

Vergaderjaar 1998–1999

25 309

Voorstel van wet van de leden Duivesteijn en Biesheuvel houdende nieuwe regels over het verstrekken van bijdragen aan lagere inkomensgroepen ten behoeve van het verkrijgen of kunnen blijven bewonen van een eigen woning (Wet individuele koopbijdrage)

Nr. 14

BRIEF VAN DE LEDEN DUIVESTEIJN EN BIESHEUVEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 1999

1) Inleiding

Het is ons een genoegen u een herziening van het initiatiefwetsvoorstel Individuele Koopbijdrage te kunnen aanbieden. Tevens willen wij u met deze brief gaarne informeren over de achtergronden en beweegredenen die hebben geleid tot de wijziging van het aanvankelijke voorstel van wet. Eén van de wijzigingen betreft de citeertitel van de wet, deze zal zijn: Wet bevordering eigenwoningbezit

2) Van IKB naar akkoord

Zoals u bekend hebben de leden Duivesteijn en van der Ploeg op 16 april 1997 bij uw Kamer het initiatiefwetsvoorstel Individuele Koopbijdrage ingediend. Dit voorstel was onderdeel van de Nota «De koopwoning bereikbaar», waarin genoemde leden de wenselijkheid uiteenzetten te komen tot een wijziging van het gangbare volkshuisvestingsstelsel. In het bijzonder het gegeven dat lagere inkomens materieel zijn uitgesloten van een keuze tussen het huren dan wel het kopen van een woning, achten indieners niet langer te rechtvaardigen. De uitsluiting tot de koopsector wordt veroorzaakt doordat de rijksoverheid alleen bij huurwoningen bereid is tot financiële ondersteuning wanneer het inkomen ontoereikend is. Een vergelijkbare regeling voor burgers die een woning willen kopen ontbreekt. Door naast de huursubsidie een koopbijdrage te introduceren ontstaat een «eigendomsneutraal volkshuisvestingsstelsel». De overheid laat het aan de burgers over een keus te maken tussen huur dan wel koop.

Op 9 december 1997 heeft de Raad van State een advies gegeven op het initiatiefwetsvoorstel. Tevens hebben de verschillende maatschappelijke organisaties gereageerd. De toenmalige indieners hebben hierop hun wetsvoorstel op een aantal onderdelen aangepast. Na deze aanpassing hebben de leden Biesheuvel en Terpstra het initiatiefwetsvoorstel mede ondertekend en is het gewijzigd voorstel van wet op 16 februari 1998 bij uw Kamer ingediend. De Kamer heeft op 6 april 1998 haar verslag

vastgesteld. Op 3 augustus 1998 is de nota naar aanleiding van het verslag bij uw Kamer ingediend. Feitelijk was daarmee de weg vrij voor een plenaire behandeling van het voorstel van wet.

Bij de totstandkoming van het tweede paarse kabinet is de gedachte van een eigendomsneutraal volkshuisvestingsstelsel aan de orde gekomen. In het regeerakkoord is de volgende afspraak opgenomen: *«De regering zal binnen een halfjaar een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indienen om het eigen woningbezit onder mensen met lage inkomens te bevorderen, rekening houdend met de inhoud van het initiatiefwetsvoorstel IKB. De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel IKB (individuele koopbijdrage) zal worden opgeschort totdat de voorstellen van de regering zijn ingediend».*

Op 9 februari jl. heeft het kabinet aan de Kamer de brief «bevordering eigen woningbezit onder mensen met een lager inkomen» doen toekomen. In deze brief omschrijven de staatssecretaris van Volkshuisvesting en de staatssecretaris van Financiën de contouren van een Stimuleringswet Eigen Woningen (SEW). In een nader overleg tussen coalitiepartijen zijn de mogelijkheden onderzocht te komen tot een synthese tussen het gedachtegoed van de initiatiefnemers en dat van het kabinet.

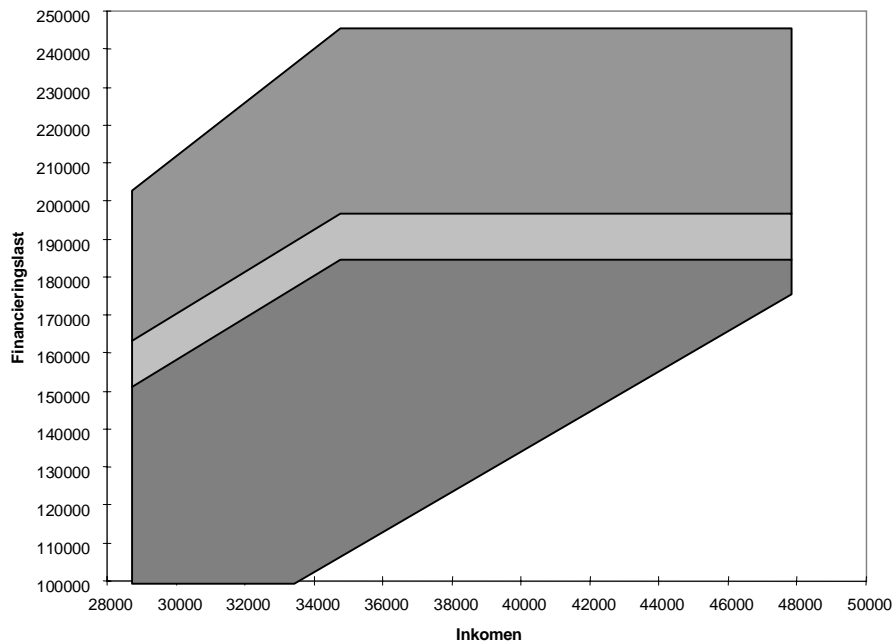
Op 9 februari jl. heeft dit geleid tot het akkoord «Bevordering Eigen Woningbezit» (Bijlage 1). Het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel is ondertekend door de leden Duivesteijn en Biesheuvel, alsmede de leden Hofstra en van 't Riet. De genoemde indieners hebben, teneinde te komen tot een zo optimaal mogelijke wet, gesprekken gevoerd met direct betrokken deskundigen en instanties. Het gaat hierbij om vertegenwoordigers van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting, de Vereniging Eigen Huis, AEDS-vereniging van woningcorporaties, de corporatie Woondrecht, de Nederlandse Woonbond en het Centraal Planbureau.

Het uiteindelijk voorstel is verder uitgewerkt met technische bijstand van mevr. drs. V. van Berkel, mevr. mr. dr. J. Bonnes, alsmede de heren drs F. Kraanen, mr. R. Radermacher Schorer en drs. E. Witjes.

3) Hoofdpijnen van het voorstel van wet bevordering eigenwoningbezit (BEW)

Kernelement van het akkoord «Bevordering Eigen Woningbezit» is dat het bereik van de BEW-regeling «voor de laagste inkomensgroep niet ongunstiger zal uitpakken dan volgens het (oorspronkelijke) IKB-voorstel, terwijl voor de hogere inkomens van de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid wordt uitgegaan van het eerder genoemde regeringsvoorstel (SEW)». De initiatiefnemers hebben dan ook uitgebreid stil gestaan bij de te hanteren systematiek voor de BEW-regeling en met name het bereik. Gekozen is voor het geven van een bijdrage in de netto rentelasten van de hypothecaire lening. Overeenkomstig de huursubsidiewetgeving betaalt de rechthebbende immer een deel van de lasten zelf. Per 1 juli 1999 gaat het hierbij om f 271,= per maand voor een huishouden met een minimuminkomen. Wanneer het inkomen van een doelgrouphuishouden hoger is dan het minimum-niveau, dan neemt het zelf te betalen deel van de netto rente toe. Hierdoor komt het bereik van de BEW-regeling te liggen tussen dat van de twee hiervoor genoemde voorstellen. Grafisch ziet dit er bij een hypotheekrente van 6,6% voor 15 jaar rentevast als volgt uit. Overigens, momenteel is de hypotheekrente voor 15 jaar rentevast aanmerkelijk lager, waardoor het bereik op dit moment groter is.

Bereik van de BEW



Legenda:

Onderste vlak = bereik aan huizenprijzen die onder de grens vallen
Middelste vlak = bereik in termen van financieringslasten inclusief OVB
Bovenste vlak = bereik inclusief OVB en de verkoop tegen verlaagde prijs

- De kern van de wet behelst verder het volgende¹:
- Huishoudens met een lager inkomen (doelgroep) worden in staat gesteld een (goedkope) huur- of koopwoning via de BEW-regeling te kopen waarvan – blijkens een taxatierapport – de kosten van het verkrijgen in eigendom ten hoogste f 247 400 bedragen. De hiertoe aan te trekken hypothecaire financiering is daarbij gemaximeerd op 80% van laatstgenoemd bedrag, te weten: f 197 900 (= incl. kosten koper, zoals overdrachtsbelasting, makelaars- en taxatiekosten). Feitelijk betekent dit dat eventueel voorhanden zijnde eigen vermogen mag worden aangewend ter verlaging van de aan te trekken hypothecaire lening. Ook verlaging van de koopprijs in geval van bijvoorbeeld het verkopen aan zittende bewoners van (sociale) huurwoningen behoort hierdoor tot de mogelijkheden.
De initiatiefnemers ondersteunen in dit verband het voornemen van het kabinet om de eis van het BBSH terzake («verkoop tegen minimaal 90% van de marktwaaarde») te verlagen naar 80% en gaan er van uit dat corporaties het geven van een korting aan doelgroepshuishoudens als een vanzelfsprekende gedragslijn zullen gaan hanteren. Vooral voor gebieden met schaarste en/of hoge koopprijzen zal dit zorgen voor een vergroting van het potentiële aanbod.
- De doelgroep is overeenkomstig de definitie in de Huursubsidiewet als volgt gedefinieerd:
Eenpersoonshuishoudens < 65 jaar met max. belastbaar inkomen van f 35 600 en max. vermogen van f 39 650;
Tweepersoonshuishoudens < 65 jaar met max. belastbaar inkomen van f 47 750 en max. vermogen van f 58 400;
Eenpersoonshuishoudens > 65 jaar met max. belastbaar inkomen van f 31 600 en max. vermogen van f 67 850;

¹ Alle hierna genoemde bedragen hebben als peildatum 1 juli 1999

Tweepersoonshuishoudens > 65 jaar met max. belastbaar inkomen van f 41 250 en max. vermogen van f 93 850.

Bovendien dient de aanvrager 23 jaar te zijn en op dat moment tenminste te beschikken over een wettelijk minimumloon, dan wel een vergelijkbaar bijstandsinkomen.

- De bijdrage in de rentelasten bestaat uit een woonlastengedeelte en een vaste toeslag ter financiering van de door de eigenaar-bewoner betaalde overdrachtsbelasting. De woonlasten-bijdrage bedraagt maximaal f 301,=, terwijl het bij de toeslag gaat om een genormeerd bedrag van f 39,= . In totaal kan derhalve maximaal f 340,= per maand aan bijdrage in de rentelasten worden ontvangen. De weergegeven bedragen, alsmede die inzake de maximale hypothecaire financiering en de kosten van verkrijgen in eigendom (zie hierna) zullen jaarlijks worden aangepast aan de hand van de inflatie respectievelijk de bouwkosten.
- Ten aanzien van de hypothecaire financiering geldt dat:
 - de lening in ten hoogste 30 jaar volledig moet worden afgelost;
 - sprake is van een minimale rentevaste periode van 15 jaar;
 - uitgegaan wordt van een spaarhypothek;
 - Nationale Hypotheek Garantie een vereiste is.
- De bijdrage wordt normatief verminderd op basis van een inflatie-volgende stijging van de normlasten. Verder wordt de bijdrage eens in de 3 jaar opnieuw berekend (integrale herijking) aan de hand van het laatst bekende belastbaar inkomen en vermogen. Dit betekent, dat de bijdrage hoger of lager uit kan vallen afhankelijk van het inkomen van dat moment. In geval blijkt dat men inmiddels niet meer tot de doelgroep behoort, zal vanaf dat moment de bijdrage worden stopgezet.

Mochten huishoudens binnen de 3 jaar geconfronteerd worden met een sterke inkomensdaling (> 20%), dan kan een beroep worden gedaan op de in de wet opgenomen vangnetregeling. De vangnetregeling voorziet er in dat (tijdelijk tot aan het moment van de eerstvolgende integrale herijking) een aanvullende bijdrage kan worden verstrekt.
- De bijdrage-periode strekt zich uit tot 15 jaar (5 perioden van 3 jaar). Het 15^e jaar is een belangrijk tijdstip. Indien de bijdrage in dit jaar – als gevolg van inkomensstijging bij het huishouden danwel de genoemde afbouw met de inflatie – nog niet is afgebouwd tot nul, komt de betreffende subsidiant in aanmerking voor uitbetaling in één keer van de resterende eigen woningbijdrage alsmede de toeslag over de resterende jaren en een bijdrage in de eventuele toename van de netto-financieringslasten bij renteconversie in 15e jaar. Het gaat hierbij om een bijdrage ter grootte van de helft van deze netto toename, uitgaande van een spaarhypothek en rekening houdend met zowel het rentedeel als het spaardeel.
- Bij verhuizing naar een andere koopwoning blijft (onafhankelijk van de koopprijs van de nieuwe woning) het recht op een bijdrage bestaan en blijft er gelden dat eens in de 3 jaar de bijdrage wordt herijkt. Daarbij zal wel worden uitgegaan van de koopprijs (lees: financieringslast) van de eerste woning. Ook blijft de verplichting bestaan dat na de verhuizing sprake is van financiering met NHG-garantie.
- De aspirant-koper zal een aanvraag kunnen indienen via de financier bij wie hij/zij de hypothecaire wil gaan afsluiten.

4) Aandachtspunten van belang bij eigen woningbezit onder lagere inkomens

Bij de discussie over het eigen woningbezit onder lagere inkomens en het komen tot een eigendoms-neutraal volkshuisvestingsbeleid staat een aantal onderwerpen centraal. Het gaat hierbij in het bijzonder om de

risico's die verbonden zijn aan het eigen woningbezit. Indieners achten het daarom van belang nader in te gaan op deze risico's. Tevens is bij de voorbereiding een aantal aspecten aan de orde gekomen, die het eigen woningbezit onder lagere inkomens bemoeilijkt dan wel kan bevorderen. Indieners zullen deze onderwerpen aan een nadere beschouwing onderwerpen en het kabinet verzoeken hieraan in de Nota Wonen in de 21^{ste} eeuw bijzondere aandacht te geven.

Deze aandachtspunten zijn achtereenvolgens:

- wenselijkheid van een sociale koopsector;
- risico's verbonden aan eigen woningbezit;
- overwegingen bij tussenvormen van koop en huur;
- vermogensvrijlating in de Algemene Bijstandswet;
- vrijstelling van overdrachtsbelasting;
- vrijkomend vermogen bij de woningcorporaties.

4.1) Wenselijkheid van een sociale koopsector

Indieners constateren dat het eigen woningbezit een steeds belangrijkere plaats zal gaan innemen in de Nederlandse woningmarkt. Voor de kwaliteit van de woningvoorraad is het daarbij van groot belang dat op landelijk en gemeentelijk niveau tijdig een beleid wordt gerealiseerd dat hierop anticipeert. Minder dan ervoor kan immers de vernieuwing van de woningvoorraad plaatsvinden langs de traditioneel gangbare paden van de instituties. Zeker nu ook lagere inkomens de mogelijkheid krijgen een eigen woning te kopen, maakt dat het gewenst is te bezien welke hulpstructuren kunnen worden ontwikkeld om te komen tot verantwoord eigen woningbezit opdat ook op langere termijn de kwaliteit van de woningvoorraad gewaarborgd zal zijn.

Het is dan ook wenselijk, dat er een meer structurele vorm van ondersteuning aan individuele eigenaar-bewoners gaat ontstaan, en in het bijzonder voor degenen met een laag inkomen. Deze ondersteuning in de vorm van een sociale koopsector zou, in aansluiting op de NHG, zorg moeten dragen voor een verdere ondersteuning aan eigenaar-bewoners en verenigingen van eigenaren. De ondersteuning kan bestaan uit juridische, technische en financiële advisering en waar nodig het opzetten van nieuwe vormen van verzekeringen en van financiering. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de activiteiten van de Vereniging Eigen Huis en de Nederlandse Woonbond teneinde specifieke programma's te ontwikkelen voor eigenaar-bewoners met een lager inkomen.

In het kader van de nota Wonen in de 21^{ste} eeuw is het dan ook van belang te komen met een nadere uitwerking van een sociale koopsector waarbij bijzondere aandacht dient te zijn voor de toekomst van het eigen woningbezit, de plaats daarbinnen van de eigenaar bewoner, hoe de betekenis van de vereniging van eigenaren kan worden verbeterd en hoe op langere termijn de kwaliteit van de particuliere woningvoorraad kan worden veiliggesteld.

4.2) Risico's verbonden aan eigen woningbezit

Het is bekend dat aan het kopen van een woning meer risico's zijn verbonden dan aan het huren van een woning. Het is van belang deze risico's zorgvuldig te wegen en te bezien in hoeverre er voldoende waarborgen zijn tegen niet aanvaardbare risico's. Risico's zijn aanwezig, dat wordt door de indieners onderkend. Tegelijkertijd moeten de risico's ook niet worden overdreven. De, in opdracht van het Ministerie van VROM, verrichtte studie «Risico's en waarborgen eigen woningbezit in internationaal perspectief» van het Nederlands Economisch Instituut (NEI)

geeft een genuanceerd beeld van deze risico's. Zo stellen de onderzoekers dat: «In de huidige situatie in Nederland er nauwelijks sprake lijkt van verhoogde risico's die samenhangen met het eigen woningbezit. Echte problemen deden zich in Nederland eigenlijk alleen voor in de eerste helft van de jaren tachtig». Nederland heeft in zijn wet- en regelgeving al de nodige instrumenten voor risicobeperking. Deze zijn:

1. het relatief goed ontwikkelde stelsel van sociale zekerheid als eerste waarborg tegen inkomensachteruitgang;
2. het fiscale stelsel met de daarbij horende volledige hypotheek-renteaftrek (wat redelijk uniek is) en de spaarhypotheek als waarborg tegen renteschommelingen;
3. de centrale kredietregistratie waardoor het gevaar van een overkreditering wordt beperkt. In het buitenland ligt dit moeilijker vanwege privacy overwegingen;
4. de Nationale Hypotheek Garantie.

Met deze instrumenten kan Nederland, volgens het NEI, de vergelijking met het buitenland «ruimschoots doorstaan». In het huidige regeerakkoord en het voorgenomen belastingplan 21^{ste} eeuw, blijft het fiscale regime ten aanzien van de eigen woning ongewijzigd. Wat betreft een beleidsintensivering doet het NEI aanbevelingen voor aanvullende overheidsmaatregelen voor de risicoproblematiek welke verbonden is aan het eigen woningbezit. Deze aanbevelingen betreffen naar de opvatting van de indieners waardevolle suggesties als: publieksvoorlichting, monitoring van risico's, flexibele hypotheekvormen, schuldafhandeling, verzekeringsproducten en onderhoud.

Desalniettemin kan worden vastgesteld dat in het huidige volkshuisvestingsstelsel er aanmerkelijke drempels bestaan voor lagere inkomens ten aanzien van het realiseren van eigenwoningbezit. Zo ondervinden doelgroephuishoudens – in geval zij toch besluiten tot de aanschaf van een eigen woning – een nadeel van enkele honderden guldens per maand in vergelijking tot een huursituatie, omdat het recht op huursubsidie vervalt («huurval»). Door hoge woonlasten in de eigendoms-woning is het betalingsrisico reëel aanwezig. Het hierdoor onvoldoende in staat zijn tot het doen van regulier onderhoud kan dan ook op langere termijn een goed beheer van de woningvoorraad discutabel maken. Anders gezegd, voor met name lagere inkomens zijn er tenminste drie typen risico's, die bijzondere aandacht vragen, te weten: betaalbaarheidsrisico, onderhoudsrisico en vermogensrisico. Indieners zullen hierop nader ingaan in relatie tot het gewijzigd voorstel van wet.

Betalbaarheidsrisico

Kopers hebben in het algemeen in de eerste jaren na de koop hogere woonlasten, dan zij zouden hebben gehad bij (voortzetting van de) huur van dezelfde woning. Na verloop van tijd verandert dit: in de regel wordt het eigenwoningbezit voordeliger dan huren. Dit komt doordat bij kopen de hypotheeklasten voor een bepaalde periode «vast staan», terwijl de huur in beginsel jaarlijks wordt verhoogd. De eigenwoningbijdrage zorgt voor een aanzienlijke verkleining van deze zich in de eerste jaren voordoende «betaalbaarheidsdrempel». In combinatie met de eis van NHG wordt tevens voorkomen dat huishoudens – in relatie tot hun inkomen – te hoge hypotheeklasten op hun schouders nemen. NHG leidt bovendien ook tot een direct financieel voordeel, vanwege een lagere hypotheekrente (voordeel kan oplopen tot 0,5 procentpunt). Voorts is voorzien in een aanvullende bijdrage (vangnet) in geval huishoudens te maken krijgen met een inkomensterugval van meer dan 20% en vindt om de drie jaar integrale herijking van de eigenwoningbijdrage plaats. Dit kan dus zowel leiden tot een verhoging als een verlaging van de te ontvangen eigenwoningbijdrage.

Een ander belangrijk moment bij kopen betreft de zogenaamde rente-conversie. Met de eis dat immer sprake dient te zijn van een rentevaste periode van minimaal 15 jaar is in de eerste plaats bewerkstelligd dat het betreffende doelgroephuishouden voor een lange periode stabiele hypotheeklasten heeft. In de tweede plaats is in de BEW-regeling opgenomen dat in geval de renteconversie in het 15^e jaar leidt tot hogere netto-lasten voor de burger die op dat moment nog een bijdrage ontvangt, de rijksoverheid de helft hiervan voor haar rekening zal nemen. Hiertoe zal men dan een aanvullende bijdrage ontvangen, die in één keer wordt «afgekocht» en uitbetaald.

Onderhoudsrisico's

Om in aanmerking te komen voor een eigenwoningbijdrage in het kader van de BEW-regeling dient de aanvrager aan een aantal voorwaarden te voldoen. Deze betreffen in zijn algemeenheid de voorwaarden die gelden voor de verkrijging van een Nationale Hypotheekgarantie. In het wetsvoorstel zelf is opgenomen dat bij de taxatie tevens dient te worden aangegeven 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 opgesteld. Binnen de toegestane aankoopprijs dient het onderhoud te worden weggenomen. Hiermee wordt voorkomen dat kopers met een laag inkomen een woning kopen met (substantieel) achterstallig onderhoud. Tevens wordt op deze wijze tegengegaan dat lagere inkomens een woning kopen van eigenaren die het achterstallig onderhoud afschuiven op de toekomstige kopers. Het is in dit verband zinvol de suggestie van de Vereniging van Eigen Huis om in het kader van het in Europees verband voorgestelde experiment om arbeidsintensieve diensten onder het lage BTW-tarief te brengen – hierbij te betrekken. Dat wil zeggen zowel bouwtechnische keuringen en adviezen als de uitvoering van renovatie- en onderhoudswerkzaamheden aan de eigen woning bij de Europese Commissie aan te melden voor een laag BTW-tarief. Voorts zij opgemerkt dat door de vaste commissie voor Financiën op 4 februari aan de Staatssecretaris reeds is verzocht te bezien of onder andere huisschilders en reparatiebedrijfjes – voor zover het werkzaamheden aan de eigen woning betreft – kunnen worden aangemeld

Op basis van bovenstaande uitgangspunten menen indieners dat er feitelijk genoeg garanties zijn opgenomen in dit wetsvoorstel om de onderhoudsrisico's beheersbaar te laten zijn. In de microberekeringen in bijlage 2 is – net als door het Centraal Planbureau – de NEI-onderhouds-norm van 0,9 % van de waarde van de woning per jaar opgenomen. Wel zijn indieners van mening dat de vorming van een sociale koopsector ertoe kan bijdragen dat het eigen woningbezit voor lagere en midden inkomens beter kan worden ondersteund dan in de huidige praktijk het geval is (zie hiervoor).

Vermogensrisico

Het vermogensrisico kan ontstaan indien 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 hierdoor een restschuld. Daarom is Nationale Hypotheekgarantie verplicht gesteld voor het in aanmerking kunnen komen voor een BEW-bijdrage. Feitelijk is de koper daarmee verzekerd tegen een mogelijke restschuld bij een gedwongen verkoop als gevolg van een onvoorziene terugval in inkomen waaraan de eigenaar bewoner geen schuld heeft. In dit geval kan dan namelijk een beroep worden gedaan op kwijtschelding van de restschuld.

- Samengevat zijn de indieners van mening dat eigendomsneutraliteit in het volkshuisvestingsbeleid zo spoedig mogelijk gerealiseerd dient te worden. Vooral voor lagere inkomens betekent dit een aanzienlijke vergroting van de keuzemogelijkheden. Vanuit het beginsel «de burger centraal», achten wij dit een goede zaak. De indieners realiseren zich dat vooral bij lagere inkomens de risico's verbonden aan het eigen woningbezit in zekere zin groot zijn. Evenwichtige ondersteuning van overheidszijde is daarom op zijn plaats. Evenwichtig in de zin dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger niet weggenomen mag worden, terwijl tegelijkertijd de risico's in de sfeer van betaalbaarheid, onderhoud en vermogen/restschuld beheersbaar gemaakt moeten worden. Ondergetekenden zijn ervan overtuigd met de BEW-regeling hier op een adequate manier invulling aan gegeven te hebben. Immers, burgers zijn en blijven op deze wijze zelf financieel verantwoordelijk, zij het dat de overheid een gemaximeerde bijdrage geeft.
- Daarnaast zij gewezen op de algemene kwestie van het onderhoud inzake het particuliere bezit: het is noodzakelijk een beleid te ontwikkelen dat er voor zorgt dat het particuliere woningbezit ook op langere termijn houdbaar en verantwoord is. Het adagium «voorkomen, is beter dan genezen» gaat ook hier op. Dat wil zeggen dat, in het kader van de Nota Wonen in 21^{ste} eeuw, ook voor het particulier woningbezit moet worden gewerkt aan een beleid en een stelsel dat in beginsel zelfregulerend is, dat wil zeggen dat de overheid voorziet in een aantal basisvoorwaarden (waaronder hypotheekrenteaftrek, NHG, subsidiëring sociale koopsector, NEL-aanbevelingen) zodat het particulier woningbezit zichzelf ook daadwerkelijk in de toekomst in stand weet te houden.

4.3) Tussenvormen van koop en huur

Indieners hebben bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel verscheidende tussenvormen geanalyseerd. Daarbij is de vraag aan de orde gekomen wat in de toekomst de relevantie zou kunnen zijn van tussenvormen van huur en koop. Daarbij gaat het om de vraag hoe niet aanvaardbare risico's (met name betaalbaarheids-, onderhoud- en vermogensrisico) van het eigen woningbezit bij lagere inkomens blijvend kunnen worden weggenomen. Teneinde een vorm van eigen woningbezit mogelijk te maken zijn de afgelopen tijd diverse tussenvormen van huur en koop ontwikkeld. Deze variëren van Maatschappelijk Gebonden Eigendom (MGE) tot koop/huur-constructies (het kopen van de binnenzijde van de woning).

Hoewel indieners sympathiek staan tegenover de beoogde doelen van deze verschillende tussenvormen, betwijfelen zij of hun uiteindelijk oordeel positief is. Een nadere kennismaking met verschillende tussenvormen van eigendom leert dat de «eigen woningbezitter» wel de lasten van het eigen woningbezit verkrijgen, maar niet de lusten. Door stringente voorwaarden gesteld door een woningcorporatie bij een MGE-constructie kan er zelfs sprake zijn van een situatie waarin de zeggenschap van de woningeigenaar vergaand is gemarginaliseerd. Vormen van gedwongen winkelnering zijn hierin niet uitgesloten. Per saldo is er in een dergelijke situatie naar de opvatting van de indieners dan ook geen sprake van een werkelijk zelfstandig eigen woningbezit. Indieners zijn van mening dat het aanbeveling verdient nader onderzoek te doen naar de positie van de eigenaar-bewoners in de verschillende contracten welke ten grondslag liggen aan tussenvormen.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre de (bestaande) tussenvormen na de aanvaarding van deze wet nog wel noodzakelijk zijn. De belangrijkste risico's van het eigenwoningbezit worden immers na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel weggenomen, dan wel beheersbaar

gemaakt. In feite is het mogelijk binnen het wonen ook voor lagere inkomens te komen tot zelfbeschikking, zelforganisatie en zelfbeheer. Indiëners zijn dan ook van mening dat het eigenwoningbezit voor lagere inkomens gelijk moet zijn aan het gangbare eigenwoningbezit en dus gevrijwaard dient te zijn van knellende voorwaarden, die tot doel hebben de zeggenschap van eigenaren in te perken. Het werkelijk kunnen nemen van de verantwoordelijkheid voor de eigen woning en woonomgeving is een essentiële uitgangspunt van het eigenwoningbezit. Daarnaast zij opgemerkt dat bij verkoop de situatie zich kan voordoen dat de vraagprijs boven de maximale financieringslast van het onderhavige wetsvoorstel uitkomt. In dit geval kan worden volstaan met eenvoudige «verkoop-regulerende bepalingen». Feitelijk gaat het hierbij om een privaat rechtelijk anti-speculatiebeding bij de eerstvolgende verkoop van de woning.

Het bovenstaande laat onverlet het gegeven dat er voor de woningcorporaties een belangrijke taak ligt in de totstandkoming en het beheer van Verenigingen van Eigenaren. Tevens hebben woningcorporaties expertise op het terrein van het onderhoud welke tegen concurrerende voorwaarden aan de VVE kunnen worden aangeboden. Goede onderhoudsfondsen en programma's zijn onontbeerlijk voor een goed beheer op langere termijn. Het mag hierbij echter niet gaan om «gouden koorden».

4.4) Vermogensvrijlating in de Algemene Bijstandswet

Eén van de uitgangspunten van de Algemene Bijstandswet (Abw) betreft het feit dat het vermogen gebonden in de eigen woning bijstandsverlening niet mag uitsluiten. In dit verband is ook op 1 januari 1983 een verruiming van de vrijlating aangebracht voor het vermogen gebonden in de zelfbewoonde eigen woning. Desalniettemin dient de vraag gesteld te worden in hoeverre het bezwaarlijk is dat mensen met een laag inkomen enerzijds gestimuleerd worden om een woning te kopen, terwijl anderzijds als gevolg van de vermogensvorming gebonden in de woning – de situatie kan ontstaan dat men geen BEW-bijdrage meer krijgt, dan wel het recht op bijstand onder druk komt te staan. Deze vraag speelt des te meer daar in de BEW-regeling is voorzien dat (sociale) verhuurders een korting kunnen geven op de verkoopprijs en bovendien het eigen vermogen mag worden aangewend ter verlaging van de financieringslasten zonder het recht op BEW-subsidie te verliezen. Kortom, de kans dat de in de Abw opgenomen vermogensvrijlating, met de in werking treding van de BEW, na enige «subsidiejaren» in de praktijk onvoldoende soelaas biedt, is duidelijk aanwezig.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel IKB was daarom voor wat betreft de vermogenstoets voorzien dat geabstraheerd zou worden van het in de woning opgebouwde vermogen. Ook was een bepaling opgenomen die er in voorzag de ABW zodanig te wijzigen, dat het opgebouwde vermogen in de eigen woning van huishoudens die ooit in aanmerking zijn gekomen voor een BEW-bijdrage in zijn geheel zou worden vrijgelaten bij de toekenning van een bijstandsuitkering.

De initiatiefnemers hebben nadrukkelijk stil gestaan bij dit vraagstuk. Allereerst zijn zij van mening, dat de overheid met het onderhavige wetsvoorstel een verantwoordelijkheid op zich heeft genomen, niet alleen om mensen met een laag inkomen in staat te stellen een eigen woning te verkrijgen, maar ook om deze mensen in staat te stellen de eigen woning te kunnen blijven bewonen. Dit blijkt ook uit de considerans van het wetsvoorstel.

In het BEW-voorstel is daarom een *extra* vrijstelling van f 49 500,=

opgenomen in verband met het in de eigen woning opgebouwde vermogen. Dit bedrag is gelijk aan het verschil tussen maximale taxatiewaarde en de maximale hypothecaire financiering. Dit bedrag zal niet worden meegenomen bij de vermogenstoets (ter bepaling of men tot de doelgroep van de subsidieregeling behoort). Zonder deze bepaling zouden de betreffende huishoudens immers al binnen enkele jaren na aankoop op grond van de vermogenstoets het recht op een eigenwoning bijdrage verliezen, terwijl zij dan nog niet in staat zijn om de financieringslasten zonder overheidssteun te dragen.

In het verlengde hiervan is overwogen om deze huishoudens op vergelijkbare manier ook te vrijwaren van een mogelijke aanspraak op het opgebouwde vermogen in de eigen woning op het moment, dat zij – als gevolg van bijvoorbeeld werkloosheid en/of echtscheiding – terugvallen in de bijstand. Een belangrijk punt hierbij betreft het gelijkheidsbeginsel: waarom zouden andere huishoudens die om welke reden dan ook in het verleden geen BEW-bijdrage hebben aangevraagd of verkregen, in dat geval niet in aanmerking komen voor dezelfde (verruimde) vrijstelling ten aanzien van het opgebouwde vermogen in de eigen woning? Deze vraag dient naar de mening van de indieners gedegen bekeken te worden. Volkshuisvestingsdoelstellingen (eigendomsneutraliteit in financieel opzicht) zullen in samenhang moeten worden gebracht met de uitgangspunten bij de sociale zekerheid (Abw).

Uiteindelijk hebben wij geconcludeerd dat deze discussie de reikwijdte van het wetsvoorstel overstijgt, en daarom is afgezien van het opnemen van een bepaling ter wijziging van het Abw op dit punt. Wel gaan wij er vanuit dat het kabinet in de nota Wonen in de 21e eeuw hier op ingaat en daarbij zorg zal dragen voor een voorziening die erin voorziet dat in ieder geval de huishoudens die in aanmerking komen voor een BEW-bijdrage ingeval zij onverhoopt in de toekomst (weer) een beroep moeten doen op de bijstand, worden gevrijwaard van de situatie dat zij gedwongen worden de woning met een zgn krediethypotheek te belasten, dan wel te verkopen («het vermogen in de woning als het ware op te eten»).

4.5) Overdrachtsbelasting: vrijstelling versus compensatie

De transactiekosten bij de koop zijn aanzienlijk hoger dan bij het huren van een woning. Vooral de overdrachtsbelasting (van 6% van de koopsom) is substantieel en vormt daarmee een drempel voor met name lagere inkomens bij het al dan niet overgaan tot het kopen van een woning. In het IKB-voorstel was daarom vrijstelling van overdrachtsbelasting opgenomen in geval van aankoop van de «eigen» huurwoning. Ook de kabinetsbrief SEW besteedt aandacht aan dit punt, waarbij in het verlengde van het advies van de Landsadvocaat wordt gewezen op wijze van uitwerking/formulering vanwege het gelijkheidsbeginsel.

Ondergetekenden zijn allereerst van mening dat de doelstelling van de BEW-regeling (i.c. bevordering van eigen woningbezit onder mensen met een lager inkomen, door middel van een bijdrage in de rentelasten) zich niet goed verhoudt tot het tegelijkertijd heffen van overdrachtsbelasting. Twee mogelijkheden doen zich dan voor: a) vrijstelling van overdrachtsbelasting, of b) compensatie verschaffen. Om redenen van doelmatigheid is gekozen voor compensatie in de vorm van een aanvullende toeslag. Deze toeslag komt overeen de netto-rentelasten, die het huishouden moet betalen over het gedeelte van de hypothecaire lening waarmee de overdrachtsbelasting is gefinancierd en bedraagt in het eerste jaar f 39,=

Een en ander is veel doelmatiger dan vrijstelling van overdrachts-

belasting, omdat uitbetaling in beginsel plaatsvindt gedurende de looptijd van de hypotheek (30 jaar), waarbij echter wel geldt dat indien men als gevolg van inkomensstijging niet meer in aanmerking komt voor een eigen woningbijdrage ook het recht op deze toeslag vervalt. Dit doet zich in de praktijk vooral voor bij huishoudens, die tijdelijk een laag inkomen hebben (bijvoorbeeld mensen die nog aan het begin van hun carrière staan).

Met andere woorden, alleen zolang huishoudens financiële ondersteuning nodig hebben, krijgt men compensatie van overdrachtsbelasting.

4.6) Vrijkomend vermogen bij de woningcorporaties

Het op grote schaal verkopen van huurwoningen door corporaties, brengt forse additionele inkomsten met zich mee voor de corporatiesector. Bij een boekwinst van gemiddeld f 50 000 (conform prognosemodel sociale huursector; Kamerstukken II, 1996/1997, 24 508, nr. 39) gaat het bij 20 000 verkopen om een jaarlijkse extra inkomstenstroom van f 1 mld. Het jaarresultaat van de sector (zie brief inzake de kerncijfers 1997, dd. 16 maart 1999) zou daarmee verdubbelen.

De indieners wijzen er in dit verband op dat corporaties, «toegelaten instellingen» zijn, die een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement dienen te behalen uit de beschikbare financiële middelen. Dit betekent in de ogen van de indieners dat deze middelen moeten worden geherinvesteerd in de volkshuisvesting. Dit kan langs diverse wegen. In de eerste plaats kan gedacht worden aan het geven van eerder genoemde korting in geval van verkoop van de huurwoning aan een doelgroep huishoudens. Verder kunnen deze middelen worden ingezet voor het – overeenkomstig het regeerakkoord – op korte termijn realiseren van een inflatievolgend huurbeleid, dan wel het plegen van onrendabele investeringen in het kader van herstructurering, vergroten van de leefbaarheid van buurten en wijken, alsmede de stedelijke vernieuwing. Op deze wijze wordt recht gedaan aan nagestreefde «revolving-fund-gedachte». Een adequate monitoring is in dit verband van belang. Actualisering van het prognosemodel sociale huursector zou daarbij behulpzaam kunnen zijn. Daarenboven verzoeken de indieners het kabinet na te gaan of op grond van de huidige BBSH-verslaglegging aan de Kamer voldoende inzicht kan worden gegeven voor wat betreft de vraag «in hoeverre boekwinsten zijn gerealiseerd en opnieuw zijn geïnvesteerd» en de Kamer hierover nader te berichten.

5) Effecten voor de rijksbegroting

Voor het overzicht van de kosten en opbrengsten van de BEW en de effecten voor de rijksbegroting wordt een onderscheid gemaakt naar de effecten van de eigenwoningbijdrage en naar de effecten van de toeslag overdrachtsbelasting. Opgemerkt zij opgemerkt dat onderstaand is geabstraheerd van het gegeven dat door het onderhavige wetsvoorstel lagere inkomens – conform het staande beleid – gebruik zullen kunnen gaan maken van de hypotheekrente-aftrek.

Budgettaire Effecten Eigenwoningbijdrage

Voor de berekening van de budgettaire consequenties van de eigenwoningbijdrage is een doorrekening gemaakt, uitgaande van 20 000 toekenningen per jaar (waarvan in het jaar 2000 de helft in verband met de verwachte datum van inwerkingtreding). Voor de veronderstellingen die aan deze berekening ten grondslag liggen, wordt naar bijlage 2 verwezen. Bij de opbrengsten is er rekening mee gehouden dat 70% van de BEW-toekenningen terecht zal komen bij huishoudens die tot nu toe huursubsidie ontvangen.

In aansluiting op de kabinetsvoorstellen m.b.t. de SEW zal ook de bijdrage BEW gedefiscaliseerd zijn, zodat er geen inkomstenbelasting wordt geheven over de ontvangen subsidie.

Tabel 1 Indicatief overzicht van de effecten van de eigenwoningbijdrage op de VROM-begroting; prijspeil 1-7-'99; (in f mln. en «-» = tekort)

Jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2010
Kosten eigenwoning bijdrage	- 23	- 69	- 115	- 161	- 207	- 289	- 328	- 411
Opbrengsten HSW	20	61	104	148	194	293	346	497
Saldo VROM	- 3	- 8	- 11	- 13	- 13	4	18	86

Voor de VROM-begroting betekent bovenstaand beeld dat voor het grootste deel de additionele kosten van de eigenwoningbijdrage binnen de begroting gecompenseerd worden, omdat een deel van de ewb-toekenningen terecht zal komen bij huishoudens, die daarvoor huursubsidie ontvingen. De meerkosten op de VROM-begroting worden conform de kabinetsbrief over de SEW ten laste gebracht van de in het kader van het regeerakkoord aan VROM toebedeelde extra budgettaire ruimte van f 125 mln. De indieners gaan er nl. van uit dat de BEW naadloos aansluit op de doelstelling van het kabinet de keuzemogelijkheid op de woningmarkt te vergroten.

Er wordt op gewezen dat de berekening uitgaat van een gesloten systeem, dat wil zeggen dat er geen rekening is gehouden met uitof instroom als gevolg van beneden resp. bovengemiddelde inkomensstijging. Ook is geen rekening gehouden met eventueel aanvullende bijdragen op grond van de vangnet-regeling (betreft huishoudens die een sterke inkomensdaling van meer dan 20% ondervinden).

Wat betreft de gevoeligheid van de financiële doorrekening voor wijzigingen van de veronderstellingen betekent bijvoorbeeld een hoger aantal toekenningen procentagewijze eenzelfde toename van het begrotingssaldo (zowel bij positief als negatief saldo); een toename van de gemiddelde bijdrage van f 190 per maand naar f 225 per maand bv. door een hogere rente of door relatief hogere koopprijzen zorgt voor een toename van de kosten voor het rijk met f 8 mln (voor iedere f 25 per maand extra bijdrage betekent dit f 6 mln aan extra kosten per 20 000 toekenningen).

Budgettaire Effecten Toeslag Overdrachtsbelasting (toeslag ovb)

De berekening van de budgettaire effecten van de toeslag ovb gaat van dezelfde veronderstellingen uit als de berekening van de financiële effecten van de ewb met een enkele toevoeging. Uitgangspunt is dat alleen bij een positieve toekenning van een eigenwoningbijdrage een huishouden in aanmerking komt voor een toeslag ovb.

Tabel 2 Indicatief overzicht van de kosten van de toeslag overdrachtsbelasting op de rijksbegroting; prijspeil 1-7-'99;

Jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2010
Kosten toeslag	5	14	24	34	45	67	78	104

Voor de dekking van de kosten van de toeslag voor de overdrachtsbelasting wordt verwezen naar de – in de kabinetsbrief – voorgestelde maatregelen op het terrein van de overdrachtsbelasting. Het gaat hier ten eerste om bestrijding van constructies in de overdrachtsbelasting en een verscherpte controle op het als roerend aangemerkte deel van de koopsom bij de overdrachtsbelasting, alsmede het voorstel om de monumentenvrijstelling in de overdrachtsbelasting aan te scherpen door het laten vervallen van de vrijstelling voor rechtspersonen die geen algemeen nut beogen, en de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet te schrappen. Ook is voorgesteld om toegelaten instellingen vennootschapsbelastingplichtig te maken voor het verrichten van commerciële activiteiten.

Dit pakket van maatregelen zal – zo heeft het kabinet berekend – leiden tot extra opbrengsten van 68 mln in het eerste, halve tijdvak en vervolgens 161 mln voor de jaren daarna. Ondergetekenden constateren dat deze fiscale maatregelen de voorziene tekorten ten aanzien van de ovb-toeslag ruimschoots dekken. Dit betekent dat bekeken zou moeten worden of de te treffen maatregelen nader toegesneden kunnen worden op de lagere tekorten, dan voorzien door het kabinet in de brief over de SEW dd. 9-2-'99.

Een aandachtspunt is nog dat op kabinetsniveau een heldere afspraak vereist is om de uitbetaling van de toeslag voor de overdrachtsbelasting via de VROM-begroting te doen lopen. Indieners zijn van oordeel dat het kabinet een oplossing moet vinden voor het feit dat de financiële stromen langs verschillende wegen lopen (VROM-begroting versus extra belasting-inkomsten). Concreet betekent dit dat de verkregen additionele middelen aan de VROM-begroting dienen te worden toegevoegd. Tot slot zij opgemerkt dat een doelmatigere aanpak op dit punt niet geblokkeerd zou mogen worden door de begrotingssystematiek terzake.

Uitvoeringskosten eigenwoningbijdrage en toeslag ovb

De invoerings- en uitvoeringskosten van de regeling (bijdrage en toeslag) en de mogelijke kosten verband houdend met de vangnetregeling zijn in dit overzicht nog niet meegenomen. Een en ander is mede afhankelijk van de nadere vormgeving en institutionele inbedding van de regeling. Ingeschat wordt dat de invoerings- en uitvoeringskosten rond de door het kabinet ingeschatte overeenkomstige kosten van de SEW regeling liggen te weten: een eenmalig bedrag voor invoeringskosten ad f 4,5 mln en voor de uitvoering jaarlijks f 5 mln.

Ook deze meerkosten die voor rekening van de VROM-begroting zijn zullen – conform de kabinetsbrief – ten laste gebracht van de in het kader van het regeerakkoord aan VROM toebedeelde extra budgettaire ruimte van f 125 mln.

6) Planning

Indien de Tweede Kamer bereid is tot een spoedige behandeling, dan is het indieners mogelijk om nog te komen tot een plenaire behandeling van het voorstel van wet voor het aanstaande zomerreces. Gelijktijdig zal dan een uitvoeringsorganisatie opgezet kunnen worden, zodat deze gereed is op het moment dat de wettelijke regeling in werking kan treden. Afhankelijk van de parlementaire behandeling zou de wet op 1 januari 2000 gepubliceerd kunnen worden. Naar onze opvatting een mooi begin van de 21 ste eeuw.

Duivesteijn
Biesheuvel

Hoofdpijnen van het akkoord Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW)

De BEW is een regeling ter bevordering van het eigen woningbezit onder lagere inkomens. De regeling is tot stand gekomen, na indiening van het initiatiefwetsontwerp IKB, de Beleidsvoornemens van het kabinet (brief d.d. 9-2-1999) en de opvattingen van betrokken fracties over één en ander.

Op basis hiervan is door ondergetekenden een akkoord gesloten waarbij in wezen een synthese tot stand komt tussen enerzijds de vangnetconstructie en anderzijds het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid van de woningeigenaar.

De ondertekenaars zetten het initiatief IKB herkenbaar om in het initiatief BEW en dienen dat initiatief gezamenlijk in.

Het akkoord bestaat uit het volgende:

1. Doelgroep:
Degenen die qua inkomen en vermogen recht hebben op huursubsidie: minimumleeftijd 23 jaar; men moet 3 jaar huurverleden hebben alvorens in aanmerking te komen; studenten worden uitgesloten; het gaat om bestaande huurwoningen en bestaande of nieuwe koopwoningen.
2. Maximale financieringslast:
f 183 000,- vrij op naam; dit is de grens in het Besluit Woninggebonden Subsidies, prijspeil 1999.
3. Overdrachtsbelasting:
In het beginsel wordt uitgegaan van vrijstelling van overdrachtsbelasting, bij deelname aan deze regeling.
4. Systeem:
Er moet worden voldaan aan de voorwaarden van de Nationale Hypotheek Garantie, waaronder: geen achterstallig onderhoud en restschuld-verzekering. Als hypotheekvorm is verplicht een zogenoemde spaarhypotheek met een minimaal rentevaste periode van 15 jaar.
5. Na 15 jaar eventueel afkoop:
Alleen voor die deelnemers waar nog een bijdrage noodzakelijk is, wordt éénmalig een afkoopsom betaald. De afkoopsom is het contant gemaakte bedrag van de eventueel resterende bijdrage. Het eventuele renterisico wordt voor 50% door de overheid vergoed. Bij de bepaling van deze bedragen wordt rekening gehouden met de feitelijke inkomens en woonlastensituatie in het 15^e jaar. Het renterisico wordt uitgedrukt in een nettobedrag, na verrekening van het belastingvoordeel en de verlaging van de spaarpremie. Het afkoopbedrag dient verplicht te worden afgelost, dan wel gestort in het spaardeel van de hypotheek.
6. Bereik en hoogte bijdrage:
De regeling BEW zal voor de laagste inkomensgroep niet ongunstiger uitpakken dan volgens het IKB-voorstel. Voor hogere inkomensgroepen wordt het SEW-voorstel gevolgd. De maximale bijdrage bedraagt bij de start van de regeling f 295,- per maand.
7. Tussentijdse inkomensmutaties:

Eens per 5 jaar wordt het actuele inkomen/vermogen getoetst. Dit kan leiden tot een lagere of hogere bijdrage of beëindiging van de bijdrage. Elke 5 jaar wordt aldus een beschikking verstrekt. Indien het belastbare inkomen met meer dan 20% daalt kan een beroep op bijstelling van de bijdrage worden gedaan.

8. Diversen:

De regeling is slechts éénmalig te gebruik. Bij verhuizing naar een andere koopwoning kan de subsidie ongewijzigd worden meegenomen, wel blijft de vijfjaarlijkse toets van toepassing. Onderzocht zal worden of de Stichting Nationale Hypotheek Garantie ten aanzien van deze regeling een rol kan vervullen.

9. Financiële dekking conform brief kabinet.

Voorts ten aanzien van procedure:

10. Dit akkoord kan alleen gewijzigd worden door unanimiteit bij de initiatiefnemers.

11. Tijdschema: in maart 1999 indiening voorstel van wet bij Tweede Kamer. Behandeling Tweede Kamer voor de zomer, Eerste Kamer najaar 1999; invoering uiterlijk 1/7/2000 of zoveel eerder als mogelijk. Initiatiefnemers zullen nader besluiten over eventueel nader (spoed-) advies van de Raad van State.

Duivesteijn
Hofstra
Biesheuvel
Van 't Riet

Een onderscheid wordt gemaakt in de budgettaire gevolgen van de eigenwoningbijdrage (die ten laste van de begroting van VROM komt) en de budgettaire gevolgen van de toeslag die geboden wordt als compensatie voor de hypothecaire lasten van het te betalen bedrag aan overdrachtsbelasting (welke kosten gecompenseerd moeten worden met fiscale maatregelen en aan de VROM-begroting toegevoegd).

In paragraaf 1 wordt ingegaan op de aannames in de berekeningen, vervolgens wordt in paragraaf 2 het cijfermatig inzicht geboden en in paragraaf 3 aandacht besteed aan de gevoeligheden van de financiële doorrekening. Tenslotte worden in paragraaf 4 enkele voorbeelden van effecten voor individuele huishoudens gegeven.

Voor het prijspeil is uitgegaan van prijzen dd 1 juli 1999 zoals deze ook in het gewijzigd wetsvoorstel genoemd staan. Voor de percentages voor inflatie, inkomensstijging, hypotheekrente ed. is aangesloten bij de uitgangspunten budgettaire consequenties conform de kabinetsbrief over de SEW.

§ 1.1 Budgettaire gevolgen Eigenwoningbijdrage (ewb)

Kosten

Voor de berekening van de budgettaire consequenties van de **ewb** is een doorrekening met de volgende de uitgangspunten gehanteerd:

1. Aantal woningen
Er is sprake van 20 000 toekenningen per jaar gedurende 10 jaar. Omdat de regeling geacht wordt 1 juli 2000 in te gaan, wordt in 2000 gerekend met 10 000 toekenningen (een half jaar dus) en in 2010 eveneens 10 000 toekenningen.
2. Gesloten systeem
Er wordt uitgegaan van een gesloten systeem, dat wil zeggen dat er geen rekening is gehouden met uitstroom als gevolg van bovengemiddelde inkomensstijging. In deze berekening is ook geen rekening gehouden met een aanvullende bijdrage op grond van de vangnetregeling (betreft huishoudens die een sterke inkomensdaling van meer dan 20% ondervinden).
3. Samenstelling doelgroep
Aangenomen is dat zowel huishoudens die behoren tot de lagere inkomensklassen van de doelgroep, alsmede de hogere inkomensklassen binnen de doelgroep gebruik maken van de BEW-regeling. Op micro-niveau is voor de verschillende huishoudtypen (te weten: alleenstaanden onder en boven de 65 jaar en tweepersoons-huishoudens onder en boven de 65 jaar) de eigenwoningbijdrage berekend, waarna totalisatie heeft plaatsgevonden ter bepaling van het budgettaire effect voor de begroting. Qua verdeling is hierbij aangesloten bij de huursubsidie populatie. Dat wil zeggen, voor de berekeningen is er vanuit gegaan dat huurders die huursubsidie ontvangen, de eigen huurwoning kopen, dan wel een kwalitatief vergelijkbare woning. Geabstraheerd is dus van kwalitatieve veranderingen.
4. Gehanteerde parameters:
 - hypotheekrente: voor de eerste vier jaren (dat wil zeggen voor vier keer 20 000 toetreders) 6% en voor de toetreders in de daarop volgende jaren 6,4%.
 - inkomensontwikkeling: gelijk is aan de inflatie, waarbij het inflatiepercentage is gesteld op 2% voor de eerste vijf jaar en 2,5% voor de jaren daarna.
 - aankooprijzen en maximale koopprijs van de woningen: jaarlijkse stijging met de bouwkostenindex, welke is gesteld op 2,5%.

Overeenkomstig hiermee wordt ook de maximale bijdrage van f 301 jaarlijks geïndexeerd.

- hypotheekrente-aftrek en huurwaardeforfait: er is rekening mee gehouden dat de te betalen hypotheekrente fiscaal aftrekbaar is, alsmede een bijtelling (bepaald percentage van de waarde van de woning) in verband met het huurwaardeforfait. De renteaftrek is overeenkomstig de tarieven van de Inkomstenbelasting 1999 (belastingstijf I B) te weten: 37,05% voor huishoudens < 65 jaar en 19,15% voor huishoudens > 65 van hun belastbaar inkomen. De hoogte van het huurwaardeforfait is conform de regeling genormeerd op 1%. (Bij de berekening is overigens afgezien van een stijging van de WOZ-waarde).

5. Defiscalisatie

Over de eigenwoningbijdrage die aan een huishouden wordt toegekend, wordt geen belasting betaald.

Na het 15e jaar is er sprake van een nieuwe situatie. Indien een huishouden op dat moment nog een eigenwoningbijdrage zou ontvangen komt men in beginsel in aanmerking voor:

- a) afkoop van het resterende bedrag aan **ewb**;
- b) een aanvullende bijdrage in geval na renteconversie (inclusief rekening houdend met het «dempende» effect van de spaarpremie) sprake is van hogere netto-lasten.

Ad a Afkoop

Van het aantal jaren dat huishoudens na het 15e jaar nog een lagere normlast hebben dan de rentelasten op basis van de eerste hypotheek is de netto contante waarde van de bijbehorende eigenwoningbijdragen berekend. Dit aldus berekende bedrag wordt geacht aan het eind van het 15e jaar (bij het aangaan van een nieuwe rentevaste periode) uitbetaald te worden.

Ad b Renteconversie

De budgettaire gevolgen van het gegeven dat de rijksoverheid een aanvullende bijdrage zal verstrekken ter grootte van de helft van het netto-effect is moeilijk in te schatten, omdat het nauwelijks mogelijk is, thans met enige zekerheid te ramen of en in welke mate huishoudens over 15 jaar te maken zullen krijgen met genoemd effect.

Om een indruk te geven is indicatief een berekening gemaakt van een «rentesprong» van 4 procentpunt (i.c. van 6% naar 10%). In dit voorbeeld bedraagt de netto contante waarde van de aanvullende bijdrage circa f 10 000,=. Voor een «cohort» van 20 000 huishoudens komt dit macro gezien overeen met een bedrag van f 200 mln.

Opbrengsten

Met behulp van de hierboven genoemde veronderstellingen zijn ook de opbrengsten vanuit de huursubsidie berekend. Zoals vermeld wordt ervan uitgegaan dat 70% van toekenningen huishoudens betreffen, die eerder huursubsidie ontvingen. Er is gerekend met een huurstijging conform inflatie (conform hierboven: 2% in de eerste vijf jaar en 2,5% voor de jaren daarna).

§ 1.2 Budgettaire gevolgen Toeslag Overdrachtbelasting

De hiervoor genoemde uitgangspunten en parameters zijn (voor zover relevant) ook gehanteerd bij de berekening van de budgettaire consequenties van de Toeslag Overdrachtbelasting (Toeslag OVB). Van belang is bovendien dat alleen indien een huishouden in aanmerking komt voor een eigenwoningbijdrage een toeslag OVB is berekend. Dit heeft vanwege de

«gesloten systeemaanpak» overigens alleen consequenties voor de berekening van de afkoop van de toeslag ovb aan het eind van het 15e jaar.

Op basis van artikel 28 lid 5 van het gewijzigd voorstel van wet (stuk 16) is uitgegaan van een genormeerde toeslag van f 39 per maand (in het eerste jaar) voor ieder huishoudens onder de 65 jaar en f 45 voor huishoudens ouder dan 65 jaar (dit getel op verschil inzake de fiscale tariefstelling bij de onderscheiden groepen. Hierbij is rekening gehouden met een jaarlijkse stijging van de genormeerde toeslag ter grootte van het prijsindexcijfer voor de bouwkosten (betreft 2,5%). Het genormeerde bedrag wordt niet afgebouwd met inkomensontwikkeling/inflatie of anderszins.

§ 2 Cijfermatig beeld budgetaire consequenties

§. 2.1 Cijfermatig beeld eigenwoningbijdrage

In de navolgende tabel wordt een indicatief overzicht gegeven van de kosten en opbrengsten en het effecten voor de VROM begroting:

Tabel 2.1 **Indicatief overzicht kosten opbrengsten eigenwoningbijdrage met afkoop renteconversie van 4% m.i.v. jaar 15; (x mln)**

jaar	Kosten p.j EWB	IHS opbrengst p.j.	saldo EWB – HIS
0	- 23	20	- 3
1	- 69	61	- 8
2	- 115	104	- 11
3	- 161	148	- 13
4	- 207	194	- 13
5	- 250	242	- 8
6	- 289	293	4
7	- 328	346	18
8	- 368	402	35
9	- 406	461	55
10	- 411	497	86
11	- 385	510	125
12	- 359	522	164
13	- 332	536	203
14	- 306	549	243
15	- 398	563	165
16	- 486	577	91
17	- 456	591	136
18	- 427	606	179
19	- 401	621	220
20	- 339	637	298
25	- 155	720	565

Jaar 0 staat hier gelijk met de verwachte ingangsdatum halverwege het jaar 2000 (met 10 000 toekenningen dus); in jaar 25 vindt rekenkundig de afkoop van de laatste 10 000 toekenningen plaats.

De gemiddelde opbrengst uit de huursubsidie voor de eerste 20 000 toekenningen is ca f 240 gulden per maand; dit geldt echter voor 70% van de toekenningen. Omgerekend naar 100% komt dit neer op een gemiddelde van f 170,-.

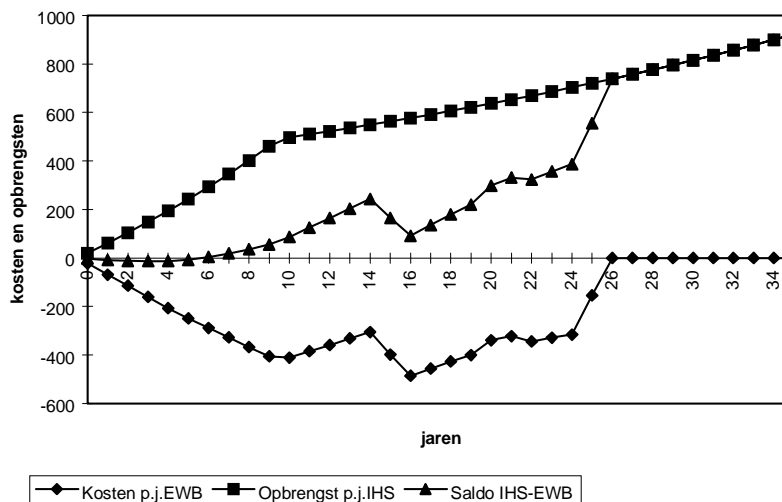
De gemiddelde bijdrage is f 190,- per maand, dat betekent dat de resterende f 20,- (per maand) op de VROM begroting drukt. Door de afbouw van de bijdrage met een veronderstelde inkomensstijging verdwijnt dit tekort na een aantal jaren. Er vanuit gaande dat de niet-uitgekeerde huursubsidie door de jaren heen als opbrengst kunnen worden aangemerkt, geldt voor wat betreft de VROM-begroting het voorziene tekort in de eerste jaren na in werking treding van de BEW per 2006 omslaat in een positief saldo.

Aan het eind van het jaar 15 vinden – waar van toepassing – de eerste afkopen en afkoop van renteconversie plaats.

In de tabel is nog geen rekening gehouden met invoerings- en uitvoeringskosten van de regeling. Deze worden overeenkomstig de in- en uitvoeringskosten van de sew-regeling uit de kabinetsbrief geschat op f 4,5 mln respectievelijk f 5 mln; een en andere is mede afhankelijk van nadere vormgeving en institutionele inbedding van de regeling.

Grafisch is het verloop van kosten en opbrengsten als volgt weer te geven:

Kosten en opbrengsten BEW excl. OVB, met renteconversie en afloop



§ 2.2 Cijfermatig beeld Toeslag overdrachtsbelasting

Tabel 2.2 Indicatief overzicht kosten Toeslag OVB met afkoop renteconversie 4% m.i.v. jaar 15; (x mln)

jaar	Kosten p.j Toeslag
0	- 5
1	- 14
2	- 24
3	- 34
4	- 45
5	- 55
6	- 67
7	- 78
8	- 89
9	- 100
10	- 104
11	- 103
12	- 102
13	- 99
14	- 97
15	- 132
16	- 165
17	- 158
18	- 151
19	- 143
20	- 136
25	53

Door indexering en (geringe) rentestijging nemen de kosten de eerste jaren toe (van f 39 p.m. in jaar 0 naar f 53 p.m. in jaar 2010); na verloop van tijd vindt er uittrede plaats van huishoudens, die vanwege de afbouw met de inflatie, niet meer in aanmerking komen voor een eigenwoningbijdrage en daarom ook geen toeslag meer ontvangen. Huishoudens, waarvoor na het 15^e jaar de bijdrage nog een aantal jaren doorloopt zullen aan het eind van het 15e jaar ook voor de toeslag ovb een afkoopbedrag ontvangen. Conform het financieel beeld van de ewb is ook in dit overzicht rekening gehouden met een renteconversie van 4% aan het einde van het 15^e jaar. De afkoop bedraagt de netto contante waarde van het totaal bedrag aan toeslag gerekend over het aantal jaren dat men recht heeft op de eigenwoningbijdrage. Dit betekent aan extra kosten aan het einde van het 15^e jaar (refererend aan de eerste 10 000 toekenningen) een bedrag van ca f 40 mln (nog steeds uitgaande van een gesloten systeem); de totale kosten van de toeslag bedragen daarmee in dat jaar f 132 mln. Na jaar 16 lopen de kosten per saldo af tot nul in jaar 26 omdat steeds meer jaargangen/cohorten worden afgekocht.

Op microniveau kan dit voor een individueel huishouden als volgt uitwerken: stel bv een tweepersoons huishouden dat in 2000 een woning kocht en – gegeven bovengenoemde uitgangspunten – in aanmerking komt voor een toeslag, dan zal – gesteld dat dit huishouden nog 5 jaar (na de eerste 15 jaar) recht heeft op een toeslag – de afkoop f 2082,- bedragen.

§ 3 Gevoeligheden van de financiële doorrekening

De in paragraaf 2 gepresenteerde financiële doorrekeningen zijn uitkomsten op basis van een reeks veronderstellingen. Wanneer variabelen wijzigen, wijzigen de uitkomsten, te denken valt aan wijziging in het aantal toekenningen per jaar of aan gemiddeld hogere bijdragen als gevolg van stijging rentepercentage of gemiddeld duurder woningen. Op een aantal van deze mogelijke effecten wordt hierna ingegaan.

Wijzigingen in aantallen toekenningen

Indien er een groter beroep op de regeling wordt gedaan dan hier verondersteld, stijgen de kosten overeenkomstig. Dat betekent dat een stijging van 10% in enig jaar ook een stijging van de kosten voor het rijk in dat jaar met 10% toenemen; daar staat tegenover dat ook de opbrengsten met 10% toenemen, met andere woorden het effect voor de VROM begroting is ook 10% van het berekende saldo in tabel 2.1. Dit heeft een vergelijkbare doorwerking in de jaren daarop.

Wijziging gemiddelde bijdrage

In de huidige berekening is uitgegaan van een gemiddelde bijdrage (excl. ovb-toeslag) van f 190 per maand. Wijzigingen in de rente of bij aankoop van gemiddeld duurder huizen dan de verhouding zoals die in de berekening is opgenomen kunnen oorzaak zijn van een hogere bijdrage. Een toename van de gemiddelde bijdrage met f 25 per maand betekent f 6 mln aan extra kosten. Een toename bv van f 190 per maand naar f 225 per maand betekent een toename van de kosten voor het rijk met f 8 mln. per jaar (voor 20 000 toekenningen).

Bij wijziging van de rente zullen overigens – omdat de regeling voorziet in een maximum aan de eigenwoningbijdrage – de extra uitgaven van het rijk bij een stijging (of indien van toepassing een daling) van de rente zich binnen een bepaalde bandbreedte afspelen.

Behalve op de eigenwoningbijdrage heeft een rentestijging ook invloed op de toeslag ten behoeve van de overdrachtsbelasting. Omdat een rentefluctuatie slechts betrekking heeft op 6% van de aankoopssom is dit effect betrekkelijk gering. Indien bijvoorbeeld in het tweede jaar van de

regeling de rente 1% hoger ligt dan de 6% waarvan is uitgegaan zouden de extra kosten van de toeslag f 1,58 mln per jaar (voor 20 000 huishoudens) bedragen.

Wijziging gemiddelde opbrengst huursubsidie

De berekende opbrengst van de huursubsidie, die neerkomt op gemiddeld f 240 per maand (voor 70% van de ewb-populatie), zou als gevolg van een andere inkomensdifferentiatie bij de deelnemende huishoudens anders uit kunnen vallen. Ook zou het percentage van 70% anders uit kunnen komen. Wanneer bijvoorbeeld de gemiddelde opbrengst geen f 240 per maand (voor 70% van 20 000 huishoudens) zou bedragen maar f 25 lager dus f 215 per maand, betekent dit f 4 mln minder opbrengst per jaar (per 20 000 toekenningen).

Opgemerkt zij dat waar in bovenstaande voorbeelden extra kosten voor het rijk zijn berekend dit betekent dat in vergelijking met tabel 2.1 (ewb) ook het omslagpunt van negatief in een positief saldo later op zal treden.

§ 4 Voorbeelden van effecten voor individuele huishoudens

Voor de vergelijkbaarheid met eerder voorbeelden op micro niveau is in onderstaande uitgegaan van 6,5% hypotheekrente; daarmee komt de genormeerde toeslag ovb ook iets hoger te liggen nl. op f 42 per maand per huishouden; voor huishoudens > 65 jaar geldt een genormeerde van f 51 per maand omdat zij onder een lager tarief voor de inkomstenbelasting vallen. De bedragen in de tabel zijn op maandbasis.

Alleenstaande < 65 met belastbaar inkomen van f 27 000 en koopprijs woning f 135 000

	hypotheek. excl. ovb	ovb	woonlasten	huurwoning ¹
rentelasten	731	44	775	750
fiscaal deel	- 226	- 14	- 240	
netto rente			535	
normlast (gemid. over 3 jaar)	- 370			
ewb/toeslag	135	42	- 177	IHS - 214
netto lasten			358	536
spaarpremie/ vermogensopbouw			+ 120	
eigenaarslasten: verzekeringen ²			+ 25	
extralokale lasten ³			+ 25	
extra onderhoudslasten ⁴			+ 66	
Totale kosten			594	536

¹ de vertaling vanuit een huurwoning is indicatief: een duurdere huurwoning betekent hogere huurlasten (en omgekeerd)

² indicatief

³ verschillend per gemeente

⁴ extra onderhoudskosten o.b.v. NEI-norm van 0,9% van de waarde van een woning en gecorrigeerd voor klein onderhoud dat een huurder betaalt.

Meerpersoons < 65 met belastbaar inkomen van f 30 275 en koopprijs woning f 135 000

	hypothek excl. ovb	ovb	woonlasten	huurwoning ¹
rentelasten	731	44	775	750
fiscaal deel	- 226	- 14	- 240	
netto rente			535	
normlast (gemid. over 3 jaar)	- 320			
ewb/toeslag	185	42	- 227	IHS 330
netto lasten			308	420
spaarpremie/ vermogensopbouw			+ 120	
eigenaarslasten: verzekeringen ²			+ 25	
extra lokale lasten ³			+ 25	
extra onderhoudslasten ⁴			+ 66	
Totale kosten			544	420

¹ de vertaling vanuit een huurwoning is indicatief: een duurdere huurwoning betekent hogere huurlasten (en omgekeerd)

² indicatief

³ verschillend per gemeente

⁴ extra onderhoudskosten o.b.v. NEI-norm van 0,9% van de waarde van een woning en gecorrigeerd voor klein onderhoud dat een huurder betaalt

Meerpersoons > 65 met belastbaar inkomen van f 26 500 en koopprijs woning f 110 000

	hypothek excl. ovb	ovb	woonlasten	huurwoning
rentelasten	596	36	632	670 ¹
fiscaal deel	- 95	- 6	- 101	
netto rente			531	
normlast (gemid. over 3 jaar)	- 276			
ewb/toeslag	225	51	- 276	IHS - 349
netto lasten			255	321
spaarpremie/ vermogensopbouw			+ 85	
eigenaarslasten: verzekeringen ²			+ 25	
extra lokale lasten ³			+ 25	
extra onderhoudslasten ⁴			+ 54	
Totale kosten			444	321

¹ de vertaling vanuit een huurwoning is indicatief: een duurdere huurwoning betekent hogere huurlasten (en omgekeerd).

² indicatief.

³ verschillend per gemeente.

⁴ extra onderhoudskosten o.b.v. NEI-norm van 0,9% van de waarde van een woning en gecorrigeerd voor klein onderhoud dat een huurder betaalt.

Meerpersoons < 65 met belastbaar inkomen van f 35 000 en koopprijs woning f 180 000

	hypothek excl.ovb	ovb	woonlasten	huurwoning ¹
rentelasten	975	59	1 034	900
fiscaal deel	- 302	- 18	- 320	
netto rente			714	
normlast (gemid.over 3 jaar)	- 406			
ewb/toeslag	267	42	- 309	IHS - 317
netto lasten			405	583
spaarpremie/ vermogensopbouw			+ 160	
eigenaarslasten: verzekeringen ²			+ 25	
extra lokale lasten ³			+ 25	
extra onderhoudslasten ⁴			+ 88	
Totale kosten			703	583

¹ De vertaling vanuit een huurwoning is indicatief: een duurdere huurwoning betekent hogere huurlasten (en omgekeerd).

² Indicatief.

³ Verschillend per gemeente.

⁴ Extra onderhoudskosten o.b.v. NEI-norm van 0,9% van de waarde van een woning en gecorrigeerd voor klein onderhoud dat een huurder betaalt.

Afkoop na 15 jaar

Onderstaand beeld geeft een indruk van wat afkoop met en zonder renteconversie voor een huishouden kan betekenen (bij de huidige veronderstellingen); het gaat hier alleen om de bijdrage exclusief toeslag ovb. De afkoop van de toeslag ovb moet hier nog aan worden toegevoegd.

Hypothekrente = 6,5%

Rente NCW = 6,17%

afkoop na 15 jaar

categorie	Koopprijs	Inkomen	te verrekenen	eenmalig bedrag	jaren tegoed
Alleenstaand < 65	135 000	f 29 000	ewb (excl.) en renteconversie	f 13 774	15
			alleen ewb (excl.toeslag ovb)	f 1 679	5
Meerpersoons < 65	160 000	f 32 375	ewb (excl.) en renteconversie	f 22 162	15
			alleen ewb (excl.)	f 5 544	9
Alleenstaand > 65	110 000	f 23 500	ewb (excl) en renteconversie	f 21 972	15
			alleen ewb (excl.)	f 6 439	11
meerpersoons > 65	110 000	f 28 050	ewb (excl.) en renteconversie	f 19 083	15
			alleen ewb (excl.)	f 3 183	8