

ADVIES OVER DE REGIONALISERING VAN DE WOONBONUS

**ADVIES OVER DE REGIONALISERING
VAN DE WOONBONUS**

Vlaamse Woonraad

De Vlaamse Woonraad is de strategische adviesraad voor het beleidsveld wonen. De Vlaamse Woonraad brengt advies uit over de hoofdlijnen van het Vlaamse woonbeleid en draagt bij tot de visievorming erover. De Vlaamse Woonraad formuleert zijn adviezen en standpunten vanuit de dialoog met het maatschappelijk middenveld, onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van lokale besturen. Het bijeenbrengen van deze invalshoeken resulteert in overlegde en onderbouwde adviezen en standpunten. Vanuit deze unieke positie levert de Vlaamse Woonraad een constructieve bijdrage aan het woonbeleid in Vlaanderen.

Koning Albert II-laan 19, bus 23, 1210 Brussel

E-mail: vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be

Website: www.vlaamsewoonraad.be

Tel.: 02 553 10 39

Verantwoordelijke uitgever:

Pol Van Damme, Koning Albert II-laan 19, bus 23, 1210 Brussel

Foto cover:

© David Van Vooren

Depotnummer:

D/2013/3241/002

Inleiding	5
DEEL I: DE HUIDIGE WOONBONUS	6
1. Beschrijving van de woonbonus	7
2. Evaluatie van de woonbonus	7
2.1. Inhoudelijk	7
Evolutie van het eigen woningbezit	7
Toegang tot een eigen woning	8
Herverdelende effecten	9
Doelstellingen Vlaamse Wooncode	10
Overige effecten	10
2.2. Budgettair	11
2.3. Redenen tot herziening van de woonbonus	12
3. Heroriëntatie van de woonbonus	13
3.1. Voorafgaande aandachtspunten	13
Schokeffecten vermijden in een voorzichtig scenario	13
Aandacht voor kwetsbare huishoudens	13
Afweging vertrouwensbeginsel versus nood aan wijzigend beleid	14
3.2. Voorkeursscenario van de Vlaamse Woonraad	14
Diverse scenario's	14
Voorstel Vlaamse Woonraad	14
DEEL II: ALTERNATIEVEN VOOR DE WOONBONUS	18
1. Gerichte vormen van eigendomsondersteuning	20
1.1. Uitbreiding gesubsidieerde woonleningen	20
1.2. Territoriaal selectieve fiscaliteit	20
1.3. Stimuleren van private nieuwbouw	21
2. Ondersteuning van de private huurmarkt	22
2.1. Huursubsidie	22
2.2. Objectsubsidies voor verhuurders	23
2.3. Verminderde successierechten	23
2.4. (Energie)renovatiepremie	24
3. Ondersteuning van de sociale huurmarkt	24
3.1. Aanbodverruiming	24
3.2. Renovatie	25
4. Globaal plan voor de verbetering van de woningkwaliteit	25
5. Overzicht budgettaire raming van de diverse alternatieven	26
Geraadpleegde literatuur	29

Inleiding

Het Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming voorziet in de regionalisering van een aantal fiscale uitgaven inzake huisvesting. Meer bepaald de aftrek enige, eigen woning ('woonbonus', voor leningen afgesloten vanaf 2005), de verhoogde korting woonsparen en de bijkomende aftrek van hypotheculaire intresten ('oude systeem', voor leningen afgesloten vóór 2005). De overheveling van deze bevoegdheden en de bijhorende middelen is voorzien vanaf 1 januari 2014.

Samen met de aangekondigde regionalisering van de huurwetgeving biedt de overheveling van deze bevoegdheden een unieke kans om een coherent Vlaams woonbeleid te ontwikkelen. De Vlaamse Woonraad is van mening dat de overheveling een mijlpaal kan inhouden en de optimalisatie van het Vlaamse woonbeleid kan bewerkstelligen. Uiteraard is het niet voldoende de bevoegdheden over te hevelen. De financiële middelen moeten worden toegekend voor het woonbeleid en maximaal worden ingezet om het recht op wonen te realiseren.

Via dit initiatiefadvies wenst de Vlaamse Woonraad het inhoudelijke debat over de regionalisering en eventuele herbestemming van de fiscale uitgaven inzake huisvesting mee te stofferen. Gelet op het uitdovende karakter van het 'oude systeem' focussen we in dit advies op de woonbonus.

Als bijlage bij dit advies voegen we een achtergrondnota die de inhoudelijke onderbouwing vormt van voorliggend advies. Ook de diverse budgettaire ramingen zijn opgenomen in deze achtergrondnota.¹

.....
(1) Zie www.vlaamsewoonraad.be.
De achtergrondnota is een louter
informatief document en houdt geen
standpuntnaam in van de Vlaamse
Woonraad.

DEEL I: DE HUIDIGE WOONBONUS



1 Beschrijving van de woonbonus

De woonbonus is een bedrag van maximaal 2.830 euro (inkomstenjaar 2011) dat iedere hypotheeknemer kan aftrekken van zijn belastbaar inkomen voor de verwerving of het behoud van een enige eigen woning. Interesten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen en bepaalde vormen van langetermijnsparen geven recht op de woonbonus.

Tot het inkomstenjaar 2011 werd de woonbonus afgetrokken van het totale belastbare inkomen. Het voordeel werd berekend op basis van het marginaal belastingtarief (van 25% tot 50%). Voor 2012 zijn de aanslagvoeten veranderd. Het fiscaal voordeel door de woonbonus zal voortaan worden berekend op basis van een vast tarief van 45%.

In het inkomstenjaar 2010 genoten 531.000 Vlaamse belastingplichtigen een fiscaal voordeel ten gevolge van de woonbonus, goed voor een totaalbedrag van 694 miljoen euro (gemiddeld voordeel van 1.307 euro per belastingplichtige).

2 Evaluatie van de woonbonus

2.1. Inhoudelijk

De fiscale voordelen voor eigendomsverwerving hadden historisch gezien vooral tot doel het eigen woningbezit te stimuleren en de toegang tot een eigen woning te bevorderen. We gaan na of dit opzet gelukt is en of de woonbonus vanuit dit oogpunt een efficiënt beleidsinstrument is.

In het licht van de regionalisering van de woonbonus gaan we tevens beknopt na welke de impact van de woonbonus is op de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode.

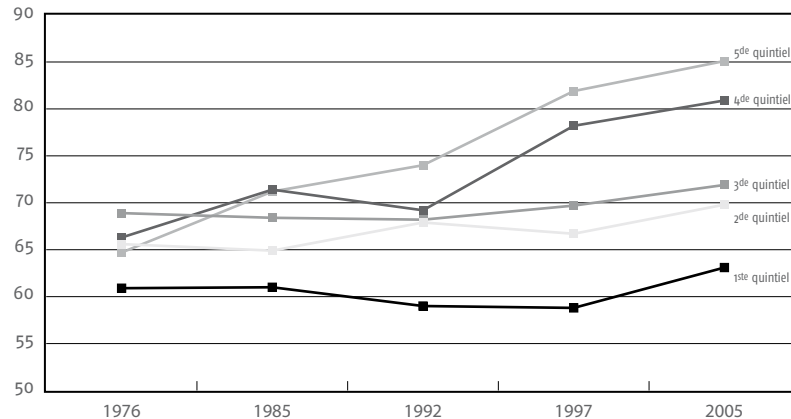
2.1.1. Evolutie van het eigen woningbezit

De laatste decennia nam het aandeel eigenaars in Vlaanderen gestaag toe: van minder dan de helft in 1947 tot drie kwart eigenaars in 2005. Toch is de toename van het eigen woningbezit niet algemeen. Of men al dan niet eigenaar van een woning wordt, hangt zeer sterk samen met het inkomen. Cijfers over de evolutie sinds 1976 wijzen erop dat het aandeel eigenaars beduidend hoger ligt bij de hogere inkomensgroepen, en de voorbije decennia ook het sterkst toenam bij deze groepen.

Doorgaans wordt aangenomen dat de fiscale voordelen voor eigenaars een groot aandeel huishoudens er (financieel en psychologisch) toe hebben aangezet een eigen woning te verwerven. Hierover bestaat echter geen zekerheid. Zo stelde de OESO in een internationale vergelijking bv. vast dat er geen verband bestaat tussen het aandeel eigendomswoningen en de hoogte van de fiscale voordelen voor eigenaar-bewoners (Andrews, Caldera Sanchez & Johansson, 2011). Het feit dat het leeuwendeel van de Vlaamse huishoudens

een woning heeft kunnen verwerven, heeft wellicht evenveel te maken met een globale stijging van de levensstandaard en een lage rente. Naast fiscale stimuli spelen er dus nog andere factoren een rol bij de eigendomsverwerving (dit vergt alvast nader onderzoek).

FIG.1: EVOLUTIE VAN HET AANDEEL EIGENAARS PER INKOMENSKWINTIEL (VLAANDEREN, 1976-2005)



Bron: Heylen e.a. (2007), eigen verwerking

2.1.2. Toegang tot een eigen woning

De woningprijzen bepalen in sterke mate de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt. Het is dan ook essentieel om na te gaan in welke mate de woonbonus een effect heeft op de woningprijzen en bijgevolg de toegang tot de koopwoningmarkt beïnvloedt.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat ruimere fiscale voordelen voor eigenaars doorgaans resulteren in hogere woningprijzen (Andrews, Caldera Sanchez & Johansson, 2011). Er zijn sterke aanwijzingen dat dit ook in België het geval is (Valenduc & Van Reybrouck, 2011).

Het effect van de woonbonus op de prijsvorming op de koopwoningmarkt is tweeërlei. Enerzijds wordt de woonbonus als een extra inkomen beschouwd. Op de weinig elastische Belgische woningmarkt leidt dit tot een stijging van de woningprijzen (stijgende vraag terwijl het aanbod in veel mindere mate toeneemt). Anderzijds maakt fiscale optimalisatie van de woonbonus het interessanter om over een langere looptijd te lenen. Hierdoor kan de initiële afbetalingslast worden beperkt. Echter, indien een lening met langere looptijd de 'norm' wordt, leidt dit tot hogere woningprijzen.² Hierin schuilt dus een paradoxaal effect: hoewel fiscale optimalisatie via langere looptijden ogenschijnlijk kan leiden tot een voordeel voor elk huishouden apart, leidt het samengestelde resultaat tot een verhoging van de woningprijzen (Vastmans & Buyst, 2011). De omvang van dit kapitalisatie-effect is nog niet precies berekend. Ramingen hebben het over een prijsopdrijvend effect van 10.000 à 20.000 euro per koopwoning. Het kapitalisatie-effect heeft een onmiddellijke impact op de koopwoningprijzen op het moment van aankoop, terwijl de fiscale voordelen met enige vertraging (aanslagjaar volgend op het afsluiten van de lening) en stelselmatig, gedurende de volledige looptijd van

(2) *O.m.v. het basisuitgangspunt van de "huis-houd"-competitie: de woningprijs wordt bepaald door een het budget dat de hoogste bidder ter beschikking heeft. Huishoudens treden met mekaar in competitie om hun 'droomhuis' te kunnen verwerven. Eens de langere looptijd de 'norm' wordt, en huishoudens bereid blijven een aanzienlijk deel van hun inkomen aan wonen te besteden, zal de extra financiële ruimte gebruikt worden om extra 'huis-te-houden', wat zich vertaalt in hogere woningprijzen (Vastmans & Buyst, 2011).*

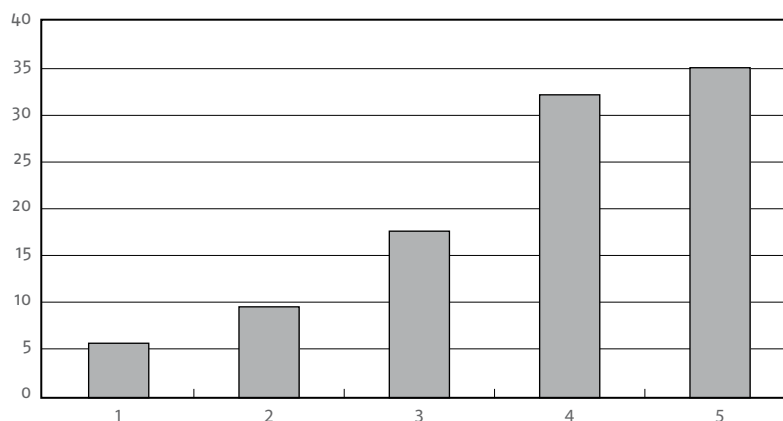
het hypothecair krediet worden toegekend. Dit kapitalisatie-effect is vooral nadelig voor starters en voormalige huurders (in tegenstelling tot eigenaars die hun woning verkopen realiseren zij geen extra meerwaarde bij de verkoop van de vroegere woning) en alleenstaanden (zij ontvangen slechts een 'halve' woonbonus in vergelijking met koppels).

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de impact van de woonbonus op de aankoop van een bestaande woning enerzijds en een nieuw te bouwen woning anderzijds. Op de nieuwbouwmarkt bestaat de woningprijs uit de bouwkost en de prijs van de bouwgrond. Wellicht speelt het prijsopdrijvend effect van de woonbonus op de prijzen van nieuwbouw in veel mindere mate dan op de secundaire koopmarkt: aangezien de bouwsector een sterk concurrentiële economische sector is, is de bouwkost (ABEX-index) immers nauwelijks onderhevig aan vraaggestuurde prijsstijgingen. Op het grondaandeel zijn bovenvermelde mechanismen wellicht wel van toepassing. Ook hier is de omvang van het kapitalisatie-effect niet exact gekend. Zowel de aard als de omvang (kapitalisatie-effect) van dit mechanisme vergt nader onderzoek.

2.1.3. Herverdelende effecten

De personenbelasting heeft een progressief karakter: wie meer verdient, komt in een hoger belastingtarief terecht. Vermits de woonbonus een aftrek is van het belastbaar inkomen, heeft deze dus een regressief karakter: Uit onderzoek van het Steunpunt Wonen (Heylen & Winters, 2012) blijkt dat de fiscale voordelen ten gevolge van de woonbonus vooral ten goede komen aan huishoudens behorend tot het vierde en vijfde inkomensquintiel. Het aandeel eigenaars ligt er hoger en het systeem van belastingsaftrek levert omwille van de regressiviteit hen doorgaans een hoger fiscaal voordeel op. De recente hervorming van de woonbonus door de federale regering (vaste aftrek van 45% i.p.v. marginale aanslagvoet) komt grotendeels tegemoet aan deze laatste kritiek.

FIG.2: FISCAAL VOORDEEL VAN DE HYPOTHETISCHE WOONBONUS, TOTAALBEDRAG NAAR INKOMENS-
QUINTIELEN (IN %), EIGENAARS MET LOPENDE HYPOTHEEK, VLAANDEREN, 2005



Bron: Heylen & Winters (2012), eigen verwerking

2.1.4. Doelstellingen Vlaamse Wooncode

De Vlaamse Wooncode stelt dat iedereen recht heeft op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd. De impact van de woonbonus op de toegang tot een eigen woning kwam reeds aan bod. In wat volgt spitsen we ons toe op de betaalbaarheid en de kwaliteit

Betaalbaarheid: 9% van de gezinnen met hypotheeklast (80.000 huishoudens) kampt volgens de budgetmethode met een betaalbaarheidprobleem. Dit houdt in dat zij na betaling van de woonkosten onvoldoende inkomen overhouden voor andere noodzakelijke uitgaven. Voor deze huishoudens mildert het huidige fiscale voordeel hun betaalbaarheidprobleem, maar is het onvoldoende om het effectief te verhelpen.³ Het aandeel huishoudens dat dankzij de woonbonus over een voldoende resterend inkomen beschikt is vermoedelijk eerder gering.⁴

Hier is de fundamentele vraag aan de orde voor welke doelgroepen het wenselijk én noodzakelijk is dat de overheid stimuli ontwikkelt in functie van (de betaalbaarheid van) een eigen woning.

Kwaliteit: Via de fiscale voordelen bij renovatiekredieten heeft de woonbonus wellicht een gunstig effect op de globale woningkwaliteit. Het additionele effect van de woonbonus is echter moeilijk in te schatten.

2.1.5. Overige effecten

Eigen woning als vorm van pensioensparen

Een vaak aangehaald argument pro woonfiscaliteit is dat deze werkt als een bescherming voor de oude dag. Oudere eigenaar-bewoners hebben doorgaans de hypotheek afgelost en hebben lagere woonuitgaven – wat gunstig is in geval van lage pensioenen.

Er wordt niet ontkend dat de lage woonkosten voor oudere eigenaars de facto een dam zijn tegen het betaalbaarheidprobleem. Toch gaat dit argument niet volledig op: het feit dat de pensioenen laag zijn is in eerste instantie een kwestie van herverdeling en keuzes in het sociaal zekerheidsbeleid. Het is niet aangewezen een probleem op vlak van sociale zekerheid te remediëren via instrumenten van het woonbeleid. Bovendien werkt het instrument fundamenteel aselectief. Het begunstigt binnen de groep van eigenaars de hoogste inkomensgroepen die de steun minder nodig hebben en het instrument geldt enkel voor diegenen die in staat zijn te verwerven. De huurders – die doorgaans tot de laagste inkomensgroepen behoren – worden dit voordeel ontzegd (terwijl ze dit vanuit pensioenproblematiek mogelijk het hardst nodig hebben).

Indirecte gevolgen op de private huurmarkt

De woonbonus zet woningzoekenden er (zowel psychologisch als financieel) toe aan een eigen woning te verwerven. Mede hierdoor krimpt het aandeel van de private huurmarkt, en wordt deze steeds meer bewoond door groepen met een zwak sociaal-economisch profiel (wie het zich financieel enigszins kan veroorloven, koopt een woning).

(3) In deze benadering wordt geen rekening gehouden met de vermogensopbouw door de verwerving van de eigen woning en het eerder vernoemde prijsopdrijvend effect van de woonbonus op de woningprijzen (en daardoor ook op de hypotheeklasten).

(4) We beschikken niet over onderzoek naar de impact van de woonbonus op het resterend inkomen. Onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid (Verbist & Vanhille, 2012) toont echter aan dat de impact van de woonbonus op het (sterk vergelijkbare) armoederisico verwaarloosbaar is: ongeveer 7.000 gezinnen (0,8% van de circa 850.000 huishoudens met hypotheeklast) hebben dankzij de woonbonus een inkomen dat hoger ligt dan de armoedegrens. Voor 36.000 gezinnen (4,2%) zijn de fiscale voordelen ontoereikend om hen boven de armoedegrens te tillen. Voor 807.000 van de begunstigde gezinnen (95%) heeft de woonbonus geen impact op het armoederisico.

Door het effect op de prijzen van bestaande woningen is er tevens een onrechtstreeks effect op de huurprijzen. De huurmarkt fungeert namelijk als substituut voor de eigendomsmarkt, zodat de prijzen aan elkaar verbonden zijn. Uit onderzoek weten we dat in Vlaanderen de ontwikkeling van de huurprijzen ver achter blijft op de ontwikkeling van de kooprijzen (Vastmans & Buyst, 2012). Er lijken dus ook nog bijkomende mechanismen te spelen.

2.2. Budgettaire

Tussen 2005 en 2010 steeg het budget van de naar het Vlaamse Gewest over te hevelen fiscale uitgaven inzake huisvesting van 700 miljoen euro tot bijna 1,2 miljard euro. Dit is een stijging met 70% op vijf jaar tijd. Deze stijging is volledig toe te schrijven aan de verhoogde uitgaven ten gevolge van de woonbonus. Deze stegen van 60 miljoen euro in 2005 tot 694 miljoen euro in 2010.

Tabel 1: budget van de over te hevelen fiscale uitgaven inzake huisvesting, Vlaams Gewest, 2005-2010

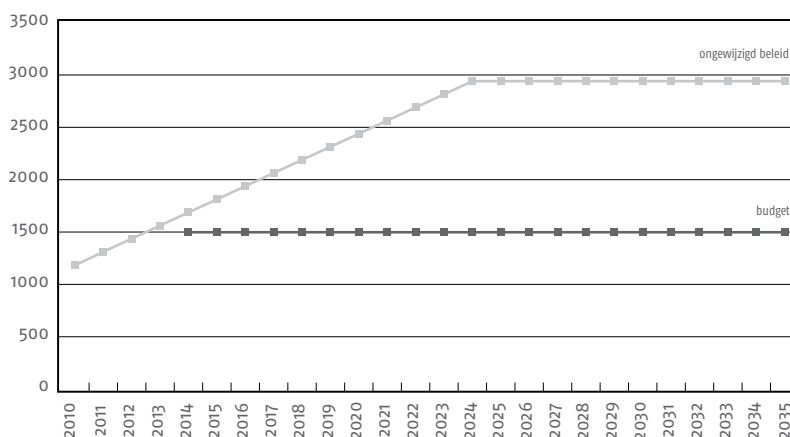
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aftrek voor enige en eigen woning (woonbonus)	60	165	n.b.	351	556	694
Bijkomende interestaftrek hypothecaire leningen	50	42	n.b.	30	24	14
Verhoogde belastingvermindering voor het bouwsparen	585	572	n.b.	493	n.b.	473
Totaal	695	779	n.b.	874	n.b.	1.182

Bron: Studie en Documentatiedienst van de FOD Financiën

Voortbouwend op deze gegevens en bestaande prognoses (Huyghebaert, 2012), ramen we dat de kostprijs van de geregionaliseerde fiscale uitgaven inzake huisvesting bij ongewijzigd beleid zal stijgen tot ca.1,7 miljard euro in 2014 en ca. 2,9 miljard euro op kruissnelheid (2024). Het overgehevelde budget zal wellicht ca. 1,5 miljard euro bedragen.⁵

Het is essentieel om meer verfijnde budgettaire prognoses te maken i.v.m. de te verwachten kostprijs van de woonbonus, en dit zowel op korte als op (middel)lange termijn.

FIG.3: PROGNOSE VAN DE EVOLUTIE VAN HET BENODIGDE BUDGET VOOR DE FISCALE VOORDELEN VOOR EIGENAARS BIJ ONGEWIJZIGD BELEID, VLAANDEREN, 2010-2035 (IN MILJOEN EURO)



Bron: Eigen berekeningen op basis van data Studie en Documentatiedienst van de FOD Financiën en Huyghebaert (2012)

(5) Zie achtergrondnota voor wijze van berekening.

2.3. Redenen tot herziening van de woonbonus

De woonbonus is een fiscale aftrek die tot doel heeft de verwerving van een eigen woning te stimuleren. Het jaarlijks fiscaal voordeel door de woonbonus is aanzienlijk: gemiddeld 1.307 euro per belastingplichtige.

De Vlaamse Woonraad is van mening dat de woonbonus als beleidsinstrument niet efficiënt werkt. Meerdere redenen kunnen hiervoor worden aangehaald:

(1) Het **prijsopdrijvend effect van de woonbonus op de koopwoningmarkt.**

Hierdoor wordt de toegang tot een eigen woning bemoeilijkt, wat vooral nadelig is voor minder begoede huishoudens die wensen een woning te verwerven. Doordat de prijzen stijgen, is de impact van de financiële steun op de betaalbaarheid voor de begunstigden minder groot dan aangenomen. Net door het prijsopdrijvend effect wordt de overheid er toe aangezet de steun verder te zetten. De beleidsmaatregel verzeilt hierdoor in een niet-efficiënte vicieuze cirkel.

(2) Het **aselectief karakter van de woonbonus.**

De woonbonus is niet gericht op wie financiële steun nodig heeft. De maatregel bereikt een grote groep begoede huishoudens die ook volledig op eigen kracht een woning zou kunnen verwerven. Slechts een zeer beperkt deel van de zwakste inkomensgroepen beschikt dankzij de woonbonus over een voldoende resterend inkomen (maar ook zij ondergaan het prijsopdrijvend effect). Bijgevolg is er een geringe impact van de woonbonus op de betaalbaarheid van het wonen. Indien de fiscale steun meer selectief zou worden toegekend, zou het prijsopdrijvend effect minder groot zijn.

(3) de **ongelijke behandeling van huurders en eigenaars.**

Onderzoek toont aan dat de grootste noden zich op de private huurmarkt bevinden, zowel op vlak van betaalbaarheid als op vlak van kwaliteit. Steunmaatregelen die een betere betaalbaarheid beogen, kunnen vanuit dit oogpunt niet enkel georiënteerd worden op eigendomsverwerving. Integendeel, vanuit een selectief beleid is een prioriteitstelling op de grootste woonnoden aangewezen. Bovendien resulteert een 'eenzijdig' eigendomsbeleid in negatieve gevolgen voor de private huurmarkt (onder meer afkalving). Een meer gelijkwaardige benadering tussen koop- en huurmarkt is aangewezen.

(4) De **ongelijke verdeling van de fiscale uitgaven.**

Tot 2011 genoten afbetalende eigenaars met een laag inkomen een kleiner fiscaal voordeel dan hogere inkomensgroepen (marginale aanslagvoet). Door de hervorming van 2012 werd deze ongelijkheid weggewerkt. Maar ook doordat huishoudens met een hoog inkomen verhoudingsgewijs vaker eigenaar worden en een hypothecaire lening aangaan, komen de fiscale uitgaven ten gevolge van de woonbonus vooral ten goede aan de hogere inkomensgroepen.

(5) de **budgettaire** ontsporing.

Het verder zetten van de woonbonus zal bij ongewijzigd beleid een budgettaire ontsporing tot gevolg hebben.

Daarom adviseert de Vlaamse Woonraad de woonbonus trapsgewijs en omzichtig te heroriënteren naar activiteiten en maatregelen die het recht op wonen efficiënt en effectief ondersteunen. Bovendien staat deze oefening niet los van de nood aan een globale heroriëntatie van het woonbeleid waarbij een antwoord kan worden geboden op nog andere maatschappelijke uitdagingen op het vlak van wonen, zoals het realiseren van een bijkomende aanbodverruiming om de verwachte bevolkingsgroei op te vangen.

De Raad wenst te benadrukken dat de heroriëntatie van de woonbonus als instrument geen keuze tegen eigendomsverwerving als doel inhoudt. De Raad erkent de woonwensen van een groot deel van de bevolking en de voordelen van eigen woningbezit, maar is van mening dat subsidies ter stimulering van eigendomsverwerving meer gericht moet worden op groepen voor wie de steun effectief een verschil maakt en dat er daarnaast nood is aan gelijkwaardige pendanten op de private en sociale huurmarkt (zie Deel II van dit advies).

3 Heroriëntatie van de woonbonus

3.1. Voorafgaande aandachtspunten

3.1.1. Schokeffecten vermijden in een voorzichtig scenario

Vanuit economisch en psychologisch oogpunt dient de nodige omzichtigheid aan de dag te worden gelegd bij elke wijziging van de woonbonus. Een jarenlang aangehouden beleid creëert verwachtingen en werkt bestendigend, ook al kunnen er rationele argumenten voor een fundamentele heroriëntatie worden ingebracht. Mede daarom is een zeer omzichtige en trapsgewijze aanpak nodig.

Op basis van buitenlandse ervaringen (in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden⁶) blijkt dat het moment en de wijze waarop belastingshervormingen worden doorgevoerd een belangrijke impact hebben op de woningmarkt (evolutie van de woningprijzen, aantal transacties, bouwactiviteit enz.). Hoewel de situatie in elk land verschillend is, wordt aangenomen dat overheden er goed aan doen wijzigingen in de woonfiscaliteit in kleine stappen te realiseren en deze bij voorkeur door te voeren bij economisch gunstige omstandigheden op de woningmarkt⁷ (De Vries, 2010).

Aangezien de woningprijzen vooral verklaard kunnen worden door wat starters op de woningmarkt kunnen betalen, geldt de regel van (economische) omzichtigheid in hoofdzaak voor nieuwe contracten.

3.1.2. Aandacht voor kwetsbare huishoudens

Ongeveer één derde van de huidige begunstigen van de woonbonus heeft een laag of gemiddeld inkomen (zie figuur 2). Er dient te worden vermeden dat deze huishoudens door de wijziging van de bestaande steunmaatregelen met afbetalingsmoeilijkheden te kampen krijgen. Uiteraard moet elk voorstel tot wijziging dan worden beoordeeld vanuit het perspectief van de impact op de betaalbaarheid van het wonen.

.....
 (6) Zie achtergrondnota voor meer toelichting bij deze buitenlandse voorbeelden.

(7) Zie achtergrondnota voor diverse economische woningmarktindicatoren.

3.1.3. Afweging vertrouwensbeginsel versus nood aan wijzigend beleid

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat burgers moeten kunnen vertrouwen op beloften of voordelen die de overheid via de rechtsregels biedt.⁸ Anderzijds is het recht inherent onderhevig aan verandering en het recht moet kunnen worden aangepast aan nieuwe situaties, inzichten of het algemeen belang. Bij een wijziging van beleid moet de overheid voldoende omzichtig te werk gaan en passende overgangmaatregelen nemen wanneer het beschermingswaardig vertrouwen in het voortbestaan van individuele rechten wordt beschaamd. (Poppelier, 1997)

Toegepast op de woonbonus, betekent dit volgens de Raad dat zowel voor bestaande als voor nieuwe contracten een wijziging van het fiscale voordeel mogelijk is. Bij bestaande contracten (afgesloten onder het vertrouwen van bestendigheid) dient deze afbouw echter zeer omzichtig te gebeuren en moeten overgangmaatregelen worden uitgewerkt.

3.2. Voorkeurscenario van de Vlaamse Woonraad

3.2.1. Diverse scenario's

De Vlaamse Woonraad ging de budgettaire impact van diverse wijzigingsscenario's voor bestaande en nieuwe contracten na (behoud / geleidelijke afbouw / afschaffing, en dit zowel generiek als inkomensselectief). Deze berekeningen werden opgenomen in de achtergrondnota.

Uit deze berekeningen blijkt dat in elk scenario waarbij het fiscale voordeel voor de bestaande contracten behouden blijft, tussen 2014 en 2024 geen budgettaire ruimte vrijkomt voor nieuw beleid. Deze vaststelling vormt samen met de hoger opgesomde inhoudelijke argumenten voldoende reden voor de Vlaamse Woonraad om de fiscale voordelen zowel voor bestaande als voor nieuwe contracten af te bouwen.

Om een ongelijke behandeling te vermijden en om de regelgeving overzichtelijk te houden, adviseert de Vlaamse Woonraad tevens om eenzelfde afbouwritme te hanteren voor bestaande en nieuwe contracten.

3.2.2. Voorstel Vlaamse Woonraad

Op basis van een afweging van de diverse geformuleerde aandachtspunten, en rekening houdend met de budgettaire context, stelt de Vlaamse Woonraad volgende krijtlijnen voor een hervorming voor:

Bestaande contracten (afgesloten t.e.m. 2013):

- Geleidelijke afbouw van het fiscaal voordeel op 10 à 15 jaar vanaf 2014;
- Overgangmaatregel voor de 20% begunstigen met de laagste inkomens⁹: zij behouden gedurende maximum 20 jaar (na afsluiten van de lening) het huidige voordeel van 45%.
- Overgangmaatregel voor contracten afgesloten in 2012 en 2013. Deze blijven 3 jaar van het maximale voordeel (45%) genieten alvorens ze worden afgebouwd¹⁰;

(8) Dit is niet gelijk te stellen met het adagium 'pacta sunt servanda' waarbij verbintenissen voortvloeiend uit wettig afgesloten overeenkomsten de contractanten tot wet strekken.

(9) Dit is een (wellicht ruime) afbakening van de groep die door de afbouw van de woonbonus mogelijk met betaalbaarheidsproblemen te kampen kan krijgen. Grondiger simulaties zijn aangewezen. De modaliteiten over hoe deze groep wordt gedefinieerd (bv. eenmalige of permanente verificatie van het inkomen gedurende de afbouwperiode) worden in dit advies niet uitgewerkt.

(10) De (eerder geringe) budgettaire impact van deze overgangmaatregel wordt niet opgenomen in de hierna volgende prognoses.

Nieuwe contracten (afgesloten vanaf 2014):

- Geleidelijke afbouw van het fiscaal voordeel op 10 à 15 jaar vanaf 2014;
- Geen fiscaal voordeel voor huishoudens met een hoog inkomen (bv. boven inkomensgrenzen renovatiepremie" – hier geldt het 'op eigen kracht' principe);
- Alternatieve vormen van eigendomsondersteuning voor lagere inkomensgroepen (zie Deel II van dit advies)

Dit voorstel beantwoordt o.i. het best aan de eerder gestelde aandachtspunten:

- Door de geleidelijke afbouw en het voorzien in een billijke overgangstermijn wordt het vertrouwensbeginsel voor bestaande contracten minimaal geschaad;
- De huidige begunstigen met een laag inkomen blijven het bestaande fiscaal voordeel genieten. Hierdoor worden potentiële afbetalingsmoeilijkheden vermeden. Voor lagere inkomensgroepen wordt een alternatief voorzien (zie Deel II van dit advies);
- De geleidelijke afbouw van het fiscaal voordeel voor nieuwe contracten vermijdt economische schokeffecten op de woningmarkt.

In het scenario zoals vooropgesteld door de Vlaamse Woonraad is er naargelang het gekozen afbouwtempo een klein tekort tot 2015 (afbouw op 10 jaar) of 2016 (afbouw op 15 jaar) (figuur 4 en 5). Dit valt te verklaren doordat het fiscaal voordeel in deze periode nog relatief hoog ligt (t.g.v. de geleidelijke afbouw van het belastingsvoordeel), de overgangsmaatregel voor de huidige begunstigen met een laag inkomen en de instroom van nieuwe contracten (geen plotse afschaffing). Indien er in de periode 2014–2019 wordt gewerkt met een meerjarenbegroting is er de volgende legislatuur een jaarlijks gemiddeld budget van 40 à 220 miljoen euro beschikbaar voor nieuw beleid (bij afbouw op respectievelijk 15 of 10 jaar). Bij een legislatuur-overschrijdende meerjarenbegroting neemt dit bedrag toe.

We ramen dat de vrijgekomen beleidsruimte door de afbouw van de woonbonus op middellange termijn (2024) ca. 630 miljoen à 1,2 miljard euro per jaar zal bedragen (bij afbouw op respectievelijk 15 of 10 jaar). Vanaf 2033 is in beide scenario's het volledige budget van ca. 1,5 miljard euro beschikbaar (figuur 5).

Ter vergelijking: het huidige budget voor het Vlaamse woonbeleid bedraagt ca. 650 miljoen euro.

Gelet op de grote maatschappelijke noden op het vlak van wonen (o.a. inzake betaalbaarheid en kwaliteit), pleit de Vlaamse Woonraad ervoor om de middelen die vrijkomen door de afbouw van de woonbonus te benutten voor de versterking van het Vlaamse woonbeleid. Hierbij wordt idealiter gewerkt met een legislatuur-overschrijdende meerjarenbegroting. Dit maakt het mogelijk om op korte termijn de nodige budgetten vrij te maken voor een nieuw of aanvullend beleid. Nieuwe beleidsmaatregelen kunnen een minstens evenwaardig alternatief zijn voor de stimulering van de bouwactiviteit. In de mate dat de nieuwe maatregelen er beter in slagen particulieren en (semi-) publieke instanties aan te zetten tot beslissingen tot bouwen, zal er namelijk een groter effect zijn op de bouwactiviteit.

(11) Dit is momenteel de hoogst gehanteerde inkomensgrens binnen het Vlaamse woonbeleid. Ca. 20% van de totale bevolking of 40% van de eigenaars met hypotheeklast heeft een inkomen dat hoger ligt dan deze grens.

FIG.4: BENODIGD BUDGET VOOR DE WOONBONUS
(PROGNOSE AFBOUWSCENARIO VLAAMSE WOONRAAD, 2014-2035) (IN MILJOEN EURO)

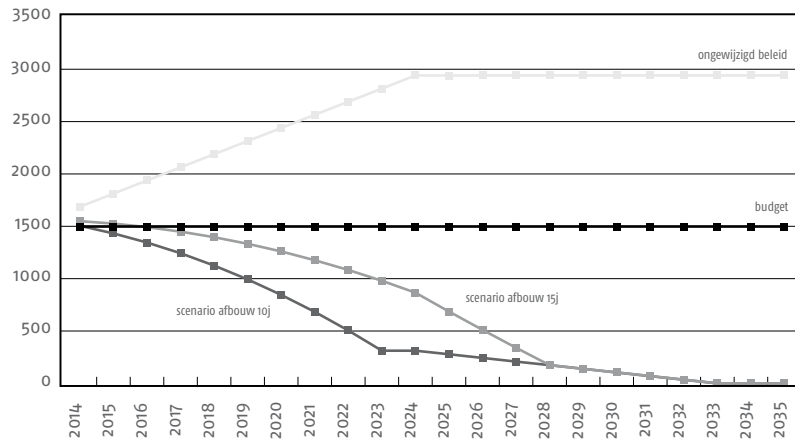
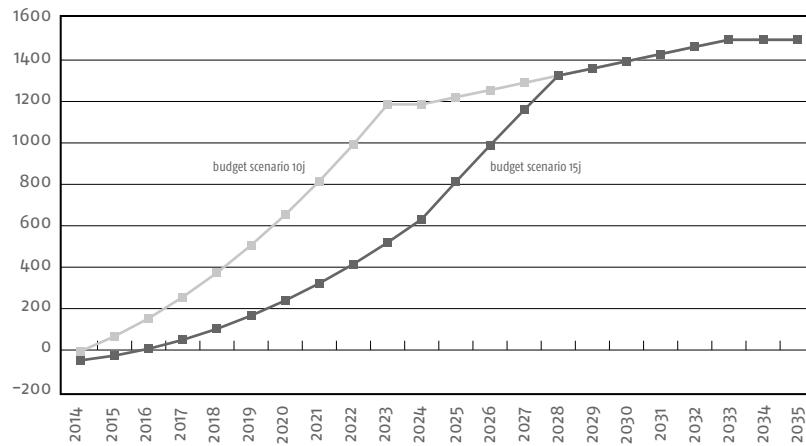


FIG.5: BESCHIKBAAR BUDGET BIJ TOEPASSING SCENARIO VLAAMSE WOONRAAD, 2014-2035
(IN MILJOEN EURO)



DEEL II: ALTERNATIEVEN VOOR DE WOONBONUS



Inleiding

De Belgische Grondwet en de Vlaamse Wooncode stellen dat iedereen recht heeft op een kwaliteitsvolle, betaalbare woning. Het ondersteunen van eigen woningbezit vormde decennialang de hoeksteen van het Belgische (fiscale) huisvestingsbeleid. Het gros van de overheidsmiddelen wordt hieraan besteed. De overheveling van deze bevoegdheid en bijhorende middelen naar de gewesten biedt kansen tot een heroriëntatie van dit beleid.

De Vlaamse Woonraad meent dat het ondersteunen van eigen woningbezit zinvol kan zijn, maar vraagt dat steunmaatregelen die dit beogen meer gericht zouden worden ingezet. Anderzijds moet de overheid niet iedereen ertoe willen aanzetten een eigen woning te verwerven. Het stimuleren van eigen woningbezit is één van de middelen om de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode (betaalbaarheid, kwaliteit, woonzekerheid, aangepast wonen enz.) te bereiken. Ook investeringen in de private en sociale huursector moeten ertoe leiden dat deze doelstellingen in alle woningmarktsegmenten gerealiseerd kunnen worden.

Een mix aan maatregelen is dus noodzakelijk om het recht op behoorlijk wonen voor iedereen te garanderen. Als aanzet tot een grondig politiek en maatschappelijk debat over het woonbeleid geeft de Vlaamse Woonraad in wat volgt beknopt weer welke maatregelen hiertoe kunnen worden genomen. We onderscheiden hierin vier 'clusters': (1) gerichte vormen van eigendomsondersteuning; (2) ondersteuning van de private huurmarkt; (3) ondersteuning van de sociale huurmarkt en (4) een globale opwaardering van het woonpatrimonium.

Waar mogelijk geven we bij elk van de alternatieven een raming van de budgettaire kost weer. We beklemtonen dat het hierbij gaat om een indicatieve raming van de grootteorde van de kostprijs van deze maatregelen¹² (meer gedetailleerde berekeningen vereist). Voorts betreft het de kostprijs van het nieuwe of aanvullend beleid. De Raad gaat er immers van uit dat voor de reeds aangegane engagementen voldoende middelen werden uitgetrokken in de huidige (meerjaren)begroting.

In §5 geven we een samenvattende tabel met de geraamde kostprijs (grootteorde) van dit pakket aan maatregelen. De oefening om ook de financiële baten van deze voorstellen in rekening te brengen, werd niet gemaakt. Het is echter ontegensprekelijk zo dat diverse maatregelen (vooral deze gekoppeld aan de bouw en renovatie van woningen) een gunstige impact hebben op de tewerkstelling en aanzienlijke terugverdieneffecten genereren, o.a. onder de vorm van verhoogde BTW-inkomsten, sociale zekerheidsbijdragen, vennootschapsbelasting enz. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken en dit mee in rekening te brengen bij de uitwerking van alternatieven voor de woonbonus.

⁽¹²⁾ Voor de berekening van de kostprijs van de diverse maatregelen baseren we ons in hoofdzaak op recent onderzoek van het Steunpunt Wonen waarin per steunmaatregel de gemiddelde 'woonsubsidie' –het verschil tussen de werkelijke en theoretische gebruikskost van wonen– werd berekend (Heylen & Winters, 2012). Deze berekeningswijze is geen exacte weergave van de kostprijs van deze maatregelen voor de overheid, maar geeft wel een indicatie van de grootteorde van de benodigde budgetten.

1. Gerichte vormen van eigendomsondersteuning

1.1. Uitbreiding gesubsidieerde woonleningen

In Deel I zagen we dat slechts een beperkt deel van de fiscale uitgaven ten gevolge van de woonbonus ten goede komt aan belastingplichtigen met een laag of gemiddeld inkomen¹³ (figuur 2). Nochtans zijn het vooral deze gezinnen die het meeste baat kunnen hebben bij overheidsondersteuning om een eigen woning te kunnen verwerven en/of op een degelijke manier te renoveren.

In 2011 sloten ca. 4.000 huishoudens een lening af bij het Vlaams Woningfonds of de VMSW. De lage rentevoet levert de begunstigden een jaarlijks voordeel van ca. 1.150 euro op¹⁴ (Heylen & Winters, 2012). Om meer gezinnen met een beperkt inkomen de mogelijkheid te bieden een eigen woning te verwerven, kan een uitbreiding van de bestaande budgetten voor sociale leningen worden overwogen. Dit dient gepaard te gaan met een grondige evaluatie en eventuele bijsturing van de bestaande modaliteiten (bv. voorwaarden i.v.m. inkomen, eigen aandeel, maximale woningprijs enz.).

In de raming van de budgettaire impact van deze maatregel (zie verder, §5) gaan we uit van een scenario waarbij 20% van de aankopen van woningen of bouwgronden op dergelijke manier wordt ondersteund. Het gaat dan jaarlijks om ca. 16.000 gezinnen.¹⁵ Aangezien het hier om een afgebakende doelgroep gaat, kan het prijsopdrijvend effect op de woningprijzen worden beperkt.

Raming grootteorde budget: van 4.000 naar 16.000 gesubsidieerde woonleningen op jaarbasis = 12.000 (extra aantal) x 1.150 (jaarlijkse woonsubsidie) = **jaarlijks 13,8 miljoen euro extra**. Uitgaande van een gemiddelde leningsduur van 20 jaar bedraagt het benodigde budget 20 x 13,8 miljoen = **276 miljoen euro op kruissnelheid**

1.2. Territoriaal selectieve fiscaliteit

De Vlaamse overheid stelt zich diverse doelstellingen inzake wonen en ruimtelijke ordening, stedenbeleid enz. (bv. 60/40-verhouding extra woningen in stad/buitengebied, tegengaan van de stadsvlucht enz.). Op fiscaal vlak zijn er momenteel echter weinig instrumenten die de beleids optie om meer ruimtelijk geconcentreerd te wonen, ondersteunen. In een aantal gevallen wordt dit integendeel zelfs ontmoedigd (zie bv. problematiek klein beschrijf in steden o.m.v. de in verhouding hoge kadastrale inkomens).

In het recente advies 'Ruimte en wonen' pleit de Vlaamse Woonraad o.a. voor het concentreren van het extra woningaanbod langs mobiliteitsassen, in groeipolen en in de steden. Fiscale stimuli dienen een dergelijk ruimtelijk beleid mee te ondersteunen.

(13) Naar analogie met een recent advies i.v.m. 'wonen en armoede' (Vlaamse Woonraad, advies 2011/06) beschouwen we een inkomen behorend tot het 15^e quintiel als een laag inkomen, 2^{de} quintiel laag middeninkomen, 3^{de} quintiel gemiddeld inkomen, 4^{de} en 5^{de} quintiel hogere (midden)inkomens.

(14) Gewogen gemiddelde van het voordeel lening Vlaams Woningfonds en Vlaamse woonlening VMSW

(15) 20% van de ca. 80.000 verkopen van gewone woonhuizen, appartementen en bouwgronden in 2011.

Raming grootteorde budget: de omvang en de doelgroep van deze maatregelen valt moeilijk in te schatten. Daarom wordt de globale budgettaire impact in tabel §5 'pro memorie' vermeld.

1.3. Stimuleren van private nieuwbouw

Studies in Nederland (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010) en de Verenigde Staten (Sommerville & Mayer, 2003) wijzen op een 'cascade-effect' op de woningmarkt. Bovenaan deze cascade staat het kopen of bouwen van een nieuwe private woning, vervolgens een bestaande woning kopen en tot slot een woning huren. Vertrekkend van deze theorie, luidt de hypothese dat een aanbodverruiming op een hogere deelmarkt de druk op de ondergelegen marktsegmenten verlichten, met gunstige effecten op het vlak van betaalbaarheid tot gevolg.

Onderzoek naar dit effect in de Vlaamse context (met een meer statische woningmarkt) lijkt ons aangewezen. Indien dergelijk effect zich ook in Vlaanderen zou voordoen, kan een nieuwbouwpremie worden overwogen. Deze maatregel kan immers de noodzakelijke uitbreiding van het woningbestand stimuleren en mogelijks gunstige effecten hebben op de secundaire koopmarkt en de private en sociale huurmarkt.

In de budgettaire raming gaan we uit van een nieuwbouwpremie van 22.500 euro per woning. Dit is het equivalent van een BTW-verlaging van 21% naar 6% op de eerste schijf van 150.000 euro van een woning (Albrecht & Van Hoofstat, 2012). Dergelijke premie dient te worden gekoppeld aan een aantal woningkenmerken (bv. inzake prijs, kwaliteitsnormen, oppervlakte enz.) In onze budgettaire raming gaan we uit van jaarlijks 6.000 begunstigden (20% van de ca. 30.000 vergunningen voor nieuwbouw in 2011).

Raming grootteorde budget: 6.000 (huishoudens) x 22.500 (premie) =
jaarlijks 135 miljoen euro

2. Ondersteuning van de private huurmarkt

In een recent advies (advies 2010/11) pleitte de Vlaamse Woonraad voor een evenwichtig beleid voor de private woninghuurmarkt dat zowel gericht is op de vraagzijde (huurders) als op de aanbodzijde (verhuurders). Op die manier kan worden voorkomen dat de private huurmarkt verder in omvang afneemt en kunnen de problemen inzake betaalbaarheid, kwaliteit enz. worden verholpen. Deze voorstellen vormen een aanzet voor een beleid voor de private huurmarkt.

Box: kwetsbare huishoudens op de private huurmarkt

Winters e.a. (2007) gingen na bij hoeveel huishoudens met een laag inkomen de woonsituatie niet voldoet aan de minimumnormen voor betaalbaarheid en kwaliteit.¹⁶ Zij ramen dat nagenoeg 180.000 huishoudens bijkomend behoefte hebben aan een sociale woning. Zou in Vlaanderen een huursubsidie bestaan, dan kan het aantal hiermee bereikte huishoudens worden afgetrokken van de geraamde doelgroep van de sociale huisvesting (Winters & De Decker, 2009).

In wat volgt hanteren we deze groep van 180.000 huishoudens als doelgroep van de maatregelen 2.1. **huursubsidie**, 2.2. **objectsubsidie voor verhuurders** en 3.1. **aanbodverruiming op de sociale huurmarkt**. Dit zijn complementaire maatregelen. In essentie dichten de drie maatregelen immers op verschillende manieren de kloof tussen een marktconforme huurprijs en een huurprijs die betaalbaar is voor lage inkomensgroepen. In dit advies doen we geen uitspraak over de wenselijke verhoudingen tussen deze maatregelen.

Voor de totale doelgroep van 180.000 huishoudens bedraagt de **maximale kostprijs** van deze maatregelen **ca. 500 miljoen euro**.¹⁷

2.1. Huursubsidie

De Vlaamse Woonraad pleit voor een huursubsidie voor huurders met een beperkt inkomen die een te groot aandeel van hun inkomen aan huisvesting besteden. Daarnaast dient de huursubsidie te worden ingezet voor diegenen die uit financiële noodzaak een ondermaatse –maar goedkope– woning huren. In onze budgettaire raming gaan we uit van een maandelijkse huursubsidie van 235 euro (2.820 euro per jaar). Dit is het bedrag dat gemiddeld nodig is opdat alle private huurders over een menswaardig resterend inkomen (budgetnorm) zouden kunnen beschikken (Verbist & Vanhille, 2011).

Betaalbaarheid en kwaliteit zijn in het te ontwikkelen beleid onlosmakelijk met elkaar verbonden. De woning moet steeds voldoen aan de minimale woonkwaliteitsnormen. De huursubsidie houdt een stimulans in voor betaalbaar huren. Mogelijke neveneffecten moeten worden bewaakt. Onder meer dient een globale huurprijsverhoging te worden voorkomen via redelijke huurprijzen en huurprijsbeheersing en een verruiming van het aanbod. Zo niet komt de betaalbaarheid opnieuw in het gedrang.

(16) Woonquote van maximaal 30% en een score 'goed' op de index fysische staat van de woning.

(17) Verbist & Vanhille (2011) ramen de jaarlijks benodigde huursubsidie op 2.820 euro per huishouden. Volgens Heylen & Winters (2012) bedraagt de jaarlijkse woonsubsidie in de sociale huursector 2.784 euro. Vermenigvuldigd met 180.000 huishoudens levert dit voor beide maatregelen een totaal jaarlijks benodigd budget van van ca. 500 miljoen euro op. Naar het benodigde budget voor objectsubsidies aan verhuurders (2.2) werd nog geen onderzoek verricht, maar logischerwijze ligt dit in dezelfde grootteorde.

Raming grootteorde budget: 180.000 (huishoudens) x 2.820 (woonsubsidie) = **jaarlijks ca. 500 miljoen euro** (zie toelichting Box blz. 22)

2.2. Objectsubsidies voor verhuurders

Objectsubsidies kunnen leiden tot een aanbodverruiming op de private huurmarkt. In het bijzonder in het lagere marktsegment van goedkope, kwaliteitsvolle woningen acht de Vlaamse Woonraad dergelijke subsidies wenselijk. Objectsubsidies kunnen zowel onder de vorm van premies als via de fiscaliteit worden toegekend. Een doelmatige inzet van overheidsmiddelen vereist dat dergelijke stimuli worden gekoppeld aan de verhuur aan een welomschreven doelgroep en aan redelijke huurprijzen. Tevens dient de subsidie te worden gekoppeld aan een aantal woningkenmerken (bv. kwaliteitsnormen, oppervlakte enz.)

In Duitsland kunnen private investeerders bv. gesubsidieerde leningen en fiscale voordelen ontvangen in ruil voor verhuring van een (nieuwe) woning aan maatschappelijk kwetsbare doelgroepen. Private verhuurders (zowel particulieren als institutionele verhuurders) worden zo aangezet om hun woningen tijdelijk als 'sociale woning' te verhuren. Dit model kan leiden tot een verruiming van de private huurmarkt en kan inspiratie bieden voor Vlaanderen.

Raming grootteorde budget: jaarlijks ca. 500 miljoen euro (zie toelichting Box blz. 22)

2.3. Verminderde successierechten

Om de krimp van het aanbod private huurwoningen tegen te gaan kunnen gerichte maatregelen, zoals verminderde successierechten, worden ingevoerd. De verminderde successierechten kunnen bv. worden toegekend indien de woning door de erfgenamen (verder) wordt verhuurd tegen een redelijke huurprijs en voor een minimale periode van 9 jaar.

Gedacht kan worden aan een verminderde heffing van 3% op de eerste schijf van 200.000 euro (momenteel 3% tot 50.000 euro en 9% tot 250.000 euro). Dit levert de begunstigde een voordeel van ca. 9.000 euro op.

Via een verlaging van de successierechten kunnen oudere eigenaars er ook toe worden aangezet hun huurwoning te renoveren. Zo kan bv. worden overwogen om verlaagde successierechten te heffen op de meerwaarde die ontstaat door de renovatie (bv. 3% i.p.v. 9% op een maximale meerwaarde van 40.000 euro, wat een voordeel van 6.300 euro oplevert).

Raming grootteorde budget: Het aantal potentiële begunstigden van deze maatregelen valt moeilijk in te schatten. Daarom wordt de globale budgettaire impact in tabel §5 'pro memorie' vermeld.

2.4. (Energie)renovatiepremie

Ondanks de subsidies en fiscale maatregelen blijft het moeilijk om energie-efficiëntie te promoten op de private huurmarkt. De reden hiervoor is te zoeken in de zogenaamde split incentive. Een eigenaar/bewoner die investeert in dubbele beglazing, een efficiëntere condensatieketel en een goede dak- of zoldervloerisolatie plukt daar direct de voordelen. Zeker voor deze basismaatregelen is de terugverdientijd, rekening houdende met de subsidies en de besparing op de energiefactuur relatief kort. In de huurmarkt is dit anders: de voordelen inzake lagere energiefactuur zijn voor de huurder en de verhuurder kan de investeringskost niet doorrekenen in bestaande contracten (Schillebeeckx, 2010).

Als onderdeel van een globaal plan voor de verbetering van de woningkwaliteit en de energie-efficiëntie (zie verder, §4), kan worden overwogen om het toepassingsgebied van de renovatiepremie te verruimen naar het zwakste segment van de private huurmarkt. Ook hier dienen de nodige garanties i.v.m. woonzekerheid en betaalbaarheid voor de huurders te worden ingebouwd.

Bij eigenaar-bewoners bedraagt het gemiddelde voordeel van de renovatiepremie 6.300 euro (Heylen & Winters, 2012). Voor verhuurders hanteren we hetzelfde bedrag. We gaan uit van 100.000 private huurwoningen van slechte kwaliteit die voor 2020 dienen te worden gerenoveerd (tussen 2014 en 2019 jaarlijks 6.250 woningen). Deze bedragen en aantallen gebruiken we als uitgangspunt voor onze budgettaire raming.

Raming grootteorde budget: jaarlijks 6.250 woningen x 6.300 (gemiddelde renovatiepremie) = **jaarlijks ca. 39 miljoen euro.**

3. Ondersteuning van de sociale huurmarkt

3.1. Aanbodverruiming

De sociale huursector vervult een belangrijke rol in de realisatie van het recht op menswaardig wonen voor maatschappelijk kwetsbare groepen. De sociale huursector scoort goed op het vlak van betaalbaarheid, kwaliteit en woonzekerheid (Heylen e.a., 2007).

De sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) verhuren momenteel zo'n 140.000 woningen. Het decreet grond- en pandenbeleid voorziet in een verruiming van het sociale huurpatrimonium met 43.000 woningen tegen 2020 (verschuiving naar 2023 in behandeling). Dit is onvoldoende om de beoogde doelgroep te huisvesten. De Vlaamse Woonraad stelt een substantiële uitbreiding van het sociale huurpatrimonium voor (bv. een jaarlijkse extra capaciteit van 2.000 woningen, een verdubbeling van de huidige productie).

Potentieel doelpubliek van deze maatregel zijn de naar schatting 180.000

huishoudens die niet beschikken over een woning die voldoende betaalbaar en/of kwalitatief is.¹⁸ De jaarlijkse woonsubsidie in de sociale huursector bedraagt 2.784 euro per huishouden (Heylen & Winters, 2012). Deze cijfers vormen de basis voor de raming van de kostprijs van dit voorstel.

Raming grootteorde budget: indien jaarlijks 2.000 extra woningen x 2.784 (woonsubsidie) = jaarlijks 5,6 miljoen euro extra. **Kruissnelheid:** 180.000 huishoudens x 2.784 (woonsubsidie) = **ca. 500 miljoen euro**

3.2. Renovatie

Eind 2011 stelde de VMSW haar renovatieplanning voor in het Vlaams Parlement. Hieruit blijkt dat in de periode 2012–2019 een budget van ca. 2,9 miljard euro vereist is voor:

- De zware renovatie van ca. 24.000 woningen (2,1 miljard euro);
- Energiebesparende ingrepen (ERP2020) bij ca. 47.000 woningen (733 miljoen euro);
- Het onderhoud van ca. 70.000 woningen (118 miljoen euro).

De Raad stelt voor de nodige middelen uit te trekken om deze renovatieplanning volledig te kunnen realiseren.

Raming grootteorde budget: De gemiddelde jaarlijkse kostprijs van de renovatieplanning bedraagt ca. 370 miljoen euro. De recurrente budgetten voor renovatie van het sociale huurpatrimonium bedragen ca. 125 miljoen euro en worden vanaf 2012 verhoogd met 100 miljoen euro. Het saldo bedraagt **145 miljoen euro**.

4. Globaal plan voor de verbetering van de woningkwaliteit

Hoewel het onmiskenbaar is dat de woningkwaliteit er de voorbije decennia op is vooruit gegaan, blijft er een harde kern van slechte woningen in gebruik. Daarvoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats heeft Vlaanderen een relatief oude woningvoorraad. In 2001 dateerde nog ongeveer één derde van de woningen van voor 1945. Dit heeft in hoofdzaak te maken met de relatief vroege industrialisatie van ons land in de 19de eeuw. Als gevolg daarvan zijn toen in tewerkstellingscentra snel veel woningen van lage kwaliteit gebouwd (19de eeuwse gordel). Vele van deze woningen zijn vandaag nog in gebruik en zitten vooral geconcentreerd in de steden. Maar ook op het platteland en bij de woningen die al decennialang van dezelfde eigenaar zijn, zit er een kwaliteitsprobleem. Het gaat hier voornamelijk over oudere koppels of alleenstaanden die onvoldoende middelen hebben om hun woning te renoveren of opzien tegen een grondige renovatie (Winters & De Decker, 2009)

⁽¹⁸⁾ Zie Box blz. 22.

In het kader van 'Vlaanderen in Actie' (ViA) hecht de Vlaamse Regering veel belang aan de woonkwaliteit in Vlaanderen. In het 'Pact 2020' stellen de Vlaamse Regering, de Vlaamse sociale partners en het georganiseerde middenveld zich tot doel in 2020 een substantiële verhoging van de woonkwaliteit te bereiken door halvering (t.o.v. 2006) van het aandeel van de bevolking dat een woning betreft met twee of meer structurele gebreken, gebrek aan basiscomfort en/of een gebrek aan ruimte.

De Vlaamse woonraad meent dat een ambitieus plan (met bijhorende middelen) voor de verbetering van de globale woningkwaliteit noodzakelijk is. Zoniet zal deze doelstelling niet gerealiseerd worden. Gelet op de grote verscheidenheid in het woningbestand (bv. stad versus platteland) dringt maatwerk zich hierbij op. In stedelijke gebieden dient alvast te worden ingezet op een grondige renovatie van verouderde woningen in de 19de eeuwse gordel (o.a. via stadswijk- of bouwblokrenovatie). Het vermijden van sociale verdringing is hierbij essentieel. Tevens dient een verdere verfijning en afstemming van de diverse instrumenten op het vlak van kwaliteitsverbetering te worden nagestreefd.

Complementair hieraan stelt de Vlaamse Regering zich in het energierenovatieprogramma 2020 tot doel om tegen 2020 alle daken geïsoleerd te krijgen, alle enkel glas te vervangen door isolerend glas en verouderde verwarmingsketels uit de Vlaamse woningen te bannen. Eerder (§2.4 en 3.2) reikten we enkele pistes aan die hier een bijdrage toe kunnen leveren. Het actieplan van het energierenovatieprogramma 2020 bevat nog tal van andere mogelijke acties die verdere uitwerking verdienen. (bv. actieplan voor stimulering van nieuwbouw in plaats van renovatie van zeer energie-onzuinige gebouwen, actieplan energierenovatie van appartementen in mede-eigendom enz.)

Raming grootteorde budget: de omvang en de doelgroep van deze maatregelen valt moeilijk in te schatten. Daarom wordt de globale budgettaire impact in tabel §5 'pro memorie' vermeld.

5. Overzicht budgettaire raming van de diverse alternatieven

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de ruwe raming van de kostprijs (grootteorde) van de door de Vlaamse Woonraad voorgestelde alternatieven voor de woonbonus (zie uitwerking in §4). Bij maatregelen waarbij geen onderbouwde inschatting kan worden gemaakt van de kostprijs van de maatregel per huishouden en/of de omvang van de doelgroep wordt de totale kostprijs 'pro memorie' vermeld.

We beklemtonen dat deze raming vooral richtinggevend is en verdere uitwerking behoeft.

Maatregel	Gemiddelde jaarlijkse woonsubsidie / geraamde kostprijs	Aantal begunstigen	Totale jaarlijkse kostprijs
1. Gerichte vormen van eigendomsondersteuning			Maximaal 411 miljoen euro + pro memorie
1.1. Uitbreiding gesubsidieerde woonleningen	Ca. 1.150 euro (gedurende ca. 20 jaar)	12.000 extra huishoudens (van 4.000 naar 16.000)	Jaarlijks 13,8 miljoen euro extra (gedurende ca. 20 jaar → kruissnelheid: 276 miljoen euro)
1.2. Territoriaal selectieve fiscaliteit	Pro memorie	Pro memorie	Pro memorie
1.3. Stimuleren private nieuwbouw	22.500 euro	6.000 huishoudens	Jaarlijks 135 miljoen euro
2. Ondersteuning van de private huurmarkt			Maximaal 539 miljoen euro + pro memorie
2.1. Huursubsidie	2.820 euro (doorlopend)	180.000 huishoudens	Maximaal Ca. 500 miljoen euro*
2.2. Objectsubsidies voor verhuurders	Pro memorie	180.000 huishoudens	Maximaal Ca. 500 miljoen euro *
2.3. Verminderde successierechten	Bij (verdere) verhuring: 9.000 euro Op meerwaarde na renovatie: 2.400 euro (eenmalig)	Pro memorie	Pro memorie
2.4. (Energie) renovatiepremie	6.300 euro	Jaarlijks 6.250 huishoudens	Jaarlijks 39 miljoen euro
3. Ondersteuning van de sociale huurmarkt			Maximaal 646 miljoen euro
3.1. Aanbodverruiming	2.784 euro (doorlopend)	Jaarlijks 2.000 extra woningen, met een maximum van 180.000 huishoudens.	Jaarlijks extra budget van 5,6 miljoen euro. kruissnelheid: Maximaal Ca. 500 miljoen euro*
3.2. Renovatie en onderhoud		141.000 huishoudens	Jaarlijks 145 miljoen euro (periode 2012-2019)
4. Globaal plan voor de verbetering van de woningkwaliteit			Pro Memorie

* maatregelen 2.1. huursubsidie, 2.2. Objectsubsidie voor verhuurders en 3.1. Aanbodverruiming sociale huur zijn complementair. De maximale kostprijs voor dit geheel aan maatregelen bedraagt 500 miljoen euro (zie box blz; 22). In het totaalbedrag van 1,1 miljard euro is dit bedrag slechts één maal opgenomen.

De maximale kostprijs van de door de Vlaamse Woonraad voorgestelde maatregelen bedraagt op kruissnelheid **ca. 1,1 miljard euro** (incl. nieuwbouwpremie, excl. uitgaven pro memorie). Dit is een aanzienlijk bedrag, dat fors hoger ligt dan het bestaande budget voor woonbeleid (ca. 650 miljoen euro). Tegelijk ligt dit budget lager dan de huidige fiscale uitgaven inzake huisvesting (raming 1,7 miljard euro in 2014, evoluerend naar 2,9 miljard euro vanaf 2024 bij ongewijzigd beleid). Bovendien hebben diverse maatregelen (vooral deze gekoppeld aan de bouw en renovatie van woningen) een gunstige impact op de tewerkstelling en genereren zij aanzienlijke terugverdieneffecten, o.a. onder de vorm van verhoogde BTW-inkomsten, sociale zekerheidsbijdragen, vennootschapsbelasting enz. Bij de uitwerking van alternatieven voor de woonbonus dienen deze bijkomende effecten mee in rekening te worden gebracht.

De Vlaamse Woonraad vraagt dan ook om een grondig politiek en maatschappelijk debat over de heroriëntering van de middelen voor het woonbeleid en de fasering hiervan. De Raad hoopt dat dit advies hier een bijdrage toe kan leveren.

Geraadpleegde literatuur

Voor een uitgebreide literatuurlijst: zie achtergrondnota

Albrecht, J. & Van Hoofstat, R. (2012) *Woonbonus mildert fiscale druk op nieuwbouw van 106% tot 60%... maar volstaat niet om nieuwbouw op peil te houden en wordt beter vervangen door een Btw-verlaging*. Brussel: Itinera Institute.

Andrews, D., Caldera Sanchez, A. & Johansson, A. (2011) *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, Paris: OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing.

De Vries, P. (2010) *Measuring and explaining house prices developments*. Delft: TU Delft.

Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B., Winters S. (2007), *Wonen in Vlaanderen; De resultaten van de Woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningschouwing 2005*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Afdeling Woonbeleid.

Heylen K. & Winters S. (2012), *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.

Huyghebaert, N. (2012) *Berekening woonbonus op kruissnelheid*. Leuven: KU Leuven.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010) *Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Popelier, P. (1997) *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*. Antwerpen: Intersentia.

Schillebeeckx, S. (2010) *Huurder – verhuurder studie. Uitwerking van een actieplan ter remediëring van de problematiek inzake energie-efficiënte investeringen in verhuurde woningen*. Antwerpen : BECO België.

Sommerville, C. & Mayer, C. (2003) Government Regulation and Changes in the Affordable Housing Stock. *FRBNY Economic Policy Review*, June 2003, p. 45-62.

Valenduc, C. & Van Reybrouck, G. (2011) *Taxation of Housing in Belgium : Facts and reforms. Presentation on workshop 'Property taxation and enhanced tax administration in challenging times'*. Brussels: European Commission.

Vastmans, F. & Buyst, E. (2011) *Onderzoeks- en vormingsopdracht "Vastgoedprijzen en woningaanbod in de centrumsteden". Deel 1 woningprijzen en woningkenmerken*. Leuven : KU Leuven.

Verbist, G. & Vanhille, J. (2012) *Een simulatie van huursubsidies voor huishoudens in Vlaanderen. Een verdelingsanalyse*. Antwerpen : UA – Centrum voor sociaal Beleid Herman Deleeck.

Winters, S. & De Decker, P. (2009) "Wonen in Vlaanderen: over kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid", In: Vanderleyden, L., Callens, M. & Noppe, J., *De sociale staat van Vlaanderen 2009*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

