

# Een eenvoudige premiereregeling voor koopwoningen

De overheid moet terugtreden in de volkshuisvestingssector, zo is regelmatig in Den Haag te horen. Dat kan door bezuinigingen, maar ook door minder en eenvoudiger regelgeving op het gebied van de volkshuisvesting. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) concentreert zich op het eerste. Er worden bezuinigingen voorgesteld en doorgevoerd die inderdaad de rol van de overheid verkleinen en tot een bezuiniging op de begroting van VROM leiden. Volgens de *Miljoenennota 1988* zullen de huren extra verhoogd en de individuele huursubsidie in een aantal gevallen verlaagd worden, terwijl er ook minder huizen met subsidie gebouwd zullen worden. In dit artikel wordt een vereenvoudiging van regelgeving voorgesteld die de vereiste bezuinigingen kan opleveren zonder dat dit ten koste gaat van het huidige woningbouwprogramma. Dit voorstel beoogt kopen aantrekkelijker te maken dan huren. Volgens ons zou de overheid met behulp van een eenvoudige subsidieregeling het eigen-woningbezit sterk kunnen bevorderen om daardoor op de lange termijn haar bemoeienis in financiële en regulerende zin te verminderen.

## Kopen of huren

De volkshuisvesting is in te delen in een koop- en een huursector. Van de uitgaven van de rijksoverheid voor deze twee sectoren gaat volgens de begroting voor 1987 globaal 10% naar de koopsector en 90% naar de huursector. In de begroting is niet te vinden wat de uitvoerings- en controlekosten zijn van

alle wet- en regelgeving die met die betreffende sectoren gepaard gaan.

Wanneer de overheid vindt dat haar bemoeienis met de huisvesting kleiner moet worden, zou zij mogelijkheden moeten zoeken om de huursector te verkleinen, zonder haar doelstelling – het bevorderen van een optimale woon-situatie voor alle bewoners – uit het oog te verliezen. De huidige economische situatie met een relatief lage rentevoet en voor bepaalde groepen betere inkomensverwachtingen geeft de mogelijkheid het eigen-woningbezit te bevorderen. Geplande huurwoningen kunnen geplande koopwoningen worden.

In de *Miljoenennota 1988* zijn enkele veranderingen in het woningbouwprogramma aangegeven. Het gesubsidieerde nieuwbouwprogramma voor 1988 (koop en huur) bevat 79.500 woningen. Volgens het Meerjarenplan 1987-1991 zouden dat er 86.000 zijn. Er is een kleine verschuiving van de sociale huursector naar de vrije sector. In de koopsector wordt de premie-B-regeling afgeschaft en worden de bijdragen in premie-A- en premie-C-woningen verlaagd. Of deze plannen van de staatssecretaris het eigen-woningbezit sterk bevorderen, valt te betwijfelen. Wel wordt het voor veel mensen steeds onaantrekkelijker om een huis te huren, terwijl velen geen andere keus hebben. De voorgestelde maatregelen zijn te veel gericht op bezuinigen en niet op beleid om op lange termijn de rol van de overheid terug te dringen in de volkshuisvesting.

Er zijn diverse argumenten te bedenken om een verschuiving van huur naar koopsector aan te brengen. In de eerste plaats brengt dit op middellange

en lange termijn financiële voordelen voor de begroting van VROM, b.v. minder of geen woningwetleningen, minder jaarlijkse bijdragen op basis van de dynamische-kostprijsmethodiek, en zeker op termijn veel lagere verbeteringskosten.

In de tweede plaats is het nu zo dat de voorraad huurwoningen steeds meer uit duurdere woningen gaat bestaan. Dat komt doordat nieuw te bouwen huurwoningen duurder zijn dan bestaande. De kans is groot dat door deze ontwikkeling steeds meer mensen aanspraak zullen gaan maken op individuele huursubsidie.

In de derde plaats blijkt de gemiddelde netto-woonlastenquote van eigenaar-bewoners dicht bij die voor huurders te liggen (zie tabel 1). Recent onderzoek in opdracht van Rabo Nederland heeft uitgewezen dat op grond van de ontwikkeling van de woonlastenquote voor huurders steeds meer mensen overwegen een huis te kopen. Eén van de redenen is dat men als eigenaar-bewoner met bijna dezelfde woonlasten een vermogen opbouwt.

In de vierde plaats kunnen veel jonge paren een woning kopen omdat beide partners een inkomen hebben. Deze ontwikkeling zal zich naar verwachting voortzetten. Uit recente cijfers van VROM blijkt dat bij de kopers van een premie-A-woning 93% als starter op de markt voor koopwoningen aangemerkt kon worden.

Daar komt in de vijfde plaats bij dat de economische situatie voor potentiële huizenkopers gunstig is. De rente is relatief laag, de inkomensverwachtingen zijn voor veel mensen niet ongunstig en waarschijnlijk stijgen de huizenprijzen niet sterk. De huren daarentegen zullen trendmatig blijven stijgen, of zelfs extra stijgen wanneer de staatssecretaris van VROM meer geld nodig heeft. Koopwoningen kunnen daardoor steeds beter concurreren met huurwoningen.

In de laatste plaats kan een verschuiving van huur naar koop wellicht een betere doorstroming teweegbrengen. Plannen om doorstroming te bewerkstelligen zijn altijd mislukt. Veel mensen zitten naar verhouding in een veel te goedkope huurwoning. Tabel 2 geeft dat aardig weer. Opvallend is dat in de huursector veel mensen (naar schatting 600.000 huishoudens) met een bovenmodaal inkomen minder dan 15% van het netto inkomen verwonen. Mogelijk kunnen door een goede voorlichting over eigen-woningbezit deze mensen gestimuleerd worden een eigen woning te kopen, zodat huurwoningen vrijkomen.

Tabel 1. Gemiddelde woonuitgaven naar inkomensklasse, in gulden per maand en in procenten van het netto huishoudinkomen

	Huursector		Koopsector	
	in gl.	in %	in gl.	in %
Minimuminkomen	266	18,2	151	10,0
Modaal	361	15,9	369	15,1
1,5 x modaal	421	13,6	492	15,0
2 en 3 x modaal	505	12,1	587	13,2
Totaal	348	15,6	410	15,0

Bron: Nota inkomensbeleid 1986.

1. Rabo Nederland, *Huren of kopen?*, Utrecht, 1987.

Tabel 2. Verdeling van de woonlastenquote naar inkomenspositie

	Minimum	Modaal	1,5x modaal	2 en 3x modaal
<b>Huursector</b>				
0-10%	4,7	13,3	23,2	43,3
10-15%	34,2	37,6	39,7	27,3
15-20%	35,1	27,8	27,6	22,8
20% en meer	26,1	21,2	9,6	6,6
<b>Koopsector</b>				
0-10%	72,2	39,8	35,2	35,6
10-15%	7,3	15,3	18,3	28,7
15-20%	5,4	19,4	21,1	16,5
20% en meer	15,1	25,5	25,4	19,2

Bron: Nota inkomensbeleid 1986.

## Bestaande regelingen

De overheid probeert momenteel het eigen-woningbezit te stimuleren door het verstrekken van objectsubsidies, de z.g. premie-A, -B en -C-regeling. Deze drie regelingen zijn in bepaalde mate gerelateerd aan de stichtingskosten en/of het inkomen. Er is ook nog een premie-D-regeling, een bijdrage van f 20.000 ineens, die lokatiegebonden is. Deze regeling laten wij buiten beschouwing.

De premie-A-regeling geldt voor koopwoningen met maximale stichtingskosten van f 132.000 (f 142.000 in gebieden met bouwlokatie-subsidie). De inkomensgrens ligt op f 43.500. De verstrekte subsidie kan totaal f 28.000, f 36.000 of f 44.000 bedragen, afhankelijk van het inkomen. De subsidie wordt in jaarlijkse bedragen van f 4000 uitgekeerd. Het aantal termijnen is afhankelijk van de hoogte van het rentepercentage.

Voor de premie-B-regeling geldt een maximuminkomen van f 71.000 en de maximale stichtingskosten bedragen f 162.000 (f 172.000 in gebieden met bouwlokatie-subsidie). Het subsidiebedrag is f 4.000 per jaar en is afhankelijk van de stichtingskosten en bedraagt totaal minimaal f 8.000 en maximaal f 20.000.

Bij de premie-C-regeling wordt een belastingvrij subsidiebedrag van f 6.500 ineens uitgekeerd. De belastingvrijstelling geldt niet voor de A- en B-regelingen. De stichtingskosten van de premie-C-regeling zijn gebonden aan een maximum van f 172.000. Beschikkingen worden met voorrang afgegeven voor woningen die de stichtingskostengrens van de premie-A-regeling niet overtreffen.

In tabel 3 wordt het woningbouwprogramma weergegeven.

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs kritische opmerkingen gemaakt over de premie-A en -B-regeling<sup>2</sup>. De Rekenkamer heeft o.a. de doelmatig-

heid en rechtmatigheid van deze regelingen onderzocht. Zij kwam tot de conclusie dat een van de doelen van de objectsubsidies voor de betaalbaarheid van het wonen voor de lagere-inkomensgroepen – steeds minder bereikt wordt. De Rekenkamer vindt ook dat de regeling misbruikgevoelig is op het punt van de stichtingskostengrens tussen premie A en premie B. Een geringe overschrijding van die grens kan namelijk grote financiële gevolgen voor de koper hebben. 'Tegen de grens aan bouwen' gebeurt dan ook regelmatig. Ook het controlebeleid op de stichtingskosten en op de inkomens (die om de vijf jaar getoetst moeten worden) vindt de Rekenkamer onvoldoende. Vele betrokkenen bij de woningmarkt (bouwbedrijven, projectontwikkelaars, gemeenten, makelaars) zijn het erover eens dat de regelgeving van deze twee subsidieregelingen ingewikkeld is, b.v. de berekening van de stichtingskosten.

Met de premie-C-regeling is het anders gesteld. Het is een eenvoudige regeling die weinig misbruikgevoelig is. Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de regeling hoog is<sup>3</sup>. De premie-C-beschikkingen worden niet alleen aan eigenaar-bewoners afgegeven, maar ook aan institutionele beleggers die huurwoningen bouwen.

Het feit dat de bestaande regelingen ineffectief, fraudegevoelig en ingewikkeld en daardoor moeilijk uitvoerbaar zijn, zou aanleiding moeten zijn een regeling te ontwerpen die aan de kritiek tegemoet komt.

## Nieuwe regeling

In dit artikel stellen wij een nieuwe subsidieregeling voor die wij de premie-E-regeling noemen: de E van eenvoud en eenmalig. Wij gaan ervan uit dat de premie-E-regeling de plaats inneemt van de premie-A, -B en -C-regeling. Het grote verschil tussen onze subsidieregeling en de oude regelingen is dat hier een glijdende schaal van premiebedragen gehanteerd wordt, zodanig dat de netto woonlasten (hypotheeklasten minus fiscaal rentevoordeel) aanvaardbaar zijn volgens de normen die moeten gelden bij het verstrekken van gemeentegarantie. De premie wordt ineens en belastingvrij uitgekeerd. De bedragen zijn afhankelijk van stichtingskosten inclusief financieringskosten en van het belastbaar inkomen.

Wij denken aan een maximale premie van f 30.000 bij een belastbaar in-

Tabel 3. Woningbouwprogramma 1987-1991

	1987	1988	1989-1991 per jaar
<b>Sociale huursector</b>			
- woningwet	36.000	31.000	30.000
- non profit	10.800		
	25.200		
<b>Marktsector met premie</b>			
- premiehuur	35.000	35.000	35.000
- premiekoop A	9.000	9.000	9.000
- premiekoop B	20.000	20.000	20.000
	6.000	6.000	6.000
<b>Vrije sector</b>			
- premie C	20.000	20.000	20.000
- premie D	18.000	16.000	16.000
	2.000	4.000	4.000
Totaal gesubsidieerd	91.000	86.000	85.000
Totaal ongesubsidieerd	7.000	8.000	8.000
Totaal generaal	98.000	94.000	93.000

Bron: Meerjarenplan woningbouw 1987-1991, blz. 12-13.

2. Algemene Rekenkamer, *Subsidies op het gebied van de volkshuisvesting*, Den Haag, 1987.

3. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De opleving in de bouw van vrije sectorwoningen*, Amsterdam, 1985.

komen tot f 35.000 en stichtingskosten tot f 130.000. De minimumpremie zou f 6.000 bij een belastbaar inkomen tot f 55.000 en stichtingskosten tot f 150.000 moeten bedragen. Daartussen moet een zodanige differentiatie toegepast worden dat aan de normen die gelden voor een gemeentegarantie voldaan kan worden. Een voorwaarde is ook dat de glijdende schaal de financiële gevolgen bij overschrijding van de twee grenzen minimaliseert. Gemiddeld zal de premie E ongeveer f 18.000 bedragen. Het accent zal moeten liggen bij de lagere inkomens, meer dan tot nog toe bij de premie-A-regeling het geval is. De subsidie zal alleen aan eigenaar-bewoners verstrekt worden.

Bij de beoordeling van de subsidieaanvraag wordt naar het gemiddelde inkomen gekeken. Het gemiddelde jaarinkomen (= belastbaar inkomen van de koper en eventuele echtgenoot of partner) wordt bepaald aan de hand van het reeds genoten inkomen over een periode van maximaal drie jaar voor het tijdstip van toekenning van de premie. Net als bij de premie-A-regeling moet ook hier een antispeculatiebeding gelden, dat wil zeggen bij verkoop moet de winst in zijn geheel of gedeeltelijk afgestaan worden. Tot zover een korte schets van de regeling.

Voor- en nadelen van de nieuwe premieregeling zijn:

- één regeling in plaats van drie is een beperking van de regelgeving;
- eenmalige subsidies vereisen minder regelgeving dan jaarlijkse bijdragen. Controle en toetsing om de vijf jaar zoals nu bij de premie-A-regeling is overbodig;
- een eenvoudiger berekeningswijze van de stichtingskosten dan bij premie A en B;
- een glijdende schaal is minder misbruikgevoelig; een kleine overschrij-

ding van de beoogde stichtingskosten heeft geen grote gevolgen voor de koper;

- de glijdende schaal leidt tot een redelijke afstemming tussen inkomen en woonlasten, zodat de premie doelmatiger wordt aangewend.

Een nadeel van het introduceren van een subsidiemaatregel met bijdragen ineens is dat de rijksbegroting op de korte termijn zwaarder belast wordt. De kost gaat voor de baat uit.

Bij toepassing van de premie-E-regeling zou een deel van het bouwcontingent van de sociale huursector verschoven kunnen worden naar de gesubsidieerde marktsector. Wij hebben hiervoor de woningwetwoningen genomen, die tot nu toe met rijksleningen gefinancierd worden. Het woningbouwprogramma tot 1991 zou eruit kunnen zien als in tabel 4.

De budgettaire gevolgen van de voorgestelde premieregeling zijn vergeleken met de ombuigingstaakstelling van een werkgroep die eind 1986 door het kabinet is ingesteld. Deze werkgroep moest een resterend bedrag aan bezuinigingen zoeken op de VROM-begroting van f 95 mln. in 1988, f 531 mln. in 1989, f 285 mln. in 1990 en f 296 mln. in 1991. Bij de berekening van de bezuiniging die ons voorstel zou kunnen opleveren, zijn wij uitgegaan van de bedragen die in de begroting 1987 van VROM genoemd worden, te weten rijksbijdragen op basis van de dynamische kostprijs, gemiddelde kopkosten, woningwetleningen en de premiebedragen van de A-, B- en C-regeling.

Het woningbouwprogramma 1988-1991 uitvoeren zoals in tabel 4 vermeld staat, zal in 1988 nog f 32,4 mln. meer kosten, maar in 1989 een bezuiniging van f 353,6 mln., in 1990 f 541,8 mln.

en in 1991 f 683,4 mln. opleveren. Als gevolg van de belastingvrijstelling van de premie-E-bijdrage zal het Ministerie van Financiën inkomstenbelasting derven. Daartegenover staan besparingen bij VROM door de vereenvoudigde regelgeving.

## Conclusie

Het verschuiven van huurwoningen (hier de in 1987 geplande woningwetwoningen) naar de sector van gesubsidieerde koopwoningen is ons inziens verantwoord wanneer een nieuw subsidie-instrument de huidige premieregelingen voor eigen-woningbezit vangt. Het woningbouwprogramma hoeft niet verlaagd te worden, hetgeen zeker ook niet wenselijk is gezien de jongste cijfers over de woningbehoefte. Een uitbreiding in de vrije sector zou zelfs misschien zinvol zijn. Mensen met een belastbaar inkomen boven de f 55.000, de bovengrens voor de premie E, zijn in ons voorstel op de vrije sector aangewezen.

Of de koopwoningenmarkt voor de inkomens tot f 55.000 bevredigend zal werken, hangt ook af van de voorlichting die de rijks- en lokale overheid zullen moeten geven over eigen-woningbezit. Nog te veel heerst bij mensen met een inkomen beneden modaal de gedachte dat voor hen een eigen woning niet is weggelegd. Die drempel moet worden weggenomen.

Het toewijzingsbeleid door de gemeenten zal ook zodanig moeten zijn dat de mensen met lagere inkomens eerder van een contingent premie-E-woningen profiteren dan mensen met wat hogere inkomens. Ook door het grondprijnsbeleid hebben de gemeenten de mogelijkheid het succes van de premie-E-regeling te bevorderen. Wij zijn van mening dat er een maximumprijs per kavel voor een premie-E-woning moet gelden.

Een grotere koopsector dan heden – nu wordt 43% van de woningvoorraad bewoond door eigenaren – zal minder overheidsbemoeienis vragen. Wij stellen ons voor dat wanneer de woningvoorraad steeds meer zal bestaan uit koopwoningen, de noodzaak tot subsidiëren steeds kleiner zal worden. De de premie-E-regeling lijkt daarvoor een nuttig instrument.

**G. van Heck  
T. Mourits-Ruiter**

Beide auteurs studeren economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tabel 4. Gewijzigd woningbouwprogramma 1987-1991

	1987	1988	1989-1991
Sociale huursector, wv.	36.000	21.700	21.700
- woningwetwoningen	10.200	0	0
- non profit	25.200	21.700	21.700
Marktsector met premie, wv.	35.000	60.300	59.300
- premiehuur beleggers	9.000	9.000	9.000
- premiekoop A	20.000	0	0
- premiekoop B	6.000	0	0
- premiekoop E		51.300	50.300
Vrije sector, wv.	20.000	4.000	4.000
- met bijdrage f 6.500	18.000	0	0
- met bijdrage f 20.000	2.000	4.000	4.000
Totaal gesubsidieerd	91.000	86.000	85.000
Totaal ongesubsidieerd	7.000	8.000	8.000
Totaal generaal	98.000	94.000	93.000

4. T. Mourits-Ruiter en G. van Heck, *Minder overheid, meer bezuinigen, niet minder bouwen*, werkstuk in het kader van het werkcollege Macro-economische politiek, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 1987.