

Werkdocument

No 114

**Een analyse van het initiatiefwetsvoorstel
'Bevordering Eigen Woningbezit' (BEW)**

Centraal Planbureau, Den Haag, oktober 1999

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 5833 023 0

Ten geleide

Op 17 mei j.l. is door vier leden van de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend, dat tot doel heeft het eigen woningbezit onder huishoudens met een smalle beurs te bevorderen (BEW). De BEW is een synthese van een tweetal in 1998 en 1999 ingediende voorstellen, namelijk het initiatief wetsvoorstel 'Individuele Koopbijdrage' (IKB) en het kabinetsvoorstel 'stimulering eigen woningbezit' (SEW). Op 21 juli j.l. hebben de desbetreffende kamerleden het CPB verzocht een analyse te geven van de BEW. In deze analyse zou tevens een vergelijking moeten worden gemaakt met de IKB en de SEW.

Dit document is een antwoord op hun verzoek. Voor de analyse is gebruik gemaakt van informatie van het Ministerie van VROM, het NIBUD en de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen. Het document is opgesteld door de afdeling Bouw; direct betrokkenen hierbij waren M.J. Stoffers, G. Renes en T. van Reijssen.

F.J.H. Don
directeur

INHOUDSOPGAVE	Blz
Ten geleide	3
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
2. Determinanten van de woningkeuze	12
3. De doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid	15
4. Een korte beschrijving van het wetsontwerp BEW en de verschillen met de wetsvoorstellen SEW en IKB	18
4.1 Karakter van de BEW	18
4.2 Doelgroep van beleid	18
4.3 Maximale aankoopsom	19
4.4 Vermogensgrenzen	20
4.5 Voorwaarden aan de hypothecaire lening	20
4.6 Subsidiebedragen	21
4.7 Overdrachtsbelasting	21
4.8 Diversen	22
4.9 Risicobeperkende maatregelen	22
4.10 Een vergelijking met het IKB- en SEW-voorstel	22
5. Een aantal rekenvoorbeelden.	25
6. Het aanbod van betaalbare woningen	36
7. Onderhoudsrisico's	38
8. Effectiviteit en efficiëntie van de BEW	40
9. Epiloog	44

INHOUDSOPGAVE		Blz
Bijlage 1	Maandelijkse woonlasten voor het huishouden met een minimumloon als eigenaar-bewoner	47
Bijlage 2	De verkoopprijs van de huurwoning	48
Bijlage 3	Samenstelling woningen van eigenaar-bewoners naar verkoopwaarde in 1994	49
Bijlage 4	Huisvesting van de aandachtsgroep en de overige huishoudens naar woningsoort	50
Bijlage 5	Vershil in woonlasten tussen huren en kopen	52
Abstract		53

Samenvatting

Het wetsvoorstel 'Bevordering Eigen Woningbezit' (BEW), ingediend door vier leden van de Tweede Kamer op 17 mei j.l., heeft tot doel het eigen woningbezit onder huishoudens met een smalle beurs te bevorderen. De BEW is een synthese van een tweetal in 1998 en 1999 ingediende (wets)voorstellen, namelijk het kabinetsvoorstel 'Stimulering Eigen Woningbezit' (SEW) en het wetsvoorstel 'Individuele Koopbijdrage' (IKB). Op verzoek van de indieners heeft het CPB een analyse van de BEW uitgevoerd. Hierbij staat de effectiviteit van het wetsontwerp centraal. Dit houdt in dat wordt getoetst in welke mate de ingezette beleidsinstrumenten het gestelde beleidsdoel kunnen bereiken. Ook wordt aandacht besteed aan de efficiëntie van het voorstel. Dan gaat het om de verhouding tussen de effectiviteit en de kosten van het ingezette beleidsinstrument. Tevens vindt een vergelijking plaats met de effecten van de SEW en IKB.

Effectiviteit

De BEW probeert via de introductie van een aantal maatregelen drempels weg te nemen, die de aankoop van een woning door doelgroephuishoudens belemmeren. Een belangrijke drempel is het tekort aan liquide middelen. Hoewel uit kostenoverwegingen kopen dikwijls voordeliger is dan huren, ontbreekt het huishoudens met een kleine beurs vaak aan voldoende liquide middelen om vermogensvorming te financieren.

Het beleidspakket omvat het verstrekken van een koopsubsidie, het geven van compensatie voor overdrachtskosten en andere maatregelen. Als gevolg van de BEW dalen de uitgaven voor een eigen woning voor huishoudens uit de doelgroep. Verder vergroot de koopsubsidie de maximale leencapaciteit (met Nationale Hypotheekgarantie), waardoor in beginsel de keuzemogelijkheden voor doelgroephuishoudens toenemen. De BEW richt zich vooral op het verlagen van woonlasten voor huishoudens met een minimuminkomen (tot f 30 000) en met een inkomen tussen f 30 000 en f 40 000 uit de doelgroep, maar verlaagt de liquiditeitsdrempel voor huishoudens met een minimuminkomen in onvoldoende mate. Hierdoor wordt de effectiviteit van de regeling voor deze groep ongunstig beïnvloed. Beter scoort de regeling bij inkomens tussen f 30 000 en f 40 000. Deze hebben wat minder drempels te overwinnen. Zij kunnen gemakkelijker financiering krijgen dan minimuminkomens, hebben minder of geen Individuele Huursubsidie (IHS) en zijn in staat meer financiële risico's te lopen. De BEW kan voor deze groep een steuntje in de rug zijn om een woning te kopen. Voor huishoudens met een inkomen tussen f 40 000 en f 50 000 is de effectiviteit van de BEW gering, omdat de regeling voor deze categorie een zeer beperkt bereik heeft. De effectiviteit van de BEW wordt voorts nogal getemperd door het grote aandeel oudere huishoudens met een geringe gevoeligheid voor koopsubsidies.

Deze geringe gevoeligheid hangt onder meer samen met de beperkte rol van vermogensvorming voor deze groep, het geringe fiscale voordeel bij het kopen van een woning en de hoge verzekeringspremie. In de BEW zijn bepalingen opgenomen ter beperking van inkomensrisico's (forse inkomensdaling, stagnerend inkomen) en renterisico's, die een gunstige invloed op de effectiviteit van de regeling zullen hebben. Door het verstrekken van Nationale Hypotheekgarantie wordt het risico van waardevermindering van de woning afgedekt. Voorts beperkt de BEW onderhoudsrisico's, maar neemt deze niet geheel weg.

Een belangrijk knelpunt blijft het aanbod van goedkope koopwoningen. Een groot deel van dit aanbod zal uit de sociale huursector moeten komen. De indieners van het wetsontwerp steunen het kabinetsvoornemen om het aanbod van goedkope (sociale) huurwoningen te vergroten door een verlaging van de minimale verkoopprijs van deze woningen in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) op te nemen. Het is echter nog de vraag of dit in voldoende mate zal helpen om het aanbod van goedkope woningen te vergroten.

Bij een gunstige economische ontwikkeling zal de omvang van de doelgroep in de komende 10 jaar afnemen. Hierdoor zullen steeds minder huishoudens van de subsidieregeling gebruik kunnen maken. De verwachte vergrijzing van de doelgroep zal de effectiviteit van de BEW verminderen.

Hoe de effectiviteit van de BEW per saldo uitpakt, is niet eenvoudig te bepalen. Het lijkt echter minder waarschijnlijk, dat de regeling er toe zal leiden, dat 20 000 huishoudens uit de doelgroep jaarlijks de overstap van de huursector naar de koopsector zullen maken, zoals in de berekeningen voor de kosten van de BEW is verondersteld. Om de effectiviteit van de subsidieregeling te vergroten zal flankerend beleid met betrekking tot het aanbod van goedkope koopwoningen nodig zijn.

Efficiëntie

Door de vangnetconstructies van de BEW zullen in geval van minder gunstige economische omstandigheden en rentestijging de kosten voor de overheid toenemen. De kosten van de regeling worden ongunstig beïnvloed als huishoudens die toch al van plan waren een woning te kopen, nu van de regeling gebruik maken. In die gevallen wordt een vergroting van het koopaandeel niet bereikt, maar er moet aan deze 'free riders' wel subsidie worden uitgekeerd. Dit kan vooral het geval zijn bij huishoudens met een inkomen tussen f 40 000 en f 50 000. Deze kunnen zich ook zonder subsidie een (goedkope) koopwoning veroorloven. Het bereik van de BEW is voor deze inkomenscategorie echter gering, zodat het effect van de 'free riders' vermoedelijk beperkt zal zijn.

Introductie van de BEW zal een opwaarts effect kunnen hebben op de koopprijzen in de goedkope woningvoorraad. Op zijn beurt kan dit weer leiden tot extra koopsubsidie, die bij de verkoper terecht komt. Het is de vraag of de beoogde verandering van het BBSH,

die woningcorporaties de mogelijkheid tot lagere verkoopprijzen geeft, het gewenste temperende effect op de verkoopprijzen zal hebben. De prijsstijgingen zullen vermoedelijk vooral optreden in de lagere prijsklassen van de goedkope woningvoorraad, gelet op de beperkte reikwijdte van de regeling. Als door de vergrote vraag naar goedkope koopwoningen ook meer nieuwbouw beschikbaar komt, zal dit weer leiden tot een neerwaartse correctie op de prijzen in dit koopsegment.

Tenslotte zullen de kosten van de BEW toenemen als door de koopsubsidie een aantal huishoudens duurdere woningen (van een betere kwaliteit) koopt dan zij eerder van plan waren. Dit zal vooral kunnen optreden bij huishoudens met een inkomen tussen *f* 40 000 en *f* 50 000. Deze kunnen echter in beperkte mate van de BEW gebruik maken, waardoor dit effect vermoedelijk niet al te groot zal zijn.

1. Inleiding

Op 17 mei j.l. is door vier Tweede Kamerleden,¹ een wetsvoorstel ingediend, dat tot doel heeft het eigen woningbezit onder huishoudens met een smalle beurs te bevorderen (BEW). De BEW is een synthese van een tweetal in 1998 en 1999 ingediende voorstellen, namelijk het kabinetsvoorstel 'Stimulering Eigen Woningbezit' (SEW) en het wetsvoorstel 'Individuele Koopbijdrage' (IKB). Op 21 juli j.l. hebben deze kamerleden het CPB verzocht een analyse te geven van de BEW.² In deze analyse zou tevens een vergelijking moeten worden gemaakt met de IKB en de SEW.

Dit document is het antwoord op dit verzoek. In onderstaande analyse wordt een indruk gegeven van de te verwachten gevolgen van de BEW. Hierbij staat de effectiviteit van het wetsontwerp centraal. Dit houdt in dat wordt getoetst in welke mate het ingezette beleidsinstrument het gestelde beleidsdoel kan bereiken. Verder wordt ook aandacht besteed aan de efficiëntie van het voorstel, dan gaat het om de verhouding tussen de effectiviteit en de kosten van het ingezette beleidsinstrument. Daarnaast vindt een vergelijking plaats met de effecten van de SEW en IKB.

De opzet van de analyse is gelijk aan die van de CPB-notitie over de SEW (zie voetnoot 2). Allereerst gaan we in op de motieven voor huren en kopen van een woning.³ Hieruit valt af te leiden welke knelpunten lagere inkomens ondervinden om een woning te kopen. Daarna wordt de doelgroep van beleid nader gedefinieerd, gevolgd door een samenvatting van het wetsvoorstel BEW en de verschillen met de andere wetsontwerpen. Nadat in een aantal rekenvoorbeelden is toegelicht welke gevolgen de BEW voor de woonlasten van aspirant-kopers heeft, komt de vraag aan de orde in welke mate de BEW drempelverlagend werkt voor woonconsumenten met een smalle beurs als zij een eigen woning willen kopen. Tenslotte worden in een afsluitende paragraaf de voornaamste conclusies samengevat.

Voor de analyse is noodgedwongen gebruik gemaakt van informatie uit het WoningBehoeft Onderzoek (WBO) uit 1994, omdat het WBO 1998 nog niet beschikbaar was. Anderzijds is waar mogelijk (inkomens, prijzen, IHS) zoveel mogelijk als basis 1999 aangehouden.

¹ A. Duivesteijn, P. Hofstra, N. van 't Riet, P. Biesheuvel.

² Ook de vorige wetsvoorstellen zijn door het CPB aan een nadere analyse onderworpen : Kamerstukken 2, 1997/1998, 25309 nr 8 (IKB) en Kamerstukken 2, 1998/1999, 23449 nr 6 (SEW).

³ De notitie omvat ook gedeelten, die al in vorige CPB-notities stonden. Voor deze opzet is gekozen om de noodzaak tot raadpleging van andere stukken te voorkomen.

2. Determinanten van de woningkeuze

Bij de keuze met betrekking tot huren of kopen speelt een groot aantal factoren een rol. Uit diverse onderzoeken blijkt, dat een toenemende welvaart een positieve invloed heeft op de penetratie van de koopsector. Naarmate het inkomen toeneemt komen meer koopwoningen binnen bereik van de woonconsument. Verwonderlijk is dit niet. Huren is namelijk bij aanvang goedkoper dan kopen, althans als de kasuitgaven van vergelijkbare woningen worden vergeleken.⁴ Verhuurders zijn niet alleen in staat goedkoper geld te lenen en de financieringslasten over een langere periode uit te strijken, maar verkeren ook in een betere onderhandelingspositie ten opzichte van bouwers en aannemers. Ook de grondkosten zijn in de huursector meestal lager dan in de koopsector door een gedifferentieerd grondprijsbeleid of marktoverwegingen van de bouwer/ontwikkelaar. Daarnaast hebben eigenaar-bewoners te maken met enkele extra uitgaven (transactiekosten) zoals de overdrachtsbelasting (6%) in geval van bestaande woningen, notaris- en makelaarskosten. Hierbij gaat het om een additionele kostenpost van in totaal rond 10%. Een (sociale) verhuurder betaalt geen overdrachtsbelasting en (doorgaans) ook geen makelaarskosten. De toenemende woonuitgaven moeten door de woonconsument worden opgebracht. Huurders met een laag inkomen kampen in het huidige volkshuisvestingsstelsel met een forse financiële drempel, wanneer zij tot de koop van een woning overgaan; zij raken hun recht op huursubsidie kwijt en daarmee een voor de betaling van de woonlasten belangrijke aanvulling op hun inkomen. De hypothecaire renteaftrek werkt (relatief) voordeliger bij hogere inkomens, omdat deze renteaftrek wordt berekend bij een hoger marginaal belastingtarief. Als gevolg hiervan worden de woonuitgaven voor deze categorie extra getemperd. Hogere inkomens krijgen ook gemakkelijker een hypothecaire lening voor de aanschaf van een bepaalde woning dan huishoudens met een smalle beurs.

Door jaarlijkse huurverhogingen en het vlakkere verloop van de nominale woonuitgaven van eigenaar-bewoners is kopen na verloop van tijd voor de meeste inkomenscategorieën op basis van kasuitgaven voordeliger.

Het vlakkere verloop van de woonuitgaven is voor een aantal huishoudens een argument om tot het kopen van een huis over te gaan. Daarnaast ziet de eigenaar-bewoner zijn vermogen door maandelijkse aflossingen toenemen. Verder profiteert hij van een eventuele waardevermeerdering van de woning. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat ook huurders de mogelijkheid hebben om vermogen op te bouwen. Huren leidt bij aanvang immers tot lagere woonuitgaven, waardoor de mogelijkheden om te sparen groter zijn.

⁴ Zie het onderzoek van het NEI uit 1996 : woonlastenontwikkeling van huurders en eigenaar-bewoners. In deze paragraaf gaat het om de woonuitgaven op kasbasis. Het begrip woonkosten, dat meer een transactiekarakter heeft, zal in paragraaf 5 nader worden uiteengezet.

Een verandering in de relatieve woonlasten van huren en kopen is een andere belangrijke factor voor de woningkeuze. Zo hebben stijgende huren en een dalende rente een positieve invloed op de penetratie van koopwoningen, aangezien de koopwoning in dat geval financieel aantrekkelijk wordt voor grotere groepen huishoudens.

Bij het kopen van een huis spelen toekomstverwachtingen en risico's een belangrijke rol. Het kopen van een huis betekent meestal dat langdurige verplichtingen worden aangegaan met de hypotheekverstrekker. Vanwege de lange periode spelen voor de koper een groot aantal onzekerheden mee, zoals de persoonlijke inkomensontwikkeling, de renteontwikkeling, de onderhoudsuitgaven, de waardeinstijging of waardevermindering van het huis en het overheidsbeleid. Voor huurders spelen toekomstverwachtingen en risico's veel minder een rol vanwege de beperkte opzegtermijn en het ontbreken van vermogensrisico's bij een eventueel gedwongen verhuizing. Voor huishoudens met een onzeker toekomstperspectief (vooral onzekere inkomensontwikkeling, in mindere mate wisselende standplaats werk) is huren hierdoor een aantrekkelijke optie, ondanks de hogere woonuitgaven op langere termijn. Voor huishoudens met een blijvend perspectief op een laag inkomen (ouderen met alleen AOW of een klein aanvullend pensioen) is huren vaak de enige haalbare optie.

Er zijn nog een paar andersoortige factoren die bij de woningkeuze een rol spelen. Bij kopers overweegt het gevoel 'baas in eigen huis' te zijn. Een koper heeft niet te maken met allerlei regels van een verhuurder en kan de woning binnen wettelijke beperkingen naar believen veranderen. Ook andere psychologische redenen, zoals statusoverwegingen, kunnen een reden zijn om tot aankoop van een woning over te gaan. Voor huishoudens die opzien tegen de rompslomp van onderhoud biedt het huren van een woning juist een voordeel.

Verder hebben ook demografische factoren invloed op de voorkeur van de gemiddelde woonconsument. Zo neemt de voorkeur voor het kopen tot het veertigste jaar toe om daarna weer langzaam terug te lopen. Dit is zowel een cohort-, als een leeftijdseffect. Zo kunnen ouderen wat minder gemakkelijk financiering voor hun woning krijgen en speelt in deze categorie vermogensvorming een minder belangrijke rol. Het vormen van een gezin blijkt in belangrijke mate samen te gaan met het kopen van een huis. Paren zonder kinderen en vooral alleenstaanden blijven vaak langer in de huursector.

De laatste 10 à 15 jaar heeft zich een aantal ontwikkelingen in het aanbod van woningen voorgedaan, die minder gunstig is geweest voor de keuzemogelijkheden van woonconsumenten met een bescheiden inkomen. Sedert het midden van de jaren tachtig is door de relatief sterke prijsstijgingen, woningverbetering en meer sloop dan nieuwbouw, het

aanbod van goedkopere koopwoningen afgenomen⁵. Een nieuwbouwwoning is voor huishoudens met lagere inkomens vaak te duur. Voor een nieuwbouwwoning van ca f 150.000 is bij een rente van 6,5% voor het verstrekken van Nationale Hypotheekgarantie een minimaal inkomen van ruim f 40.000 vereist. De doelgroep van beleid, zoals deze in paragraaf 3 zal worden gedefinieerd, is eveneens in omvang teruggelopen, maar dit gebeurde in geringere mate. Per saldo is de bereikbaarheid van de koopsector voor huishoudens met een bescheiden inkomen verminderd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de voorraad koopwoningen naar verkoopwaarde in 1994.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat er voor huishoudens met een laag inkomen een aantal drempels zijn, waardoor zij minder gauw voor het kopen van een woning zullen kunnen kiezen dan huishoudens met een ruimere beurs. Voor ouderen met een laag inkomen gelden deze drempels in sterkere mate.

Kort samengevat komen de drempels op het volgende neer:

- Wie vanuit een huurwoning naar een gelijkwaardige koopwoning wil verhuizen ziet zich, met name in de eerste jaren, geconfronteerd met een stijging van de woonuitgaven. Deze financiële drempel wordt nog versterkt door het wegvallen van huursubsidie en in mindere mate door transactiekosten (overdrachtsbelasting, notariskosten etc.). Deze laatste worden vaak wel meegefinancierd via de hypothecaire lening, maar leiden dan tot additionele rente- en aflossingsuitgaven.
- Het is voor hurende of startende huishoudens uit de doelgroep minder eenvoudig financiering voor de aankoop van een woning te verkrijgen dan voor huishoudens met een hoger inkomen. Als gevolg van de beperkte maximale leencapaciteit, die door de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) wordt vastgesteld, zijn de aankoopmogelijkheden van huishoudens uit de doelgroep eveneens beperkt.
- Daarnaast lopen eigenaar-bewoners risico's die aan het eigen woningbezit zijn verbonden. Deze risico's hebben betrekking op onderhoudskosten, stijgende rentelasten, waardedaling van de woning. Huishoudens met een laag inkomen zijn minder in staat deze op te vangen dan huishoudens met een ruimere beurs.
- Een te gering aanbod van goedkope koopwoningen.

⁵ In 1986 bestond bijna 45% van de voorraad koopwoningen uit het goedkope segment, dit was in 1994 teruggelopen tot rond 19% (zie bijlage 3). Een en ander betekent een daling van het aantal goedkope koopwoningen met ca 500.000 woningen. De doelgroep van beleid is in 1994 ten opzichte van 1986 met ruim 300.000 verminderd.

3. De doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid

Sedert lange tijd is het volkshuisvestingsbeleid erop gericht huishoudens met een bescheiden inkomen een goede en betaalbare huisvesting te bieden. Hierbij gaat het - uitgedrukt in prijzen van 1999- onder meer om meerpersoonshuishoudens onder 65 jaar met een (belastbaar) inkomen beneden f 47750 per jaar en eenpersoonshuishoudens beneden 65 jaar met een inkomen tot f 35600 per jaar. Voor ouderen gelden lagere inkomensgrenzen (zie paragraaf 4). Deze huishoudens vormen de doelgroep of aandachtsgroep van beleid.

Om een goede huisvesting voor aandachtshuishoudens te bereiken wordt aan een deel hiervan huursubsidie verstrekt. De koopsubsidie is erop gericht voor deze groep de keuzemogelijkheden tussen huren en kopen te vergroten. Tabel 1 geeft een overzicht van de volkshuisvestingsituatie van de doelgroep. De cijfers zijn noodgedwongen ontleend aan het WBO 1994, omdat het WBO 1998 nog niet beschikbaar is.

Tabel 1 Woonsituatie van de doelgroep en de overige inkomensgroepen in 1994

	doelgroep	Overige inkomensgroepen	Totaal
		in duizend huishoudens	
Totaal aantal huishoudens	2602	3805	6407
In een niet zelfstandige woning	279	92	371
In een koopwoning	675	2196	2871
In een huurwoning	1648	1517	3165
In een sociale huurwoning	1327	1065	2392
In een particuliere huurwoning	321	452	773
Met individuele huursubsidie	905 ^a	nvt	
	guldens		
Gem. bedrag IHS per huishouden per maand	174 ^b		

^a Is in 1997/1998 gestegen tot 1032 duizend.

^b Is in 1997/1998 gestegen tot f 250 per maand.

Bron : WBO 1993/1994, VROM.

Tabel 1 laat zien, dat van de ongeveer 2,3 mln doelgroepshuishoudens met een zelfstandige woning 29% een eigen woning bezat tegenover 58% in de overige inkomensgroepen. Hurende huishoudens wonen voor 80% in een sociale huurwoning. Uit de tabel blijkt verder, dat van de huurders in de sociale sector 45% niet tot de doelgroep behoort (1065 van de 2392). Dit is mede het gevolg van de 'goedkope scheefheid': huishoudens buiten de doelgroep die in een woning met een lage huur wonen.

De niet-onaanzienlijke penetratie van de koopsector in de aandachtsgroep behoeft enige nadere toelichting. Het grootste deel (ruim 60%) van de eigenaar-bewoners uit deze categorie is ouder dan 55 jaar en beschikt reeds geruime tijd over een koopwoning (zie ook tabel 2). Een substantieel gedeelte heeft geen hypotheek meer of een geringe hypotheekschuld, waardoor lage woonuitgaven optreden. Verder blijkt dat deze huishou-

dens nogal eens inkomsten genieten uit andere bron dan werk of uitkering, zoals inkomsten uit vermogen. Deze worden in de WBO-rapportage buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2 geeft een overzicht van de verdeling van eigenaar-bewoners uit de doelgroep naar leeftijd en inkomen.

Tabel 2 Eigenaar-bewoners uit de doelgroep onderverdeeld naar leeftijd en inkomen in 1994

Inkomen ^a	Leeftijd hoofd huishouden				Totaal
	< 23	23-55	55-65	65+	
	procentueel aandeel in totaal				
tot 30.000	0	10	8	28	46
30.000-40.000	0	11	8	9	28
40.000-50.000	0	18	7	1	26
Totaal	0	39	23	38	100

^a in prijzen 1998.

Tabel 3 Huurders uit de doelgroep onderverdeeld naar leeftijd en inkomen in 1994

Inkomen ^a	Leeftijd hoofd huishouden				Totaal
	< 23	23-55	55-65	65+	
	procentueel aandeel in totaal				
tot 30.000	4	19	6	30	59
30.000-40.000	1	16	4	8	29
40.000-50.000	0	8	3	1	12
Totaal	5	43	13	39	100

^a in prijzen 1998.

Tabel 2 geeft aan, dat de eigenaar-bewoners uit de doelgroep voornamelijk bestaan uit huishoudens boven de leeftijdsgrens van 23 jaar en met name, zoals reeds opgemerkt, in de leeftijdscategorie 55 jaar en ouder. In de leeftijdscategorie 23-55 is de penetratie van de koopsector in de hoogste inkomenscategorie wat hoger dan in de lagere. In de overige leeftijdscategorieën is dit niet het geval. De reden hiervan is dat voor eenpersoonshuishoudens en huishoudens ouder dan 65 jaar lagere inkomensgrenzen gelden (zie paragraaf 4), waardoor zij vrij snel uit de doelgroep verdwijnen.

Tabel 3 geeft de verdeling van huurders uit de doelgroep naar leeftijd en inkomen. Uit deze tabel komt naar voren, dat het merendeel van deze huurders een inkomen heeft tot

f 30.000 per jaar. Ouderen zijn in deze groep vrij sterk vertegenwoordigd. Het percentage jongere huishoudens is in de huursector groter dan in de koopsector.⁶ Bijlage 4 geeft een overzicht van de verdeling van de huurders uit de aandachtsgroep naar huurniveau en van de eigenaar-bewoners uit deze groep naar verkoopwaarde van de woning (situatie 1994).

⁶ Verder gelden een aantal kenmerken, die ook voor de totale doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid gelden, namelijk ten opzichte van de overige inkomensgroepen een relatief groot percentage alleenstaanden, een relatief gering percentage huishoudens met een beroep en een relatief laag percentage tweeverdieners.

4. Een korte beschrijving van het wetsontwerp BEW en de verschillen met de wetsvoorstellen SEW en IKB

4.1 Karakter van de BEW

De BEW heeft tot doel het eigen woningbezit van huishoudens met een lager inkomen te bevorderen.⁷ Een belangrijk onderdeel van de stimuleringsregeling is het verstrekken van een bijdrage in de rentelasten na de aankoop van een woning. Hierbij gaat het om bestaande huurwoningen en bestaande of nieuwe koopwoningen. Deze bijdrage wordt voor drie jaar vastgesteld en is mede afhankelijk van het belastbaar inkomen van de doelgroep. Elke drie jaar vindt aan de hand van het laatst bekende belastbare inkomen en vermogen een herberekening van de koopbijdrage plaats. Dit betekent, dat de bijdrage hoger of lager kan uitvallen of zelfs helemaal kan vervallen, afhankelijk van het inkomen van dat moment. De looptijd van de subsidie is in beginsel maximaal 15 jaar. Kenmerkend voor de regeling is een aantal hieronder beschreven vangnetconstructies, die het risico voor de aspirant-kopers moeten beperken.

4.2 Doelgroep van beleid

De doelgroep van beleid bestaat uit huishoudens van 23 jaar en ouder, die qua inkomen en vermogen recht hebben op huursubsidie. Per 1 juli 1999 gelden dan de volgende maximale inkomensgrenzen (belastbaar inkomen):

- a f 35 600 bij een eenpersoonshuishouden beneden 65 jaar.
- b f 47 750 bij een meerpersoonshuishouden beneden 65 jaar.
- c f 31 600 bij een eenpersoonshuishouden boven 65 jaar.
- d f 41 250 bij een meerpersoonshuishouden boven 65 jaar.

Jaarlijks vindt een aanpassing plaats aan de consumentenprijs.

Verder moet men een huurverleden van tenminste drie jaar hebben om voor de regeling in aanmerking te komen. Een andere voorwaarde is, dat men tenminste over een wettelijk minimumloon beschikt dan wel over een vergelijkbaar bijstandsinkomen. Dit houdt in dat jongeren met studiefinanciering worden uitgesloten. Dit om te voorkomen, dat huishoudens met een snel stijgend inkomen van de regeling gebruik maken.

⁷ Blijkens mondelinge toelichting van de indieners heeft het wetsontwerp ook tot doel de marktwerking in de sociale huursector te bevorderen.

Het bovenstaande betekent, dat de doelgroep beperkt wordt tot maximaal 1,5 mln (hurende) huishoudens.⁸ In het wetsvoorstel wordt voor de berekening van de kosten van de BEW aangenomen, dat per jaar 20 000 hurende huishoudens door middel van de koopsubsidie naar de koopsector overstappen, te beginnen in het jaar 2000. Tot 2010 gaat het dan om 200 000 huishoudens, die met BEW een eigen woning hebben aangekocht of 13% van de doelgroep. Een en ander betekent, dat de penetratie van de koopsector voor de huishoudens uit de doelgroep van beleid met een zelfstandige woning (ca 2,3 mln, zie tabel 1) in 10 jaar met 9 procentpunten toeneemt. Hierdoor wordt een toename van het marktaandeel van de koopsector bereikt van 29% naar 38% (gebaseerd op de situatie 1994).

De BEW laat de overheidsbegroting natuurlijk niet onberoerd. De overheid keert koopsubsidies uit (inclusief de nog te bespreken tegemoetkoming in de overdrachtsbelasting) en derft als gevolg van de extra renteaftrek van nieuwe kopers inkomstenbelasting. Daar staat tegenover, dat minder Individuele Huursubsidie (IHS) behoeft te worden uitgekeerd, omdat een aantal kopers voorheen huursubsidie genoot.⁹ Verder ontvangt de overheid jaarlijks extra opbrengsten uit hoofde van de overdrachtsbelasting. De eerste jaren zijn de kosten van het wetsontwerp niet erg hoog, omdat nog maar weinig woningen in de subsidieregeling vallen. In de loop van de tijd nemen de uitgaven uit hoofde van de BEW toe, naarmate er meer huishoudens van de regeling gebruik maken (zie paragraaf 5).

4.3 Maximale aankoopsom

Huishoudens met een lager inkomen kunnen via de BEW een woning aankopen met een maximale financieringslast van f 186 700 (exclusief koperskosten). Dit is de grens voor goedkope woningen in het Besluit Woninggebonden Subsidies, prijspeil 1999. De hiervoor aan te trekken maximale financieringslast in bedraagt f 197 900 (incl. kosten koper, zoals overdrachtsbelasting, makelaars- en taxatiekosten). Om de mogelijkheden voor de aankoop van woningen voor de doelgroep te verruimen, mogen zij woningen kopen, die een taxatiewaarde hebben van ten hoogste f 247 400 (inclusief koperskosten).

Dit betekent, dat deze huishoudens een deel van hun vermogen in hun woning mogen investeren ter verlaging van hun hypothecaire lasten. Ook verlaging van de koopsom in geval van verkoop van verkopen aan zittende bewoners van (sociale) huurwoningen behoort tot de mogelijkheden. Het kabinet heeft in verband hiermee het voornemen de

⁸ Hiervan moeten jongeren met studiefinanciering en huishoudens met een huurverleden van minder dan 3 jaar nog worden afgetrokken.

⁹ In de berekeningen van het effect voor de begroting neemt VROM aan, dat 7 van de 10 kopers voorheen IHS kregen.

eis van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), namelijk de verkoop tegen minimaal 90% van de marktwaarde, te verlagen naar 80%. Als gevolg hiervan kunnen woningen met een taxatiewaarde van *f* 247 400 (inclusief koperskosten) worden verkocht tegen een prijs van *f* 197 900 (inclusief koperskosten) en komen dan binnen bereik van aspirant-kopers uit de doelgroep zonder eigen vermogen. De indieners van het wetsvoorstel steunen het kabinetsvoornemen van harte. Zij gaan ervan uit, dat corporaties het geven van een korting aan doelgroefhuishoudens als een vanzelfsprekende gedragslijn zullen gaan hanteren. Vooral voor gebieden met schaarste en/of hoge koopprijzen zal dit volgens hen zorgen voor een vergroting van het potentiële aanbod. De maximale aankoop prijs en de maximale financieringslast worden jaarlijks aan de bouwkostenontwikkeling geïndexeerd.

4.4 Vermogensgrenzen

Om voor subsidie in aanmerking te komen, gelden de vermogensgrenzen van de IHS:

- a *f* 39 650 voor alleenstaanden tot 65 jaar.
- b *f* 58 400 voor meerpersoonshuishoudens tot 65 jaar.
- c *f* 67 800 voor alleenstaanden van 65 jaar en ouder.
- d *f* 93 850 voor meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder.

Deze grenzen zijn ontleend aan die voor de Individuele Huursubsidie.

In het BEW-voorstel is nog een extra vrijstelling opgenomen van *f* 49 500 in verband met het in de woning opgebouwde vermogen. Dit bedrag is gelijk aan het verschil tussen de bij punt 3 genoemde maximale taxatiewaarde (*f* 247 400) en de maximale hypothecaire financiering (*f* 197 900). Het is de bedoeling dat als gevolg hiervan huishoudens met een laag inkomen in een woning met BEW kunnen blijven wonen als zij enig vermogen in hun woning hebben gevormd. Dit kan optreden door prijsstijgingen of omdat de woningcorporaties de woning onder de marktprijs hebben verkocht. De vermogensgrenzen worden jaarlijks aan de consumentenprijs aangepast.

4.5 Voorwaarden aan de hypothecaire lening

De BEW stelt eisen aan de hypothecaire lening. De rente moet voor tenminste 15 jaar worden vastgelegd. Dit om stabiele rentelasten voor een lange periode te garanderen. Verder moet de hypothecaire lening in ten hoogste 30 jaar worden afgelost door middel van een spaarhypothek.

Het verkrijgen van nationale hypotheekgarantie (NHG) is een vereiste. Op grond hiervan is het vermogensrisico voor eigenaar-bewoners afgedekt.

4.6 Subsidiebedragen

De BEW-subsidie is een maandelijks tegemoetkoming in de rentelasten, voor zover deze boven de normrentelasten uitkomen. Deze normlasten zijn afhankelijk van het inkomen en worden, uitgedrukt in prijzen 1999, aldus bepaald:

$$f 271 + s (I_r - I_m) / 12.$$

Waarbij s een factor is, die aangeeft in welke mate de normlasten stijgen in verhouding tot het (belastbaar) inkomen. De waarde van deze factor is gesteld op 0,25. De normlasten stijgen dus met een kwart van de stijging van het inkomen.¹⁰ I_r is het gehanteerde belastbare inkomen, I_m het minimuminkomen conform de IHS regeling. De eigen bijdrage in de rentelasten is dus $f 271$ bij een minimuminkomen en stijgt naarmate het inkomen hoger wordt. Elk jaar vindt aanpassing van de normlasten plaats aan de hand van de consumentenprijsontwikkeling. De subsidie wordt voor drie jaar vastgesteld. In beginsel is de subsidieperiode maximaal 15 jaar (zie ook punt 9). De maximale koopbijdrage wordt per jaar aan de consumentenprijs aangepast.

4.7 Overdrachtsbelasting

Zoals reeds opgemerkt, gaat het kopen van een woning gepaard met aanzienlijk hogere transactiekosten dan bij het huren van een woning. Een belangrijk deel van de transactiekosten heeft betrekking op de overdrachtsbelasting (6% van de waarde van de woning). Om de drempel naar de koopsector voor huishoudens met een smalle beurs te verlagen, kan men vrijstelling van overdrachtsbelasting aan kopers uit de doelgroep verlenen dan wel een compensatie verschaffen. Uit oogpunt van doelmatigheid is gekozen voor een vergoeding van de rentekosten (na belasting) van het voor de overdrachtsbelasting mee gefinancierde deel van de hypothecaire lening. Deze toeslag is in 1999 voor alle huishoudens beneden 65 jaar $f 39$ per maand en $f 45$ per maand voor huishoudens van 65 jaar en ouder.¹¹ Het bedrag wordt in beginsel gedurende maximaal 15 jaar uitgekeerd (zie ook punt 9). Als men echter door inkomensstijging niet meer voor de koopsubsidie in aanmerking komt, vervalt ook de toeslag. Voor kopers, die na 1999 een huis met BEW kopen, gaat de toeslag omhoog met de prijsstijging van de bouwkosten. Daarnaast is de toeslag ook afhankelijk van de rente.

¹⁰ Omdat de normlasten zijn uitgedrukt in een bedrag per maand en de inkomens jaarbedragen zijn, wordt in de formule nog gedeeld door 12. Door de factor 0,25 in de formule wordt bij stijgend inkomen enige progressie in de normlasten bereikt.

¹¹ Dit verschil hangt samen met de afwijkende fiscale tariefstelling voor beide soorten huishoudens.

4.8 Diversen

De regeling is slechts eenmalig te gebruiken. Bij verhuizing naar een andere koopwoning kan de subsidie ongewijzigd worden meegenomen, wel blijft de periodieke inkomstenstoets bestaan en is financiering met NHG (garantie) verplicht.

4.9 Risicobeperkende maatregelen

Ter vermindering van de risico's, die het kopen van een huis met zich meebrengen, is een aantal vangnetconstructies opgesteld. Allereerst is voorzien in een aanvullende bijdrage in geval het huishouden te maken krijgt met een inkomensterugval van meer dan 20%. Om de drie jaar vindt een herijking plaats van het inkomen om te bezien of de voorwaarden voor de bijdrage nog gelden. In beginsel wordt de BEW en de toeslag gedurende maximaal 15 jaar uitgekeerd. Als na deze periode het huishouden nog steeds binnen de normering van de BEW valt, ontvangt het de koopbijdrage (en de toeslag voor overdrachtskosten) over de resterende jaren via een afkoopsom ineens.

Een belangrijke maatregel betreft het verminderen van het risico van een rentestijging na de renteconversie. Zoals reeds gememoreerd, is een rentevaste periode van tenminste 15 jaar verplicht om in aanmerking te komen voor BEW. Als na de rentevaste periode de rente toeneemt heeft dit een stijging van de netto lasten voor de koper tot gevolg. Als deze na de rentevaste periode nog in aanmerking komt voor BEW, neemt de overheid de helft van de extra woonlasten voor zijn rekening. De koper krijgt dan een aanvullende bijdrage, die in één keer wordt afgekocht en uitbetaald.

Om onderhoudsrisico's te beperken moet er bij de aankoop van de woning geen achterstallig onderhoud zijn. Als uit het taxatierapport blijkt, dat de kosten van achterstallig onderhoud hoger zijn dan 10%, dient een bouwkundig rapport te worden opgesteld. Binnen de toegestane aankoopprijs dient het onderhoud te worden weggenomen.

Vermogensrisico's kunnen ontstaan als de woning moet worden verkocht in een periode dat de waarde lager is dan de aankoopprijs en de schuld hoger dan de verkoopprijs. Er ontstaat dan bij gedwongen verkoop ten gevolge van een onvoorziene inkomensval een restschuld. Omdat NHG (garantie) verplicht is om in aanmerking te komen voor BEW, kan de koper een beroep op deze instelling doen om de restschuld kwijt te schelden. Voorwaarde hiervoor is dat de eigenaar-bewoner geen schuld heeft aan de inkomens-terugval.

4.10 Een vergelijking met het IKB- en SEW-voorstel

Sedert 1998 is, zoals reeds in de inleiding ter sprake kwam, behalve de BEW een aantal wetsvoorstellen ingediend, die alle tot doel hadden huishoudens met een laag inkomen

een financieel steuntje in de rug te geven en hiermee de keuzevrijheid tussen huren en kopen te vergroten.

Zo is begin 1998 een wetsvoorstel IKB (Individuele Koopbijdrage) van Duivesteyn c.s. ingediend, gevolgd door het kabinetsvoorstel SEW (Stimulering Eigen Woningbezit) in februari 1999. De drie (wets)voorstellen vertonen trekken van de Individuele Huursubsidie. Woonuitgaven boven bepaalde (inkomensafhankelijke) normlasten (eigen bijdrage) komen voor vergoeding in aanmerking. In alle (wets)voorstellen worden eisen gesteld aan de financieringsvorm en zekerheidsstelling van de lening en zijn maxima gesteld aan de verkoopprijs van de koopwoning en het subsidiebedrag. Naast overeenkomsten zijn er echter ook verschillen .

– De BEW en de IKB geven subsidies op de rentelasten; bij de normering van de eigen bijdrage wordt alleen gekeken naar de renteuitgaven. Aflossingen en andere koperslasten moet het huishouden zelf opbrengen. De SEW gaat uit van normuitgaven voor de totale woonlasten en vormt een bijdrage voor de totale woonlasten.

– Het wetsvoorstel IKB gaat uit van een progressieve stijging van de normlasten, terwijl de SEW een constant percentage eigen bijdrage hanteert. In de BEW is de stijging van de normlasten ook progressief, maar minder dan in de IKB. In de praktijk zal de SEW vaak tot een hoger subsidiebedrag leiden dan de BEW en IKB. Voor de laagste inkomens zullen de subsidies BEW en IKB elkaar niet veel ontlopen, voor de inkomens rond f 35 000 is de BEW voordeliger dan de IKB. Voor inkomens boven f 35 000 is de BEW wat voordeliger dan de IKB, maar werkt minder gunstig uit dan de SEW.

– De BEW wordt eens per drie jaar vastgesteld en in beginsel gedurende maximaal 15 jaar uitgekeerd. De IKB daarentegen wordt jaarlijks vastgesteld en in maximaal 30 jaar uitgekeerd. Door de jaarlijkse vaststelling schommelt de IKB met de inkomensfluctuatie. Een hoger inkomen leidt onmiddellijk tot een lager subsidiebedrag. Bij de BEW zijn de schommelingen door de driejaarsvaststelling veel geringer.

Als na 15 jaar het huishouden nog voor subsidie in aanmerking komt wordt de resterende subsidie via een afkoopsom ineens uitbetaald.

De SEW wordt éénmalig vastgesteld en in beginsel gedurende een gemiddelde periode van 15 jaar verstrekt.

– De BEW heeft een aantal vangnetregelingen . In geval van rentestijging wordt het risico voor het huishouden beperkt. Ook zijn er extra uitkeringen als er een tussentijdse forse inkomensval optreedt. Verder heeft de regeling, zoals uit het vorige punt bleek, een vangnet in de vorm van een afkoopsom in geval het huishouden na 15 jaar op grond van zijn inkomen nog in aanmerking komt voor koopsubsidie. In de door het CPB becommentarieerde versie van de SEW ontbreekt een vangnet voor rentestijgingen en

een stagnerend of dalend inkomen. Deze versie heeft betrekking op de brief van Vermeend en Remkes aan het CPB d.d. 7 december 1998. In de brief van VROM aan de Tweede Kamer van 9 februari 1999 zijn echter wel vangnetconstructies opgenomen. De IKB bouwt door de jaarlijkse aanpassing gedurende 30 jaar een groot aantal zekerheden in voor de aspirant koper uit de doelgroep.

– In de BEW wordt voorgesteld het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) te veranderen, waardoor woningcorporaties ruimere mogelijkheden krijgen om de verkoopprijs van woningen te verlagen.¹² In de SEW werd de maatregel al aangekondigd, maar was nog niet in het voorstel opgenomen. In de IKB ontbreekt deze mogelijkheid.

– De BEW omvat een aantal concrete maatregelen om het onderhoudsrisico te beperken. De SEW en IKB zijn in dit opzicht wat minder concreet.

– De BEW heeft, net als de SEW, als doelgroep huishoudens van 23 jaar en ouder . Jongeren met studiefinanciering worden uitgesloten. De BEW stelt als additionele voorwaarde, dat de aspirant-koper een huurverleden van tenminste drie jaar moet hebben om voor subsidie in aanmerking te komen. De IKB geeft jongeren vanaf 18 jaar recht op koopsubsidie; er worden geen beperkingen gesteld met betrekking tot jongeren met studiefinanciering.

– De BEW geeft een compensatie voor de overdrachtsbelasting op verkochte koop- als huurwoningen, de SEW stelt kopers met koopsubsidie vrij van overdrachtsbelasting. De IKB geeft alleen vrijstelling voor huurwoningen.

– De IKB-systematiek is met name bedoeld voor inkomens tot f 30 000 uit de doelgroep. Na het bereiken van een jaarinkomen van f40 000 valt men door de progressieve eigen bijdrage snel uit de regeling. Bij de SEW kunnen door het constante normlastenpercentage (in beginsel) ook inkomens tot ca f 50 000 (meerpersoonshuishoudens onder 65 jaar) uit de doelgroep van de regeling profiteren. Bij stijging van het inkomen valt men bij de BEW sneller uit de regeling dan bij de SEW, maar minder snel dan bij de IKB. Op grond hiervan richt de BEW zich in hoofdzaak op jaarinkomens tot f 40 000.

¹² Namelijk een verlaging van de minimale verkoopprijs van sociale huurwoningen van 90% naar 80% van de marktwaarde.

5. Een aantal rekenvoorbeelden.

Deze paragraaf geeft enkele rekenvoorbeelden, die de werking van de BEW illustreren. Er wordt een beeld gegeven van de veranderingen in uitgaven die een huishouden maandelijks bij de overgang van huur naar koop zou ondervinden. Hierbij is het onderscheid van belang tussen woonuitgaven en woonkosten. Het kopen van een woning gaat gepaard met kasuitgaven, maar daarnaast kan ook worden gekeken naar de economische kosten van de woning.

Bij het begrip woonkosten gaat het om een zo goed mogelijke toerekening vanuit economisch gezichtspunt van kosten en inkomsten, die aan het wonen zijn verbonden. Daarmee ligt dit begrip in de transactiesfeer. Dit in tegenstelling tot het begrip kasuitgaven, waarbij het gaat om feitelijke betalingen, uitgaven op kasbasis.

In de analyse zijn *woonuitgaven* alle kasuitgaven, die in verband met de woning worden gedaan, verminderd met het belastingeffect. Deze uitgaven bestaan uit de rentebetalingen, de uitgaven aan onderhoud, verzekering, onroerende zaakbelasting en andere lokale heffingen, de verzekeringspremie en het bedrag aan spaarpremie dat een huishouden verschuldigd is (of aflossing in een annuïteiten- of lineaire hypotheek). Dit bedrag wordt verminderd met het fiscale effect, dat wil zeggen het saldo van de renteaftrek tegen het marginale tarief en het huurwaarde-effect.

Voor de definitie van *woonkosten* wordt aangesloten bij Conijn (1995).¹³

Woonkosten zijn kosten, die verband houden met de exploitatie van de woning als investeringsgoed en leverancier van woondiensten. Economisch gezien investeert de eigenaar-bewoner in zijn woning en verhuurt deze aan zichzelf. Het fictieve bedrag aan huur, dat hij van zichzelf ontvangt, wordt dan beschouwd als de vergoeding voor de woondiensten die de woning levert. Deze vergoeding komt overeen met de *huurwaarde*, *gebruikskosten* of *woonkosten* van de woning. In de definitie van Conijn bestaan woonkosten uit de toegerekende rentelasten over de waarde van de woning minus de prijsstijging van de woning vermeerderd met de onderhoudskosten, de zakelijke lasten en de afschrijvingen. De toegerekende rentelasten over de waarde van de woning, verminderd met de prijsstijging van de woning, zijn gelijk aan de reële rentelasten over de schuld (bij een spaarhypotheek is deze gelijk aan de aankoopwaarde van de woning) plus het reële rendement van het eigen vermogen in het huis ('opportunity costs'). In geval van een spaarhypotheek lost men niet af en bestaat het eigen vermogen uit de gecumuleerde waardevermeerdering van de woning. Omdat slechts de reële rentelasten over de schuld (en het reële rendement van het eigen vermogen in de woning) tot de

¹³ Conijn, J.B.S., 1995, Enkele financieel-economische grondslagen voor de volkshuisvesting, Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt 25, Delftse Universitaire Pers.

woonkosten worden gerekend, blijft de inflatievergoeding van de hypothecaire lening bij het bepalen van de woonkosten buiten beeld. De belasting die over het alternatieve rendement van het eigen vermogen zou worden geheven moet op de woonkosten in mindering worden gebracht, omdat deze de 'opportunity costs' verminderen.

Uitgaven met een investeringskarakter zoals aflossingen worden niet tot de woonkosten gerekend. De gecumuleerde spaarpremies vallen buiten het eigen vermogen in het huis. Een huurder kan immers ook een kapitaalverzekering kopen. Op grond hiervan worden de spaarpremies evenmin tot de woonkosten gerekend.

Bij het bepalen van de woonkosten speelt ook het Nederlandse fiscale stelsel een rol. In het stelsel wordt rekening gehouden met het investeringskarakter van de woning en moet inkomstenbelasting worden betaald op de fiscale huurwaarde, het huurwaardeforfait. Deze moet tot de woonkosten worden gerekend, terwijl de fiscale renteaftrek een aftrekpost is (zie verder voetnoot 19).

Tabel 4 Uitgangspunten bij aankoop woning van f 126.000 (situatie 1999, huishouden onder 65 jaar)

Marginaal tarief huishouden	37,05%
Inflatie	2,5%
Reële rente	4,0%
Maandelijkse extra lokale heffingen	f 35
Maandelijkse onderhoudsreservering	f 60
Maandelijkse verzekeringspremie spaarhypothek	f 31

Voor het berekenen van de *uitgaven* bij het kopen van een huis zijn veronderstellingen gehanteerd uit tabel 4. Voor de gegevens in de tabel zijn diverse bronnen gehanteerd. De maandelijkse extra lokale heffingen, zoals het eigenaarsdeel van de onroerende zaakbelasting, zijn ontleend aan gegevens van de woningcorporaties, de maandelijkse verzekeringspremie is gebaseerd op gegevens uit het IKB-voorstel. De (extra) onderhoudskosten zijn berekend op basis van onderhoudsgegevens van het NEI (0,9% van de waarde van de woning per jaar) verminderd met een geschat bedrag aan huurdersonderhoud.¹⁴ De aldus verkregen additionele koperslasten zijn in verhouding tot gegevens van woningcorporaties¹⁵ bescheiden, maar zijn iets hoger dan de bij de berekening van SEW en IKB gehanteerde bedragen.

Om de *woonkosten* te kunnen berekenen moet de waardeontwikkeling van de woning bekend zijn. Eenvoudshalve is aangenomen, dat de waardeontwikkeling van bestaande

¹⁴ Dit zijn uitgaven voor klein onderhoud die voor rekening van de huurder komen, volgens het CBS-budgetonderzoek.

¹⁵ Zie ook: 'Tussen huren en kopen', NWR, Woningraad Extra, december 1997.

woningen meegroeit met de inflatie. Verder is afgezien van het opnemen van afschrijvingen bij het bepalen van de woonkosten.¹⁶

Vergelijking uitgaven en kosten huren en kopen op het niveau van het minimumloon.

Op basis van de reeds genoemde veronderstellingen is een vergelijking te maken tussen de uitgaven en kosten van huren en kopen. Het eerste voorbeeld is een huishouden onder 65 jaar met één kostwinner zonder kinderen. Dit huishouden heeft een minimumloon.¹⁷ Zoals reeds opgemerkt vormen de inkomens tot f 30 000 de belangrijkste categorie in de aandachtsgroep. In de vergelijking tussen huren en kopen wordt uitgegaan van een maandhuur van f 670 (het gemiddelde huurpeil van corporaties in 1999) en een koopprijs van (afgerond) f 126 000. Deze prijs is gebaseerd op de bedrijfswaarde van de woning, d.w.z. de contante waarde van de netto-huuropbrengsten gedurende de rest van de levensduur van de woning.¹⁸ Aangenomen is, dat het huishouden de aankoop van de woning volledig met een spaarhypotheek financiert. Het huishouden heeft recht op een huursubsidie van f 314 per maand.

Tabel 5 Huurlasten van een huishouden met één kostwinner net een minimumloon, geen kinderen

	Op basis van uitgaven	kosten
	gulden per maand	
Bruto huur	670	670
af : IHS	314	314
Totaal huurderslasten	356	356

Omdat huurders geen vermogen vormen zijn woonkosten en woonuitgaven aan elkaar gelijk.

¹⁶ Over de afschrijving dwz de waardevermindering van de woning als gevolg van veroudering bestaat weinig literatuur in Nederland. Conijn vindt in zijn reeds aangehaalde studie een jaarlijks afschrijvingspercentage van 0,4 à 0,85% over een periode van 25 jaar. De waardevermindering vindt echter vooral de eerste jaren plaats. Een verklaring voor deze ontwikkeling vormt zijns inziens het effect van goed onderhoud en het aanbrengen van verbeteringen door eigenaar-bewoners, waardoor na verloop van tijd nagenoeg geen veroudering en waardevermindering plaats vindt.

¹⁷ f 29 703 per jaar in 1998 (bruto minimumloon, is ca f 1000 hoger dan het belastbare inkomen dat in de subsidieregelingen wordt gehanteerd)

¹⁸ Zie bijlage 2

Tabel 6 geeft een overzicht van uitgaven en kosten bij het kopen voor een huishouden met een minimuminkomen, uitgaande van de veronderstellingen uit tabel 4.¹⁹

De woonuitgaven bestaan uit de rentebetalingen en de extra koperslasten, bestaande uit uitgaven voor onderhoud, lokale heffingen en de verzekeringspremie voor de hypothecaire lening.²⁰ Als het huishouden de woning voor *f* 126 000 koopt dan zijn de maandelijkse woonuitgaven als eigenaar bewoner (*f* 721) *f* 51 hoger dan als huurder (*f* 670, exclusief IHS). Omdat het huishouden echter IHS ontvangt is de financiële drempel veel hoger, namelijk *f* 365 per maand (*f* 721-*f*356). De woonkosten bestaan uit de werkelijke rentelasten plus het huurwaardeforfait en een aantal koperslasten (extra lokale heffingen, onderhoud en verzekeringen). In het eerste jaar heeft nog geen waardevermeerdering van het huis plaatsgevonden. Het bedrag aan aflossing/sparen wordt bij de woonkosten niet meegerekend evenals het inflatoire deel van de rentebetalingen. De woonkosten bedragen daarmee *f* 336 per maand. Als gesubsidieerde huurder heeft het huishouden *f* 20 hogere woonkosten dan het zou hebben als ongesubsidieerde koper (*f* 356 - *f* 336).

De BEW heeft tot doel de aspirantkoper een steuntje in de rug te geven door hem in bovenstaand geval een subsidie van *f* 202 te geven. Hiermee komt het huishouden op een woonuitgavenniveau van *f* 519. Uit kostenoverwegingen wordt het nog voordeliger om een huis te kopen in plaats van te huren. Zonder koopsubsidie is kopen ook voordeliger, maar er zit een forse drempel in de vereiste liquiditeit voor vermogensvorming. Het uitgavenverschil (bij aanvang) tussen huren en kopen daalt door de BEW tot *f* 163 (*f* 519- *f* 356). Na BEW is het voor het huishouden alleen aantrekkelijk een huis te kopen als het bereid en in staat is om een bedrag van *f* 163 bij te passen. Als gevolg van de SEW daalt het verschil tussen huren en kopen tot *f* 101 (*f* 457 - *f* 356), hetgeen nog steeds een niet onaanzienlijk bedrag is. Na IKB is dit verschil nog wat groter, namelijk *f* 156 (*f* 512-*f* 356).

¹⁹ De berekening van de woonkosten in tabel 6 wijkt enigszins af van die van Conijn, omdat hij impliciet rekening houdt met een hogere huurwaardeforfait, dat de som van de renteaftrek en de belasting op het alternatieve rendement compenseert. Conijn veronderstelt dat het huurwaardeforfait gelijk is aan het rendement op de eigen woning. Hier is uitgegaan van het huurwaardeforfait zoals het thans in de belastingwetgeving geldt.

²⁰ Bij deze uitgaven gaat het om het extra bedrag dat eigenaar-bewoners moeten betalen als zij van huren naar kopen overgaan : het eigenaars deel van de onroerende zaakbelasting en andere extra lokale heffingen voor eigenaar-bewoners, het huurdersonderhoud excl. het huurdersonderhoud en de verzekeringspremie.

Tabel 6 *Woonlasten als eigenaar-bewoner van een huishouden met een minimumloon, in het eerste jaar^a*

	op basis van	
	uitgaven	kosten
	in gulden per maand	
Reële vergoeding hypothecaire lening	420	420
Inflatievergoeding hypothecaire lening	263	-
Alternatief rendement eigen vermogen	-	-
Spaarpremie	122	-
Huurwaarde-effect	38	38
Af: renteaftrek	248	248
Af: belasting alternatief rendement eigen vermogen	-	-
Extra koperslasten	126	126
Totale woonlasten	721	336
- met BEW (<i>f</i> 202)	519	134
- met IKB (<i>f</i> 209)	512	127
- met SEW (<i>f</i> 264)	457	72

^a Als gevolg van de kortere rentevaste periode (10 jaar) zal het rentepercentage in de IKB-regeling vermoedelijk wat lager kunnen zijn dan in geval van SEW. en BEW. Voor de vergelijkbaarheid van de regelingen is echter afgezien van een dergelijk verschil. Om een goede vergelijking mogelijk te maken omvat de BEW-subsidie alleen de rentevergoeding en niet de vergoeding voor overdrachtskosten.

Vooraf voor de allerlaagste inkomens binnen de doelgroep van beleid, dwz huishoudens met alleen AOW of een bijstandsuitkering, zijn de hierboven vermelde extra woonuitgaven bij het kopen problematisch. Volgens het NIBUD²¹ hebben samenwonenden met een wettelijk minimuminkomen na aftrek van uitgaven voor basisbehoeften en enige noodzakelijke reserveringsuitgaven voor huishoudelijke apparatuur, onvoorzien gemiddeld ongeveer *f* 385 per maand te besteden aan extra's zoals telefoon, contributies, abonnementen, vervoerskosten, vrije tijdsuitgaven, uitgaan en vakanties. Bij deze berekening gaat het NIBUD uit van *f* 349 aan (netto) woonuitgaven, hetgeen dus ongeveer spoort met de netto woonuitgaven uit tabel 5. De bovengenoemde extra woonuitgaven van het kopen moeten mede van deze *f* 385 worden betaald. Verder wijst het NIBUD erop dat de vaste lasten relatief laag zijn gehouden en er geen rekening is gehouden met afbetaling voor schulden. Het bovenstaande is voor het NIBUD dan ook aanleiding om aan te geven, dat er risico's zijn, dat men door de extra kooplasten tekort komt om zijn uitgaven te financieren. Het voorbeeldhuishouden heeft in geval van koop immers nauwelijks rek in de overige bestedingen. Volgens het CBS (jaarboek welvaartsverdeling 1999) zijn lagere inkomens veel minder spaarzaam dan hogere. Per saldo is in deze groep zelfs sprake van ontsparing. Een en ander betekent dat de extra uitgaven voor het kopen vermoedelijk een belangrijk liquiditeitsknelpunt opleveren.

²¹ NIBUD, 1999, Budgethandboek, Utrecht.

Nagegaan is in hoeverre de woonuitgaven na verloop van tijd zullen dalen zodat de liquiditeitsproblemen verminderen. De woonuitgaven voor de koopwoning dalen, omdat de rentelasten en de spaarpremie door de inflatie in reële termen minder waard worden. Echter, ook de koopsubsidie loopt in reële termen en zelfs in absolute zin terug. Hierdoor bedragen de totale woonuitgaven, gecorrigeerd voor de inflatie, 10 jaar inclusief BEW nog steeds $f 591 - f 97 = f 494$ (zie bijlage 1).²²

Samenvattend kan worden gesteld, dat de BEW evenals de andere koopsubsidies de knelpunten voor de inkomens tot $f 30000$ bij de aanschaf van een gemiddelde sociale huurwoning wel kleiner maken, maar zeker niet wegnemen. Er blijft een drempel in de hoeveelheid liquide middelen bestaan, die voor het kopen van een woning en de daarbij behorende vermogensvorming vereist is. De SEW verkleint in het algemeen de drempel iets meer dan de BEW en IKB. De BEW bevat, net als de andere (wets)voorstellen, vangnetconstructies, waardoor zij voor de aspirant-koper met een laag inkomen risico's vermindert.

Verschillen in woonlasten tussen huren en kopen, enige BEW-varianten

Uit de tabel en de bijlage valt het volgende af te leiden:

- Uit hoofde van *woonuitgaven* is, zonder subsidies, het kopen van een woning in alle gevallen duurder dan het huren van een huis. Dit verschil wordt groter naarmate de prijs van de woning hoger is. Als alleen naar de *woonkosten* wordt gekeken dan is kopen altijd voordeliger dan huren. Dit voordeel wordt groter bij een hogere prijs van de koopwoning. De financiële haalbaarheid van een koopwoning wordt dus bepaald door de vraag of het huishouden voldoende liquiditeit heeft om de vermogensvorming te kunnen financieren.
- Door het verstrekken van IHS worden de verschillen in woonuitgaven tussen huren en kopen groter. Dit geldt vooral voor de allerlaagste inkomens.

²² Een ander knelpunt dat zich kan voordoen heeft betrekking op de NHG. Tabellen met het maximale bedrag, dat men inclusief koopsubsidie bij een bepaald inkomen en een bepaalde rentevoet met NHG kan lenen, ontbreken. Wel kan op basis van informatie van de NHG worden afgeleid, dat in geval van koopsubsidie het maximale leenbedrag (excl. koopsubsidie) wordt opgehoogd met de contante waarde van de toekomstige jaarlijkse koopbijdragen. Als deze procedure in het rekenvoorbeeld uit tabel 6 wordt gevolgd, dan valt men vermoedelijk net buiten de normen van de NHG.

Tabel 7 *Verskil in woonlasten tussen huren en kopen*^a

Belastbaar jaarinkomen 1999	Op basis van uitgaven		Op basis van kosten		Subsidie niveau's	
	Geen subsidies	BEW-IHS	Geen subsidies	BEW-IHS	IHS	BEW
bedragen in guldens per maand						
<u>f 610 huur per maand, verkoopprijs f 113.000</u>						
28.750	-46	-162	298	182	269	153
30.050	-46	-157	298	187	237	126
35.000	-46 ^b	-126	298	219	102	23
40.550	-46 ^b	-46	298	298	0	0
47.500	-46 ^b	-46	298	298	0	0
<u>f 670 huur en verkoopprijs f 126.000</u>						
28.750	-51	-163	333	221	314	202
30.050	-51	-158	333	226	282	174
35.000	-51 ^b	-127	333	257	148	71
40.550	-51 ^b	-51	333	333	0	0
47.500	-51 ^b	-51	333	333	0	0
<u>f 740 huur per maand, verkoopprijs f 141.000</u>						
28.750	-55	-164	375	266	367	258
30.050	-55	-159	375	271	335	231
35.000	-55	-128	375	302	200	128
40.550	-55 ^b	-88	375	342	45	12
47.500	-55 ^b	-55	375	375	0	0
<u>f 880 huur per maand, verkoopprijs f 172.000</u>						
28.750	-82	^c	442	^c	467	^c
30.050	-82	^c	442	^c	435	^c
35.000	-82	-141	442	399	301	242
40.550	-82	-101	442	438	145	126
47.500	-82 ^b	-82	442	442	0	0

^a Negatieve verschillen geven aan dat kopen duurder is dan huren en omgekeerd.

^b NHG garantie zonder koopsubsidies.

^c Buiten bereik subsidieregelingen

– Ook na introductie van BEW blijven de extra woonuitgaven voor huurders als zij een huis kopen, hoog. Het extra bedrag aan woonuitgaven wordt hoger naarmate zij meer huursubsidie krijgen en een duurder huis willen aanschaffen. Voor inkomens boven f 34 000 wordt het bereik van de regeling geleidelijk minder. Bij de IKB valt men bij

stijgend inkomen zeer snel uit de regeling, gelet op de progressieve normlasten. In de SEW daarentegen is het bereik voor de hoogste inkomens uit de doelgroep (f 40 000 - f 50 000) groter dan in de BEW (en IKB).

In tabel 7 en bijlage 5 is een aantal varianten uitgewerkt met verschillende inkomens, huren en bijbehorende verkoopprijzen. Deze verkoopprijzen zijn gebaseerd op de bedrijfswaarde van de woningen. Bijlage 2 gaat in op de methode waarmee deze prijzen zijn berekend.

– Door de introductie van de koopsubsidies wordt het in alle gevallen uit hoofde van woonkosten voordeliger om een huis te kopen. In het algemeen werkt de BEW minder gunstig op de woonlasten uit dan de SEW, scoort ongeveer gelijk voor de laagste inkomens ten opzichte van de IKB, maar is in het algemeen wat voordeliger voor inkomens rond f 35 000. Het bereik van de BEW is echter voor inkomens rond f 35 000 groter dan dat in de SEW.

Een belangrijke conclusie uit het voorgaande is, dat de BEW zich vooral richt op lagere inkomens en middeninkomens uit de doelgroep. De IKB heeft slechts een beperkt bereik, namelijk de allerlaagste inkomens. De SEW heeft de grootste reikwijdte en scoort vooral goed bij inkomens van f 40 000- f 50 000.

Het is niet goed mogelijk met het Woningkeuzemodel van het CPB²³ een betrouwbare raming te maken van de effectiviteit van de BEW. Hiervoor is de implementatie te complex. Wel kan uit het model worden afgeleid, dat de gevoeligheid voor koopsubsidies in de inkomenscategorie tot f 30 000 gering is, bij inkomens daarboven (tot f 40 000) is de gevoeligheid wat groter en in de hoogste inkomenscategorie (f 40 000 - f 50 000) het grootst. De prijs van de koopwoningen waaruit de woonconsument kan kiezen is in het model gebaseerd op de verdeling van verkoopwaarden uit de bestaande koopvoorraad. Uit varianten met het Woningkeuzemodel kan tevens worden afgeleid, dat de nieuwe eigenaar-bewoners voor het grootste deel meerpersoonshuishoudens zijn onder de 65 jaar, daarna volgen eenpersoonshuishoudens en huishoudens boven de 65 jaar. De geringe penetratie onder de oudere huishoudens kan worden verklaard uit het feit, dat veel ouderen in de doelgroep tot de laagste inkomens behoren, het fiscale voordeel voor ouderen geringer is²⁴, vermogensvorming voor ouderen een veel minder belangrijke rol speelt en de verzekeringspremie voor ouderen veel hoger is dan voor jongeren.

²³ 'Een model voor de woningmarkt', Onderzoeksmemorandum nr 102, CPB

²⁴ Dit leidt in beginsel tot een hogere subsidie, maar deze is gemaximeerd. Hierdoor wordt het bereik van de regeling voor ouderen kleiner dan voor andere groepen.

Op grond van exercities met het Woningkeuzemodel neemt de effectiviteit van de BEW aanmerkelijk toe als de eigen huurwoning kan worden aangekocht. In dat geval stijgt per definitie het aanbod van goedkope koopwoningen en wordt het voor huishoudens met een laag inkomen aantrekkelijker een woning te kopen. Vergroten van het woningaanbod door aan huishoudens de eigen huurwoning te verkopen is in het Woningkeuzemodel gesimuleerd door alle huishoudens de mogelijkheid te geven de eigen woning tegen de bedrijfswaarde te kopen. Vervolgens is gekeken naar de huishoudens die over gaan tot aanschaf van de eigen huurwoning en die daar BEW voor (zullen) ontvangen. Huishoudens die de eigen huurwoning aan zouden schaffen, maar daar geen BEW voor nodig hebben, zijn buiten beschouwing gelaten.²⁵ Opgemerkt moet worden dat het effect van het op deze wijze vergroten van het aanbod afhankelijk is van de verdeling van het additionele aanbod over de huurders.

De gevoeligheid voor koopsubsidies van de inkomenscategorie tot f 30 000, die rond 60% van de hurende doelgroep huishoudens omvat (zie tabel 3), blijft echter ook dan niet erg groot. Hier komt nog bij, dat het bereik van de regeling voor de hoogste inkomens (f 40 000-f 50 000) zeer beperkt is. Verder is het de vraag of het aanbod van huurwoningen in de praktijk geen knelpunt zal vormen (zie paragraaf 6). Op grond hiervan zou men kunnen concluderen, dat vermoedelijk het uitgangspunt van 200 000 verkochte woningen aan huishoudens met een bescheiden inkomen in een periode van 10 jaar nogal ambitieus lijkt.

Gelet op het bovenstaande lijkt de BEW maar in beperkte mate aan te slaan bij huishoudens met een inkomen tot f 30 000 en in wat grotere mate bij inkomens met een inkomen tussen f 30 000 en f 40000. Voor de hoogste inkomens (f 40 000 - f 50 000) uit de doelgroep is de regeling niet erg interessant, gezien het geringe bereik van de BEW voor deze categorie.

Deze conclusie houdt echter nog geen rekening met een aantal risicoverminderende maatregelen voor aspirant-kopers uit de doelgroep, die in de BEW zijn opgenomen. Daarbij gaat het met name om de vangnetconstructies die de gevolgen van inkomensdaling en rentestijging ten dele compenseren. Deze maatregelen kunnen de kooplust van met name de lagere inkomens vergroten. Het effect hiervan is echter moeilijk te kwantificeren.

De gevolgen van de BEW voor de rijksbegroting zijn moeilijk te becijferen. Per definitie zijn de directe uitgaven aan BEW-subsidie gelijk aan het aantal huishoudens, dat in de toekomst van de subsidieregeling gebruik maakt, vermenigvuldigd met het gemiddelde subsidiebedrag per huishouden. Hierboven is reeds aangegeven, dat het moeilijk is in te schatten hoeveel huishoudens in de toekomst een woning met BEW gaan kopen.

²⁵ Ontstaat door 'goedkope scheefheid'.

Naarmate de regeling minder effectief is, hoeft ook minder aan subsidie worden uitgekeerd en omgekeerd. Daarnaast is ook het inschatten van het toekomstige gemiddelde subsidiebedrag per huishouden gecompliceerd. Dit hangt af van het inkomenspeil van de nieuwe kopers, de rente, het prijspeil van de aangekochte woning, de algemene inflatie, de bouwinflatie en het tarief van het huurwaardeforfait gedurende de komende jaren.

Verder geeft de overheid jaarlijks compensatie voor de overdrachtsbelasting; hier staat echter een extra opbrengst van overdrachtsbelasting tegenover. Omdat de compensatie in maximaal 15 jaar wordt uitbetaald, mag verder worden verwacht, dat voordien een aantal huishoudens uit de regeling zijn gevallen. Daarnaast zijn er ook uitgaven ten behoeve van de vangnetregelingen, die in de BEW zijn opgenomen. Deze zijn afhankelijk van de ontwikkeling van de rente en de inkomensgroei van de doelgroep. In tijden van hoge rente en lage economische groei zal er meer geld moeten worden uitgekeerd aan deze regelingen dan in tijden van voorspoed en lage rente.

Voorts derft de overheid inkomsten door de extra renteaftrek van nieuwe kopers, maar krijgt ook wat meer opbrengst uit hoofde van het huurwaardeforfait. Naarmate er meer huurders met huursubsidie naar de koopsector overstappen, moet er minder huursubsidie worden verstrekt. Dit levert weer een besparing voor het overheidsbudget op. De eerste jaren zal nog weinig effect op de rijksbegroting te zien zijn, omdat nog weinig huishoudens van de regeling gebruik maken, maar de gevolgen van de regeling nemen geleidelijk toe.

In het rekenvoorbeeld van het wetsontwerp is na 10 jaar een licht positief saldo voor de VROM-begroting aan de orde, omdat de opbrengsten uit hoofde van minder huursubsidie wat hoger zijn dan de uitgaven aan BEW. Hierbij gaan de indieners ervan uit, dat 7 van de 10 huishoudens, die met BEW een huis gaan kopen, huursubsidie hebben.

Deze opstelling houdt echter geen rekening met het saldo van de gederfde inkomstenbelasting en het huurwaardeforfait. Als hiermee rekening wordt gehouden is er sprake van extra uitgaven, die in het kader van de BEW moeten worden gedaan.²⁶

Door de vermoedelijk beperkte effectiviteit van de BEW en de inverdieneffecten met betrekking tot de huursubsidie, zal het extra beslag op de rijksmiddelen eveneens beperkt zijn.

Om een indruk te krijgen van de gevoeligheid van de regeling voor veranderingen in de uitgangspunten, zijn gevoeligheidsanalyses gemaakt.

²⁶ Bij 10000 huishoudens, die een gemiddelde corporatiewoning kopen van f 126000, betekent dit bij een rente van 6,5% een vermindering van het saldo van opbrengst van de inkomstenbelasting en het huurwaardeforfait van f 25 mln per jaar.

Als door rentestijging of prijsstijging van de aangekochte woning het gemiddelde subsidiebedrag met *f* 35 per maand omhooggaat, heeft dat jaarlijks (bij 10000 toekenningen) *f* 4 mln extra uitgaven voor de schatkist tot gevolg.

Indien men ervan uitgaat, dat de nieuwe kopers niet voor 70%, maar voor 60% huursubsidie genoten, heeft dit op basis van een gemiddeld bedrag van *f* 250 per maand ²⁷aan huursubsidie een minder grote besparing van *f* 3 mln per jaar tot gevolg (bij 10000 toekenningen).

De indieners van het wetsontwerp hebben een gevoeligheidsanalyse gemaakt van het effect op de rijksbijdrage van een sterk toenemende rente bij conversie na 15 jaar. Als de rente van 6% naar 10% stijgt heeft dit een extra aanvullende bijdrage van *f* 10 000 per huishouden tot gevolg. Dit is gelijk aan de netto contante waarde van de helft van de extra woonuitgaven. Per 10000 huishoudens resulteert dan een bedrag van *f* 100 mln.

Huishoudens met een laag inkomen hebben, zoals hierboven reeds is aangegeven, niet alleen te maken met liquiditeitsproblemen, inkomens- en renterisico's, als zij over een eigen woning willen beschikken. Er zijn ook knelpunten met betrekking tot het aanbod van goedkope koopwoningen. Verder lopen zij risico's (onderhoud, waardedaling), die aan het eigen woningbezit verbonden zijn. De volgende paragrafen gaan in op de vraag in hoeverre de BEW (alsmede de SEW en IKB) knelpunten op deze terreinen weg nemen.

²⁷ Niveau gemiddelde huursubsidie in 1997/1998

6. Het aanbod van betaalbare woningen

Huishoudens met een bescheiden inkomen (en vermogen) zijn, als zij een woning willen kopen, aangewezen op het goedkope segment in de koopvoorraad. Hierboven is reeds geconstateerd, dat de aantallen in dit segment in de loop der jaren sterker zijn verminderd dan de omvang van de doelgroep. De bereikbaarheid van de koopsector is voor deze huishoudens dan ook verminderd.

Het verstrekken van BEW vergroot weliswaar de keuzemogelijkheden voor de doelgroep, maar zij blijft aangewezen op woningen in de goedkope koopvoorraad.

Een mogelijk alternatief is de verkoop van sociale huurwoningen. Om het aanbod uit deze sector te vergroten heeft de voormalige staatssecretaris van VROM er dan ook bij de gemeenten op aangedrongen met sociale verhuurders prestatie-afspraken te maken over de verkoop van meer huurwoningen, met name in de goedkopere kooprijsegmenten²⁸ In het wetsontwerp BEW mag de hypotheek op de te kopen woning maximaal f 197 900 (inclusief kosten koper, zoals overdrachtsbelasting, makelaars- en taxatiekosten) bedragen.²⁹ Om voor BEW in aanmerking te komen, mag het huis op grond van een taxatierapport ten hoogste f 247 400 (von) kosten.

Dit houdt in dat kopers hun eventueel voorhanden zijnde eigen vermogen kunnen aanwenden ter verlaging van de aan te trekken hypothecaire lening. Een andere, belangrijkere, overweging is, dat sociale verhuurders hun woningen tegen een verlaagde prijs aan zittende bewoners te koop mogen aanbieden. In dit verband steunen de indieners van het wetsvoorstel het kabinetsvoornemen de in het BBSH genoemde eis tot verkoop tegen minimaal 90% van de marktwaarde te verlagen naar 80%. Zij gaan ervan uit, dat corporaties het geven van een korting aan doelgroephuishoudens als iets vanzelfsprekends zullen beschouwen. De indieners verwachten dat dit zal bijdragen tot een vergroting van het potentiële aanbod. In het wetsontwerp SEW was ook al sprake van een verlaging van de verkoopprijs in het BBSH tot 80% van de marktwaarde, terwijl de voor subsidie in aanmerking komende woningen maximaal f 200 000 mochten kosten. Het wetsvoorstel IKB besteedt geen aandacht aan een verlaging van de maximale verkoopprijs voor corporaties.

Het is echter de vraag of de corporaties bereid zijn de door de doelgroephuishoudens gevraagde woningen te verkopen en zo ja ook kortingen tot 20% te verlenen.³⁰ In het kader van de grotere zelfstandigheid van corporaties moeten deze organisaties een

²⁸ Brief van D. Tommel aan de Tweede Kamer: Stimulering eigen woningbezit onder midden- en lagere inkomens, 22-5-1997.

²⁹ Dit spoort met de grens van de goedkope woningvoorraad (f 186 700, excl. overdrachtskosten).

³⁰ Uit hoofde van hun continuïteit moeten de corporaties kunnen beschikken over een kernvoorraad goed verhuurbare woningen. Dit stelt beperkingen aan de aantallen te verkopen woningen.

gezond financieel beleid voeren. Er bestaat geen verkoopplicht voor corporaties, het blijft dus denkbaar dat potentiële kopers geen huurwoningen kunnen kopen.

Verder is, zoals in bijlage 2 aan de orde komt, voor corporaties niet rationeel de huurwoning beneden de bedrijfswaarde te verkopen. Deze vormt dan ook de ondergrens voor de verkoopprijs van de woning. Ook is het denkbaar dat corporaties er belang bij hebben een deel van hun bezit juist aan (zittende) niet-doelgroepshuishoudens te verkopen teneinde de leefbaarheid in bepaalde wijken te bevorderen.

De toekomstige institutionele omgeving, waarin de woningcorporaties in de toekomst gaan functioneren, lijkt eveneens van belang voor de mate waarin zij deze woningen tegen een gereduceerde prijs beschikbaar zullen stellen aan huishoudens met een bescheiden inkomen. Bij een 'doorsteek naar de markt' zal deze bereidheid vermoedelijk minder groot zijn dan in de huidige situatie.

Het wetsvoorstel BEW (evenals de wetsvoorstellen SEW en IKB), neemt mogelijke knelpunten met betrekking tot het aanbod van goedkope woningen niet volledig weg; geprobeerd zou kunnen worden met corporaties convenanten af te sluiten om aan doelgroepshuishoudens in ruime mate woningen in alle prijsklassen tot f 186 700 (exclusief koperskosten) beschikbaar te stellen.

7. Onderhoudsrisico's

De stap van huren naar kopen is soms te groot door het risico van onvoorziene uitgaven voor het onderhoud van de woning. Daarnaast is er een groep woonconsumenten, zoals ouderen, die wel over een eigen woning wil beschikken, maar opziet tegen de rompslomp van het doen uitvoeren van het eigen onderhoud.

De indieners willen het onderhoudsrisico beperken door bij taxatie aan te geven of er sprake is van achterstallig onderhoud. Indien de kosten daarvan hoger zijn dan 10% van de koopsom, dient er een bouwkundig rapport te worden opgemaakt. Binnen de toegestane verkoopprijs dient het onderhoud te worden weggenomen. Hierbij wordt tegengegaan dat kopers met een laag inkomen een woning kopen met substantieel achterstallig onderhoud. Tevens wordt voorkomen, dat lagere inkomens een woning kopen van eigenaren, die het achterstallig onderhoud afschuiven op toekomstige kopers. De indieners verwelkomen de suggestie van de Vereniging van Eigen Huis om het in Europees verband voorgestane experiment arbeidsintensieve diensten onder het lage BTW-tarief te brengen. Dit zou onder meer kunnen inhouden dat de uitvoering van renovatie- en onderhoudswerkzaamheden aan de eigen woning bij de Europese Commissie kunnen worden aangemeld voor een laag BTW-tarief.

De indieners wijzen erop, dat door de vaste commissie voor Financiën op 4 februari aan de Staatssecretaris reeds is verzocht om te bezien of onder andere huisschilders en reparatiebedrijfjes -voor zover het werkzaamheden aan de eigen woning betreft- voor het lage tarief kunnen worden aangemeld.

De BEW gaat met betrekking tot het voorkomen van achterstallig onderhoud verder dan de SEW en IKB. In de laatste wetsontwerpen worden hierover geen expliciete maatregelen aangekondigd. Ook de voorstellen om tot verlaging van de onderhoudskosten te komen door middel van een verlaging van het BTW-tarief, ontbreken in SEW en IKB.

Met het voorkomen van achterstallig onderhoud bij de aankoop van de woning vermindert de BEW het onderhoudsrisico voor huishoudens met een laag inkomen. Als de voorstellen worden aangenomen om onderhoudswerkzaamheden tegen een laag BTW tarief te laten verrichten, wordt een verdere drempelverlaging bereikt.

Het is echter de vraag of met deze maatregelen de onderhoudsrisico's in voldoende mate worden verminderd. (Groot) onderhoud kan duurder uitvallen dan men denkt. Hierbij loopt men het risico, dat er te weinig geld wordt gereserveerd voor onderhoudswerkzaamheden. Wellicht kunnen corporaties arrangementen aanbieden voor het onderhoud, zoals die in bepaalde huur-koopconstructies zijn opgenomen. Hierbij voert de corporatie al het (groot) onderhoud uit, dat noodzakelijk is om de woningen in goede

staat te houden. Dit garandeert een minimaal kwaliteitsniveau en voorkomt in elk geval dat de woningen verpauperen.³¹

³¹ Zie ook : 'Tussen huren en kopen', NWR, Woningraad Extra, december 1997.

8. Effectiviteit en efficiëntie van de BEW

Effectiviteit

De effectiviteit van de regeling hangt af van de mate, waarin het wetsvoorstel tegemoet komt aan de knelpunten die de doelgroep van beleid ondervindt bij de aankoop van de eigen woning. Deze knelpunten hebben, zoals reeds vermeld, betrekking op de liquiditeit, financiering, aanbodbeperking en risico's met betrekking tot waardevermindering, rentestijging en onderhoud.

Introductie van de BEW heeft een daling van de woonuitgaven voor een eigen woning van huishoudens met een bescheiden inkomen tot gevolg. Deze vermindering wordt veroorzaakt door het verstrekken van koopsubsidie en een compensatie voor de overdrachtskosten (BEW) cq vrijstelling van overdrachtsbelasting (SEW en IKB). Voor deze huishoudens dalen de relatieve lasten van het kopen ten opzichte van huren. De BEW richt zich vooral op het verlagen van woonlasten voor de minimuminkomens (tot f 30 000) en inkomens tussen f 30 000 en f 40 000 uit de doelgroep, maar verlaagt de liquiditeitsdrempel voor minimuminkomens in onvoldoende mate. Op basis hiervan lijkt de effectiviteit van de regeling voor deze inkomensgroep nogal beperkt.³²

Beter scoort de regeling bij inkomens tussen f 30 000 en f 40 000. Deze hebben wat minder drempels te overwinnen. Zij kunnen gemakkelijker financiering krijgen dan de minimuminkomens, hebben minder IHS (of zelfs geen IHS), en zijn in staat wat meer financiële risico's te lopen. De BEW kan voor deze groep een steuntje in de rug zijn om een woning te kopen. Voor inkomens tussen f 40 000 en f 50 000 is de effectiviteit van de BEW gering, omdat de regeling voor deze categorie een zeer beperkt bereik heeft.

De BEW vergroot de maximale leencapaciteit (met NHG) van de doelgroephuishoudens, waardoor de keuzemogelijkheden van deze huishoudens toenemen. In de BEW gaat het, zoals vermeld, vooral om huishoudens met een inkomen tot f 40 000.

Als gevolg van het verstrekken van NHG worden de risico's van waardevermindering in alle wetsvoorstellen afgedekt.

In de BEW zijn bepalingen opgenomen ter beperking van inkomensrisico's (inkomensval, stagnerend inkomen) en renterisico's. Deze vangnetconstructies kunnen de effectiviteit van de regeling gunstig beïnvloeden. Deze constructies zijn eveneens in de overige wetsvoorstellen opgenomen.

³² In absolute aantallen gemeten is door de grote omvang van deze inkomensgroep het aantal kopers wat groter dan die in de overige inkomenscategorieën.

Er kunnen mogelijke knelpunten bestaan in het aanbod van goedkope koopwoningen, die de effectiviteit van de BEW ongunstig kunnen beïnvloeden. In de BEW (en SEW) worden pogingen gedaan om het aanbod van goedkope (sociale) huurwoningen te vergroten door een verlaging van de minimale verkoopprijs van deze woningen in het BBSH, maar deze lijken onvoldoende om een forse extra penetratie van de koopsector te bereiken.

Onderhoudsrisico's blijven in alle wetsvoorstellen aanwezig. In de BEW zijn, in tegenstelling tot de overige (wets)voorstellen, bepalingen opgenomen, die deze risico's enigszins beperken.

Bij een gunstige economische ontwikkeling zal de omvang van de doelgroep in de komende 10 jaar afnemen. Hierdoor zullen steeds minder huishoudens van de subsidieregelingen gebruik kunnen maken. De verwachte vergrijzing van de doelgroep zal minder gunstig op de effectiviteit van de regelingen doorwerken.³³

Hoe de effectiviteit van de BEW per saldo uitpakt, is niet eenvoudig te bepalen. De regeling verlaagt de liquiditeitsdrempels voor huishoudens met een inkomen tot *f* 30 000 in onvoldoende mate, maar scoort wat beter bij inkomens tussen *f* 30 000 en *f* 40 000. Hier staat tegenover dat door de vangnetconstructies en verminderde onderhoudsrisico's de effectiviteit van de regeling weer wat kan toenemen. Een extra penetratie van de koopsector van 200 000 woningen in een periode van 10 jaar, zoals in het rekenvoorbeeld van het wetsontwerp is aangenomen, lijkt echter ambitieus als rekening wordt gehouden met de knelpunten bij het aanbod van goedkope woningen en - in mindere mate - met de nog aanwezige onderhoudsrisico's. Hier komt nog bij, dat de mogelijke daling van de omvang van de aandachtsgroep en de vergrijzing van deze categorie huishoudens een ongunstige weerslag zullen hebben op de effectiviteit van koopsubsidies. Enig flankerend beleid, vooral met betrekking tot het aanbod van goedkope koopwoningen, zal vermoedelijk nodig zijn om de effectiviteit van de regeling te vergroten.

De SEW heeft een groter bereik dan de BEW, waardoor met name de inkomenscategorie tussen *f* 40 000 en *f* 50 000 profiteert. Deze huishoudens hebben minder financiële drempels te overwinnen dan de inkomensgroep tussen *f* 30 000 en *f* 40.000 en kunnen in veel gevallen nog gebruik maken van koopsubsidies. Ook zal in de praktijk via de SEW meer subsidie worden uitgekeerd dan via de BEW.

Niettemin verlaagt ook de SEW de liquiditeitsdrempel voor huishoudens met een minimuminkomen in onvoldoende mate. De regeling is effectiever bij inkomens tussen

³³ Zie voor de omvang en samenstelling van de doelgroep in de toekomst ook: Woonverkenningen, basisverkenningen, VROM, 1997, Trendrapport Volkshuisvesting 1995, VROM, 1995

f 30.000 en *f* 40.000 en scoort het best bij inkomens tussen *f* 40.000 en *f* 50.000. Verder zijn in de SEW eveneens vangnetregelingen opgenomen, die de effectiviteit gunstig kunnen beïnvloeden. Onderhoudsrisico's en knelpunten met betrekking tot het aanbod van goedkope koopwoningen blijven in dit wetsontwerp bestaan. Per saldo lijkt het minder waarschijnlijk dat ook via de SEW 20 000 huishoudens jaarlijks de overstap naar de koopsector maken.

De IKB heeft vermoedelijk een geringe effectiviteit. Dit als gevolg van de geringe reikwijdte (de primaire doelgroep zijn inkomens tot *f* 30 000) en de onvoldoende verlaging van de financiële drempels voor deze groep. Daarnaast besteedt dit voorstel onvoldoende aandacht aan het aanbod van goedkope koopwoningen en de onderhoudsrisico's.

Efficiëntie

Zoals reeds in de inleiding is vermeld heeft efficiëntie betrekking op de verhouding tussen de effectiviteit en de kosten van het ingezette beleidsinstrument. Gezien de geringe effectiviteit van de IKB is afgezien van een analyse van de efficiëntie van dat wetsvoorstel. In dit geval wordt dus slechts een vergelijking gemaakt tussen de BEW en SEW.

In het BEW-voorstel worden de risico's van toekomstige rentestijging (bij conversie), stagnerend inkomen of inkomensdalingen deels op de overheid afgewenteld. Hierdoor kunnen in geval van een minder gunstige economische ontwikkeling en rentestijging de kosten voor de overheid toenemen. Hier staat echter tegenover dat deze vangnetconstructies de effectiviteit van de BEW gunstig kunnen beïnvloeden.

De kosten van de koopsubsidie worden ongunstig beïnvloed als huishoudens, die toch al van plan waren een woning te kopen nu gebruik maken van de regeling. Een vergroting van het koopaandeel wordt in die gevallen niet bereikt, maar er moet aan deze 'free riders' wel subsidie worden uitgekeerd. Dit kan vooral het geval zijn bij huishoudens binnen de doelgroep met een inkomen tussen *f* 40 000 en *f* 50 000. Deze kunnen zich ook zonder subsidie een (goedkope) koopwoning veroorloven. Het bereik van de BEW is voor deze inkomenscategorie echter gering, zodat het effect van de 'free riders' vermoedelijk beperkt zal zijn.

Verder zal de introductie van de BEW een opwaarts effect hebben op de kooprijzen. Op zijn beurt kan dit weer leiden tot extra koopsubsidie, die bij de verkoper terecht komt.³⁴ Het is de vraag of de beoogde verandering van het BBSH, die voor woningcor-

³⁴ Hogere prijzen kunnen ook de effectiviteit van de koopsubsidies beïnvloeden, omdat eerdere kandidaatkopers uit de markt worden geprijsd.

poraties de mogelijkheid tot lagere verkoopprijzen introduceert, het gewenste temperende effect op de verkoopprijzen zal hebben. Introductie van de BEW vermoedelijk vooral prijsstijgingen veroorzaken in de lagere prijsklassen van de goedkope koopvoorraad, gelet op de beperkte reikwijdte van de regeling. Als door de vergrote vraag naar goedkope koopwoningen ook meer goedkope nieuwbouw beschikbaar komt, zal dit weer een temperend effect hebben op de prijsverhoging.

Tenslotte zullen de kosten van de BEW toenemen, als door de koopsubsidie een aantal huishoudens duurdere woningen (van een betere kwaliteit) koopt dan zij eerder van plan was. Dit zal vooral het geval zijn bij inkomens tussen *f* 40 000 en *f* 50 000. Deze kunnen slechts beperkt van de BEW gebruik maken, waardoor het bovengenoemde effect vermoedelijk gering zal zijn.

In het SEW-voorstel zal het aantal ‘free riders’ vermoedelijk wat groter zijn dan in de BEW. Huishoudens, die gezien hun inkomen in aanmerking komen voor NHG krijgen nog eens koopsubsidie. Zo kan een huishouden met een inkomen van *f* 47.550 (bijna het maximale inkomen in de doelgroep) NHG - garantie krijgen voor de aankoop van een woning met een waarde van *f* 175.000, gegeven een rente van 6,5%. De SEW geeft dit huishouden nog eens *f* 260 per maand. Dit is het gevolg van het feit, dat de NHG hogere normen stelt voor de maximale woonlasten dan de SEW. Introductie van de SEW maakt het voor deze huishoudens mogelijk hun woonlasten extra te temperen en eventueel extra vermogen te vormen. In dit opzicht lijkt de BEW dus efficiënter dan de SEW.

Het verstrekken van SEW heeft eveneens een opwaartse invloed op de verkoopprijzen. Door de grote reikwijdte van de SEW zal deze prijsstijging zich in alle prijssegmenten van de goedkope koopvoorraad voordoen.

Via de SEW profiteren meer huishoudens met een inkomen tussen *f* 40 000 en *f* 50.000 van koopsubsidies dan via de BEW. Hierdoor zal er vermoedelijk een groter aantal huishoudens zijn dat met SEW een duurdere woning koopt dan met BEW. Op grond hiervan lijkt de efficiëntie van de BEW in dit opzicht wat groter dan die van de SEW.³⁵

³⁵ Het jaarlijks verstrekken van de toeslag voor overdrachtsbelasting heeft een gunstig effect op de efficiëntie van de BEW. Als naderhand de koper door inkomensstijging uit de subsidieregeling valt, vervalt ook de toeslag. In de SEW en IKB wordt de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij aankoop van de woning verleend.

9. Epiloog

Bovenstaande analyse geeft aanleiding tot een aantal kanttekeningen.

Allereerst zijn er kanttekeningen te maken met betrekking tot het gebruik van het WBO 1994 en de statische analyse van de voor koopsubsidie in aanmerking komende doelgroep.

Voor het bepalen van de omvang en huisvestingssituatie van deze groep is noodgedwongen gebruik gemaakt van het WBO 1994 (zie tabel 1), omdat het WBO 1998 nog niet beschikbaar was. De vraag lijkt gerechtvaardigd in hoeverre het aantal hurende doelgroephuishoudens, de samenstelling hiervan met betrekking tot inkomen, leeftijd en woningtypen uit 1994 nog met de huidige situatie overeenkomen. Uit een voorlopige analyse van een deelbestand uit het WBO 1998 komt slechts een aantal zeer globale trends naar voren. Zo blijft het aantal doelgroephuishoudens in de periode 1994-1998 vermoedelijk op peil, blijft het huuraandeel van deze groep hoog en neemt het aantal IHS-ontvangers nog enigszins toe.³⁶ Verder is er een geringe daling van de 'dure scheefheid' d.w.z. huishoudens met een laag inkomen, die in een dure huurwoning wonen. Het in tabel 1 geschetste beeld van de huisvestingssituatie van doelgroephuishoudens blijft dus in de huidige situatie grosso modo overeind.

Een tweede kanttekening betreft de statische analyse van de doelgroep. In het rekenvoorbeeld voor het berekenen van de kosten gaan de indieners van de BEW ervan uit, dat tot 2010 jaarlijks 20 000 hurende huishoudens naar de koopsector over gaan. In die periode zal de omvang en de samenstelling van de doelgroep gaan veranderen. In alle scenario's van VROM in de Woonverkenningen 2030 (Verdeeldheid, Coördinatie, Competitie)³⁷, die in 1997 aan de hand van CPB-scenario's zijn opgesteld, loopt de omvang van de doelgroep tot 2010 ten opzichte van 1995 terug. Het sterkst in de scenario's met een hoge economische groei (Coördinatie, Competitie). In het scenario Competitie wordt het aantal doelgroephuishoudens in 2010 zelfs gehalveerd. De oorzaak van de daling van de doelgroep kan onder meer worden gezocht in de stijgende inkomens en groeiende aantallen tweeverdieners, die een uitstroom uit de doelgroep tot gevolg hebben. Steeds meer ouderen kunnen bovendien aanspraak maken op goede pensioenvoorzieningen, waardoor zij in toenemende mate buiten de doelgroep vallen. In alle scenario's vindt niettemin door demografische factoren de komende 10 jaar een

³⁶ Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is het relatief grote aantal bejaarden in de doelgroep met AOW en/of een klein pensioen. Deze zijn er in inkomen de afgelopen jaren niet erg op vooruitgegaan en blijven dus in de doelgroep. Daarnaast is er nog een instroom van vooral jongere huishoudens, die de uitstroom compenseert. Een nadere analyse van de ontwikkeling van de doelgroep wordt door ABF- onderzoek voorbereid.

³⁷ Deze sporen voor wat betreft de economische groei tot 2020 met de CPB-scenario's Divided Europe, European Coördination en Global Competition) zie CPB-studie: Economie en Fysieke Omgeving, 1997.

lichte vergrijzing van de doelgroep plaats. In absolute aantallen gemeten, loopt het aantal huishoudens boven de 65 jaar terug, maar in procenten uitgedrukt is sprake van enige stijging. Een en ander heeft een minder gunstige invloed op de effectiviteit van de BEW.

Een volgende opmerking, die kan worden gemaakt, heeft betrekking op de belastingplannen voor de volgende eeuw van de overheid. Aspirant-kopers, die van de BEW willen profiteren, krijgen dan te maken met het nieuwe belastingregime. De huidige belastingvoorstellen laten renteaftrek en huurwaardeforfait voor de eerste woning onberoerd. Verder vindt er een verschuiving plaats van de directe naar de indirecte belasting. Zo wordt het BTW-tarief verhoogd en worden de directe belastingtarieven verlaagd, ook het tarief van de voor de doelgroep relevante eerste schijf. De overdrachtsbelasting blijft gehandhaafd. De verlaging van de directe belastingen heeft een gunstig effect op de netto-inkomens uit de doelgroep. Verder heeft de voorgestelde heffingskorting van *f* 3000, die voor iedereen geldt en onafhankelijk is van de belastingtarieven eveneens een gunstig effect op het netto-inkomen van doelgroephuishoudens, omdat zij hoger is dan de waarde van de belastingvrije som. Hier staat tegenover, dat de rentelasten na belasting door de verlaging van het belasting-tarief kunnen toenemen.³⁸ Het ligt voor de hand dat de subsidieregeling zodanig aan het nieuwe belastingstelsel zal worden aangepast, dat de veranderingen geen gevolgen zullen hebben voor de ontvangers van subsidie en voor het overheidsbudget. De (lichte) verhoging van het BTW-tarief³⁹ zal de aanschaf van nieuwe koopwoningen voor de aandachtsgroep wat duurder maken. Hierdoor kan de koopsubsidie wat hoger uitvallen en kunnen sommige koopwoningen minder goed bereikbaar worden. Het effect hiervan zal echter gering zijn gezien de beperkte toename van het BTW-tarief en het feit dat voor de meeste aspirant-kopers het aanbod het woningaanbod uit de sociale huursector moet komen.

Een laatste opmerking, die nog kan worden geplaatst, heeft betrekking op het aanbod van goedkope woningen. Dit aanbod is, zoals reeds vermeld, van belang voor de effectiviteit van de BEW. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de samenstelling van de koopvoorraad naar verkoopwaarde uit 1994. Hieruit komt naar voren, dat er in dat jaar maar een beperkt deel van deze voorraad tot de goedkope koopwoningen kon worden gerekend.⁴⁰ Inmiddels is dit aandeel vermoedelijk door de grote prijsstijgingen verder geslonken, ook al omdat de nieuwbouw van goedkope koopwoningen de laatste jaren fors is teruggelopen. Hierdoor wordt het aanbod uit de sociale huursector steeds belangrijker voor de effectiviteit van de BEW.

³⁸ Verder daalt het besteedbare inkomen als gevolg van de BTW-verhoging en de ECO-tax

³⁹ Van 17,5% naar 19%.

⁴⁰ D.w.z. woningen met een verkoopwaarde onder de *f* 186 700.

Samenvattend kan worden gesteld, dat een aantal hierboven genoemde factoren een minder gunstige invloed hebben op de effectiviteit van de BEW. Hierbij kunnen worden genoemd de daling van de omvang van de doelgroep en de te verwachten lichte vergrijzing van deze groep.⁴¹

⁴¹ Oudere huishoudens hebben om een aantal redenen een geringere kooplust dan jongere (zie ook paragraaf 5).

Bijlage 1 Maandelijke woonlasten voor het huishouden met een minimumloon als eigenaar-bewoner

Tabel 1 Maandelijke woonlasten voor het huishouden met een minimumloon als eigenaar-bewoner (waarbij de woning f 126000 moet opbrengen)

	<i>In het eerste jaar obv</i>		<i>In het elfde jaar obv</i>	
	<i>uitgaven</i>	<i>kosten</i>	<i>uitgaven</i>	<i>kosten</i>
	<i>in guldens (1999) per maand</i>			
<i>Reële vergoeding hypothecaire lening</i>	420	420	328	328
<i>Inflatievergoeding hypothecaire lening</i>	263	-	205	-
<i>Alternatief rendement eigen vermogen</i>	-	-		92
<i>Spaarpremie</i>	122	-	95	-
<i>Huurwaarde-effect</i>	38	38	38	38
<i>Af: renteaftrek</i>	248	248	194	194
<i>Af: belasting alternatief rendement eigen vermogen</i>	-	-		54
<i>Extra koperslasten</i>	126	126	119	119
<i>Totale woonlasten</i>	721	336	591	329
<i>- met BEW (f 202 resp. f 97)</i>	519	134	494	232
<i>- met SEW (f 264 resp. f 120)</i>	457	72	471	209
<i>- met IKB (f 209 resp. f 107)</i>	512	127	484	222

Het alternatieve rendement eigen vermogen wordt berekend over de gecumuleerde waardestijging van het eigen vermogen (na 10 jaar $0,28 * 126000$); als rendement is de reële rente van de spaarhypothecaire lening genomen. Het geheel luidt in guldens van 1999.

De renteaftrek luidt in reële termen; hij bevat echter ook de renteaftrek van de hypothecaire inflatievergoeding. Analooch wordt de belasting die over het alternatieve rendement van het eigen vermogen zou worden geheven op de woonkosten in mindering gebracht.

Bovenstaande tabel laat zien, dat een aantal categorieën woonlasten in de loop van de tijd in prijzen van 1999 terugloopt, zoals de rentebetalingen en de spaarpremie. Het huurwaardeforfait blijft in reële termen constant, omdat de huurwaarde als een constant percentage van de waarde van de eigen woning wordt geheven. De extra koperslasten worden geacht reëel constant te zijn, met uitzondering van de nominaal constante verzekeringspremie. De BEW, de SEW en de IKB lopen zowel in nominale als reële termen terug.

Bijlage 2 De verkoopprijs van de huurwoning

Uitgangspunt voor de berekening van de verkoopprijzen in de tabellen 6,7 en bijlage 5 is, dat een woningcorporatie die een gezonde bedrijfsvoering nastreeft de woning enkel zal willen verkopen als de verkoop minimaal evenveel opbrengt als een voortgaande exploitatie. Woningcorporaties houden bij het vaststellen van de verkoopprijs in toenemende mate rekening met de economische (bedrijfs)waarde van de te verkopen sociale huurwoning. Een richtlijn voor deze waarde verstrekt het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De economische waarde van de sociale huurwoning is volgens deze richtlijn gelijk aan de contante waarde van de netto opbrengsten van de woning gedurende de resterende levensduur. Het fonds geeft ook richtlijnen voor de discontoet en de inflatie. Deze sporen met de in tabel 4 genoemde waarden. Op basis van een huur van f 670 en een resterende levensduur van 30 jaar komt dan een economische waarde van f 126.000 uit de bus. De corporatie zal dus minimaal een dergelijk bedrag voor de woning moeten hebben. Sinds de verzelfstandiging van de sociale huursector moeten tekorten door de sector zelf moeten worden opgevangen. Een lagere verkoopprijs dan f 126.000 is niet in het belang van de corporatie. Om dit verlies te compenseren zal er in de toekomst een extra huurverhoging moeten worden doorgevoerd. Dat is niet alleen nadelig voor de huurders in de sociale huursector, die geen huis kopen, maar ook de overheid zal een deel van de rekening gepresenteerd krijgen door stijging van de uitgaven aan huursubsidie. Bovendien wordt het (van oorsprong maatschappelijk) vermogen van de woningcorporaties door te lage verkoopprijzen selectief over een aantal huishoudens verdeeld. De verkoopprijzen in de tabellen 6,7 en bijlage 5 zijn gebaseerd op de economische waarde. De marktprijzen kunnen op dit moment hoger liggen. Bij het geven van kortingen moet echter een prijs worden bereikt, die tenminste gelijk is aan de economische waarde, anders doen corporaties zichzelf tekort. In de tabellen is eenvoudshalve afgezien van de overdrachtskosten buiten de overdrachtsbelasting (notarissen, makelaars), en eventuele andere transactiekosten (verhuiskosten bij verhuizing naar koopwoning).

Bijlage 3 Samenstelling woningen van eigenaar-bewoners naar verkoopwaarde in 1994*Tabel 1 Samenstelling woningen van eigenaar-bewoners naar verkoopwaarde in 1994*

Verkoopwaarde in guldens	Aandeel in procenten
< 75.000	1,7
75.000-115.000	7,3
115.000-145.000	10,4
145.000-175.000	15,6
175.000-205.000	18,3
205.000-300.000	25,3
> 300.000	21,5
Totaal (2.871.421)	100,0

Bron : WBO 1994

Prijspeil 1 januari 1994.

Bijlage 4 Huisvesting van de aandachtsgroep en de overige huishoudens naar woningsoort

Tabel 1 Huisvesting van de aandachtsgroep en de overige huishoudens naar woningsoort in 1994

Soort woning	Aandachtsgroep		Overige huishoudens	
	Aantal x1000	Aandeel %	Aantal x1000	Aandeel %
Goedkope huur	1118	48	738	20
Middeldure huur	424	18	523	14
Dure huur	106	5	256	7
Goedkope koop	178	8	376	10
Middeldure koop	162	7	605	16
Dure koop	335	14	1214	33
Totaal	2323	100	3713	100

Bron : WBO 1994

Tabel 1 laat zien, dat op basis van 1994, het merendeel van de huurders uit de doelgroep in de goedkope woningvoorraad is gehuisvest. Niettemin heeft een vrij groot deel van deze huishoudens nog IHS (38%). Daarnaast zijn er doelgroephuishoudens, die in de middeldure en in beperkte mate ook in de dure huursector wonen. Het percentage IHS-ontvangers is in deze categorieën groter. Het grootste deel van de hurende doelgroep-huishoudens woont in een corporatiewoning (zie tabel 1 van de hoofdtekst). De gemiddelde kale huur van een huishouden uit de doelgroep bedroeg in 1994 f 512 per maand tegenover een totale gemiddelde huur van f 557⁴² en was dus gemiddeld maar weinig lager. Dit was het gevolg van de IHS en de goedkope scheefheid dwz huishoudens buiten de doelgroep die in een goedkope huurwoning wonen (738.000). Op basis van exercities met het WBO kan verder worden afgeleid, dat ook binnen de aandachtsgroep de verschillen in huurniveau per inkomenscategorie door de IHS bescheiden zijn. Zo wonen de hogere inkomens uit de doelgroep maar weinig beter dan de huishoudens met de allerlaagste inkomens. Op basis van de gemiddelde huur per inkomenscategorie in 1994 valt te verwachten dat verschillen in de gemiddelde bedrijfswaarde van de huurwoningen per inkomenscategorie beperkt zullen zijn. Marktfactoren kunnen deze verschillen echter weer wat groter maken.

Zoals reeds in paragraaf 2 is opgemerkt, beschikt toch nog 29% van de doelgroep-huishoudens over een eigen woning. Daarbij gaat het vooral om oudere huishoudens, die hun hypotheek reeds hebben afgelost of een zeer lage hypotheek hebben. Verder blijkt dat deze huishoudens nogal eens inkomsten genieten uit andere bron dan werk of

⁴² De gemiddelde huurprijs van de corporatiewoning wijkt hier nauwelijks van af.

uitkering, zoals inkomsten uit vermogen. Een en ander geldt in versterkte mate voor de huishoudens met een dure koopwoning.

Bijlage 5 Verschil in woonlasten tussen huren en kopen

Tabel 1 Verschil in woonlasten tussen huren en kopen^a

Belast- baar jaar- inkomen 1999	Op basis van uitgaven				Op basis van kosten				Subsidie niveau's			
	Geen subsidies	IKB- IHS	SEW- IHS	BEW- IHS	Geen subsidies	IKB- IHS	SEW- IHS	BEW- IHS	IHS	IKB	SEW	BEW
bedragen in gulden per maand												
<u>f 610 huur per maand, verkoopprijs f 113.000</u>												
28.750	-46	-155	-113	-162	298	190	232	182	269	160	202	153
30.050	-46	-160	-100	-157	298	185	244	187	237	124	183	126
35.000	-46 ^b	-148	-39	-126	298	196	306	219	102	0	110	23
40.550	-46 ^b	-46	-18	-46	298	298	326	298	0	0	28	0
47.500	-46 ^b	-46	-46	-46	298	298	298	298	0	0	0	0
<u>f 670 huur en verkoopprijs 126.000</u>												
28.750	-51	-156	-101	-163	333	228	283	221	314	209	264	202
30.050	-51	-161	-88	-158	333	223	296	226	282	172	244	174
35.000	-51 ^b	-185	-27	-127	333	199	357	257	148	13	171	71
40.550	-51 ^b	-51	38	-51	333	333	422	333	0	0	89	0
47.500	-51 ^b	-51	-51	-51	333	333	333	333	0	0	0	0
<u>f 740 huur per maand, verkoopprijs f 141.000</u>												
28.750	-55	-157	^c	-164	375	273	^c	266	367	265	^c	258
30.050	-55	-161	^c	-159	375	268	^c	271	335	229	^c	231
35.000	-55	-185	-13	-128	375	244	417	302	200	70	242	128
40.550	-55 ^b	-100	60	-88	375	330	490	342	45	0	160	12
47.500	-55 ^b	-55	2	-55	375	375	432	375	0	0	57	0
<u>f 880 huur per maand, verkoopprijs f 172.000</u>												
28.750	-82	^c	^c	^c	442	^c	^c	^c	467	^c	^c	^c
30.050	-82	^c	^c	^c	442	^c	^c	^c	435	^c	^c	^c
35.000	-82	-184	^c	-141	442	341	^c	399	301	199	^c	242
40.550	-82	-227	^c	-101	442	297	^c	438	145	0	^c	126
47.500	-82 ^b	-82	134	-82	442	442	658	442	0	0	216	0

^a Negatieve verschillen geven aan dat kopen duurder is dan huren en omgekeerd.

^b NHG garantie zonder koopsubsidies.

^c Buiten bereik subsidieregelingen

Abstract

This paper analyses the impact of the BEW⁴³, a bill which was promoted by four members of parliament on May 17th 1999. The objective of this bill is to stimulate homeownership among low-income households by the introduction of a purchase subsidy and other measures.

The proposers assume that the BEW will increase homeownership by some 6 % or 200 000 households over the next ten years. This assumption seems to be too optimistic, because in the analysis the effectiveness of the BEW is rather limited. For the lowest incomes the liquidity barrier for homeownership is not sufficiently lowered. The high (and increasing) average age of (the heads of) the targeted households also limits the effect that the BEW is expected to have on homeownership.. Somewhat higher income levels are not reached by the BEW, which helps to reduce the deadweight loss. To increase the effectiveness of the BEW also the supply of cheap owner-occupied dwellings should be stimulated.

⁴³ Wetsvoorstel Bevordering Eigen Woningbezit