningen. Ook verbetert de doorstroming op de woningmarkt, doordat fiscale verstoringen die huishoudens stimuleren relatief groot te (blijven) wonen, worden weggenomen.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: de fiscale stimulans om de eigen woning met schuld te financieren wordt per saldo kleiner. Een geringer aandeel schuldfinanciering draagt bij aan een stabielere huizenmarkt en economie. Anderzijds ontstaat er wel een prikkel voor het aangaan van aflossingsvrije schulden.

Budgettair effect

Het fiche is budgetneutraal vormgegeven. Een intensivering of ombuiging is ook een mogelijkheid.

- In de eerste plaats is er de opbrengst van het uitfaseren van de HRA en het EWF in box 1. Dit levert in 2025 € 2,7 miljard op en structureel circa € 3,1 miljard (zie onderstaande tabel).

Jaar	HRA (idem)	EWF	Saldo (terugsluis)
2020	0	0	
2021	0	0	
2022	148	0	148
2023	888	-271	617
2024	2046	-285	1761
2025	3259	-606	2653
(2042/2048)	5820*	-2951**	3090

* Uitgaande van een gemiddelde uitstaande hypotheekrente van structureel 3%

** De zogenoemde 'villabelasting' blijft in stand

- Een aanvullende per saldo budgettaire opbrengst van ca jaarlijks **structureel € 1,7 mrd** in box 3.
- **De totale budgettaire opbrengst structureel is daarmee 4,8 miljard.**

Rekenvoorbeelden:

Rekenvoorbeeld 1:

Een huishouden met een eigen woning van **€ 300.000** zonder hypotheekschuld betaalt volgens de huidige ingezette regelgeving op termijn (zodra de regeling

Hillen volledig is uitgefaseerd) **€ 45 per maand** aan eigenwoningforfait (EWF).⁵¹ In de nieuwe situatie wordt aanvullend de eerste € 300.000 vrijgesteld. Zijn nieuwe maandlasten gaan dan naar **€ 0**.

Voorbeeld 2:

Een huishouden in dezelfde situatie als voorbeeld 1, maar dan voor een volledig afgeloste woning van **€ 500.000** zal op termijn **€ 75 per maand**⁵² betalen aan EWF. In de nieuwe situatie wordt de eerste € 300.000 vrijgesteld. Over de resterende € 200.000 is dan belasting in box 3 verschuldigd van circa **€ 250 per maand** als gevolg van de box 3-heffing. Daar staat tegenover dat de lasten in box 1 afnemen door de terugsluis van de extra belastingopbrengsten. Of dit huishouden per saldo meer of minder belasting gaat betalen, hangt af van de exacte vormgeving van de terugsluis.

Voorbeeld 3:

Een huishouden met een volledig afgeloste woning van **€ 1.500.000** betaalt op termijn circa **€ 550 per maand**⁵³ aan EWF. In de nieuwe situatie wordt de eerste € 300.000 vrijgesteld. Over de resterende € 1.200.000 is dan een bedrag verschuldigd van circa 1,35%. Zijn maandlasten gaan dan naar circa **€ 1350**. Daar staat tegenover dat de lasten in box 1 afnemen door de terugsluis van de extra belastingopbrengsten. De groep met een zeer hoog opgebouwd vermogen zal vermoedelijk wel zwaarder worden belast dan in de huidige situatie.

Overige relevante aspecten

Inwerkingtreding transitiepad

Het transitiepad naar defiscalisering in 2030 betreft een structuurwijziging in box 1 en kan daarom pas worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020. Daarna kan vanaf 2031 box 3 worden aangepast conform voorstel. Positief voor de uitvoering is dat er geen administratie hoeft te worden opgebouwd ten aanzien van de dertigjaarstermijn die inwerking treedt op 2031.

Structureel

Behoorlijke verlichting uitvoeringslasten, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.

Overig: Er dient te worden bekeken hoe om te gaan met oude kapitaalverzekeringen eigen woning. Eventueel kan deze categorie worden vrijgesteld.

VK2A Versneld afbouwen HRA en EWF (naar een vorm van 'defiscaliseren'), borgen aflossingseis

Korte omschrijving van de maatregel

Verlaging van de maximale renteaftrek eigen woning gaat in versneld tempo met 5%-punt per jaar vanwege de zeer lage rente in het onderstaande afbouwpad. Tevens is er directe terugsluis in vorm van een lager EWF en terugsluis in IB, zodat in 2030 de renteaftrek eigen woning is afgeschaft. Hoe vervolgens om te gaan met de resterende eigenwoningsschuld en de 'villabelasting' kan nader worden bepaald, hierin is een aantal keuzes te maken (zie bullets onder de tabel).

⁵¹ € 300.000 * EWF-tarief (0,45%) * marginaal tarief (circa 40%)/12.

⁵² € 500.000 * EWF-tarief (0,45%) * marginaal tarief (circa 40%)/12.

⁵³ (€ 1.000.000 * 0,45%*circa 40% marginaal tarief + 500.000 *2,35% *40%/12)

Aanvullend is belangrijk dat een generieke aflossingseis van ten minste 70% geborgd blijft.

Uit de evaluatie van Panteia ([2019](#)) blijkt dat onder meer de dertigjaarstermijn (die aangrijpt vanaf 2031) voor de Belastingdienst complex zal worden in de uitvoering. Dit probleem wordt voorkomen als de hypotheekrenteaftrek voor die tijd is uitgefaseerd. Vandaar het voorstel om dit in 2030 te bereiken, zie onderstaand pad:

Jaar	HRA	t.o.v basispad	EWf	t.o.v. basispad
2020	46%	=	0,60%	=
2021	43%	=	0,50%	=
2022	38%	-2,00%	0,50%	0,00%
2023	33%	-4,10%	0,40%	-0,05%
2024	28%	-9,10%	0,40%	-0,05%
2025	23%	-14,10%	0,30%	-0,10%
2026	18%	-19,10%	0,25%	-0,05%
2027	13%	-24,10%	0,20%	-0,20%
2028	8%	-29,10%	0,10%	-0,30%
2029	3%	-34,10%	0,00%	-0,40%
2030	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%
Struc	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%

Aandachtspunt bij uitwerking richting een 'eindbeeld' (exacte vormgeving kan hierbij later worden bepaald):

- Het wel of niet instandhouden van de zogenoemde 'villabelasting'. Voor woningen boven de circa 1 miljoen euro geldt een hoger EWF-tarief (2,35%). In bijgevoegde doorrekening van het CPB is ervoor gekozen om deze belasting nog te laten bestaan. Hierbij is er een afruil tussen enerzijds een vereenvoudiging van het stelsel (volledig de eigen woning halen uit box 1) versus een eventuele wens tot herverdeling.
- Een alternatieve keuze zou kunnen zijn om de woningen die vallen onder de 'villabelasting' over te hevelen naar box 3, met een vergelijkbare belastingdruk.
- De keuze om de eigenwoningschuld volledig buiten de fiscaliteit houden ('zuivere defiscalisering'), of - vooral vanwege uitvoeringsaspecten - de schuld over te hevelen naar box 3 (waar deze net als andere schulden kan worden opgevoerd als een aftrek).

Transitiepad en vormgeving aflossingseis (na afschaffen HRA)

Van belang is dat de fiscale behandeling in zichzelf geen prikkel bevat om de hypotheekschuld grotendeels niet af te lossen. Dat wordt geborgd in dit fiche. Vervolgens zal tijdens het afbouwtraject richting volledige uitfasering van de HRA, de fiscale prikkel verdwijnen om een volledig aflossende hypotheek te nemen. Bezien dient te worden of en op welk moment een aflossingseis in regelgeving dient te worden opgenomen. Nu is in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen van de Nederlandse Vereniging van Banken opgenomen dat een

aflossingsvrije hypotheek maximaal voor een bedrag van 50% van de marktwaarde van de woning mag worden afgesloten.

Een aflossingsseis lager dan 100% (bijvoorbeeld 70%⁵⁴) brengt als voordeel met zich mee dat consumenten meer ruimte hebben om over hun levensloop zelf een keuze te maken tussen consumptie of besparingen. Bij volledige aflossing zullen sommige groepen, in combinatie met hun pensioenopbouw, teveel sparen. Tevens worden de maandlasten voor huishoudens – met name starters - over de eerste dertig jaar van hun hypotheeklening lager, wat bijdraagt aan een betere betaalbaarheid van koopwoningen. De leencapaciteit blijft wel gelijk.

Er kleven ook nadelen aan een aflossingsseis die lager ligt dan 100%. Bij een gedeeltelijk aflossingsvrije hypotheek betalen consumenten lagere maandlasten maar wordt over de gehele looptijd meer voor de hypotheek betaald. Ook zal de consument bij het huidige aflosschema over 30 jaar in een langzamer tempo dan nu de LTV-ratio afbouwen, waardoor het restschuldrisico toeneemt. Bij een lagere aflossingsseis ontstaan daarnaast drie verschillende groepen hypotheekhouders met verschillende rechten en plichten jegens de aanbieder 1) de groep vóór 2013 met een hypotheek tot 100% aflossingsvrij 2) de groep na 2013 met een hypotheek waarvan 100% wordt afgelost en 3) de nieuwe groep (in dit voorstel na 2030) met een lagere aflossingsverplichting.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betalbaarheid van de woningmarkt: Toegankelijkheid voor starters wordt verbeterd door structureel minder hoge woningprijzen, maar anderzijds is er minder hypotheekrenteaf trek. Door de lagere hypotheekrenteaf trek zal de maximale leencapaciteit per inkomen iets teruggaan, omdat in de bepaling van de leencapaciteit de renteaf trek wordt meegenomen. De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +8%, -7% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 2 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: de fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo af. Daardoor zal de samenstelling van de woningvoorraad veranderen, met een lichte verschuiving van koop- naar vrije-huurwoningen.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: de fiscale stimulans om de eigen woning met schuld te financieren wordt per saldo kleiner. Een geringer aandeel schuldfinanciering draagt bij aan een stabielere huizenmarkt en economie.

Budgettair effect:

⁵⁴ Wel hoger dan de 50% bij de eigendomsneutrale behandeling in box 3, in dit fiche blijft er immers nog een impliciete fiscale stimulans op eigenwoningschulden.

De totale opbrengst van deze maatregelen wordt vervolgens teruggesluisd in de IB, conform onderstaande tabel. De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

Jaar	HRA (idem)	EWV	Saldo (terugsluis)
2020	0	0	
2021	0	0	
2022	148	0	148
2023	888	-271	617
2024	2046	-285	1761
2025	3259	-606	2653
(2042/2048)	5820*	-2951**	3090***

* Uitgaande van een gemiddelde uitstaande hypotheekrente van structureel 3%

** De zogenoemde 'villabelasting' blijft in stand

*** Bij deze vormgeving is gerekend met een aftrek van de eigenwoningschuld in box 3. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.

Overige relevante aspecten

Op korte termijn

De maatregel is een structuurwijziging en kan vandaar pas worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020.

Positief voor de uitvoering is dat er geen administratie hoeft te worden opgebouwd ten aanzien van de dertigjaarstermijn die inwerking treedt op 2031.

Structureel

Aanzienlijke verlichting uitvoeringslasten, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.

VK2B Afbouw HRA en EWF in huidig pad (in 2036 uitgefaseerd), borgen aflossingseis (70%)
Korte omschrijving van de maatregel:

Verlaging van de maximale renteaftrek eigen woning gaat in huidig tempo met 3%-punt per jaar en eerste opbrengst volgt in vorm van directe terugsluis EWF en daarna terugsluis in IB. Zie verder VK2A. Nadeel van deze optie ten opzichte van VK2A is dat de dertigjaarstermijn vanaf 2031 nog moet worden gehandhaafd. Anderzijds kunnen de inkomenseffecten per jaar iets kleiner uitvallen.

Jaar	HRA	t.o.v basispad	EWF	t.o.v. basispad
2020	46%	=	0,60%	=
2021	43%	=	0,50%	=
2022	40%	=	0,50%	=
2023	37%	=	0,45%	=
2024	34%	-3%	0,45%	=
2025	31%	-6%	0,40%	0,00%
2026	28%	-9%	0,35%	0,05%
2027	25%	-12%	0,30%	0,10%
2028	22%	-15%	0,25%	0,15%
2029	19%	-18%	0,20%	0,20%
2030	16%	-21%	0,20%	0,20%
2031	13%	-24%	0,15%	0,25%
2032	10%	-27%	0,10%	0,30%
2033	7%	-30%	0,10%	0,30%
2034	4%	-33%	0,05%	0,35%
2035	1%	-36%	0,00%	0,40%
2036	0%	-37%	0,00%	0,40%
Struc	0%	-37%	0%	0,40%

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Gelijk aan VK2A, de effecten worden echter wat later behaald. Daarnaast is variant VK2B complexer voor de uitvoering, aangezien de 30-jaarstermijn vanaf 2031 van kracht wordt.

Budgettair effect
Budgetneutrale vormgeving

Jaar	HRA	EWF	Saldo (terugsluis)
2020	=	=	0
2021	=	=	0
2022	=	=	0
2023	=	=	0
2024	693	=	693
2025	1386	=	1386
Structureel (2042/2048)	5820*	-2951**	3090***

* Uitgaande van een gemiddelde uitstaande hypotheekrente van structureel 3%
** De zogenoemde 'villabelasting' blijft in stand
*** Bij deze vormgeving is gerekend met een aftrek van de eigenwoningschuld in box 3. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.

Overige relevante aspecten

Op korte termijn

De maatregel is een structuurwijziging en kan vandaar pas worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020.

Nadeel ten opzichte van pakket 2A is dat er nog wel een administratie moet worden opgebouwd ten aanzien van de dertigjaarstermijn die inwerking treedt op 2031.

Structureel

Zeer aanzienlijke verlichting uitvoeringslasten, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis en bijleenregeling.

VK3 Bevriezing EWF op 0,6% en verhoging EWF voor woningen boven € 300.000 (gemiddelde woningprijs)

Korte omschrijving van de maatregel

Volgens het woningmarktmodel van het CPB is de voornaamste subsidie dat de vermogenscomponent van de woning via het EWF veel minder zwaar wordt belast dan vermogen in box 3. Grosso modo is de vermogensbelasting in box 3 ruim 1,2%, terwijl het EWF-tarief met circa 0,40% maal 40% marginaal tarief met gemiddeld circa 0,16% aan belastingdruk relatief laag is.

Om dit verschil te verkleinen, wordt het EWF-tarief bevroren op het niveau van 2020 en daarnaast worden de woningen vanaf € 300.000 en boven 1 miljoen wat meer in lijn gebracht met het (huidige en toekomstige) tarief in box 3. Het niveau van de hypotheekrenteaftrek blijft ongewijzigd. Bij een lagere renteaftrek kan, gegeven de huidige lage actuele rente, de prikkel ontstaan om vaker een aflossingsvrije hypotheeklening aan te gaan zonder renteaftrek, die wel kwalificeert in box 3 (en daar mogelijk voor een vermogende groep fungeert als aftrek). Voorts baant dit fische ook een weg om na een volgende kabinetsperiode eventueel de eigen woning op termijn over te brengen naar box 3. De opbrengst wordt vervolgens budgetneutraal teruggesluisd in de inkomstenbelasting.

De uitfasering van de regeling in Hillen in 30 jaar blijft overigens ongewijzigd.

Jaar	EWF-basispad	Woningen tot € 300.000	T.o.v. basispad	EWF-tarief voor woningen boven € 300.000*	T.o.v. basispad
2020	0,60%	0,60%	=	0,60%	=
2021	0,50%	0,60%	+0,1%	0,60%	+0,10%
2022	0,50%	0,60%	+0,10%	0,70%	+0,20%
2023	0,45%	0,60%	+0,15%	0,80%	+0,35%
2024	0,45%	0,60%	+0,15%	0,90%	+0,45%
2025	0,40%	0,60%	+0,20%	1%	+0,60%

* Dit verhoogde tarief geldt voor het deel van de WOZ-waarde dat boven de grens van € 300.000 uitgaat. Het tarief van de zogenoemde 'villabelasting' blijft in de basis gelijk; optioneel kan ook dit worden verhoogd. Met 2,35% maal toptarief (49,5%) is deze echter al grosso modo vergelijkbaar met de belastingdruk in box 3.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: De fiscale stimulans op het eigenwoningbezit neemt af. Dit leidt tot een lagere stijging van de huizenprijzen. De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +14,2%, - 0,8% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: geen effect verwacht.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: Beperking huizenprijseffecten bevordert de stabiliteit gegeven de huidige krappe markt

Budgettair effect

Budgetneutrale vormgeving

In 2025 is de budgettaire opbrengst € 2,7 miljard en structureel € 3,6 miljard. De opbrengst wordt teruggesluisd in box 1.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad (per saldo +14,2%, -0,8% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.

Overige relevante aspecten

Op korte termijn

De maatregel is een structuurwijziging en complexiteitsverhogend voor de Belastingdienst. Kan worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020.

VK4 Beperken HRA tot € 300.000, vervallen bijleenregeling, vervallen dertigjaarstermijn en vervallen fiscale toets aflossingsverplichting

Korte omschrijving van de maatregel

In het kader van enerzijds de noodzaak van complexiteitsreductie van de fiscale eigenwoningregeling en anderzijds de noodzaak tot schuldreductie:

- a. wordt de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs beperkt tot een maximale eigenwoningschuld van € 300.000*;
- b. wordt de zogenoemde bijleenregeling afgeschaft;
- c. vervalt voor overgangsrechtsschulden (schulden van voor 2013) de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, en
- d. wordt de fiscale eis enkel dat een hypothecaire lening binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost aangepast in die zin dat hypotheekrenteaftrek alleen mogelijk is voor hypotheekleningen waarvoor contractueel is vastgelegd dat deze binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost (deel bestaande eis); de hypotheekrenteaftrek wordt dan niet langer afhankelijk gesteld van de vraag of ook inderdaad elke maand exact volgens schema wordt afgelost (vervallen bestaande fiscale toets). Het is voldoende dat banken hun klanten aan de contractuele verplichtingen houden.

* Het ligt voor de hand om een vergelijkbare beperking van de aftrek ook te introduceren voor de aftrek van erfpachtcanons.

In de huidige wetgeving is reeds voorzien in een stapsgewijze afbouw van het tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken. Tevens is voorzien in stapsgewijze afbouw van de zogenoemde Hillen-regeling. Voorts is voorzien in een stapsgewijze verlaging van het EWF. De verschillende afbouwtrajecten zijn weergegeven in de onderstaande tabel. In deze maatregelen worden geen wijzigingen aangebracht.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	Struc
Maximaal aftrektarief aftrekbare kosten eigen woning	49,0%	46,0%	43,0%	40,0%	37,05%	37,05%
Verloop afbouw Hillen-regeling	96,67%	93,33%	90,00%	86,67%	83,34%	0%
Verloop ewf*	0,65%	0,60%	0,50%	0,50%	0,45%	

* Voor woningen met een WOZ-waarde van € 75.000 tot en met € 1.090.000 (stand 2020)

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

De recent uitgevoerde evaluaties hebben uitgewezen dat de huidige fiscale eigenwoningregeling met zijn verschillende deelregelingen te complex is geworden, vooral in situaties dat zich life-events zoals verhuizen, trouwen, scheiden en dergelijke voordoen of zich hebben voorgedaan. Met name de bijleenregeling en de fiscale aflossingsverplichting -die weliswaar effectief hebben bijgedragen aan schuldreductie- hebben de fiscale eigenwoningregeling fors complexer gemaakt. Daarnaast is in de evaluatie (terecht) gewezen op het feit dat er geen of onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de maximale termijn

van 30 jaar waarbinnen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, te kunnen handhaven. Het vervallen van deze deelregelingen dan wel het anders vormgeven daarvan - zoals het geval is voor de aflossingseis - leidt tot een forse complexiteitsreductie voor zowel de burger, de adviseur als de Belastingdienst. De afschaffing van de bijleenregeling en de maximale periode van 30 jaar waarbinnen hypotheekrenteaf trek mogelijk is kan in beperkte mate afbreuk doen aan schuldreductie. Het anders vormgeven van de aflossingseis blijft onverminderd bijdragen aan schuldreductie. Om schuldreductie te waarborgen en te versterken wordt een maximale eigenwoningsschuld waarvoor hypotheekrenteaf trek mogelijk is geïntroduceerd en gesteld op € 300.000, zijnde de gemiddelde WOZ-waarde van de Nederlandse koopwoning. De invoering van dat maximum zou stapsgewijs in een aantal jaren moeten plaatsvinden om de effecten te mitigeren. In de nadere uitwerking moet worden bezien hoe de eigenwoningsschuld boven de € 300.000 fiscaal wordt behandeld.

In onderstaande tabel is op basis van gegevens van het WoON2018 een overzicht gegeven van het aantal huishoudens met een eigenwoningsschuld van respectievelijk meer dan € 100.000, € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 500.000. Dit betreft de resterende openstaande eigenwoningsschuld na aflossingen (voor zover van toepassing) en is dus niet de schuld die bij het sluiten van de hypotheek is aangegaan.

Eigenwoningsschuld* (van - tot)	Aantal huishoudens met renteaftrek	Gemiddelde schuld
€ 0 – € 100.000	823.950 (23%)	€ 59.545
€ 100.000 – € 200.000	1.441.161 (40%)	€ 151.436
€ 200.000 – € 300.000	832.926 (23%)	€ 242.380
€ 300.000 – € 400.000	268.466 (7,6%)	€ 342.274
€ 400.000 – € 500.000	103.446 (2,9%)	€ 444.208
< € 500.000	114.096 (3%)	€ 731.776
Totaal	3.584.081	€ 192.667

* Voor hypotheekleningen waaraan een KEW/SEW/BEW is gekoppeld gaat het om het openstaande deel van de schuld zonder rekening te houden met het in de KEW/SEW/BEW opgebouwde bedrag.

De beperking van de hypotheekrenteaf trek tot een schuld van maximaal € 300.000 raakt derhalve ongeveer 13,5% van de huishoudens met een eigenwoningsschuld. De groep huishoudens die het hardst wordt geraakt is vanzelfsprekend de groep met een eigenwoningsschuld van meer dan € 500.000. Met een gemiddelde schuld van € 731.776 verliest deze groep gemiddeld genomen het recht op hypotheekrenteaf trek voor een schuld van ruim € 431.000. De groep met een hypotheek van meer dan € 400.000 verliest gemiddeld genomen het recht op aftrek voor een schuld van ruim € 144.000. Voor de groep met een hypotheek van meer dan € 300.000 gaat het gemiddeld om een schuld van ruim € 42.000.

In dat verband past het dan ook om de beperking van de hypotheekrenteaf trek in stappen in te voeren. Bijvoorbeeld in jaar 1 een beperking van de eigenwoningsschuld tot € 700.000, in jaar 2 tot € 600.000 enzovoorts totdat in jaar 5 de hypotheekrenteaf trek is gemaximeerd op € 300.000.

Voor hypotheekleningen waaraan een KEW/SEW/BEW is gekoppeld (denk aan de zogenoemde spaarhypotheek) blijft de eigenwoningsschuld normaliter – behoudens tussentijdse aflossing – gedurende de gehele looptijd van de hypotheek gelijk aan de aangegane schuld.

Voor de afschaffing van de bijleenregeling is geen stapsgewijze invoering noodzakelijk, deze kan in het eerste jaar waarin ook de eerste stap van de beperking van de maximale schuld waarover hypotheekrenteaftrek wordt verkregen plaatsvindt worden ingevoerd. Dat geldt eveneens voor het vervallen van de eis dat gedurende een periode van 30 jaar renteaftrek mogelijk is. Het vervallen van deze regelingen is immers in het voordeel van belastingplichtige. De andere vormgeving van de (fiscale) aflossingseis kan naar zijn aard al niet stapsgewijs worden ingevoerd.

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

De maatregel draagt bij aan de beperking van de stijging van woningprijzen. Dit draagt daarmee bij aan het betaalbaar maken van een koopwoning voor starters. Aangezien de gemiddelde koopwoning van een starter een prijs heeft van ongeveer € 250.000 wordt de gemiddelde starter niet geraakt door de beperking van de maximale schuld.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad 2025 (per saldo +13,6%, -1,4% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.

Budgettair effect (+ is budgettaire opbrengst, - is budgettaire derving en = is gelijk)

Maatregel	Budgettair effect
Aftoppen hypotheekrenteaftrek	+ (ca 1 miljard)
Afschaffen bijleenregeling	- ca 0,2 miljard
Afschaffen 30-jaarstermijn	Nihil
Andere vormgeving aflossingseis	Nihil
Totaal	Ca 0,8 miljard

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

De maatregel leidt tot een aanzienlijke complexiteitsreductie voor de Belastingdienst. Het gaat echter om een structuuraanpassing die ook doorwerkt in de voorlopige aangifte/aanslag. De benodigde lead time voor de inwerkingtreding van deze maatregel bedraagt tenminste 15,5 maanden nadat de maatregel is aanvaard in de Tweede Kamer, een langere lead time kan echter niet worden uitgesloten.

Overig:

Zie met name de Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling (Panteia, 2019).

VK5 Afschaffen overdrachtsbelasting woningenKorte omschrijving van de maatregel

De overdrachtsbelasting voor woningen (2%) wordt afgeschaft.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: Deze maatregel bevordert doorstroming op de woningmarkt. De overdrachtsbelasting heeft het karakter van een verhuisbelasting en belemmert daarmee de mogelijkheid om te verhuizen vanwege bijvoorbeeld andere woonwensen of een andere baan. Studies van het CPB laten zien dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5% en tot 3 à 10% extra verhuizingen ([CPB, 2012](#)).

Het afschaffen van de overdrachtsbelasting leidt tot een verlaging van de netto woonlasten van de gemiddelde eigenaar-bewoner. Dat stimuleert de vraag naar koopwoningen. Op korte termijn stijgt de prijs van een gemiddelde koopwoning met naar schatting 2,4% en structureel met 1,3%.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: Het aandeel van koopwoningen neemt beperkt toe, bijna volledig ten koste van de commerciële huursector.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: Op korte termijn nemen vermogensrisico's af door stijgende huizenprijzen. Op lange termijn nemen deze mogelijk toe doordat eigenwoningbezit toeneemt.

Budgettaire effect

De budgettaire kosten van de maatregel bedragen jaarlijks structureel € 1,4 miljard.

Overige relevante aspecten

De maatregel bevordert doorstroming op de woningmarkt. Daar staat tegenover dat de (ondoelmatige) netto-stimulering van eigenwoningbezit toeneemt. Het ligt daarom voor de hand deze maatregel op te nemen als onderdeel van een pakket dat de netto-stimulering per saldo afbouwt.

Op korte termijn

De maatregel zorgt voor een reductie in de complexiteit aangezien er nu nog slechts één tarief zal zijn in de overdrachtsbelasting, namelijk de overdrachtsbelasting van niet-woningen (7% in 2021).

Overig: Een afschaffing van de overdrachtsbelasting kan mogelijk een aanzuigende werking hebben voor beleggers op de koopmarkt.

VK6 Schenkingsvrijstelling eigen woning afschaffen

Korte omschrijving van de maatregel

Iedereen tussen 18 en 40 jaar die een schenking ontvangt, heeft een vrijstelling schenkbelasting van maximaal € 102.010 (bedrag 2019) bij een schenking ten behoeve van een eigen woning. Deze vrijstelling is per schenker eenmalig. Onder schenking voor een eigen woning valt schenking voor verwerving van een eigen woning, de verbetering of het onderhoud van een eigen woning, de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot een eigen woning dan wel de aflossing van een eigenwoningschuld.

Zonder deze vrijstelling zou over de schenking voor zover boven de reguliere vrijstelling⁵⁵ 10% schenkbelasting door een kind, 18% door een kleinkind respectievelijk 30% door overige verkrijgers zijn verschuldigd.

De per 2017 ingevoerde structurele vrijstelling beoogt een bijdrage te leveren aan de reductie van de eigenwoningschuld. Gezien de fiscale aflossingseis en de lage restschuldproblematiek neemt de relevantie van de maatregel echter af.

Er is gekozen voor een leeftijdsgrens van 40 jaar omdat jongere huishoudens over kleine financiële buffers beschikken en moeilijk eigen geld kunnen inzetten voor de aflossing van hun schuld en omdat deze leeftijdsgrens goed aansluit bij de werkzame jaren waarin de belastingdruk en kosten voor huishoudens het hoogst zijn. Zonder leeftijdsgrens zou het budgettaire beslag veel groter zijn en ook meer estate planning voorkomen.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: naar verwachting niet of nauwelijks significant.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: mogelijk minder segregatie in stedelijk gebied.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: naar verwachting niet of nauwelijks significant.

Budgettair effect

€ 0,2 miljard opbrengst (zie MN2020).

Als gevolg van afschaffing van de vrijstelling zal er minder worden geschonken waardoor er op korte termijn beperkt een uitverdieneffect op de hypotheekrenteaftrek is.

Overige relevante aspecten

Afschaffen leidt tot vermoedelijk tot een reductie van de complexiteit voor de Belastingdienst.

⁵⁵ Circa € 5000 voor een kind en ruim € 2000 voor anderen.

VH1 Herziening stelsel betaalbaarheid in de huursector vanuit IBO Toeslagen

Korte omschrijving van de maatregel

Het IBO Toeslagen deel 1 stelt diverse maatregelen voor ter verbetering en vereenvoudiging van het huidige huurtoeslagstelsel. Deze dragen vooral bij aan de uitvoerbaarheid en kunnen ook als tussentijdse maatregelen worden ingezet, terwijl er aan een ingrijpendere stelselherziening wordt gewerkt. Alle aanpassingen aan de huurtoeslag hebben (negatieve) inkomenseffecten, die momenteel politiek gevoelig kunnen liggen. Bij de drie maatregelen hieronder kunnen die relatief met extra budget gecompenseerd worden, maar wel aan de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst bijdragen.

- Harmoniseren aftoppingsgrenzen (10a2)⁵⁶
- Harmoniseren leeftijd AOW / niet-AOW (10a3)
- Lineaire afbouw (10b)

Het IBO Toeslagen deel 2 schetst richtingen voor een integrale herziening van het betaalbaarheidsinstrumentarium in de huursector. Daarbij zijn drie hoofdrichtingen te onderscheiden:

- Een variant waarbij corporaties een grotere rol en verantwoordelijkheid krijgen (inclusief eventuele uitruil van huurtoeslag, verhuurderheffing e.a.)
- Een Rijksvariant, waarin er een sterk vereenvoudigd instrument komt.
- Een variant, waarbij inkomensbeleid, huur- en koopmarkt integraal worden bekeken.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: bij de maatregelen 10a2, 10a3 en 10b zijn er geen effecten op de betaalbaarheid te verwachten, deze zijn immers 'afgekocht' via de budgettaire effecten met het doel negatieve inkomenseffecten te compenseren. Van de stelselwijziging (IBO Toeslagen deel 2) zijn de effecten nog niet te bepalen.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: Van de maatregelen 10a2, 10a3 en 10b wordt geen effect verwacht. Van de stelselwijziging (IBO Toeslagen deel 2) zijn de effecten nog niet te bepalen.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: idem.

Budgettaire effect (maatregelen IBO-toeslagen deel 1)

- Harmoniseren aftoppingsgrenzen (10a2) € 53 miljoen
- Harmoniseren leeftijd AOW / niet-AOW (10a3) € 285 miljoen
- Lineaire afbouw (10b) € 160 miljoen

Budgettaire effecten van eventuele stelselwijzigingen vanuit IBO Toeslagen deel 2 zijn nu nog niet in te schatten.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad: De maatregelen uit het IBO Toeslagen deel 1 leiden tot een betere uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst. Een nieuw Kabinet moet keuzen over integrale herziening maken. Invoering van een nieuw stelsel zal mogelijk meerdere Kabinetsperiodes vragen.

⁵⁶ De codes 10a2, 10a3 en 10b verwijzen naar het IBO Toeslagen deel 1.

Overig: Voor opties 10a2 en 10b betreft het doorrekeningen van BZK op meer haalbaar varianten van beide maatregelen. Voor 10a3 is wel exact aangesloten bij het IBO toeslagen deel 1.

VH2A Huurtoeslag meer gebaseerd op inkomen, minder op feitelijke huur.

Korte omschrijving van de maatregel

In de huurtoeslag wordt de koppeling met de feitelijke huur **gedeeltelijk** losgelaten. De huidige huurtoeslagregeling vergoedt in sommige gevallen 100% van de basishuur, zodat er geen prikkel is om de kosten tegen de kwaliteit van de woning af te wegen. Het IBO-toeslagen presenteert varianten waarin de huurtoeslag puur op basis van inkomen en normhuur wordt bepaald. Omdat dit echter forse inkomens- en budgettaire effecten heeft (zie fiche VH2b) is in deze maatregel gekozen voor een mengvorm, waarin de huidige systematiek en de normhuurtoeslag beide voor de helft meewegen. Voor de hoogte van de normhuur is aangesloten bij het IBO: Voor alleenstaanden is gerekend met een vaste normhuur van € 507, voor meerpersoonshuishoudens van € 564 per maand.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

Deze maatregel heeft zowel positieve als negatieve inkomenseffecten die zich doorvertalen als betaalbaarheidseffecten: circa 22% van de huurtoeslagontvangers krijgt meer dan 20 euro per maand minder, terwijl 29% meer dan € 20 per maand extra toeslag krijgt. De spreiding van inkomenseffecten is groot. In de loop van de tijd zullen deze minder worden als huishoudens hun woonsituatie aanpassen aan de nieuwe situatie. Wel moeten er voldoende woningen zijn, passend bij de inkomens van de huurtoeslagontvangers.

Er stromen circa 140 duizend huishoudens nieuw in de huurtoeslag in, terwijl er bijna 32 uitstromen. Het aantal rechthebbenden neemt per saldo met circa 110 duizend huishoudens toe.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: lastig te bepalen. Afhankelijk van hoe met name corporaties met hun huur-, kwaliteits-, toewijzings- en leefbaarheidsbeleid op de regeling reageren.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: De Rijksbegroting voor de huurtoeslag wordt minder afhankelijk van de feitelijke huurontwikkeling.

Budgettair effect

Voor de gedeeltelijke normhuur wordt een budgettair effect van circa € 135 miljoen geraamd.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

De maatregel wordt in stappen van 10% per jaar ingevoerd. Uitgaande van een start in 2021 wordt de volledige omvang van 50%/50% in 2026 bereikt.

Deze maatregel levert echter geen vereenvoudiging van de uitvoering door de Belastingdienst, aangezien er nog steeds huurgegevens moeten worden opgevraagd. Een volledig inkomensafhankelijke normhuurtoeslag (zie VH2B) leidt wel tot een vereenvoudiging van de uitvoering.

Overig:

Er kan sprake zijn van negatieve effecten op het arbeidsaanbod omdat er meer inkomensondersteuning plaatsvindt. Hoe groot die zal zijn, hangt echter af van vele factoren en is lastig in dit stadium exact aan te geven.

VH2B Huurtoeslag op basis van genormeerde huur (volledig inkomensafhankelijk)

Korte omschrijving van de maatregel

In de huurtoeslag wordt de koppeling met de feitelijke huur **volledig** losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder willen wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Dit geeft huurders dus een maximale prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit van de woning.

Voor het IBO-toeslagen zijn twee vormgevingen uitgewerkt:

- VH2B1: Maximale huurgrens (€ 737, prijspeil 2020) behouden
- VH2B2: Maximale huurgrens vervalt, huishoudens met een laag inkomen in de vrije huursector krijgen daarmee ook toeslag)

In de eerste vormgeving moet de huurder nog steeds huurgegevens aanleveren, terwijl dat in de tweede niet meer nodig is. In de tweede vormgeving wordt de huurtoeslag ook van toepassing in het nu geliberaliseerde huursegment. Dure scheefwoningers in de geliberaliseerde sector krijgen dan weliswaar ook huurtoeslag, maar wonen gegeven hun inkomen nog steeds duur. Feitelijk wordt dan duur scheefwonen gesubsidieerd en de prikkel om betaalbaarder te gaan wonen vermindert. Dat veronderstelt wel dat er voldoende betaalbaar aanbod is voor deze groep, hetgeen gegeven de krapte en de wachtlijsten momenteel geen vanzelfsprekendheid is.

Er is voor het IBO toeslagen onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens. Voor alleenstaanden is gerekend met een vaste normhuur van € 507, voor meerpersoonshuishoudens van € 564 per maand. Ook in Kansrijk Woonbeleid 2016 is er een vormgeving van huurtoeslag op basis van normhuren uitgewerkt (VH2B3).

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

Deze maatregel heeft zowel positieve als negatieve inkomenseffecten die zich doorvertalen als betaalbaarheidseffecten: 51% positief (gemiddeld ongeveer € 65 per maand) voor lagere inkomens en 49% negatief (circa € 38 per maand). De spreiding van inkomenseffecten is groot. In de loop van de tijd zullen deze minder worden als huishoudens hun woonsituatie aanpassen aan de nieuwe situatie. Wel moeten er voldoende woningen zijn, passend bij de inkomens van de huurtoeslagontvangers.

Vormgeving VH2B1 leidt tot een instroom van circa 95 duizend huurtoeslaggerechtigde huishoudens die nu geen huurtoeslag krijgen omdat ze lage feitelijke huren hebben. Voor hen zal de betaalbaarheid verbeteren. Ook is er

omgekeerd een uitstroom van 40 duizend huishoudens. Vormgeving VH2B2 leidt ook tot nog een instroom: circa 70 duizend huurtoeslaggerechtigden in de geliberaliseerde huur krijgen ook recht op huurtoeslag.

De vormgeving VH2B3 uit Kansrijk Woonbeleid 2016 leidt tot circa 1%-punt lagere betaalrisico's, vooral bij lagere inkomensgroepen, vooral jongeren, gezinnen en senioren. Er zijn ook groepen die in deze variant minder huurtoeslag krijgen, zoals meerpersoonshuishoudens van 35 tot 74 jaar zonder kinderen. De maatregel leidt tot een structurele doelmatigheidswinst van 0,2% en leidt op de lange termijn tot iets lagere huizenprijzen (circa 1,8%), aangezien de binding met woonconsumptie is verbroken.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: lastig te bepalen. Afhankelijk van hoe met name corporaties met hun huur-, kwaliteits-, toewijzings- en leefbaarheidsbeleid op de regeling reageren.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: De Rijksbegroting voor de huurtoeslag wordt minder afhankelijk van de feitelijke huurontwikkeling.

Budgettair effect

-Voor vormgeving VH2B1 wordt een budgettair effect van circa € 270 miljoen geraamd. Voor vormgeving VH2B2 (ook in de vrije huursector) bedraagt dit € 420 miljoen.

-Deze schattingen zijn uitgevoerd voor het IBO Toeslagen met behulp van de ramingsystematiek huurtoeslag. Enkele relevante parameters zijn hierboven genoemd.

-In Kansrijk Woonbeleid 2016 is de normhuurtoeslag budgetneutraal vormgegeven.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

De maatregel wordt in stappen van 10% per jaar ingevoerd. Uitgaande van een start in 2021 wordt de volledige omvang in 2030 bereikt.

Door genormeerde huren gefaseerd in te voeren, treden er minder of geen directe inkomenseffecten op. Wel treedt er bij de eerste twee maatregelen een verschil in behandeling op tussen nieuwe aanvragers en zittende huurders. Ook kan de volledige overgang naar genormeerde huren lang duren, terwijl de Belastingdienst al die tijd twee afzonderlijke benaderingen naast elkaar moet hanteren. Dit brengt voor huurders en de Belastingdienst voor lange tijd aanzienlijke extra complexiteit. Een transitieperiode kan huurders wel de tijd geven om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

Alleen een volledig van de feitelijke huur onafhankelijke normhuurtoeslag leidt tot een significante vereenvoudiging voor de Belastingdienst.

Overig:

Er kan sprake zijn van negatieve effecten op het arbeidsaanbod omdat er meer inkomensondersteuning plaatsvindt. Hoe groot die zal zijn, hangt echter af van vele factoren en is lastig in dit stadium exact aan te geven.

VH3 Liberalisatiegrens gedifferentieerd aan regionale markt aanpassen

Korte omschrijving van de maatregel

Het bedrag van € 737,40 kent vier functies:

1. De bovengrens waarvoor het WWS de maximale huurprijs bepaalt (liberalisatiegrens)
2. De bovengrens waarvoor nog huurtoeslag wordt toegekend (huurtoeslaggrens)
3. Het DAEB-domein van corporaties (DAEB-grens)
4. De bovengrens waaronder verhuurderheffing wordt geheven.

Deze maatregel ontkoppelt de functies en brengt de DAEB- en huurtoeslaggrens (functies 2 & 3) terug naar de huidige hoge aftoppingsgrens (ca. € 650) in gebieden met een (zeer) ontspannen woningmarkt.⁵⁷ De bovengrens voor het WWS blijft wel van toepassing op de woningen tot € 737,40, zodat huurders van deze woningen wel huurprijsbescherming hebben.

Een verhoging van deze grenzen voor gespannen markten ligt niet voor de hand omdat dan ook de huurtoeslaggrens omhoog gaat zonder aanpassing van de prikkelwerking. VH2B1 beoogt hetzelfde maar met prikkelwerking. VH4 bereikt hetzelfde effect met betrekking tot de huurprijsbescherming. Om corporaties meer mogelijkheden te geven om in het middensegment te investeren is het eenvoudiger de markttoets / marktverkenning af te schaffen. Verhoging van de grondslag van de verhuurderheffing is momenteel niet aan de orde (zie AB3).

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: In gebieden met (zeer) ontspannen woningmarkten wordt de prikkel om woningen met een huurprijs boven de markthuur (via afwenteling op de huurtoeslag) aan te bieden verkleind. Woningcorporaties kunnen deze woningen dan in het niet-DAEB-segment aanbieden aan mensen met een middeninkomen.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: Verminderde investeringscapaciteit van corporatiewoningen, aan de andere kant gaan marktpartijen mogelijk meer investeren.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:

Budgettair effect

Als gevolg van de verlaging van de huurtoeslaggrens (gekoppeld aan de liberalisatiegrens) daalt het budgettair beslag van de huurtoeslag met € 3 miljoen. De opbrengst van de verhuurderheffing daalt met € 32-50 miljoen. Per saldo kost deze maatregel circa € 38 mln.

(Berekend ten behoeve van voorbereiding wetsvoorstel huur en inkomensgrenzen).

Overige relevante aspecten

⁵⁷ Zeer ontspannen woningmarktgebieden zijn de regio's Leeuwarden, Heerenveen, Emmen, Doetinchem, Middelburg en Sittard.

Uitvoerbaarheid/tijdspad: Voor de maatregel moeten in ieder geval de Woningwet en de Wet huurtoeslag worden gewijzigd.

Overig: Belangrijk is om tot een praktische afbakening te kunnen komen in welke regio's de verlaging geldt. Bepaling van regionaal verschillende grenzen is complex en kan tot ongewenste grenseffecten leiden.

Als de liberalisatiegrens in de ontspannen regio's verlaagd wordt tot de aftoppingsgrens, dan heeft dat als consequentie dat de vrije ruimte voor passend toewijzen verdwijnt. Indien dat ongewenst is, zal er een andere vormgeving ontwikkeld moeten worden.

VH4 Huurbescherming in de vrije huursector op basis van het WWS

Korte omschrijving van de maatregel

De maatregel leidt tot bescherming van middenhuur door een wettelijk maximale huur in het vrije segment. Deze is gebaseerd op het WWS (woningwaarderingstelsel), maar met een opslag van 10%. Marktpartijen en andere aanbieders in het middensegment kunnen -in tegenstelling tot corporaties- geen gebruik maken van geborgde leningen (via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw) en/of goedkope grond van gemeenten. Daarvoor wordt met een opslag van het WWS gecorrigeerd.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

Deze maatregel voorkomt dat woningen die het gereguleerde segment ontstijgen, door schaarste de huur dusdanig stijgt dat zij het middenhuursegment "overslaan" en in de dure huur (vanaf € 1000 per maand) terecht komen.

Wel is er een risico op verminderd aanbod en daardoor indirect op de betaalbaarheid. Investeerders zullen namelijk rekening houden met verminderd rendement en daarom minder in middenhuurwoningen gaan investeren. Mogelijk zullen ook bestaande middenhuurwoningen worden onttrokken aan het huursegment en te koop worden aangeboden als koopwoning.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving:

Meer middenhuurwoningen kan bijdragen aan de kwaliteit door gemengde wijken. Duurzaamheidsmaatregelen leveren punten op in het WWS. Verhuurders kunnen hiermee dus geprikkeld worden om dergelijke investeringen in hun voorraad te doen.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:

Een wettelijk maximale huur kan bijdragen aan stabiliteit door het beperken van hoogconjuncturele effecten op de huizenmarkt. Ten opzichte van regulering op basis van de WOZ-waarde biedt het WWS als grondslag verhuurders meer zekerheid. De WOZ-waarde van een woning fluctueert sterker dan het puntenaantal in het WWS.

Budgettair effect:

De budgettair effecten zijn nader te bepalen op basis van een concrete vormgeving. Als de huurcommissie bevoegd wordt voor het middensegment dan leidt dat tot meer zaken, hetgeen additionele middelen voor de huurcommissie vraagt.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

Invoering van een wettelijk maximale huur in het vrije segment vergt principiële discussie over het vrije huursegment met aandacht voor het eigendomsrecht. In wettelijke zin vergt de maatregel in elk geval wijziging van het Burgerlijk Wetboek.

Nadere uitwerking is vereist voor de volgende punten:

- Invoering als landelijke maatregel of als regionale met toepassing door de gemeente
- Afbakening middensegment: bijvoorbeeld tot 190 WWS-punten

- Tijdelijkheid op grond van aangetoonde noodzaak (zoals ook bij de huisvestingsverordening)

Overig:

Invoering vergt uitwerking ten behoeve van de uitvoering door bijvoorbeeld huurcommissie of gemeenten.

VH5 Doorstroming kleine huishoudens uit grote sociale huurwoningen stimuleren

Korte omschrijving van de maatregel

De doorstroming van kleine huishoudens –met name, maar niet uitsluitend senioren- uit grote sociale huurwoningen naar passende (kleinere) woningen wordt gestimuleerd met een pakket aan deelmaatregelen. Deze zijn aanvullend aan andere maatregelen gericht op vermindering van de vraagstimulering. Om vrijblijvendheid te verminderen kunnen gemeenten en corporaties door het Rijk nadrukkelijk gestimuleerd worden om afspraken over doorstroming van kleine huishoudens te maken.

Kleine huishoudens in grote sociale huurwoningen ervaren drie grote belemmeringen:

- De nieuwe kleine woning kan duurder zijn dan de oude huidige. Als insiders hebben zij langer gematigde huurverhogingen gehad en betalen vaak minder dan bewoners van nieuw verhuurder woningen.
- Verhuizen gaat met aanzienlijke kosten gepaard.
- Verhuizen gaat met aanzienlijke administratieve lasten gepaard.

Deelmaatregelen, in pakketvorm aan te bieden, omvatten:

- Financiële compensatie van de huursprong, van tijdelijke en aflopende huurgewenningsbijdragen tot de mogelijkheid om de oude huur 'mee te nemen' naar de nieuwe woning.
- Verhuiskostenvergoeding
- Logistieke en praktische hulp bij (het voorbereiden van) de verhuizing.
- De corporatie biedt via directe bemiddeling een nieuwe passende woning aan (buiten woonruimteverdeling / wachtlijst om). Weliswaar wordt een insider dan bevoordeeld, maar dat moet worden afgewogen tegen het voordeel van extra vrijkomende grote huurwoningen.
- Kleine huishoudens die een grote woning achterlaten krijgen voorrang binnen de woonruimteverdeling/ wachtlijst bij het verhuizen naar een kleinere woning.
- Overigens is het sowieso al mogelijk om kleine geschikte woningen te labelen voor senioren.
- Kleine huishoudens die een grote sociale huurwoning achterlaten krijgen een (financiële) doorstroombonus bij verhuizing naar een kleine passende sociale woning, een huurwoning buiten de DAEB-voorraad of een (sociale) koopwoning.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: De toegankelijkheid voor meerpersoonshuishoudens verbetert doordat grotere woningen versneld vrijkomen. Wel hangt dit in aanzienlijke mate af van a) de latente verhuisgeneigdheid van de kleine huishoudens (zijn ze over te halen) en b) de beschikbaarheid van passend aanbod van voor ouderen geschikte kleinere woningen.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: geen effecten verwacht.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: geen effecten verwacht.

Budgettair effect

€ 0,02 miljard op jaarbasis (voor de verhuurders).

Uitgaande van 365 duizend kleine huishoudens in grote sociale huurverhogingen, waarvan per jaar 1% extra verhuist met een verhuiskostenvergoeding van € 6000 per huishouden.

Corporaties hebben echter een terugverdieneffect door de vrijgekomen woningen tegen een hogere huur opnieuw te verhuren of te verkopen.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad: Het Rijk kan lokale partijen stimuleren en van goede voorbeelden via de handreiking prestatieafspraken. Gemeenten kunnen (indien aanwezig) hun huisvestingsverordening moeten aanpassen.

VH6 Kansgelijkheid als uitgangspunt voor woonruimteverdelingKorte omschrijving van de maatregel

Gemeenten kunnen via de huisvestingsverordening woningen als schaars aanmerken en groepen woningzoekenden als urgent (bijvoorbeeld sociaal / medisch, stadsvernieuwingsurgent, maatschappelijke beroepen e.a.). Ongeveer de helft van de gemeenten heeft zo'n verordening, en daar gaat gemiddeld de helft van de vrijkomende woningen naar urgente groepen.

Corporaties zijn gebonden aan de inkomensgrens en passend toewijzen in de woningwet, maar kunnen verder de criteria voor woonruimteverdeling zelf bepalen. Veelal is dit inschrijfduur, waardoor zittende bewoners en ouderen een voordeel hebben boven jonge starters. Vaak wordt maar een zeer beperkt deel van de woningen verloot, waarbij starters gelijke kansen hebben.

Om meer gelijkheid tussen starters en zittende bewoner te bevorderen, kan in de huisvestingswet het aantal categorieën voor urgentie worden teruggebracht, zodat er meer ruimte voor reguliere woningzoekenden ontstaat.

Om de positie van starters te versterken, kan het maximumpercentage van de woningen die aan woningzoekenden met sociaaleconomisch binding aan de gemeente/regio mag worden toegewezen, worden verhoogd.

Ook kan er een minimum percentage worden ingevoerd voor het aantal woningen dat via loting wordt verhuurd. Bij loting hebben alle woningzoekenden immers even veel kans.

Als gemeenten geen huisvestingsverordening hebben, kunnen er alsnog prestatieafspraken gemaakt worden over kansgelijkheid in de woonruimteverdeling. Het Rijk kan dat actief stimuleren, bijvoorbeeld via de handreiking prestatieafspraken.

Tot slot is het een optie om ook weer bepaalde categorieën koopwoningen (bijvoorbeeld sociale koop, woningen tot de NHG-grens, woningen waar starters en beleggers om concurreren) in de huisvestingswet op te nemen, zodat gemeenten deze onder de huisvestingsvergunning kunnen brengen. Tot 2014 was het onduidelijk of dit mogelijk was, in 2014 is besloten de huisvestingsverordening te limiteren tot de huursector. In de evaluatie van de huisvestingswet wordt de optie om ook bepaalde categorieën koopwoningen huisvestingsvergunningplichtig te maken nader onderzocht.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: Grosso modo blijft de toegankelijkheid van de woningmarkt gelijk: woonruimteverdeling verdeelt schaarste, maar maakt die niet kleiner. Wel vermindert de insider/outsiderproblematiek omdat de kansgelijkheid tussen groepen toeneemt.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: geen effecten verwacht.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: geen effecten verwacht.

Budgettair effect

Budgetneutraal

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

De aanpassingen aan de huisvestingswet kunnen in wetswijzigingen naar aanleiding van de evaluatie worden meegenomen.

Overig: Waar van toepassing zal er een overgangsregime voor de huidige ingeschrevenen moeten worden gemaakt.

VH7 Verplichte inkomensafhankelijke huurverhogingen in sociale huurKorte omschrijving van de maatregel

Inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen hebben tot doel goedkope scheefwoners via extra huurverhogingen een meer marktconforme huur voor sociale huurwoningen te laten betalen, dan wel via een prijsprikkel te motiveren tot verhuizen. Het wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen voorziet in grotere maximale huursprongen (resp. € 50 dan wel € 100) voor hogere inkomens tot aan de maximale huurprijsgrens van hun woningen op basis van het woningwaarderingssysteem. Inkomensafhankelijke huurverhogingen zijn echter niet verplicht en worden momenteel door ca. 50% van de verhuurders niet toegepast.

In deze maatregel krijgen de inkomensafhankelijke huurverhogingen een meer verplichtend karakter.

Bijvoorbeeld:

- Het toepassen van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging wordt nadrukkelijker een onderdeel van de prestatieafspraken. Gemeenten krijgen zo meer mogelijkheden om te sturen op toepassing van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging. Indien de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging niet wordt toegepast, moet dit gemotiveerd worden. Het Rijk kan dit via de handreiking prestatieafspraken actief stimuleren.
- Het mogen toepassen van de lokaal hogere maximale huursomstijging (inflatie + 1%) voor investeringen wordt in de wet afhankelijk gemaakt van het toepassen van de inkomensafhankelijke hogere huurverhoging.
- In plaats van de maximale huurprijsgrens van hun woningen op basis van het woningwaarderingssysteem kan de huur in stappen tot de markthuurlen verhoogd worden. Vooral in gebieden waar krapte op de woningmarkt is, wordt doorstroming gemotiveerd.
- Het aantal huishoudens waarin scheefwoners wonen c.q. de huursomruimte bij goedkope scheefwoners wordt deel van de grondslag van de verhuurderheffing, bovenop de bestaande heffing voor woningen met een huurprijs voor de liberalisatiegrens. Dat is mogelijk lastig vorm te geven.
- De inkomsten inkomensafhankelijke hogere huurverhogingen worden buiten de berekening van de huursomstijging gehouden; nu is dat alleen zo als er in de prestatieafspraken afspraken over worden gemaakt.
- Via een huur-inkomenstabel wordt een minimaal huurniveau vastgelegd dat corporaties aan goedkope scheefwoners moeten vragen (binnen de marges van het WWS en de marktsituatie). Dat betreft echter een aanzienlijke stelselwijziging, die mogelijk wel past bij het vervolg op het IBO Toeslagen deel 2 (zie fiche VH1).

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

- Woningcorporaties hebben als taak om de huishoudens met de laagste inkomens te huisvesten en zouden zich daarop moeten richten. Doorstroming zorgt dat woningen beschikbaar heeft een positieve invloed op de inschrijfduur/wachlijsten voor een woningcorporatie woning. Er zijn ca. 165 duizend huishoudens met een hoog inkomen die een sociale huurwoning bij een woningcorporatie huren. Dit is circa 8% van de voorraad sociale huurwoningen bij woningcorporaties.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: geen effect verwacht.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:

Doorstroming draagt bij aan de werking van de woningmarkt.

Budgettair effect

Indien woningcorporaties de maximale huurprijs op basis van het woningwaarderingstelsel voor deze 165 duizend woningen krijgen, ontstaat een totale huurruimte (op termijn) van ca. € 285 miljoen.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad: -.

Overig: Een verdergaande optie is om de huurbescherming van goedkope scheefwoners te verminderen. Ten behoeve van de wet doorstroming huurmarkt is onderzocht of dringend eigen gebruik als opzeggingsgrond kan worden ingezet. Dit stuitte echter op een negatief advies van de Raad van State.

AR1 Meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda voor woningbouw

Korte omschrijving van de maatregel

In de Grondwet staat dat voldoende woongelegenheden 'een voorwerp van zorg' is voor de overheid. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zijn nationale belangen vastgelegd. Een van de nationale belangen is 'zorgdragen voor een woningvoorraad die aansluit op de woonbehoefte'. Het Rijk draagt daarvoor systeemverantwoordelijkheid. Op dit moment worden echter niet tijdig voldoende juiste woningen op de juiste locaties gerealiseerd. Bovendien is de opgave om voldoende woningen te realiseren complexer dan voorheen door toenemende concurrentie met andere ruimteclaims. De grootte van de woningbouwopgave in combinatie met andere uitdagingen en de beperkte ruimte vraagt om een nationale agenda.

In de nationale agenda voor woningbouw staat het tijdig realiseren van voldoende woningen centraal in de besluitvorming. De woningbouwopgave kan echter niet los worden gezien van opgaven op andere vlakken zoals infrastructuur, OV, energie, klimaatadaptatie, natuur en landbouw. Het bij de keuze voor woninglocaties rekening houden met andere behoeften die ruimte gebruiken heeft meerwaarde: een goede locatiekeuze voor woningen draagt ook bij aan een efficiënte inrichting van het mobiliteitssysteem en een efficiënte verduurzaming van de energie via o.a. de relatie met beschikbare capaciteit van het energienetwerk. Als het lukt de juiste woningen op de juiste plek te krijgen, dan versterkt dat economische groei en innovatie, wordt onnodige congestie vermeden en blijft de kwaliteit van het landschap op peil.

Voor de agenda gelden de volgende uitgangspunten:

- De agenda is een gezamenlijke, interbestuurlijke agenda van Rijk, provincies, gemeentes en waterschappen, waarbij verantwoordelijkheden helder belegd zijn. De agenda wordt vastgesteld door het kabinet.
- In de agenda wordt een kwantitatieve doelstelling voor wonen in 2030 opgesteld, met concrete, regionale programma's en projecten die gezamenlijk optellen tot de geformuleerde doelstelling. De agenda bouwt voort op de NOVI.
- In de nationale agenda voor woningbouw staat het tijdig realiseren van voldoende woningen centraal in de besluitvorming. Bij de keuze voor woninglocaties wordt echter rekening gehouden met de opgaven op gebied van andere nationale uitdagingen zoals infrastructuur, OV, energie, klimaatadaptatie, natuur en landbouw.
- Onderdeel van de nationale agenda zijn in het bijzonder 'schaalsprongprojecten'. De nieuwbouwopgave is dermate omvangrijk dat deze niet gerealiseerd kan worden zonder een aantal grote schaa sprongprojecten. Het gaat hierbij om projecten met bovenregionale belangen en impact die niet vanzelf tot stand komen. De schaa sprongprojecten vormen de ruimtelijke contouren voor Nederland in 2030 en verder.
- De agenda heeft een financiële paragraaf en een randvoorwaardelijke paragraaf:
 - In de financiële paragraaf wordt de financiering van de projecten uitgewerkt.
 - In de randvoorwaardelijke paragraaf committeren overheden zich aan de noodzakelijke bestuurlijke maatregelen die nodig zijn om de

investeringsagenda te realiseren (waaronder vergunningen, wijzigingen bestemmingsplannen en inpassingsbesluiten).

- In de wetgeving wordt de taakverantwoordelijkheid van rijk, provincies, gemeentes en waterschappen hiervoor in het woondomein nadrukkelijker worden vastgelegd, zodat partijen hierop ook makkelijker aangesproken kunnen worden.

De nationale agenda bestaat uit de volgende stapsgewijze aanpak:

- Op basis van ramingen en prognoses wordt de woningbehoefte geïnventariseerd. De optelsom van alle regio's dient daarbij aan te sluiten bij de totale nationale behoefte aan extra woningen. Tevens stelt het Rijk in samenwerking met provincie, gemeenten en waterschappen algemene beleidsuitgangspunten op voor de inrichting van de fysieke ruimte (bijv. waar er niet gebouwd mag worden of waar bij voorkeur op wordt ingezet).
- Er wordt vastgesteld welk deel van de opgave decentraal kan worden gerealiseerd. Provincies en gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk om voldoende mogelijkheden voor woningbouw in beeld te brengen zodat de behoefte per regio kan worden gerealiseerd. Daarbij zijn eenduidige afspraken over het in beeld brengen van de plancapaciteit. Provincies en gemeenten laten tevens zien hoe de keuze voor woningbouwlocaties past bij de andere ruimtelijke uitdagingen.
- Rijk, provincie en gemeenten identificeren gezamenlijk waar woningbouw onvoldoende tijdig tot stand komt. Zij kijken daarbij naar welke knelpunten moeten worden weggenomen en welke schaa sprongen nodig zijn voor het tijdig realiseren van voldoende woningbouw op de juiste locaties. Op basis hiervan wordt een lijst projecten opgesteld waarbij extra sturing en mogelijk Rijksmiddelen nodig zijn. Vervolgens vindt besluitvorming plaats.

Het Rijk, provincie en gemeenten kijken gezamenlijk naar mogelijkheden om bij te sturen op basis van de realisatie van de plannen en een periodieke update van de ramingen en prognoses (stap 1). Provincie en gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk voor de monitoring van de realisatie van de plannen. Er zijn eenduidige richtlijnen voor de monitoring.

Versterken van de mogelijkheden om in te grijpen: indien er onvoldoende planvorming is of dat plannen niet voldoende of tijdig gerealiseerd worden zou er trapsgewijs geëscaleerd moeten kunnen worden. Op dit moment is er een groot verschil tussen meer informele stappen zoals 'management by speech' en zware formele stappen zoals het geven van een aanwijzing om vervolgens 'in de plaats te treden'. Onderzocht kan worden of meer tussenmogelijkheden kunnen worden gecreëerd, zodat de druk op provincies en eventueel gemeenten kan worden opgevoerd. Het strakker vastleggen van de verantwoordelijkheden voor voldoende planvorming en monitoring van de realisatie van plannen geeft op zichzelf al wel meer mogelijkheden om de zwaardere instrumenten zoals een aanwijzing om specifieke locaties zelf te ontwikkelen of om als minister in de plaats te treden en zelf de planontwikkeling van de locatie ter hand nemen op kosten van de betreffende gemeente.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: Het aanbod op de woningmarkt komt niet vanzelf tot stand. De meeste gemeenten en provincies komen zelf een heel eind; op onderdelen waar dat niet alleen lukt, zijn er overlegstructuren met de Rijksoverheid, zoals de bereikbaarheidsprogramma's en

woondeals. Met de inrichting van een nationale investeringsagenda wordt er door Rijk, provincie en gemeente meer gezamenlijke regie genomen en ontstaan er meer mogelijkheden tot het afdwingen van woningbouw. Ook neemt het Rijk een actievere rol op zich bij projecten met een hoger schaalniveau (schaalsprongen) die regionaal niet vanzelf tot stand komen. Uiteindelijk leidt dit tot een groter aanbod op de woningmarkt en daarmee van de toegankelijkheid en betaalbaarheid. Dit alles zonder dat er direct een centralisatie plaatsvindt van de ruimtelijke afweging.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: De ruimtelijke afweging waarin de kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving in opgenomen moeten worden, blijven liggen bij provincies en gemeenten. Uiteindelijk hebben zij het beste zicht op de optimale afweging. Wel ontstaat er een hogere prioriteit voor woningbouw binnen de ruimtelijke afweging.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: Door verwachtingen uit te spreken over de bouwproductie kan niet alleen in economisch goede tijden de bouwproductie gestimuleerd worden, maar ook in mindere tijden. Hierdoor kan de woningbouwproductie een meer gelijkmatig karakter krijgen.

Budgettair effect

De inrichting van een nationale investeringsagenda is op zichzelf budgettair neutraal. Voor de effectiviteit van de agenda is van belang dat er wel middelen beschikbaar worden gesteld vanuit het Rijk. Zie daarvoor de beleids optie AB1 woningbouwfonds.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

- Door de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden duidelijker vast te leggen worden de mogelijkheden om elkaar door op aan te spreken groter en krijgen het Rijk en de provincie meer mogelijkheden om in te grijpen als er onvoldoende woningbouw tot stand komt.
- Hiertoe moet nieuwe wet- en regelgeving worden ontwikkeld, wat anderhalf tot twee jaar kan duren.

AR2 Regelgeving voor woningbouw en gebiedsontwikkelingKorte omschrijving van de maatregel

De regelgeving omtrent woningbouw en gebiedsontwikkeling beschermt enerzijds de kwaliteit van de leefomgeving en de woningen maar kan anderzijds zorgen voor belemmeringen voor het verhogen en versnellen van de woningbouw. In deze beleids optie worden verschillende mogelijkheden geschetst voor het versoepelen of verscherpen van de regelgeving op verschillende terreinen.

Ladder voor duurzame verstedelijking: de Ladder voor duurzame verstedelijking stimuleert een goede ruimtelijke afweging tussen verschillende ruimteclaims. Hierbij speelt het spanningsveld tussen ruimte geven en ruimte beperken voor een goede leefomgeving. De huidige ladder beperkt de ruimte om buitenstedelijk te bouwen echter niet, maar vraagt vooral onderbouwing waarom het nodig is. In de praktijk wordt dit soms wel ervaren als een belemmering om buitenstedelijk te bouwen. Het afschaffen van de ladder creëert meer vrijheid voor gemeenten en provincies om zelf in te vullen wat ze wenselijk vinden maar kan wel leiden tot een minder goede ruimtelijke afweging met het risico op afwenteling van bijv. mobiliteitskosten.

Huidige woningvoorraad: de woningbouwproductie per jaar is ongeveer 1 procent van de totale woningvoorraad. Een groter resultaat kan dan ook geboekt worden door de huidige woningvoorraad beter te benutten. Het rijk en gemeenten beperken de mogelijkheden voor bijvoorbeeld woningdeling door fiscale (rijk) en leefomgevingsregelgeving (gemeente). Het opheffen van deze maatregelen kan snel ruimte bieden aan meer woningen door bijvoorbeeld woningsplitsing en woningdelen.

Bouwregelgeving: stapelende bouwregelgeving verbeteren de woningkwaliteit, maar gaan ook ten koste van de betaalbaarheid van nieuwbouwwoningen. Daarnaast zorgen nieuwe regels voor vertraging, doordat bestaande bouwprojecten hierop aangepast moeten worden. Ook kunnen verschillen in regels tussen gemeenten zorgen voor belemmeringen voor innovatie. De mogelijkheden om bouwregelgeving aan te passen en de mogelijkheid om hierin per gemeente te variëren zou beperkt kunnen worden.

Duurzaamheidseisen: voor het realiseren van de klimaatdoelen is een verduurzaming van de woningvoorraad nodig. Bij het invoeren van duurzaamheidseisen is voor het beperken van negatieve effecten voor woningbouw belangrijk dat er zoveel mogelijk sprake is van eenduidige eisen die zo min mogelijk variëren in de tijd en per locatie.

Veiligheidseisen aan de woning: voor met name de steeds groter wordende groep ouderen en zorgbehoevenden die zelfstandig blijven wonen is het belangrijk dat de woning goed beveiligd is maar dat zorgverleners toch toegang hebben tot de woning als mensen niet zelf de deur open kunnen doen. Een mogelijkheid is dat voor woningen wordt vereist dat zij voldoen aan het politiekeurmerk voor veilig wonen.

Veiligheidseffectrapportage bij omgevingsplannen: de Veiligheidseffectrapportage (VER) maakt de veiligheidsrisico's van ruimtelijke plannen en bouwplannen inzichtelijk. Nog voor de daadwerkelijke bouw begint, worden mogelijke risico's in beeld gebracht en veiligheidsmaatregelen voorgesteld. Om de veiligheid van toekomstige wijken te vergroten zou het

(laten) uitvoeren van een dergelijke VER onder bepaalde omstandigheden verplicht kunnen worden.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: minder strenge eisen, een harmonisatie van eisen of eisen die minder snel veranderen kunnen de kosten voor woningbouw verminderen en daarmee het aanbod van woningen vergroten.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: met een hoger/lager niveau van eisen is er sprake van een hoger/lager niveau van kwaliteit van de woning en de leefomgeving.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: naarmate de eisen voor woningbouw en gebiedsontwikkeling meer stabiel blijven in de tijd zal de bouwproductie ook stabiel zijn aangezien er minder onzekerheid is voor bouwers over veranderende eisen.

Budgettair effect

Neutraal

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad: Diverse wetten en besluiten zullen moeten worden aangepast.

AB1 WoningbouwfondsKorte omschrijving van de maatregel

Via een woningbouwfonds kunnen voor locaties uit de meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda Rijksmiddelen beschikbaar worden gesteld. Het gaat daarbij om locaties die maatschappelijk meerwaarde hebben maar financieel niet voldoende rendabel zijn om van de grond te komen. De Rijksbijdrage is bedoeld ter financiering van uitgaven die bijdragen aan het realiseren van voldoende betaalbare woningen, zoals uitgaven ten behoeve van de infrastructurele ontsluiting van een gebied, milieu-investeringen (sanering, uitplaatsing hindergevende bedrijvigheid, stikstofcompensatie) of het borgen van een kwalitatief en toekomstbestendig leefomgeving. Mobiliteit, wonen en ruimtelijke ordening gaan daarbij hand in hand.

In de uitvoering dragen provincies en regio's business cases aan van locaties die zonder financiering van het Rijk niet of niet met een betaalbaar programma voor woningbouw (sociaal, middenhuur, betaalbare koop) beschikbaar kunnen komen. Op basis van vooraf vastgestelde doelstellingen en criteria wordt met behulp van een onafhankelijke toetsingscommissie beoordeeld of projecten voor een Rijksbijdrage in aanmerking komen. Het Rijk kan vervolgens via een specifieke uitkering aan gemeenten middelen voor de bouw van betaalbare woningen beschikbaar stellen en investeringen in Rijksinfrastructuur doen. De minister neemt het uiteindelijke besluit over de toekenning van een bijdrage.

De Rijksbijdrage is gericht op de regionale woningmarkten met nu een bovengemiddeld woningtekort en/of een bovengemiddelde woningbouwopgave in de nabije toekomst, om zo maximaal effect te genereren. De bijdrage kan worden gericht op:

- de snelheid en de hoeveelheid te realiseren woningen;
- een zorgvuldige inpassing in de fysieke leefomgeving;
- betaalbare woningen (sociaal, middenhuur, betaalbare koop);
- verbeteren van de leefomgeving.

Naarmate meer wordt ingezet op aanvullende doelen naast het realiseren van zoveel mogelijk woningen, zal het aantal gerealiseerde woningen lager uitvallen. Zo zorgt het inzetten op betaalbaarheid voor een lagere opbrengst van de woningen waardoor de business case minder gunstig uitvalt. De inzet van middelen geeft het Rijk extra sturingsmogelijkheden richting medeoverheden en andere betrokken partijen om keuzes voor inrichting en locatie en de tijdige realisatie daarvan te bewerkstelligen.

De inzet van financiële middelen dient doelmatig te zijn: ze moeten op efficiënte wijze bijdragen aan de totstandkoming van projecten met maatschappelijke meerwaarde die anders niet tot stand zouden komen. Doelmatigheid wordt geborgd door het vooraf opstellen van een (nationale) maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) of regionale agglomeratie-exploitatie door een onafhankelijke, derde partij (of met een second opinion door een onafhankelijke partij). Er kan geleerd worden van ervaringen met de woningbouwimpuls.

Achtergrond

Gemeenten beschikken niet altijd over voldoende financiële middelen om gebiedstransformatie met maatschappelijke meerwaarde te bekostigen ([CPB, 2019](#)). Extra middelen vanuit het Rijk kunnen bijdragen om de maatschappelijk wenselijke uitkomst te realiseren. In het verleden heeft het Rijk hiervoor vaak

middelen beschikbaar gesteld; met de woningbouwimpuls zijn op dit moment incidentele middelen beschikbaar.

Op dit moment ontbreekt het ook aan een integrale afweging voor de inzet van middelen gericht op een efficiënte gebiedsontwikkeling voor de bouw van woningen en de ontwikkeling van mobiliteit. De huidige systematiek van mobiliteitsinvesteringen is knelpuntgedreven, gebaseerd op onder ander de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse.⁵⁸ Daarmee is op dit moment de volgorde zo dat eerst gebiedsontwikkeling plaats vindt en daarna (grootschalige) bereikbaarheidsinvesteringen worden uitgevoerd. De achterliggende gedachte is dat de bewoners van het gebied nodig zijn om de investeringen in mobiliteit exploitabel te maken. Met de huidige druk op de woningmarkt gaat dat principe echter niet meer op, omdat de bereikbaarheid van met name stedelijke gebieden, zowel ov als weg, onder druk staat en dat is nog zonder de extra woningen die bijgebouwd moeten worden. Bovendien zijn de middelen voor mobiliteit langjarig vastgelegd en ontbreekt daarmee flexibiliteit om mee te gaan in beslissingen over woningbouw.

Om integrale gebiedsontwikkeling, tot stand te brengen is daarom nodig om voorafgaand aan de realisatie van woningen/bedrijven te investeren in gebiedsontwikkeling en bereikbaarheid. Daar zijn verschillende redenen voor:

- De doorlooptijd van plannen en realiseren van (OV-)infrastructuur is veelal langer dan die van de gebouwde omgeving sec.
- Mobiliteit/bereikbaarheid is cruciaal om de agglomeratiekracht 'aan' te zetten. De bereikbaarheid van banen, voorzieningen en recreatie, en het realiseren van interactiemilieus zijn daar bouwstenen voor.
- De maatschappelijke kosten/batenbalans is bij een schaalessprong van het openbaar vervoer positiever dan bij alleen een ontsluiting op wijkniveau. Dat is te verklaren uit de (economische) interactie die ontstaat tussen verschillende woon-werkgebieden, waardoor de investeringen intensiever gebruikt en benut worden.
- De huidige mobiliteit loopt tegen de grenzen van de groei aan.
- Er zijn geen partijen die de draagkracht hebben om het voor te financieren. Een projectontwikkelaar heeft voldoende rendementszekerheid nodig om grootschalig te investeren in gebiedsontwikkeling en woningbouw in bestaande stedelijke gebieden, zodat de investeringsrisico's beperkt blijven.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

Het fonds beoogt het aanbod van de juiste woningen op de juiste locaties te vergroten en versnellen en daarmee bij te dragen aan een toegankelijker en betaalbaardere woningmarkt. Een precieze inschatting van het effect van de extra middelen op de aantallen te realiseren woningen is lastig te maken. Empirische studies of modelmatige inschattingen van een dergelijke impuls in een vergelijkbare economische context zijn niet voorhanden. Ervaringen met de woningbouwimpuls, waarvoor vanaf dit jaar vier jaar lang € 250 miljoen per jaar beschikbaar is gesteld, kunnen helpen zicht te krijgen op de te verwachten effectiviteit van deze maatregel.

⁵⁸ In de Tweede Kamer is afgesproken dat de investeringsvolgorde in het mobiliteitsfonds is dat eerst beheer en onderhoud aan bod komt en daarna pas 'nieuwe' verbindingen.

Voor schaa sprongen in de mobiliteit zijn in de BMH "Toekomstige mobiliteit" enkele opties opgenomen van mobiliteitsinvesteringen die bijdragen aan gebiedsontwikkeling.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving:

Het fonds draagt bij aan integrale gebiedsontwikkeling. De woningen komen hierdoor eerder tot stand in gebieden waar toegang is tot voorzieningen en werkgelegenheid waarbij, de vervoersbewegingen worden geminimaliseerd. Dit zorgt voor een betere leefomgeving. In de beoordeling van de business cases kan bovendien gekeken worden naar het aandeel betaalbare woningen (sociaal, middenhuur, betaalbare koop), de kwaliteit daarvan (prijs/m²), de toekomstbestendigheid van het programma en de kwaliteit van de leefomgeving.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:

Het vergroten van het passende woningaanbod via een structurele Rijksbijdrage draagt bij aan een meer stabiele woningmarkt en zodoende beperking van fluctuaties in de economie. Door mobiliteit, ruimtelijke ordening en wonen hand in hand te benaderen is ook sprake van een positief neveneffect op de arbeidsmarkt.

Budgettair effect

Deze maatregel kost € 800 miljoen per jaar voor een periode van vooralsnog tien jaar (in lijn met de opgave die t/m 2030 in beeld is gebracht), met een herijkingsmoment aan het eind van de volgende kabinetsperiode.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

- Met de vormgeving van de woningbouwimpuls ontstaat een instrument onder de woningwet met een juridische basis dat in de toekomst uitgebreid kan worden. De criteria worden per ministeriële regeling bepaald en kunnen afhankelijk van omstandigheden herzien worden. De maatregel is daarmee direct uitvoerbaar. Wel zal de huidige aanpak verbreed moeten worden naar investeringen in Rijksinfrastructuur gericht op het realiseren van woningen.
- Voor de investering in bereikbaarheid zijn de barrières voor grootschalige bereikbaarheidspakketten nu tweezijdig: (1) kostenpakket en (2) onzekerheden rondom gebiedsontwikkeling.
 1. Kostenpakket: een schaa sprong in het bereikbaarheidssysteem gaat de huidige draagkracht van het huidige Infrastructuurfonds of het nieuwe Mobiliteitsfonds te boven. Daarnaast groeit het percentage middelen wat naar de instandhouding van het huidige mobiliteitsnetwerk gaat (beheer, onderhoud, vervanging en renovatie). Daarnaast kan toegezegd geld niet direct uitgegeven worden, omdat een gebiedsproces doorgelopen moet worden.
 2. Onzekerheden rondom gebiedsontwikkeling: er is op dit moment nog onvoldoende zekerheid over alle feitelijke locaties van bouwplannen. Daardoor worden ook geen beslissingen gemaakt over bereikbaarheidsinvesteringen. Dit is de omgekeerde situatie van de projectontwikkelaars waardoor een vicieuze cirkel/patstelling ontstaat.

Overig: Er is veel opdruk vanuit (voornamelijk G4-) gemeenten om te investeren in infrastructuur. In het laatste MIRT-overleg zijn een aantal onderzoeken toegezegd om uit te zoeken hoe woningbouw en mobiliteitsvraagstukken zo goed

mogelijk in de tijd uitgezet kunnen worden. Zodat in de eerste jaren gebruik gemaakt kan worden van reeds gerealiseerde 'bereikbaarheid' en dat we tegelijkertijd voor de middellange termijn plannen kunnen gaan maken om een combinatie van wonen, werken en mobiliteit op de juiste plekken kunnen realiseren. Om dat te doen is een factfinding nodig, waarbij meerdere overheden feiten, cijfers en data beschikbaar moeten stellen. Zoals eerder aangegeven is de doorlooptijd voor infrastructuurplannen tot realisatie lang. De opdruk van plannen zorgt ook voor schaarste in onderzoekscapaciteit. Hiervoor zijn ook heldere keuzes nodig.

AB2 Prikkel corporaties/betere vormgeving verhuurderheffingKorte omschrijving van de maatregel

De verhuurderheffing wordt zodanig hervormd, dat deze een sterkere prikkel aan verhuurders (met name woningcorporaties) gaat geven om te investeren in bijvoorbeeld nieuwbouw van betaalbare woningen, verduurzaming van bestaand bezit en andere maatschappelijke/nationale doelen op de woningmarkt. In de nog lopende evaluatie verhuurderheffing komt de automatische oploop door de koppeling aan de WOZ aan de orde, alsmede de doelmatigheid van de heffingsverminderingen. In het kader van de motie Ronnes wordt momenteel de regionale balans tussen maatschappelijke (investerings-)opgaven en de financiële positie van corporaties onderzocht.

De prikkelwerking van de verhuurderheffing kan worden verhoogd door:

- Het afschaffen van de automatische oploop als gevolg van stijgende WOZ-waarden. Een vaste, incalculeerbare belastingdruk kan onzekerheid bij corporaties wegnemen, zodat zij meer nieuwbouw (en andere investeringen) gaan realiseren.
- Uitbreiden en structureel maken van heffingsverminderingen gericht op maatschappelijke en/of nationale doelen op de woningmarkt.
- In plaats van heffingsverminderingen kan ook voor een vormgeving via subsidies worden gekozen. Dat verhoogt de inzetbaarheid, aangezien heffingsverminderingen aan diverse fiscale eisen gebonden zijn en uitsluitend aan heffingsplichtige partijen toegekend kunnen worden. Subsidies zijn vrijer qua vorm en kunnen ook aan andere partijen worden toegekend
- Een dergelijke subsidie kan in principe ook aan gemeenten beschikbaar te stellen om noodzakelijke investeringen in leefbaarheid te doen, die buiten het werkdomein van corporaties vallen. Te denken is aan zaken als scholing, werkgelegenheid, veiligheid etc.

Aan de toekenning van heffingsvermindering c.q. subsidies worden randvoorwaarden gesteld:

- Additionaliteit: vermindering dan wel subsidie is nodig omdat de betreffende corporatie zelf onvoldoende investeringscapaciteit heeft. Hierdoor draagt het bij aan het verbeteren van de regionale balans tussen opgaven en middelen.
- De aanvragende corporatie toont in het huurbeleid voldoende inzet op het verbeteren van de prijskwaliteitverhouding en het verminderen van de ondoelmatigheden. In concreto het toepassen van inkomensafhankelijke huurverhogingen (zie VH7) en het versneld verhogen van zeer lage huren (optioneel in het wetsvoorstel huur en inkomensbeleid).

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen*Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:*

Een grotere investeringsstroom van corporaties in nieuwbouw leidt tot een toename van de betaalbare, gereguleerde voorraad. Dit verbetert betaalbaarheid en toegankelijkheid voor huishoudens met toegang tot de sociale voorraad, die in de nieuwe woningen terecht komen.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: nieuwe toevoegingen aan de voorraad en investeringen in verduurzaming dragen bij aan de kwaliteit van de woningvoorraad.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: in de vormgeving van de aanpassingen kan een stabiliserend effect worden ingebouwd, bijvoorbeeld door in een laagconjunctuur de heffingsverminderingen op te voeren, met als doel een constantere bouwstroom. Een constantere bouwstroom draagt bij aan een stabielere economie.

Budgettair effect

Het budgettair effect hangt af van de vormgeving. Voorlopig wordt uitgegaan van een stelpost van € 500 miljoen per jaar.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad: Aanpassing van de wet verhuurderheffing kan plaatsvinden na afronding van de evaluatie en de motie Ronnes.

AB3 DoorbouwfondsKorte omschrijving van de maatregel

Revolverend fonds gericht op het bouwrijp maken van locaties in laagconjunctuur.

In de afgelopen crisis liep de vraag naar woningen sterk terug. Door het wegvallen van afzetmogelijkheden werden woningbouwprojecten stilgelegd en liep de bouwproductie sterk terug. De personele capaciteit in de bouw en bij gemeenten werd sterk verminderd. Na de crisis zijn de meeste bouwprojecten alsnog afgerond, maar de capaciteitstekorten zijn een structureel knelpunt gebleven.

Naast het stilleggen van de woningbouw werden ook investeringen in het beschikbaar maken van toekomstige woningbouwlocaties sterk teruggeschoefd. Na de crisis zijn investeringen alsnog opgang gekomen maar tegen extra kosten en het kost jaren om dergelijke locaties gereed te maken. Hierdoor staat het aantal beschikbare bouwlocaties op dit moment onder druk. Door sterk gestegen grondprijzen en gestegen bouwkosten is het nu bovendien zeer kostbaar om bedrijven uit te plaatsen en om strategische grondposities te verwerven. Als gevolg daarvan staat de betaalbaarheid van locaties waar dergelijke investeringen moeten plaatsvinden nu sterk onder druk.

Met de voorgestelde maatregelen wordt een revolverend fonds opgericht dat als doel heeft om voorinvesteringen mogelijk te maken op complexe binnenstedelijke locaties in laagconjunctuur. Hiervoor is een lichte en zware vorm denkbaar:

- Zware vorm: een groundbank. Tijdens vraaguitval worden actief gronden verworven / bedrijven uitgeplaatst en worden investeringen gedaan om gronden bouwrijp te maken voor woningbouw. Op het moment van terugkerende vraag worden bouwrijpe gronden (inclusief waardecreatie door gedane investeringen en grondprijsstijging) in tenders afgezet. Hierdoor zijn na een crisis sneller meer woningbouwlocaties beschikbaar.
- Lichte vorm: een financieringsinstrument (bijvoorbeeld een doorontwikkeling van de huidige Financieringsfaciliteit binnenstedelijke transformatie) dat initiatiefnemers met langjarige geldleningen ondersteunt bij het doen van investeringen in laagconjunctuur.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: Door sterk gestegen investeringskosten staat de betaalbaarheid van woningen op binnenstedelijke locaties sterk onder druk. Met de voorgestelde maatregel wordt geïnvesteerd op moment dat investeringskosten lager zijn.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: Ondanks de grote vraag naar woningen vindt op dit moment beperkt woningbouw plaats op grote binnenstedelijke locaties. Op veel van deze locaties is in de crisis weinig gebeurd. Daardoor zijn deze locaties veelal nog niet geschikt gemaakt voor woningbouw.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: Om langjarig een stabiel bouwprogramma te borgen en het tekort aan (betaalbare) woningen aan te pakken is het van belang om ook in tijden van crisis door te blijven investeren in het geschikt maken van locaties voor woningbouw. Zo kan de woningbouw na vraaguitval sneller op gang gebracht worden.

Budgettair effect

Het gaat om een revolverend instrument. In de uitwerking kan een keuze gemaakt worden tussen de mate van revolverendheid. Bij een fonds dat niet volledig revolverend is kunnen bouwrijpe gronden mogelijk in een vroeger stadium van terugkerende vraag afgezet worden. vraagt om een eenmalige bijdrage om het eigen vermogen van het fonds op voldoende niveau te brengen.

Het fonds hoeft niet alleen met Rijksmiddelen gevuld te worden. Als in de risicodeling afspraken gemaakt worden over verliesneming (first loss bij het Rijk) kunnen private partijen ook bereid zijn om mee te investeren. Er is dan wel een eenmalige bijdrage nodig van het Rijk om het eigen vermogen van het fonds op voldoende niveau te brengen. De verwachting is dat met een initiële bijdrage van € 0,5 miljard een fonds kan ontstaan met een volume van € 1,5 tot € 2 miljard aan investeringsvolume. Eventueel kan er ook voor worden gekozen het fonds te vullen via een afdracht van de verhuurderheffing door woningcorporaties.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad: het opzetten van een grondbank is tijdrovend. Het doorontwikkelen van de Financieringsfaciliteit binnenstedelijke transformatie is eenvoudiger te realiseren.

AG1 Planbatenheffing t.b.v. gemeenteKorte omschrijving van de maatregel

Er zijn grofweg twee mogelijke vormen van een heffing op planbaten mogelijk:

- Een gemeentelijke heffing op (een deel van) het feitelijke verschil tussen de waarde van de grond voor en na de bestemmingswijziging.
- Een forfaitaire gemeentelijke heffing op het vermoede verschil tussen de waarde van de grond voor en na de bestemmingswijziging

Context/achtergrond:

De eerste optie is als het ware de “negatieve” variant van planschade, die gebaseerd is op de bepalingen over planschade in afdeling 6.1 van de Wet op de ruimtelijke ordening. De tweede variant is gebaseerd op het Vlaamse systeem van planbatenheffing⁵⁹.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Een planbatenheffing vergroot de prikkel om meer woningbouw toe te laten. Ook stimuleert dit gemeenten om de nieuwbouw beter af te stemmen op de vraag. De grond levert immers meer op wanneer de bebouwing wordt geoptimaliseerd en de gemeente kan deze meeropbrengsten afromen. De heffing geeft gemeenten hiermee een instrument om de baten van gebiedsontwikkeling op efficiënte wijze neer te doen slaan bij de overige inwoners. Zonder planbatenheffing kunnen meeropbrengsten van een project slechts worden afgeroomd via kwalitatieve eisen aan het project zelf; met een heffing kunnen ook voorzieningen elders in de gemeente worden gefinancierd. De extra prikkel voor gemeenten gaat bovendien niet ten koste van de winstgevendheid voor ontwikkelaars; nu betalen zij feitelijk ook een vergoeding aan de gemeenschap, maar in de vorm van het inwilligen van kwalitatieve eisen. Deze vorm van belasting maakt het ook aantrekkelijker om te verdichten. Het introduceren van een planbatenheffing betekent overigens niet dat kwalitatieve eisen komen te vervallen. Gemeenten kunnen vanuit het oogpunt van externe effecten of andere beleidsdoelstellingen nog altijd eisen stellen aan projecten (CPB, 2019).

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: een planbatenheffing vergroot in algemene zin de toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt doordat het realiseren van woningbouw aantrekkelijker wordt gemaakt.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: het vergroten van de gemeentelijke financiële baten bij nieuwbouw of transformatie geeft meer financiële ruimte om te investeren in kwaliteit van de leefomgeving, in overeenstemming met de lokale voorkeuren.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: doordat het realiseren van woningbouw aantrekkelijker wordt gemaakt kan het aanbod vergroot worden en daarmee de stabiliteit verbeteren. In theorie kan een planbatenheffing ook speculatie op grondprijzen verminderen omdat een deel van de opbrengst wordt afgeroomd en daarmee de stabiliteit verbeteren. Hier is echter geen conclusief wetenschappelijk bewijs voor.

Budgettair effect

⁵⁹ Zie ook het rapport van de studiegroep “alternatieve bekostiging”.

- Geen budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting.
- De benodigde taxaties van de aan de bestemmingswijziging gerelateerde waardesprong van de eigendom en ambtelijke begeleidingskosten brengen uitvoeringskosten met zich mee. Bij een forfaitaire afroting van bestemmingswijzigingswinst zullen de uitvoeringskosten naar verwachting lager zijn dan bij de "negatieve" planschade.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

- Er zal onderzocht moeten worden in hoeverre een waardestijging een direct gevolg is van een bestemmingswijziging. Er is mogelijk ook sprake van een geanticipeerde waardeontwikkeling waardoor de opbrengst beperkt kan zijn.
- Voor het invoeren van een planbatenheffing door gemeenten moet de gemeentewet worden aangepast. Baatafroting in de vorm van een gemeentelijke belasting is binnen de huidige Gemeentewet namelijk niet mogelijk. Artikel 219 lid 2 van de Gemeentewet geeft aan dat "een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen".

Overig:

- Bij een forfaitaire heffing kan eerder strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel ontstaan, omdat er onaanvaardbare verschillen tussen gebieden, functies en locaties ontstaan, met name daar waar nagenoeg gelijke omstandigheden gelden (op de grens van tariefgebieden, nagenoeg vergelijkbare bestemmingen met verschillend tarief, etc.).
- Naarmate het huidige kostenverhaal beter functioneert is de meerwaarde van een planbatenheffing minder. Door een heffing worden de kosten van de ontwikkeling verhoogd, daarmee wordt de waardevermeerdering kleiner en nemen de mogelijkheden voor gemeentelijk kostenverhaal af. Zou de heffing ten goede komen aan de gemeente, dan zou het voor de gemeente financieel gezien geen verschil maken of de opbrengsten komen door de heffing of door kostenverhaal.

AG2 Meer ruimte voor de OZB: minder verevening in gemeentefonds o.b.v. WOZ-waarde en een lagere uitkering uit het gemeentefonds

Korte omschrijving van de maatregel

Gemeenten worden geacht een deel van hun uitgaven uit eigen inkomsten te bekostigen. Die eigen inkomsten bestaan onder meer uit opbrengst uit onroerende zaak belasting (OZB) met de WOZ als grondslag. Extra inkomsten uit de OZB voor zover die voortvloeien uit een hogere WOZ-capaciteit worden echter grotendeels verevend via een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Daarnaast is de OZB een relatief kleine inkomstenbron vergeleken met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ter illustratie, er was in 2019 gemiddeld een OZB-tariefsverhoging van 15,6% nodig om een uitgavenstijging van één procent te bekostigen.

In deze maatregel wordt de verevening afgezwakt. Tegelijk wordt de algemene uitkering uit het gemeentefonds verlaagd met € 4 miljard, zodat de opbrengsten uit de OZB belangrijker worden voor de gemeentelijke begroting. De lagere Rijksuitgaven aan het gemeentefonds worden gebruikt om IB-tarieven te verlagen.

Context/achtergrond:

Er wordt binnen het gemeentefonds (Algemene Uitkering/AU) rekening gehouden met verschillen in mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren (belastingcapaciteit). Uitbreiding van de woningvoorraad of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zorgt ervoor dat de belastingcapaciteit van de gemeente toeneemt (door hogere WOZ-capaciteit). Als gevolg ontvangt de gemeente minder geld uit het gemeentefonds. De belastingcapaciteit wordt berekend met een rekestarief (dat momenteel iets lager is dan het feitelijk gemiddelde OZB-tarief). Het rekestarief is 0,1107%. Dat betekent dat € 1000 aan waardeverhoging per woning leidt tot € 1,11 hogere belastingcapaciteit, waarvan 80% wordt meegenomen in de verdeling (= € 0,88).

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: het effect op het woningaanbod is vermoedelijk gering, omdat extra woningbouw weliswaar in sterkere mate leidt tot extra inkomsten, maar ook tot meer kosten (vanwege het toenemende inwonertal). Een verhoging van de OZB gaat in theorie gepaard met een verlaging van de woningwaarde gelijk aan de contante waarde van alle toekomstige belastingaanslagen. Dit zou de toegankelijkheid voor starters en andere toetreders kunnen vergroten. Het effect hangt sterk af van de vormgeving van de verhoging en de aanwending van de middelen.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: de financiële baten van investeringen in de woningvoorraad en kwaliteit van de leefomgeving worden groter, waardoor het aantrekkelijker wordt voor gemeenten om hierin te investeren. Daarnaast kan een groter gemeentelijk belastinggebied leiden tot een doelmatigere allocatie van middelen omdat inwoners kritischer zijn bij de besteding van middelen die de gemeente zelf bij hen heeft opgehaald.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: het effect op de stabiliteit is vermoedelijk gering.

Budgettair effect

- Aanpassen van de vereveningssystematiek heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.
- Geen budgettair effect of stijging van de lastendruk als de korting op het Gemeentefonds wordt teruggedruisd in lagere IB-tarieven.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

Het aanpassen van de normeringssystematiek (minder procyclisch maken) of het uitbreiden van het belastinggebied vergroten de stabiliteit van de gemeentelijke financiën. Het uitbreiden van het gemeentelijke belastinggebied (bij gelijktijdige verlaging van het gemeentefonds) vergroot ook de flexibiliteit. Beide opties zijn goed uitvoerbaar. Aanpassen van de normeringssystematiek vraagt om het herzien van bestuurlijke afspraken. Het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied vergt een wetswijziging.

Overig:

- Minder verevening van de lokale belastingcapaciteit leidt tot herverdelingseffecten tussen gemeenten, die relatief ongunstig uitpakken voor gemeenten met een lage WOZ-capaciteit.

AG3 Grondwaardebelasting (decentraal)Korte omschrijving van de maatregel

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om belasting te heffen op de waarde van grond. Een belangrijk voordeel van een grondwaardebelasting is dat dit een efficiënte belasting is doordat eigenaren geen invloed kunnen uitoefenen op de grondwaarde. Daarnaast heeft een grondwaardebelasting, in tegenstelling tot de onroerendezaakbelasting (OZB), geen negatieve invloed op de beslissing om te investeren in de opstal.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen*Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt*

Een grondwaardebelasting drukt, net als de OZB, de huizenprijzen. De contante waarde van de in de toekomst te betalen belasting wordt verdisconteerd in de vastgoedprijs. Als door de grondwaardebelasting de belastingdruk op vastgoed toeneemt zullen vastgoedprijzen dalen. Dit kan de toegankelijkheid van de koopsector ten goede komen. Afhankelijk van het gekozen transitie pad kunnen er herverdelingseffecten optreden waar starters van profiteren. Voor huidige vastgoedeigenaren kan de vastgoedwaarde minder stijgen of dalen.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving

Een grondbelasting stimuleert efficiënt gebruik van schaarse ruimte en maakt investeringen in gebiedsontwikkeling rendabeler voor gemeenten (Allers, 2020; CPB, 2019; OECD, 2015).⁶⁰ Een grondwaardebelasting heeft als voordeel ten opzichte van andere vastgoedbelastingen – zoals de OZB en EWF – dat deze vastgoedonderhoud, -verbeteringen en hoogbouw/verdichten (efficiënt in dichtbevolkte steden) niet ontmoedigt of zelfs investeringen in de opstal stimuleert. De opstal blijft immers onbelast.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie

Indien gemeenten met het tarief sturen op de opbrengsten van de grondbelasting, net zoals zij nu sturen op de opbrengst van de OZB, is het directe effect op de stabiliteit gering. Wanneer een grondwaardebelasting meer substantieel is, verlaagt het de huizenprijzen en daarmee de leenbehoefte van huishoudens. Dit heeft positieve gevolgen voor de financiële stabiliteit.

Budgettaire effect

Deze maatregel verandert de heffingsgrondslag voor decentrale overheden. De budgettaire effecten voor het Rijk zijn afhankelijk van de van de verschuiving tussen gemeentelijke belastingen en uitkeringen uit het gemeentefonds.

Overige relevante aspecten*Uitvoerbaarheid/tijdspad:*

De waarde van bebouwde grond kan worden ingeschat op basis van de WOZ-waarde minus de waarde van de opstal (met een minimumgrondwaarde van € 0). Niettemin zal het introduceren van de waardering van de grondwaarde en de opstalwaarde nader onderzoek naar een goede waarderingmethode vergen. Hierbij kan geput worden uit de ervaring die Denemarken heeft met modelmatig waarden.

Overig:

⁶⁰ Allers (2020) Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig en uitvoerbaar. ESB; CPB (2019) Profijt en bestoging van ruimtelijke ontwikkeling; OECD (2015) Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved. *OECD Economics Department Working Papers 1205*

- Grond is een efficiënte belastinggrondslag omdat de hoeveelheid grond vrijwel vastligt. Eigenaren van grond kunnen de belasting niet ontlopen.
- Een grondwaardebelasting sluit goed aan bij het profijtbeginsel: als een investering door de gemeenschap resulteert in een aantrekkelijkere leefomgeving, neemt de grondwaarde toe en daarmee ook de grondwaardebelasting.
- Een verschuiving van financiering van gemeenten via het gemeentefonds naar financiering via een grondwaardebelasting vergroot de efficiëntie van het belastingstelsel (ook doordat verstorende belastingen op arbeid en vermogen dan kunnen worden verlaagd). Deze voordelen van een grondbelasting t.o.v. andere (vastgoed)belastingen worden belangrijker naarmate grondwaarde een grotere rol gaat spelen in de belastingmix.
- Het invoeren van een grondwaardebelasting zal geleidelijk moeten worden ingevoerd om herverdeeleffecten en grote vermogensschokken te voorkomen.
- Een grondwaardebelasting kan ook nationaal worden ingevoerd.

AG4 BouwplichtKorte omschrijving van de maatregel

Een bouwplicht heeft tot doel om op locaties waar reeds een bestemming voor wonen op zit woningbouw af te dwingen door middel van een plicht. Hiermee zouden gemeenten grondspeculatie alsmede het laten braak liggen van beschikbare gronden waarop woningen kunnen worden gebouwd, kunnen tegengaan.

Context/achtergrond:

Onder geldend recht bestaat geen wettelijke bouwplicht en kan een eigenaar niet worden gedwongen over te gaan tot woningbouw. In de eerste plaats kan een bestemmingsplan wel ontwikkelingen mogelijk maken of verbieden, maar geen geboden bevatten (zogenaamde toelatingsplanologie). In een bestemmingsplan kan niet worden geregeld dat een eigenaar verplicht is een bestemming, zoals wonen, te verwezenlijken. Evenmin kan een bestemmingsplan regels bevatten op grond waarvan een eigenaar (of grondgebruiker) gedwongen kan worden om een bestaande toestand of een bestaand gebruik te wijzigen. Bestaand (legaal) gebruik van gronden en gebouwen moet op grond van het overgangsrecht dat een bestemmingsplan moet bevatten, worden gerespecteerd.

Verder bestaat voor een eigenaar geen verplichting om een omgevingsvergunning voor bouwen aan te vragen noch een verleende omgevingsvergunning voor bouwen te benutten als hij niet wenst over te gaan tot het bouwen. Overigens bestaat wel de mogelijkheid om omgevingsvergunning voor bouwen in te trekken als deze na tenminste 26 weken niet wordt benut. Dit levert weliswaar geen verplichting tot bouwen op, maar een aankondiging om over te gaan tot intrekking van een vergunning kan een vergunninghouder wel tot gebruik van de vergunning aansporen. Theoretisch zou de regels in het omgevingsplan ook een verplichting tot de bouw van woningen (maar ook andere functies als kantoren, bedrijven etc.) kunnen omvatten.

Het verplichten van een eigenaar om over te gaan tot planontwikkeling en de daarmee gepaard gaande (financiële) risico's kan een verregaande inbreuk op het eigendomsrecht zijn. Het licht dus voor de hand dat een bouwplicht alleen in bijzondere situaties kan worden opgelegd. Om de verregaande verplichting realistisch te maken voor particuliere grondeigenaren is als een aanvulling wellicht noodzakelijk dat particulieren ook recht moeten hebben om onteigend te worden wanneer zij geen invulling kunnen of willen geven aan de plicht tot bouwen.

Effect van de maatregel op de geïdentificeerde beleidsdoelen*Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:*

Als minder grond braak blijft liggen en/of planvoorbereidingstijd kan worden verkort worden woningen eerder gerealiseerd wat leidt tot een betere toegankelijkheid/betaalbaarheid.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving:

Neutraal. Aandachtspunt: als de gemeente zelf eigenaar is van de braakliggende grond, betaalt de gemeente dan aan zichzelf?

En hoe voorkom je een bouwplicht op locaties waar onvoldoende vraag voor woningen is, dit betekent dat een bouwplicht moet zijn afgestemd op de locatie.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:

Versnelling van het totale ontwikkelproces draagt bij aan de woningbouw na een crisis weer sneller aantrekt.

Op plekken waar een groot tekort is aan woningen kan de realisatie van woningbouwplannen worden afgedwongen.

Budgettaire effect

Geen budgettaire effecten.

Overige relevante aspecten

Uitvoerbaarheid/tijdspad:

- Er zal mogelijk moeten worden voorzien in een nieuwe wettelijke regeling, zowel wat betreft een bouwplicht als een heffing. Dit zou aanpassing van Omgevingswet (nadere regels voor omgevingsplan of afzonderlijke regeling) betekenen. Daarbij zullen ook voorwaarden moeten worden opgenomen, onder meer ter afbakening van een bouwplicht en/of heffing.
- Een bouwplicht voor woningen zal een zware toets aan het Eerste protocol voor de rechten van mens (EVRM) moeten kunnen doorstaan waar proportionaliteit en evenredigheid een grote rol spelen. Mogelijk moet er ook een recht om onteigend te worden samengaan met de plicht om te bouwen zodat er voldoende compensatie wordt geboden, een belangrijke voorwaarde om aan proportionaliteit en evenredigheid te voldoen.
- Veel niet ontwikkelde grond is in handen van gemeenten zelf. In dit kader is het opmerkelijk om private personen te straffen, terwijl gemeenten zelf ook niet ontwikkelen. De bouwplicht zou dan ook voor gemeenten moeten gaan gelden (anders meten met twee maten).

Overig:

- Op dit moment bestaat de mogelijkheid om de omgevingsvergunning voor bouwen in te trekken als deze na tenminste 26 weken niet wordt benut. Dit levert weliswaar geen verplichting tot bouwen op, maar een aankondiging om over te gaan tot intrekking van een vergunning kan een vergunninghouder wel tot gebruik van de vergunning aansporen.