

Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen

Deel 4 Bouwstenen en scenario's

Geert Goeyvaerts, Marietta Haffner, Kristof Heylen,
Katleen Van den Broeck, Frank Vastmans en Sien
Winters

Promotor: Erik Buyst

Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen

Deel 4 bouwstenen en scenario's

Geert Goeyvaerts³, Marietta Haffner¹, Kristof Heylen²,
Katleen Van den Broeck², Frank Vastmans³ (coördinator)
en Sien Winters²

Promotor: Erik Buyst³

- 1) TU Delft, Faculteit Bouwkunde, OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
- 2) KU Leuven, HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
- 3) KU Leuven, Centrum voor Economische Studiën

Onderzoek in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen

© 2014 CES-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoudsopgave

Lijst figuren	5
Lijst tabellen	7
Inleiding	9
1. Omgevingsanalyse: de woningmarkt en het huidige woonbeleid	10
1.1 De woningmarkt	10
1.2 Beschikbaarheid van woningen	10
1.3 Concentratie aan problemen bij zwakke groepen	14
1.4 Concentratie van problemen in de steden	14
1.5 Het Vlaamse woonbeleid	15
1.6 Doeltreffendheid van de instrumenten	16
2. Beoordelingskader voor hervormingsscenario's	18
2.1 Toetsingscriteria	18
2.2 Scenario's en bouwstenen voor scenario's	24
2.2.1 Het verschil tussen scenario's en bouwstenen	24
2.2.2 Beoordeling van de bouwstenen	25
2.2.3 Beoordeling van de scenario's	27
3. De contouren voor de uit te werken hervormingsscenario's	29
3.1 De institutionele contouren	29
3.1.1 Instrumenten	29
3.1.2 Belastingtarief en -grondslag	29
3.1.3 Progressiviteit	30
3.1.4 Gewestelijke fiscale uitgaven wonen	30
3.1.5 Uitgaven voor het verwerven of behouden van de eigen woning	31
3.1.6 Definitie eigen woning	31
3.1.7 Grondslag onroerende voorheffing en inkomstenbelasting onroerende goederen	32
3.2 De budgettaire contouren	32
3.2.1 Fiscale uitgaven wonen AJ 2012	32
3.2.2 De budgettaire ramingen	33
3.3 De hypotheekmarkt	36
3.3.1 Enkele begrippen	36
3.3.2 Complexiteit	38
4. Bouwstenen voor hervormingsscenario's	39
4.1 De Woonbonus	40
4.1.1 Variant 1 woonbonus: volledig behoud van de huidige regeling	40
4.1.2 Variant 2 woonbonus: niet-indexering	45
4.1.3 Variant 3 woonbonus: afbouw over 25, 20 of 15 jaar	48
4.1.4 Variant 4 woonbonus: belastingvermindering aan 30%	58
4.1.5 Variant 5 woonbonus: belastingkrediet van 45%	62
4.1.6 Variant 6 woonbonus: afbouw volgens inkomen	63
4.1.7 Variant 7 woonbonus: woonbonus voor alleenstaanden optrekken tot niveau van koppels	68
4.1.8 Variant 8 woonbonus: gelijkschakeling koppels en alleenstaanden	72
4.1.9 Variant 9 woonbonus: opsplitsing renovatie/bouw/koop	75
4.1.10 Variant 10 woonbonus: looptijd beperkt tot 20 jaar	76
4.2 Bouwsparen	77
4.2.1 Variant 1 bouwsparen: behoud huidige regeling	77

4.2.2	Variant 2 bouwsparen: stopzetten instroom	79
4.3	Registratierechten	80
4.3.1	Variant 1 registratierechten: behoud huidige regeling	80
4.3.2	Variant 2 registratierechten: verlaging van de effectieve aanslagvoet met 1%	80
4.4	Onroerende voorheffing	81
4.4.1	Variant 1 onroerende voorheffing: behoud huidige regeling	81
4.4.2	Variant 2 onroerende voorheffing: optrekken van de inkomsten met 5%	81
4.5	Vraag- en aanbodsubsidies	81
4.5.1	Gerichte inkomensondersteuning voor huurders	81
4.5.2	Gerichte inkomensondersteuning onder de vorm van sociale leningen	82
4.5.3	Renovatiepremie	82
4.5.4	Nieuwbouwpremie	82
5.	Hervormingsscenario's	83
5.1	Scenario 0: ongewijzigd beleid	83
5.2	Scenario 1: Mirrlees scenario	86
5.3	Scenario 2: consumptiegoedbenadering	89
5.1	Scenario 3: Neutraliteit	90
5.2	Scenario 4: Vereenvoudiging	96
5.3	Samenvattende tabel	103
BIJLAGEN		106
Bijlage 1	Parameters van de varianten woonbonus	107
Bibliografie		114

Lijst figuren

Figuur 1.1	Omvang van de woningvoorraad en het aantal huishoudens in Vlaanderen, 1991-2012	11
Figuur 3.1	De evolutie van het aantal gebruikers van de woonbonus voor het Vlaams Gewest volgens het gedrag van de belastingplichtigen (duizenden)	35
Figuur 3.2	De budgettaire evolutie van de woonbonus voor het Vlaams Gewest volgens het gedrag van de belastingplichtigen (miljoenen)	35
Figuur 4.1	Budgettaire evolutie van variant 1.1 woonbonus voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	40
Figuur 4.2	Budgettaire evolutie van woonbonus variant 1.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	42
Figuur 4.3	Budgettaire evolutie van woonbonus variant 1.3 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	43
Figuur 4.4	Budgettaire evolutie van woonbonus variant 2.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	45
Figuur 4.5	Budgettaire evolutie van woonbonus variant 2.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	46
Figuur 4.6	De verandering in de afbetalingslast als gevolg van de niet-indexering van de woonbonus	47
Figuur 4.7	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	49
Figuur 4.8	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	50
Figuur 4.9	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.3 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	52
Figuur 4.10	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.4 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	53
Figuur 4.11	De verandering in de afbetalingslast als gevolg van de afbouw op 25 jaar	54
Figuur 4.12	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.5 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	55

Figuur 4.13	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.6 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	56
Figuur 4.14	De budgettaire evolutie van woonbonusvariant 3.7 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	57
Figuur 4.15	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 4.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	58
Figuur 4.16	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 4.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	60
Figuur 4.17	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 6.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	64
Figuur 4.18	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 6.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	66
Figuur 4.19	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 7.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	68
Figuur 4.20	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 7.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	70
Figuur 4.21	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 8.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	72
Figuur 4.22	De budgettaire evolutie van woonbonus variant 8.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	74
Figuur 4.23	De budgettaire evolutie voor woonbonus variant 9 in het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	76
Figuur 4.24	De evolutie van het aantal gebruikers bouwsparen variant 1 voor het Vlaams Gewest (duizenden)	77
Figuur 4.25	De budgettaire evolutie van bouwsparen variant 1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	78
Figuur 4.26	De evolutie van het aantal gebruikers bouwsparen variant 2 voor het Vlaams Gewest (duizenden)	79
Figuur 4.27	Budgettaire evolutie bouwsparen variant 2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	80

Lijst tabellen

Tabel 1.1	Aangroei van de woningvoorraad en de huishoudens, Vlaanderen, 2001-2012	12
Tabel 2.1	Veronderstellingen met betrekking tot bepaalde variabelen en parameters in het model	25
Tabel 2.2	Het gemiddelde marginale tarief in de personenbelasting, voor decielen van equivalent inkomen	27
Tabel 3.1	De fiscale uitgaven met betrekking tot de eigen woning voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)	33
Tabel 3.2	De budgettaire ramingen van de uitgave voor de aftrek enige eigen woning in het Vlaams Gewest naar het gedrag van de belastingplichtigen	34
Tabel 4.1	Aandeel per deciel, voor besteedbaar inkomen en woonbonus huidige stelsel, verdeling begunstigden per deciel, Vlaanderen, 2012	41
Tabel 4.2	Aandeel per deciel, voor equivalent inkomen, woonbonus als vermindering (belastingvermindering aan marginaal tarief) van de woonbonus, Vlaanderen, 2012	43
Tabel 4.3	Aandeel per deciel, voor totaalbedrag woonbonus in variant 1.3 (45% belastingvermindering voor alle leningen) van de woonbonus, Vlaanderen	44
Tabel 4.4	Aandeel per deciel, voor totaalbedrag woonbonus in variant 4.1 en 4.2 (30% belastingvermindering) van de woonbonus, Vlaanderen	59
Tabel 4.5	Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 4.2 (vermindering aan 30%, alle leningen)	61
Tabel 4.6	Aandeel per deciel, totaalbedrag van de woonbonus (belastingkrediet aan 45%), Vlaanderen	62
Tabel 4.7	Percentage met een woonquote hoger dan 30% (belastingkrediet aan 45%, alle leningen)	63
Tabel 4.8	Aandeel per deciel, totaalbedrag van de woonbonus, varianten 6.1 en 6.2 (daling volgens inkomen), Vlaanderen	65
Tabel 4.9	Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 6.2 (afbouw volgens inkomen, alle leningen)	67
Tabel 4.10	Aandeel per deciel, totaalbedrag woonbonus, variant 7 (optrekken voor alleenstaanden), Vlaanderen	69

Tabel 4.11	Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 7.2 (optrekken voor alleenstaanden, alle leningen)	71
Tabel 4.12	Aandeel per deciel, totaalbedrag woonbonus varianten 8.1 en 8.2 (halvering voor koppels) van de woonbonus, Vlaanderen	73
Tabel 4.13	Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 8.2 (halvering voor koppels, alle leningen)	74
Tabel 4.14	Aandeel per deciel, totaalbedrag bouwsparen, Vlaanderen	78
Tabel 4.15	Ingekohierd KI in miljoen EURO volgens aard	81
Tabel 5.1	Budgettaire besparing van scenario 3 t.o.v. scenario 0 en t.o.v. variant 2.1 voor het Vlaams Gewest	92
Tabel 5.2	Alternatieve beleidsopties scenario 3	93
Tabel 5.3	Overzicht algemeen stelsel waaronder woonbonus en bouwsparen kan ondergebracht worden	100
Tabel 5.4	Overzicht uitgaven en besparingen scenario 4 ten opzichte van scenario 0 (miljoen EURO)	100

Inleiding

Een hervorming van het beleidsinstrumentarium met als doel de effectiviteit van dat instrumentarium te verhogen, moet vertrekken van een goede omgevingsanalyse. Het opmaken van dergelijke omgevingsanalyse maakte geen deel uit van deze onderzoeksopdracht. Daarom vatten we hier samen wat bekend is uit beschikbaar onderzoek en schetsen zo een beknopt beeld van de Vlaamse woningmarkt en van de voornaamste vaststellingen en uitdagingen voor het woonbeleid.

In hoofdstuk 3 stellen we criteria voor, die nodig zijn om een evaluatie uit te voeren. Door de criteria af te leiden uit de theorie en stabiele beleidskaders (zoals de Vlaamse Wooncode) geven we deze een zo objectief mogelijke basis. Deze criteria plaatsen we in een beoordelingskader. Welk belang men toekent aan elk van deze criteria is een kwestie van keuzes. Keuzes zijn steeds afhankelijk van de maatschappelijke of politieke visie. Op deze wijze beogen we een beoordelingskader te presenteren dat breed toepasbaar is.

Als we hervormingsscenario's uitwerken, is het van belang om rekening te houden met de contouren. Drie soorten contouren worden in hoofdstuk 4 besproken: de bevoegdheidsverdeling, de budgettaire contouren, en de hypotheekwet- en markt.

Zoals in deel 1 van dit rapport uitgebreid is toegelicht, is het belangrijk een mogelijke hervorming van een instrument van de woonfiscaliteit te bekijken binnen het bredere kader van de andere fiscale en niet-fiscale subsidies. Indien men de woonbonus wenst te hervormen, vertrekt men best van een samenhangend geheel van beleidsinstrumenten, dat coherent is opgebouwd en vertrekt van duidelijke doelstellingen. Zo zal een afbouw van de woonbonus budgettaire ruimte bieden voor de invoering van nieuwe instrumenten of het verhogen van budgetten voor bestaande instrumenten. Zo ook betekent het wijzigen van bepaalde voorwaarden (bv de woonbonus niet langer toekennen voor renovatie) dat er compenserende maatregelen nodig kunnen zijn via andere instrumenten (bv het premiestelsel aanpassen). Om die reden spreken we van 'hervormingsscenario's'. Een hervormingsscenario is dus een samenhangend geheel van wijzigingen aan meerdere beleidsinstrumenten, waaronder de woonbonus.

In hoofdstuk 6 stellen we enkele mogelijke hervormingsscenario's voor. Zo'n hervormingsscenario bevat dus niet alleen mogelijke wijzigingen voor de woonbonus maar ook voor andere beleidsinstrumenten. De beleidsinstrumenten zelf zijn de 'bouwstenen' van een scenario. Vooraleer we in hoofdstuk 6 een aantal hervormingsscenario's voorstellen en toetsen op basis van de criteria, geven we in hoofdstuk 5 een nadere toelichting bij deze bouwstenen en de impact van mogelijke wijzigingen aan deze bouwstenen. Het is daarbij geenszins de bedoeling volledigheid na te streven, eerder om exemplarisch een aantal 'zuivere' vormen van mogelijke wijzigingen aan de bouwstenen te bespreken, met als doel te verduidelijken welke effecten spelen in de hervormingsscenario's.

1. Omgevingsanalyse: de woningmarkt en het huidige woonbeleid

Een hervorming van het beleidsinstrumentarium met als doel de effectiviteit van dat instrumentarium te verhogen, moet vertrekken van een goede omgevingsanalyse. Het opmaken van dergelijke omgevingsanalyse maakte geen deel uit van deze onderzoeksopdracht. Daarom vatten we hier samen wat bekend is uit beschikbaar onderzoek en schetsen zo een beknopt beeld van de Vlaamse woningmarkt en van de voornaamste vaststellingen en uitdagingen voor het woonbeleid.

1.1 De woningmarkt

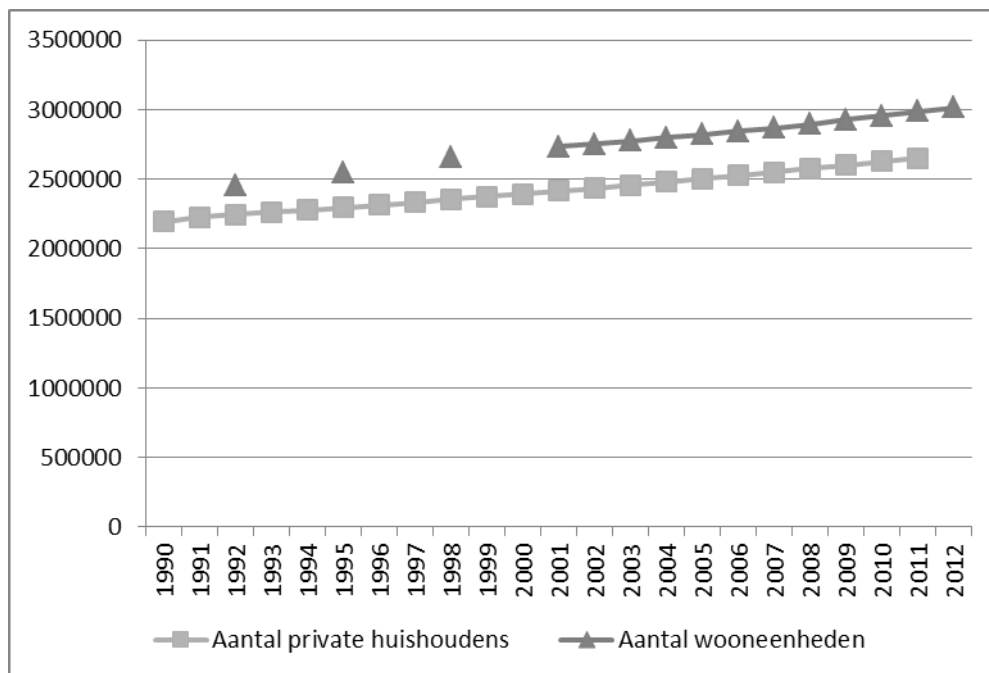
De Vlaamse woningmarkt kenmerkt zich door een hoog aandeel eigendomswoningen (73%), wat in verhouding tot Zuid-Europa en sommige landen in Scandinavië en Oost Europa niet uitzonderlijk is, maar wel voor midden-Europa (Winters & Elsinga, 2011). De afgelopen decennia is het aandeel eigenaars in Vlaanderen en België sterk gestegen, maar ook andere Europese landen tekenden grote stijgingen op, wat in hoofdzaak verklaard wordt door gestegen inkomens en lage rentevoeten (ECB, 2003). Deze twee factoren verklaren ook in belangrijke mate waarom de woningprijzen in Vlaanderen net als in heel veel Europese landen de afgelopen decennia zo sterk zijn gestegen. Opvallend daarbij was wel dat andere landen met de crisis vanaf 2007 een sterke terugval zagen in de prijzen en in nieuwbouwactiviteit, waar dit in Vlaanderen nauwelijks het geval was. Een van de redenen voor de minder sterke impact van de crisis in Vlaanderen wordt gezocht in de eigenheid van de woningmarkt en de hypotheekmarkt (Winters & Elsinga, 2011). Zo staat de Vlaamse woningmarkt bekend als een minder dynamische markt, waar nieuwbouw in belangrijke mate wordt gerealiseerd door particuliere opdrachtgevers en waar veranderende woonwensen eerder leiden tot een verbouwing dan tot een verhuizing (Dol et al., 2010). Verder zijn Vlamingen doorgaans redelijk risico-avers bij het aangaan van een hypotheeklening en legt ook de wet voorzichtigheid op aan banken bij het toekennen van leningen. Dit neemt niet weg dat er de afgelopen jaren duidelijke tekens zijn van toenemende dynamiek op de woningmarkt, zoals ook blijkt uit de analyse van de ‘doorstromers’ in deel 3 van dit rapport. Deze toegenomen dynamiek wordt vermoedelijk mee gedreven door de sterke prijsstijgingen. Samen met de ‘meeneembaarheid’ van de registratierechten, hebben deze huishouders er toe aangezet om eerst een tijdelijke en goedkopere woning aan te schaffen om later met de winst van de verkoop een grotere en duurdere woning te kopen of bouwen. Opvallend is ook dat het marktaandeel van bouwpromotoren is toegenomen.

1.2 Beschikbaarheid van woningen

Zoals blijkt uit onderstaande figuur volgde de afgelopen 20 jaar de evolutie van de woningvoorraad redelijk goed de evolutie van de huishoudens. In 2011 waren er 12,6% meer wooneenheden dan huishoudens. Het verschil tussen de woningvoorraad en het aantal huishoudens is te verklaren door leegstand, tweede verblijven, studentenhuysvesting. Tabel 1.1 toont dat over de hele periode 2001—

2012 er meer woningen zijn bijgekomen dan huishoudens. Tussen 2001 en 2006 waren er minder bijkomende woningen dan huishoudens, maar vanaf 2007 was er elk jaar een ‘overschot’, met in totaal een positief saldo¹. Voor de volgende decennia wordt een verdere aangroei van de huishoudens verwacht, zij het aan een lager ritme dan in het verleden. Er zal tegen 2030 nood zijn aan woningen voor 250.000 bijkomende huishoudens volgens de prognoses van het planbureau (2014). Dit vraagt jaarlijks 15.633 extra woningen (tegenover een toename tussen 2002 en 2011 van jaarlijks 23.850 woningen). Merk op dat de aangroei van de woningvoorraad niet enkel mogelijk is via nieuwbouw, maar dat ook via transformatie van bestaande woningen of reconversie van industriële panden, kloostergebouwen e.a.

Figuur 1.1 Omvang van de woningvoorraad en het aantal huishoudens in Vlaanderen, 1991-2012



Bron: ADSEI, Kadastrale statistiek van het bestand van de gebouwen op 1 januari 2012 en bevolking volgens het Rijksregister

¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat de kadastrale statistiek waarschijnlijk een onderschatting van het totaal aantal wooneenheden geeft, omdat de opsplitsing van woningen niet altijd officieel geregistreerd wordt. Anderzijds zijn ook niet alle huishoudens geregistreerd.

Tabel 1.1 Aangroei van de woningvoorraad en de huishoudens, Vlaanderen, 2001-2012

Periode	Toename huishoudens	Toename woningvoorraad	Overschot/tekort
2001-2002	20601	20443	-158
2002-2003	23433	22854	-579
2003-2004	22329	21312	-1017
2004-2005	21573	21258	-315
2005-2006	24168	23029	-1139
2006-2007	24239	25773	1534
2007-2008	26886	28316	1430
2008-2009	24292	31481	7189
2009-2010	24068	28470	4402
2010-2011	26930	28738	1808
2001-2006	112104	108896	-3208
2006-2011	126415	142778	16363
2001-2011	238519	251674	13155

Bron: ADSEI, Kadastrale statistiek van het bestand van de gebouwen op 1 januari 2012 en bevolking volgens het Rijksregister

Dat er globaal genomen geen aanbodtekort is, betekent niet dat er ook geen tekort kan zijn op deelmarkten of voor specifieke doelgroepen. Zo wijst de Vlaamse Woonraad (2010) op een tekort aan goedkope kwaliteitsvolle woningen op de huurmarkt. Vooral in de steden wordt de nood aan een bijkomend huuraanbod gevoeld. Verder is er ook in kwalitatieve termen sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod (Ryckewaert et al, 2012). Ten eerste zijn bouwgronden niet altijd gelegen waar best nieuwbouw zou worden ontwikkeld. Ten tweede is er in de steden vooral nood aan grotere woningen voor gezinnen, terwijl hier vooral het aanbod aan appartementen toeneemt. Een derde mismatch zien we bij de oudere generaties, die vaak nog blijven wonen in hun eigen woning, die te groot is geworden en waarvan de ligging en kwaliteit van de woning mogelijk niet overeenstemmen met de behoeften op oudere leeftijd (Ryckewaert e.a., 2012).

De afgelopen decennia is de **kwaliteit** van het Vlaamse woningpatrimonium sterk verbeterd (Winters & De Decker, 2009). Waar in 1981 nog 29% van alle woningen 'klein comfort' mankeerde (water in de woning, een toilet met waterspoeling en een badkamer of douche), komen deze woningen vandaag nauwelijks nog voor. Internationaal vergelijkbare gegevens tonen ook dat de woningkwaliteit in Vlaanderen beter is dan in de twee andere Belgische gewesten en dan gemiddeld in Europa (Winters & Elsinga, 2011). Toch woont nog 13% van de Vlaamse bevolking in een woning waarvan de bewoner meent dat er een vochtprobleem is, zoals een lekkend dak, vochtige muren of rottende deuren of ramen (tegenover 16% in Europa). Vochtproblemen komen meer voor op de private huurmarkt (22%) dan op de eigendomsmarkt (10%) en de sociale huurmarkt (13%). In het Pact2020 stelden de Vlaamse regering, de sociale partners en het middenveld als doel om het percentage van de bevolking dat leeft in een woning met een gebrek aan elementair comfort, minstens 1 structureel probleem of een gebrek aan ruimte te halveren, van 22,9% in 2006 naar 11,5% in 2020. In 2013, halfweg de rit, was dit aandeel niet gedaald, maar gestegen tot 23,8%. Dergelijke slechte huisvestingssituatie komt vaker voor bij leden van eenoudergezinnen, bij gezinnen waar niet of slechts beperkt wordt gewerkt, bij huurders, bij de laagste inkomensgroepen en bij niet-EU-burgers. (Studiedienst Vlaams Regering, Pact2020 – Meting kernindicatoren 2013).

Een bijzonder aandachtspunt voor de woningkwaliteit betreft het energieverbruik. Tussen 2001 en 2011 realiseerde Vlaanderen een daling van het totale residentiële energieverbruik met 4%. Het verbruik per huishouden daalde zelfs met 11%. Delbeke et al (2013) verklaren dit dalend energieverbruik door het toenemend aandeel appartementen, energiebesparende investeringen (mede onder invloed van premies) en de invoering en stelselmatige verstrenging van de energieprestatieregeling sedert 2006. Verlichting en elektrische toestellen worden ook steeds zuiniger, maar worden tegelijk in grotere aantallen gebruikt, waardoor er een toename is van het elektriciteitsverbruik. Toch stellen Delbeke et al vast dat het Vlaamse Gewest internationaal gezien nog steeds beduidend slecht scoort op vlak van energieverbruik. In het bijzonder de private huurmarkt blijft achterop hinken, dit niettegenstaande een aantal beleidsinitiatieven hier specifiek op gericht werden (zie deel 1). Een versterkte inzet op energiezuinigheid van de woningen en zuinig energiegedrag zijn vereist in het licht van de klimaatdoelstellingen. Binnen het Energierenovatieprogramma 2020 (ERP) stelde de Vlaamse regering zich onder meer tot doel alle daken geïsoleerd te krijgen, alle enkel glas te vervangen door isolerend glas en alle verouderde verwarmingsketels uit de Vlaamse woningen te bannen. Uit de tweejaarlijkse enquête van het VEA naar energiebewustzijn en -gedrag bleek dat in 2011 76% van de woningen beschikte over dak- of zoldervloerisolatie, 41% over muurisolatie, 28% over vloerisolatie en 11% over kelderisolatie. 92% van de woningen heeft dubbel glas (waarvan 1 op 5 HR-glas). Van de aardgasgebruikers met een individuele CV-installatie bezit 39% een HR ketel en 31% een condensatieketel. Van de stookoliegebruikers met een individuele CV-installatie, bezit 19% een HR ketel en 10% een condensatieketel. Om het ERP-doel te bereiken is dus nog een hele weg te gaan.

Ondanks de stijgende grond- en woningprijzen is de **betaalbaarheid** van het wonen voor de meeste Vlamingen verzekerd. Gemeten volgens de budgetmethode (Heylen & Winters, 2014) en op basis van de gegevens van het Grote Woononderzoek 2013 is de betaalbaarheid in 2013 hetzelfde als in 2005: 13,3% van de huishoudens houdt na het betalen van de woonuitgaven (huur of afbetaling van de lening) onvoldoende over om menswaardig te leven. De verschillen zijn wel groot tussen de deelmarkten. Bij de eigenaars die hun woning nog afbetalen, houdt 1 op 10 (10,5%) onvoldoende over. Bij de huurders is dit 1 op 3, namelijk 31,7% voor de private huurders 31,7% en 35,9% voor de sociale huurders. In vergelijking met 2005 is de situatie voor de eigenaars ongeveer hetzelfde gebleven en voor de sociale huurders zelfs verbeterd, terwijl de private huurders er duidelijk zijn op achteruit gegaan (Heylen, 2014).

Vertrekkend van het recht op wonen kan men **woonzekerheid** definiëren als 'de mogelijkheid om in de woning blijven wonen, zolang de bewoner het wenst'. Volgens Hubeau en Vande Lanotte (1988) is dit een enge kijk op de woonzekerheidsproblematiek: het recht om ergens te mogen blijven wonen kan pas zinvol heten als men een woning heeft waarvan de kwaliteit en de prijs het voor de bewoners waard zijn om woonzekerheid na te streven. Een brede kijk op woonzekerheid impliceert dat een huishouden of persoon pas woonzeker is als aan alle criteria inzake betaalbaarheid en kwaliteit is voldaan. Omdat dit moeilijk te beoordelen is, beperken besprekingen van woonzekerheid zich meestal tot de enge definitie. Woonzekerheid is dan erg verschillend voor de drie deelmarkten. Op de eigendomsmarkt en de sociale huurmarkt is de woonzekerheid quasi volledig. Bij eigen woningbezit kan de woonzekerheid worden bedreigd door onteigening en door het niet kunnen afbetalen van de lening. Op de sociale huurmarkt is (onder de huidige reglementering) uithuiszetting het enige risico. Op de private huurmarkt daarentegen is de woonzekerheid veel minder groot. Dit heeft te maken met

de beperking van de contracten in de tijd en met de mogelijkheden die de wet voorziet voor verhuurders om de huur op te zeggen (Winters & De Decker, 2011).

1.3 Concentratie aan problemen bij zwakke groepen

Zijn woningkwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid voor de overgrote meerderheid van de Vlaamse huishoudens goed, dan neemt dit niet weg dat het recht op behoorlijk en betaalbaar wonen voor een grote groep geen realiteit is. Voor 2005 schatten Winters et al (2007) dat dit over ongeveer 180.000 huishoudens ging. Dit aantal is vermoedelijk nog gegroeid. (recentere cijfers zijn er voorlopig niet). De groep bevat relatief veel werklozen, zieken, personen met een handicap, alleenstaanden met kinderen, personen van allochtone afkomst. Al deze groepen hebben gemeen dat ze over een laag inkomen beschikken. Ze zijn naar verhouding meer te vinden op de private en de sociale huurmarkt dan in eigendomswoningen en meer in steden dan in landelijke gemeenten.

Het is opvallend dat vooral de private huurmarkt op vele indicatoren zwak scoort (Winters, 2013). Maar ook deze deelmarkt herbergt grote verschillen. De problemen blijken geconcentreerd te zitten in een deelsegment dat ongeveer een derde van de markt vertegenwoordigt (zo'n 150.000 woningen) en dat wordt gekenmerkt door een combinatie van lage kwaliteit en comfort enerzijds en een zwakke situatie van de bewoners anderzijds (Le Roy et al, 2008). In de sociale huisvesting is het doorgaans niet de woningkwaliteit die een probleem stelt, maar het lage inkomen van de sociale huurders. Ondanks de lage huurprijzen en de aanzienlijke subsidie die vervat zit in de huurprijs, houdt 36% van de huurders na betaling van de huur onvoldoende middelen over menswaardig te leven (Heylen, 2014). Het betreft hier niet zozeer een woonprobleem, maar een inkomensprobleem.

Bij dit alles mag niet worden ontkend dat er ook bij eigenaars problematische woonsituaties voorkomen. Te denken valt hier aan 'noodkopers', huishoudens die bij gebrek aan een betaalbare huurwoning een slechte en ongezonde woning aankopen en niet over de middelen beschikken om de nodige werken uit te voeren. Een ander voorbeeld zijn de oudere eigenaars in verouderde en onaangepaste woningen die niet over voldoende middelen beschikken om te verhuizen naar een meer geschikte woning of om hun woning aan te passen aan hun behoeften, of die te zeer opzien tegen de inspanningen die dit vraagt.

Recent onderzoek toont bovendien dat zwakke groepen op de private huurmarkt te maken krijgen met negatieve selectie en discriminatie door verhuurders. Discriminatie gebeurt doorheen het hele verhuurtraject, vanaf het plaatsen van de advertentie tot het afsluiten van het huurcontract (EES-HIVA et al, 2014; Van den Broeck & Heylen, te verschijnen).

1.4 Concentratie van problemen in de steden

Steden kenmerken zich door een concentratie van zwakke groepen en van woonproblemen. Gemiddeld gezien zijn in de steden de inkomens lager en vinden we hier ook meer werklozen en migranten (Bircan et al, 2009). Buitenlandse migratiestromen komen vooral terecht in de steden, waar ze een druk zetten op de woningmarkt. Ryckewaert & Vastmans (2011) stellen vast dat in sommige centrumsteden het woningaanbod minder goed de aangroei van de huishoudens volgt dan elders. Ook is er een zekere persistentie in de kwaliteitsproblematiek. In buurten die in de jaren 1980 en 1990 als

achtergesteld bekend stonden, zijn nog steeds de slechte woningen te vinden (Ryckewaert et al; 2011)²

De stad kent voor wonen enkele tegenstellingen. (1) Enerzijds vervult de stad een socio-economische centrumfunctie, waarrond een woonbeleid gevoerd kan worden. De Vlaamse Woonraad toont echter een interessante andere piste en kent 'wonen' een leidende functie toe bij de uittekening van het stedelijk beleid: rond wonen kan een aantrekkelijk cultureel, toeristisch, economisch en sociaal beleid worden geweven (Vlaamse Woonraad, 2012b). (2) Om de 'urban sprawl' tegen te gaan dienen de steden een belangrijk aandeel van de huishoudenstoename op te vangen en moet om die reden een hogere densiteit worden nagestreefd. De evenwichtsoefening bestaat erin om tegelijkertijd de kwaliteit van de woonomgeving te behouden en te versterken. (3) Enerzijds ambieert men de stad aantrekkelijker te maken door stadsvernieuwing. Een (in)direct effect hiervan is dat hierdoor hogere inkomens aangetrokken worden (gentrificatie) en woningprijzen stijgen. Men kan verwachten dat niet-selectieve fiscale maatregelen die de betaalbaarheid verder vergroten hierbij weinig soelaas beiden, want een dito-prijseffect hebben (zie deel 3 2.4). Zoals Ryckewaert e.a. (2009) aangeven kan een gentrificatieproces ook zacht verlopen, indien in dergelijke buurten een voldoende divers woningaanbod behouden blijft ('mixiteit').

1.5 Het Vlaamse woonbeleid

Het Belgische huisvestingsbeleid heeft van bij haar ontstaan in de 19^{de} eeuw steeds in sterke mate geopteerd voor het stimuleren van eigen woningbezit. In vergelijking met andere Europese landen bleef de omvang van de sociale huisvesting beperkt en heeft ook de private huurmarkt altijd relatief weinig voordelen genoten (Descamps, 1997; Goossens, 1982). In 1980 werd de bevoegdheid voor het woonbeleid overgeheveld van de Belgische staat naar de gewesten. De Vlaamse Wooncode, decreet van 1997, vormde de sluitsteen van het regionaliseringsproces. Dit decreet vertrekt van het grondwettelijk recht op wonen en maakt betaalbaarheid, kwaliteit en woonzekerheid tot de prioritaire doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. Waar in het voormalige Belgische huisvestingsbeleid ook economische objectieven voorop stonden, kwamen in het Vlaamse woonbeleid territoriale en categoriale doelstellingen op het voorplan. Verder werden nieuwe beleidsinstrumenten ingevoerd, zoals kwaliteitsnormen en administratieve en gerechtelijke procedures om de woningkwaliteit te handhaven. De gemeente kreeg de rol om op lokaal vlak het overleg over wonen te organiseren en initiatieven op elkaar af te stemmen. Nieuwe actoren zoals de sociale verhuurkantoren en de huurdersbonden kregen erkenning. In de begrotingen werden de nieuwe beleidsaccenten aanvankelijk zichtbaar in een toenemend aandeel van de bestedingen ten voordele van de huurmarkt, in hoofdzaak de sociale huurmarkt (Winters & Van Damme, 2004). Met het decreet grond- en pandenbeleid van 2009 werd een heel gamma van nieuwe instrumenten ingevoerd, waaronder verplichtingen aan gemeenten en private actoren om een sociaal woonaanbod te realiseren³.

² Anderzijds is er in sommige stedelijke buurten wel sprake van gentrificatie en is onder invloed daarvan het residuele wonen in de steden teruggedrongen, maar de impact hiervan blijft volgens Ryckewaert et al voorlopig onduidelijk.

³ In het arrest nr. 145/2013 van 7 november 2013 heeft het Grondwettelijk Hof de regeling betreffende de sociale lasten (artikel 4.1.16 t.e.m. artikel 4.1.26 van het Grond- en Pandendecreet) vernietigd. Bij beschikking van 18 december 2013 heeft het Hof de vernietiging uitgebreid tot een aantal andere bepalingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de socialelastenregeling (www.wonenvlaanderen.be).

De huisvestingsfiscaliteit bleef lang nog federale bevoegdheid. In 2002 was er een eerste stap in de overheveling van bevoegdheden, met de overdracht van de bevoegdheid voor registratierechten en onroerende voorheffing. Door de invoering van diverse kortingen ging vanaf dan opnieuw een groter aandeel van de Vlaamse overheidsuitgaven naar eigendomsverwerving en –behoud. De overdracht van de fiscale voordelen voor eigenaars, onderwerp van deze studie, is voorzien voor 2014. Het totaalbeeld voor de begrotingsuitgaven dat hieruit naar voor komt, toont een zeer ongelijke behandeling van eigenaars-bewoners en huurders (zie deel 1).

1.6 Doeltreffendheid van de instrumenten

Een globale evaluatie van het Vlaamse instrumentarium van het woonbeleid is niet beschikbaar en het behoort ook niet tot deze onderzoeksopdracht om dergelijke evaluatie te maken. Toch is zo'n evaluatie onontbeerlijk om keuzes te maken bij een heroriëntering van beleidsinstrumenten. We putten uit beschikbaar onderzoek en uit de adviezen van de Vlaamse Woonraad om een aantal uitdagingen voor het toekomstige woonbeleid te formuleren en verwijzen naar de betreffende bronnen voor meer achtergrond daarbij. Bij het formuleren van hervormingsscenario's verder in dit deel, nemen we dit als achtergrond.

1. Gemiddeld gezien woont de Vlaming goed en betaalbaar. Toch is het recht op wonen niet gerealiseerd voor alle Vlaamse huishoudens. De beschikbare middelen en instrumenten moeten beter gericht worden op de groepen met de grootste noden (Vlaamse Woonraad, 2011). Er zijn ook nieuwe instrumenten nodig voor een versterkt recht op wonen (Vlaamse Woonraad, 2014).
2. Ondanks het bestaan van een financieel en juridisch instrumentarium gericht op kwaliteitsverbetering blijft er een harde kern van slechte woningen (Winters & De Decker, 2009). De Vlaamse Woonraad meent dat een ambitieus plan met bijhorende middelen nodig is (Vlaamse Woonraad, 2012).
3. Sommige beleidsinstrumenten (met name de fiscale) die gericht zijn op het betaalbaar maken van een eigen woning, hebben niet het verhoopte effect gehad omwille van de sterke impact op woningprijzen (Vastmans et al, 2014) en omdat ze voor een groot deel terecht kwamen bij groepen die geen betaalbaarheidsprobleem kennen (zie ook 4). Terwijl de fiscale voordelen vooral toekomen aan hogere inkomensgezinnen, zijn sociale huisvesting, huursubsidies en de verbeterings- en aanpassingspremie sterk gericht op de lagere inkomens (Heylen & Winters, 2012). Vanuit de vaststelling dat juist hier de voornaamste problemen spelen, pleit de Vlaamse Woonraad voor een heroriëntering van de fiscale subsidies naar sociale huur, huursubsidies en sociale leningen (Vlaamse Woonraad, 2012a).
4. Het Belgische en Vlaamse beleid is steeds sterk gericht geweest op eigen woningbezit en is daarmee een van de verklaringen achter het hoge eigen woningbezit, met de vele voordelen die daaraan verbonden zijn. Anderzijds heeft dit hoge eigen woningbezit ook een schaduwzijde, waaronder de residualisering van de huur. Het eigendomsbeleid wordt ook mee verantwoordelijk geacht voor suburbanisatie en daarmee voor de versnippering van de open ruimte en de mobiliteitsproblematiek. Verder ondersteunt dit beleid ook hoofdzakelijk individuele woonvormen. Er wordt een pleidooi gehouden voor een nieuw Vlaams woonmodel,

waarin er meer ruimte is voor vernieuwende vormen van gemeenschappelijk wonen, in het bijzonder in de steden en langs mobiliteitsassen (Ryckewaert et al, 2012; Vlaamse Woonraad, 2012), en waarin ook de huurmarkt een duidelijke plaats verdient, mede omdat een goed werkende huurmarkt een troef is voor de arbeidsmarkt (Winters, 2013).

5. Om tegemoet te komen aan de klimaatdoelstellingen en in het bijzonder de energiedoelstellingen zoals opgenomen in het Energierenovatieprogramma 2020 (ERP) zijn extra stimulerende maatregelen vereist.

2. Beoordelingskader voor hervormingsscenario's

Wie een evaluatie wenst uit te voeren, heeft normen of criteria nodig. Deze criteria kunnen worden afgeleid uit beleidsdoelstellingen en theoretische referentiekaders. Een beoordeling ten aanzien van deze criteria kan op basis van kwantitatieve modellen of moet bij gebrek daaraan op kwalitatieve basis gebeuren.

In wat volgt bouwen we een raamwerk voor dergelijke toetsing. Door de criteria af te leiden uit de theorie en stabiele beleidskaders (zoals de Vlaamse Wooncode) geven we deze een zo objectief mogelijke basis. We plaatsen alle criteria naast elkaar, zonder rangorde. Welk belang men toekent aan elk van deze criteria is een kwestie van keuzes. De keuze kan verschillen naargelang de maatschappelijke of politieke visie. Met een raamwerk te hanteren dat dergelijke keuzes toelaat, ambiëren we een evaluatie-instrument te bieden dat bruikbaar is door beleidsverantwoordelijken van uiteenlopende strekking, maar evengoed door middenveldorganisaties en belangengroepen uit verschillende hoeken.

2.1 Toetsingscriteria

Op basis van wat vooraf gaat, identificeren we 16 toetsingscriteria.

Criteria gebaseerd op de doelstellingen van het woonbeleid:

1. Beschikbaarheid
2. Betaalbaarheid
3. Woningkwaliteit
4. Woonzekerheid
5. Voorrang voor de meest woonbehoeftigen

Criteria gebaseerd op andere Vlaamse beleidsdoelen:

6. Duurzaamheid - energiezuinigheid
7. Leefbare steden
8. Een goed werkende arbeidsmarkt

Criteria gebaseerd op de theorie van optimale belastingen:

9. Eenvoud en samenhang van instrumenten
10. Belastingheffing is allesomvattend
11. Eigendomsneutraliteit
12. Belastingneutraliteit

Criteria gebaseerd op functioneren van de overheid:

13. Budgettaire haalbaarheid
14. Beperkte administratieve kosten

15. Vertrouwensbeginsel

Andere criteria:

16. Een goed functionerende vastgoedmarkt

We lichten hierna elk van deze criteria toe.

Criterium 1: beschikbaarheid

Een eenvoudige definitie van beschikbaarheid is dat er voldoende woningen zijn om elk huishouden onderdak te geven. In dit opzicht is het belangrijk dat er voldoende uitbreiding van de woningvoorraad is (via nieuwbouw, opsplitsing, ombouw...) om de aangroei van de huishoudens op te vangen. De impact van een hervorming op nieuwbouw beoordelen we op basis van het in deel 3 toegelichte woningprijsmechanisme, waarbij de prijs van de bouwgrond in een voorraadmarkt residueel bepaald wordt. De impact op de prijs komt aan bod in criterium 16. Bij criterium 1 kijken we naar de hiervan afgeleide impact op nieuwbouw.

Verder is het belangrijk niet alleen te kijken naar de globale omvang van de markt, maar ook naar de deelmarkten. Er bestaan immers duidelijke schotten tussen de huur- en de eigendomsmarkt, waarbij het vooral voor huurders met een laag inkomen niet mogelijk is om de overstap te maken naar de eigendomsmarkt.

Zoals hoger toegelicht moet echter ook worden gestreefd naar een goede overeenstemming van het aanbod met de woonbehoeften, bv. wat betreft woningtypologie, ligging, kwaliteit, prijs. De kansen op mismatchen worden kleiner naarmate er meer doorstroming op de woningmarkt mogelijk is. Ook woningaanpassing en –opsplitsing kunnen een bijdrage leveren tot een betere aansluiting van vraag en aanbod.

Bij de evaluatie van de scenario's beoordelen we op een kwalitatieve manier de mate waarin dit scenario bijdraagt tot de beschikbaarheid, op de beschreven wijze geoperationaliseerd.

Criterium 2: betaalbaarheid

In navolging van Winters e.a. (2013), die zich baseren op Maclennan & Williams (1990), definiëren we betaalbaarheid als volgt:

“Betaalbaarheid heeft betrekking op het verzekeren van één of meerdere gegeven woningstandaarden aan een prijs of huur die – in de ogen van een derde – geen onredelijke belasting vormt voor het huishoudinkomen” (eigen vertaling)

Om de betaalbaarheid te beoordelen gebruiken we volgende indicatoren: het aandeel van de huishoudens met een hogere woonquote dan 30%, het gemiddeld equivalent resterend inkomen (ERI) en het aandeel huishoudens met een ERI onder de budgetnorm. Zoals uitgelegd in deel 3.5 van dit rapport gebeurt de inschatting van de effecten met behulp van een kwantitatief model, Euromod.

Criterion 3: woningkwaliteit

Woningkwaliteit heeft meerdere dimensies (Winters e.a., 2013). Als we het hierna hebben over woningkwaliteit, bedoelen we daarmee de bouwfysische kwaliteit, het comfort en de kwaliteit van de woonomgeving⁴. Er zijn geen kwantitatieve modellen die toelaten de effecten van hervormingsscenario's op de woningkwaliteit te toetsen. Daarom maken we een kwalitatieve inschatting, die onder meer rekening houdt met de te verwachten effecten op het gedrag van consumenten en op de woningmarkt. Energiezuinigheid komt niet aan bod in dit criterium, maar onder criterium 6.

Criterion 4: woonzekerheid

Zoals hoger toegelicht, definiëren we woonzekerheid als 'de mogelijkheid om in de woning blijven wonen, zolang de bewoner het wenst'. Zo gedefinieerd, is de woonzekerheid erg verschillend voor de drie deelmarkten. Op de eigendomsmarkt en de sociale huurmarkt is de woonzekerheid quasi volledig, terwijl ze op de private huurmarkt veel minder groot is. Om die reden zullen verschuivingen in de omvang van de deelmarkten gevolgen hebben voor de woonzekerheid van de Vlaamse huishoudens.

Problemen met woonzekerheid kunnen zich ook voordoen wanneer eigenaars van woningen liquiditeitsproblemen ondervinden. Dit kan het geval zijn als door een afschaffing van een fiscaal voordeel de terugbetalingslast te zwaar wordt.

Criterion 5: voorrang voor de meest woonbehoeftigen

Artikel 4§1 van de Vlaamse Wooncode stelt:

Het Vlaamse woonbeleid heeft in het bijzonder aandacht voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden.

Deze keuze in de Wooncode vloeit rechtstreeks voort uit het Grondwettelijk recht op wonen en de verantwoordelijkheid die de gewesten kregen voor het realiseren van dit recht op wonen. Uit de omgevingsanalyse weten we dat dit recht op wonen het meest geschonden is huishoudens met lage inkomens, alleenstaande ouders met kinderen, werklozen, zieken en invaliden. Het beleidsinstrumentarium moet zodanig vorm krijgen dat maximaal wordt bijgedragen tot het recht op wonen. Impliciet zit deze toetsing al vervat in de vorige criteria. Gezien het belang ervan, nemen we een afzonderlijk toetsingscriterium op dat vooral beoogt na te gaan of de zwakste groepen worden bereikt met het beleid. De beoordeling gebeurt op basis van Euromod. Dit model laat toe na te gaan bij welke groepen de subsidies terecht komen, maar brengt geen gedragseffecten in rekening.

Criterion 6: duurzaamheid - energiezuinigheid

Het begrip 'duurzaamheid' heeft een brede invulling. De meest gangbare definitie van duurzame ontwikkeling is deze van de "World Commission on Environment and Development" (WCED) van de

⁴ Ook bezettingsgraad en aangepastheid van de woning aan de levensomstandigheden kan men beschouwen als dimensies van woningkwaliteit. Deze aspecten bekijken we echter al onder het criterium 'beschikbaarheid'. De energiezuinigheid en duurzaamheid zijn eveneens dimensies van woningkwaliteit, maar behandelen we gezien het grote beleidsbelang als een afzonderlijk criterium.

VN. In het zogenaamde 'Brundtland-rapport' werd duurzaamheid gedefinieerd als "ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen". Een volledige toetsing van de scenario's voor alle aspecten van duurzaamheid zou ons te ver leiden. Voor wonen beperken we ons tot twee belangrijke aspecten: energieverbruik en mobiliteit. W.b. energie vertrekken we van de doelstellingen van het ERP. De beoordeling gebeurt kwalitatief.

Daarnaast is het van belang dat nieuwe woonontwikkelingen gebeuren op locaties die het autoverkeer en investeringen in weginfrastructuur beperken en een optimaal gebruik van fiets- en voetgangersverkeer mogelijk maken. Het betekent dat vooral wordt ingezet op wonen in de kernen, wat sterk aansluit bij het criterium leefbare steden. We voeren daarom hier geen afzonderlijke toetsing door voor het aspect mobiliteit, maar bekijken dit binnen de bredere context van leefbare steden.

Criterion 7: leefbare steden

Stedenbeleid is een van de bevoegdheden van de Vlaamse overheid. Met de zesde staatshervorming worden bovendien middelen voor stedenbeleid overgeheveld van het federale naar het Vlaamse niveau.

De Vlaamse overheid definieert haar ambities voor de steden als volgt⁵:

De Vlaamse overheid gaat voluit voor haar steden. Met haar stedenbeleid wil ze steden stimuleren en ondersteunen bij hun maatschappelijke, economische en culturele ontplooiing. Daarbij moet de stad zich kunnen ontpoppen tot een aantrekkelijke en betaalbare plaats om te wonen. Inwoners en bezoekers moeten er een interessant aanbod aan cultuur, onderwijs, zorg, mobiliteit, winkels en werkgelegenheid vinden.

In deze omschrijving vinden we belangrijke aanknopingspunten voor het woonbeleid. We formuleren als toetsingscriterium de mate waarin wordt bijgedragen tot leefbare steden volgens deze omschrijving. Er is enige overlap met de criteria die afkomstig zijn uit het woonbeleid (beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit). Waar we de beoordeling onder de voorgaande criteria globaal voeren, bekijken we deze onder het criterium leefbare steden specifiek vanuit de invalshoek wonen in de steden en nemen daarbij ook de andere in het citaat vernoemde aspecten in ogenschouw. De beoordeling gebeurt kwalitatief.

Criterion 8: een goed werkende arbeidsmarkt

De Oswaldhypothese stelt dat een hoog aandeel eigendomswohnungen negatieve gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt. Isebaert (2013) vindt bevestiging van deze relatie voor België. Op basis van data voor 42 Belgische regio's vindt Isebaert dat een stijging van het percentage eigenaars met 1 procentpunt leidt tot een lagere werkzaamheidsgraad met 0,35 procentpunten. De onderliggende verklaring is dat huurders mobieler zijn dan eigenaars. Daarbij kunnen transactiekosten een rol spelen, alsook de woonzekerheid. Dit laatste blijkt ook uit de vaststelling dat sociale huurders minder geneigd zijn om te

⁵<http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/werking-vlaamse-overheid/lokale-en-provinciale-werking/thuis-de-stad-het-vlaamse-stedenbeleid>

verhuizen dan private huurders. Verder blijken eigenaars ook minder vaak een eigen onderneming te beginnen, zijn ze meer risicomijdend. We toetsen voor dit criterium op een kwalitatieve manier.

Criterion 9: eenvoud en samenhang van instrumenten

Het fiscaal beleid heeft in het algemeen vier functies of doelstellingen: het financieren van de publieke uitgaven, de herverdeling van de welvaart, macro-economische beleidsdoelstellingen en indien nodig het stimuleren van economische agenten (Hoge Raad van Financiën, 2002). Niet elk fiscaal instrument moet aan elke doelstelling voldoen. Het voornaamste is dat het gehele systeem samen aan alle belangrijke doelstellingen voldoet. Soms zijn andere belastingvormen buiten die uit de woonfiscaliteit meer aangewezen om een bepaalde functie te vervullen. De intentie om in vele instrumenten sociale voorwaarden of sociale correcties in te schrijven, maakt dat het erg onduidelijk wordt in welke mate gezinnen met een bijzondere nood echt geholpen worden. We pleiten daarom voor een eenvoudig, transparant en samenhangend systeem van fiscale en niet-fiscale instrumenten, waarbij een overlap in doelstellingen en doelgroepen wordt vermeden. De toetsing aan dit criterium gebeurt op een kwalitatieve manier.

Criterion 10: de belastingheffing is allesomvattend

Het totaal aan geïnde belastingen en andere inkomsten moet de overheid in staat stellen haar taken uit te voeren. Mirrlees (2011) beveelt op dit punt aan om brede grondslagen te hanteren en de vrijstellingen en kortingen zo veel mogelijk te beperken. De middelen die zo vrij komen kunnen worden aangewend voor een algemene tariefverlaging of maatregelen die specifieke doelstellingen beogen. Deze brede belastinggrondslag betekent in geval van belasting op onroerende goed ook dat de belastingbasis op marktconforme wijze wordt bepaald. We evalueren de scenario's op kwalitatieve manier.

Criterion 11: eigendomsneutraliteit

De economische theorie stelt dat in een goed belastingstelsel vergelijkbare activiteiten op een vergelijkbare manier worden behandeld. Dit is zo omdat naarmate de overheid meer ingrijpt in de consumentenvoorkeuren en er een meer ongelijke behandeling ontstaat, een groter welvaartsverlies optreedt. Dit welvaartsverlies moet in evenwicht zijn met de argumenten voor het verschil in behandeling. Als we dit toepassen op de huisvestingsfiscaliteit komen we tot het principe van een zo neutraal mogelijke behandeling van huur en eigendom. De mate waarin er geen neutrale behandeling is, moet te verantwoorden zijn vanuit de voordelen voor een van beide eigendomsvormen. De evaluatie gebeurt kwalitatief.

Criterion 12: belastingneutraliteit

Belastingneutraliteit omvat eigendomsneutraliteit, maar is breder. Onder belastingneutraliteit wordt verstaan dat de rendementen van alle typen investeringen op dezelfde wijze worden belast. Investeerders (of spaarders) kunnen in dit geval een keuze maken tussen de alternatieven zonder dat de belasting invloed uitoefent op hun keuze. Neutraliteit van belastingheffing heeft volgens de economische theorie een efficiënte verdeling van de schaarse middelen tot gevolg. Afwijkingen van dit principe zijn maar verantwoord in zover de voordelen daarvan de kosten overstijgen. Omdat de

inventaris van instrumenten in dit onderzoek werd beperkt tot wonen en andere investeringen (pensioensparen, belegging in aandelen en obligaties, ...) niet systematisch werden beschreven, kunnen we hier de toets maar zeer beperkt uitvoeren. Omdat het hier volgens de theorie over een belangrijk criterium gaat geven we waar mogelijk toch indicaties, na kwalitatieve evaluatie.

Een aandachtspunt voor de budgetneutraliteit is de spreiding in de tijd van ontvangsten en uitgaven van de overheid. Sommige beleidsinstrumenten betekenen een eenmalige ontvangst (bijvoorbeeld registratierechten), andere een stroom van ontvangsten gespreid over een langere periode (bijvoorbeeld onroerende voorheffing, inkomstenbelasting). Een afbouw van een fiscaal voordeel in de inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld worden gecompenseerd door een afbouw van registratierechten. Om budgetneutraal te zijn kan dergelijke hervorming enkel zeer geleidelijk worden doorgevoerd.

Criterion 13: budgetneutraliteit

Een overheid moet beleid kunnen voeren. Als onvoldoende inkomsten worden geïnd of de uitgaven zijn te hoog, dan ontstaat een deficit. Hoeveel middelen een overheid nodig heeft, is echter een normatief standpunt waarover we ons hier niet uitspreken. Om een hanteerbaar toetsingscriterium te hebben, vertrekken we hier van budgetneutraliteit als mogelijke norm. We gaan daarbij uit van het budget dat de Vlaamse overheid ter beschikking zal hebben na de zesde staatshervorming (zie verder: contouren). De evaluatie gebeurt met behulp van budgettaire ramingen die gebaseerd zijn op de huidige overheidsuitgaven (zie inventaris van instrumenten in deel 1) en prognoses van de fiscale uitgaven voor de woonbonus en het bouwsparen die in deel 2 werden toegelicht.

Criterion 14: beperkte administratieve last

De administratieve kosten voor de overheid moeten zo beperkt mogelijk zijn. Naarmate heffingen en subsidies meer aan voorwaarden gebonden zijn, vraagt dit doorgaans ook meer middelen om de voorwaarden te controleren. Het is niet mogelijk binnen dit onderzoeksopzet ramingen te maken van de administratieve lasten. De beoordeling gebeurt kwalitatief.

Criterion 15: vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat burgers moeten kunnen vertrouwen op beloften of voordelen die de overheid via de rechtsregels biedt. 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 moet de overheid voldoende omzichtig te werk gaan en passende overgangsmaatregelen nemen wanneer het beschermingswaardig vertrouwen in het voortbestaan van individuele rechten wordt beschaamd (Vlaamse Woonraad, 2013, op basis van Poppelier, 1997).

Criterion 16: een goed functionerende vastgoedmarkt

De vastgoedmarkt is een belangrijke economische sector. Met nieuwbouw en renovatie gaat aanzienlijke tewerkstelling gepaard. Schokken op de markt moeten vermeden worden. In de eerste plaats betekent dit dat prijsvolatiliteit beperkt moet blijven. Onverwachte evoluties betekenen onzekerheid voor investeerders en ontmoedigen initiatieven. Anderzijds zetten lange en overdreven

prijstijgingen (prijsbubbles) aan tot onverantwoorde investeringen en tot verliezen wanneer de bubble uit elkaar spat.

Meer nog dan betaalbaarheid (liquiditeit) zal de invloed van de prijs van de woning als deel van het vermogen (solvabiliteit) voor huishoudens vaak bepalend zijn voor de werking van de vastgoedmarkt. Indien woningprijzen dalen en huishoudens hun woning moeten verkopen (bijvoorbeeld omwille van echtscheiding), dan is er een risico dat de waarde van de woning lager is dan de uitstaande schuld. Prijsdalingen riskeren om dezelfde reden de doorstroming op de woningmarkt te doen stilvallen.

Voor de overheid moet het een zorg zijn voldoende stabiliteit te verzekeren. Omwille van de grote invloed van de fiscaliteit op de woningprijzen is voorzichtigheid geboden bij belangrijke beleidswijzigingen. Daarbij is het tevens van belang rekening te houden met de economische omstandigheden. In perioden van opgaande conjunctuur, stijgende prijzen, dalende intrestvoeten en stijgende inkomens is het beter om bestaande voordelen af te bouwen dan in perioden van neergaande conjunctuur, wanneer de intresten stijgen of de inkomens dalen, een basiselement van anticyclisch overheidsbeleid.

Voor de beoordeling ten aanzien van dit criterium worden vooreerst schattingen gemaakt van de impact op de prijzen via het woningprijsmechanisme dat is toegelicht in deel 3. Daarnaast wordt toegevoegd wat de hiervan afgeleide verwachte impact is op de nieuwbouw (zie ook criterium 1). Ten slotte gebeurt ook een kwalitatieve inschatting van andere mogelijke effecten op de woningmarkt.

2.2 Scenario's en bouwstenen voor scenario's

2.2.1 Het verschil tussen scenario's en bouwstenen

Zoals in deel 1 van dit rapport uitgebreid is toegelicht, is het belangrijk bij een hervorming van een instrument van de woonfiscaliteit het bredere kader van de fiscaliteit en van de beschikbare fiscale en niet-fiscale subsidies in rekening te nemen. Indien men de woonbonus wenst te hervormen, vertrekt men best van een samenhangend geheel van beleidsinstrumenten, dat coherent is opgebouwd en vertrekt van duidelijke doelstellingen. Zo zal een afbouw van de woonbonus budgettaire ruimte bieden voor de invoering van nieuwe instrumenten of het verhogen van budgetten voor bestaande instrumenten. Zo ook betekent het wijzigen van bepaalde voorwaarden (bv de woonbonus niet langer toekennen voor renovatie) dat er compenserende maatregelen nodig kunnen zijn via andere instrumenten (bv het premiestelsel aanpassen). Om die reden spreken we van 'hervormingsscenario's'. In hoofdstuk 6 stellen we enkele mogelijke hervormingsscenario's voor. Zo'n hervormingsscenario bevat dus niet alleen mogelijke wijzigingen voor de woonbonus maar ook voor andere beleidsinstrumenten. De beleidsinstrumenten zelf zijn dus de 'bouwstenen' van een scenario. Vooraleer we in hoofdstuk 6 een aantal hervormingsscenario's voorstellen en toetsen op basis van de criteria, geven we een nadere toelichting bij deze bouwstenen en de impact van mogelijke wijzigingen aan deze bouwstenen. Het is daarbij geenszins de bedoeling volledigheid na te streven, eerder om exemplarisch een aantal 'zuivere' vormen van mogelijke wijzigingen aan de bouwstenen te bespreken, met als doel te verduidelijken welke effecten spelen in de hervormingsscenario's.

2.2.2 Beoordeling van de bouwstenen

De evaluatie van de bouwstenen gebeurt met behulp van kwantitatieve modellen die zijn ontwikkeld binnen of buiten deze onderzoeksopdracht. Volgende modellen zijn daarvoor beschikbaar:

2.2.2.1 Budgettaire ramingen

Voor het inschatten van de budgettaire effecten wordt gebruik gemaakt van het model dat is toegelicht in deel 2 van dit onderzoeksrapport. Op basis van dit model kan de budgettaire kost van de woonbonus onder verschillende assumpties geraamd worden. Voor de bouwstenen schatten we de budgettaire evolutie steeds op basis van het gemiddelde van de start- en stopkansen die we voor de periode van 2006 tot 2011 hebben kunnen berekenen. We gaan er hier dus vanuit dat het gedrag van de belastingplichtigen niet zal veranderen in de toekomst en het gebruik van de fiscale woonvoordelen gemiddeld gezien hetzelfde patroon aanhoudt. We houden in onze schattingen dus geen rekening met mogelijke gedragseffecten als gevolg van de aanpassingen in de wetgeving. Dergelijke effecten zijn immers zeer moeilijk te voorspellen. Enkel in de laatste variant voor de woonbonus (9) hebben we de start- en stopkansen aangepast.

Over de verschillende varianten heen blijven sommige parameters en veronderstellingen dus constant. We maken dezelfde assumpties als in deel 2 van dit onderzoek, in tabel 2.1 ziet u deze nog eens staan. Zo gebruiken we in de schattingen van de varianten van de woonbonus de gemiddelden van de start- en stopkansen die we op basis van de IPCAL-data voor 2006 tot 2011 konden berekenen. Daarnaast stellen we dat men als belastingplichtige gemiddeld 92% van het maximumbedrag kan aangeven. Indien er grenzen geïndexeerd worden, gebeurt dit aan een inflatie van 1,5%. Indien het belastingtarief in de varianten niet wordt aangepast, gebruiken we een effectieve gemiddelde aanslagvoet van 41,11%. Tenslotte hanteren we de looptijdenverdeling zoals we die voor 2013 hebben kunnen berekenen op basis van de data van het CKP.

Tabel 2.1 Veronderstellingen met betrekking tot bepaalde variabelen en parameters in het model

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Start- en stopkansen	gemiddelde van 2006 tot 2011
Inflatie	1,50%
Ratio maximumbedrag	92%
Gemiddelde effectieve aanslag voet	41,11%
Looptijdenverdeling	2013 (CKP data)

Zoals we in deel 2 ook reeds vermelden moet er de nodige terughoudendheid aan de dag worden gelegd bij de interpretatie van de resultaten van deze budgettaire ramingen. Ze dienen in de eerste plaats om de evolutie van de budgettaire kost van de verschillende varianten met elkaar te vergelijken. Men mag de cijfers die we hier presenteren niet als exacte prognoses beschouwen, er zijn immers bepaalde zaken die niet volledig in rekening zijn gebracht zoals daaronder mogelijke gedragseffecten.

Voor de raming van de registratierechten verwijzen we naar deel 2.6. Dit eenvoudig model splitst de verwachte registratierechten op in een gemiddeld tarief, de gemiddelde woningprijs en het aantal verkopen. De schatting van de gemiddelde woningprijs is gebaseerd op het woningprijsmechanisme in

deel 3 en de verkopen zijn gebaseerd op de schatting van het jaarlijks aantal starters van fiscale woonvoordelen in deel 2.

2.2.2.2 Impact op de woningprijs

Voor het beoordelen van de effecten op de woningprijs wordt gebruik gemaakt van het model dat beschreven is in Vastmans et al (2014) en waarnaar in dit rapport steeds is verwezen als het 'woningprijsmechanisme'. Het betreft een mathematisch model dat uitgaat van volledige kapitalisatie van subsidies in de woningprijzen. Zoals toegelicht in deel 3 is er sterke evidentie voor volledige kapitalisatie voor het verleden, maar is dit niet noodzakelijk in alle gebieden zo en er is ook geen zekerheid dat deze zal blijven spelen in alle situaties. Zo wordt over het algemeen aangenomen dat prijsaanpassingen naar beneden minder snel zullen verlopen dan prijsstijgingen.

Uit deel 3 blijkt dat de schatting van het beschikbaar inkomen van de huishoudens van de nieuwe regionale economische vooruitzichten voor de periode 2013-2018 2,7% bedraagt voor het Vlaams Gewest. Bij ongewijzigd beleid en een verwachte inkomensstijging van 2,5% verwachten we dat de prijzen eveneens met 2,5% stijgen. Dit nemen we bij de beoordeling als benchmark. Een gemiddelde inkomensstijging van 2,5% lijkt ons realistisch.

Bij de beschrijving van de bouwstenen en de scenario's drukken we de verwachte invloed op de prijzen uit in termen van 'prijsdempend effect'. Daarmee bedoelen we dan de verwachte invloed op de prijzen in vergelijking met de benchmark van 2,5% prijsstijging. Een prijsdempend effect van 2 procentpunt betekent dan dat de prijzen niet 2,5% zullen stijgen, maar slechts een 0,5%.

2.2.2.3 Impact op de verdeling van subsidies

Wijzigingen aan de voorwaarden waaronder fiscale voordelen en andere subsidies worden toegekend, kunnen sterk herverdelende effecten tot gevolg hebben. De impact van hervormingen op de verdeling kan worden geschat met Euromod, een microsimulatiemodel dat gebruik maakt van steekproefgegevens (EU-SILC), en om die reden slechts een benadering biedt van de realiteit. Het model houdt ook geen rekening met gedragseffecten. Het model is uitgebreid beschreven in deel 3.

Bij de simulatie van varianten van de woonbonus wordt het totaalbedrag aan woonbonus-subsidie verdeeld over tien decielen op basis van het equivalent besteedbaar huishoudinkomen. De decielen zijn groepen van 10% van de bevolking, oplopend volgens inkomen. De impact op herverdeling wordt op twee manieren in kaart gebracht. Eerst wordt de woonbonus-verdeling van de variant vergeleken met de verdeling over de decielen van het woonbonus-voordeel in het huidige stelsel (vóór de overdracht van bevoegdheid). Vervolgens wordt de verdeling volgens de woonbonus-variant ook vergeleken met de inkomensverdeling (zonder verrekening van de woonbonus) over de decielen. Dit laatste geeft een beeld van de impact op de inkomensongelijkheid. Beide vergelijkingen gebeuren a.d.h.v. procentpunten, door de percentages van elkaar af te trekken.

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde marginale aanslagvoet weer per deciel van equivalent inkomen. Deze cijfers geven een idee van het voor- of nadeel dat inkomensgroepen zullen ondervinden wanneer de woonbonus niet meer als een aftrek aan het marginale tarief wordt verrekend, maar als een vermindering aan een vast tarief van bijvoorbeeld 45% of 30%.

Tabel 2.2 Het gemiddelde marginale tarief in de personenbelasting, voor decielen van equivalent inkomen

Deciel van equivalent inkomen	Marginaal tarief in de personenbelasting, gemiddelden
1	30,8
2	35,6
3	36,3
4	42,2
5	41,7
6	42,9
7	44,1
8	45,3
9	46,1
10	47,3

Bron: EUROMOD 2012, EU-SILC 2010

2.2.2.4 Impact op de betaalbaarheid

Het schatten van de effecten op de betaalbaarheid is vooral van belang als wijzigingen worden doorgevoerd voor de lopende leningen. Voor aanpassingen die enkel de nieuwe leningen betreffen, is de invloed op de betaalbaarheid minimaal, uitgaande van de verwachte invloed op de prijzen.

Voor het inschatten van de effecten van wijzigingen aan lopende leningen op de betaalbaarheid, wordt gebruik gemaakt van Euromod⁶. Het betreft hier echter enkel een schatting van de impact in het jaar van de wijziging.

Verder wordt ook gebruikt gemaakt van een eenvoudig simulatiemodel dat de evolutie van de afbetalingslast in de tijd weergeeft voor lopende leningen. Hierbij gaan we na hoe de afbetalingslast van een koppel evolueert doorheen de tijd onder bepaalde veronderstellingen (indexering, behoud of afbouw woonbonus) voor een gemiddeld huishouden. In dit model wordt eveneens een inkomensstijging van 2,5% gebruikt. Dit is mogelijk een onderschatting. De verwachte stijging van het inkomen over de levensloop tijdens de periode van de afbetaling van de lening (cohort-effect) is groter dan de stijging van het inkomen in een bepaalde leeftijdscategorie (tijdseffect). Het cohort-effect is immers de som van een leeftijds- en tijdseffect. Voor de leeftijden 30-39 jaar varieerden deze cohort-effecten tussen 3,3% en 4,8% per jaar in de periode 2005-2010 (Vastmans e.a. 2014 b). 2,5% is dus een voorzichtige schatting.

2.2.3 Beoordeling van de scenario's

Elk scenario wordt systematisch getoetst volgens de 16 beoordelingscriteria. Deze beoordeling steunt enerzijds op de geschatte kwantitatieve impact van de wijzigingen in de bouwstenen. Voor criteria waarvoor er geen modellen voorhanden zijn, voeren we een kwalitatieve toetsing. De beoordeling gebeurt via triangulatie. Hiermee wordt bedoeld dat het inzicht is verkregen door beoordeling vanuit verschillende invalshoeken. In concreto gebeurde dit tijdens de voorbereiding van dit rapport door uitgebreide inhoudelijke discussie tussen de zes betrokken onderzoekers (en vervolgens met de leden

⁶ Zie deel 3 van dit onderzoeksrapport

van de stuurgroep, als hier voldoende tijd voor zou worden uitgetrokken). Daarbij werd elke beoordeling samengevat in een score. De argumentatie wordt beknopt gehouden omwille van de overzichtelijkheid, maar vindt haar basis in de verschillende delen van dit rapport. Zoals zal duidelijk zijn op basis van wat voorafgaat, mag men geen absolute waarde toekennen aan deze scores. Het betreft een 'educated guess', een beredeneerde schatting waarvan de uitkomst niet zwart op wit is, maar het resultaat van een kritisch beoordelingsproces dat zoveel mogelijk elementen in rekening brengt.

Bij de beoordeling wordt steeds de vergelijking gemaakt met de huidige situatie. Met 'huidige situatie' (of 'nulscenario') bedoelen we de situatie voor de overdracht van de bevoegdheid, waarbij de woonbonus een aftrek is aan marginale aanslagvoet. De omzetting van de aftrek naar een belastingvermindering, die is ingeschreven in de Bijzondere Financieringswet, heeft al een aantal effecten, die verder in dit deel in beeld zullen worden gebracht. Op deze wijze biedt wat volgt niet enkel inzicht in mogelijke hervormingen die de Vlaamse overheid kan doorvoeren, maar ook in de gevolgen van de Bijzondere Financieringswet.

Bij de beoordeling worden volgende scores gehanteerd:

- ++ een sterke vooruitgang t.o.v. het nulscenario
- + lichte vooruitgang t.o.v. het nulscenario
- 0 geen vooruitgang t.o.v. het nulscenario
- (0) het effect is onduidelijk
- lichte achteruitgang t.o.v. het nulscenario
- sterke achteruitgang t.o.v. het nulscenario

Bij de beoordeling op het criterium budgetneutraliteit staat een '-' voor een budgettaire kost die hoger is dan in 2014 en een '+' voor een kost die lager ligt.

3. De contouren voor de uit te werken hervormingsscenario's

Als we hervormingsscenario's uitwerken, is het van belang om rekening te houden met de contouren. Twee soorten contouren spelen: de institutionele (bevoegdheidsverdeling) en de budgettaire. We lichten deze hierna kort toe.

3.1 De institutionele contouren

Hieronder worden de contouren besproken waarbinnen de Vlaamse overheid zal kunnen manoeuvreren bij het uitstippelen van de woonfiscaliteit. Met de zesde staatshervorming komen een aantal bevoegdheden over van het federale naar het gewestelijke niveau. Inzake wonen situeren deze nieuwe bevoegdheden zich enkel binnen de fiscale uitgaven. De fiscale voordelen zoals ze door de Gewesten zullen bepaald worden, zullen enkel de vorm mogen aannemen van een belastingvermindering of –krediet. Aftrekken zijn niet toegestaan (Di Rupo, 2011). We bespreken eerst de ruimere principes van de staatshervorming en behandelen daarna deze die betrekking hebben op wonen.

3.1.1 Instrumenten

De fiscale autonomie van de gewesten zal gebeuren via een belasting op een belasting (Algoed & Van den Bossche, 2013), namelijk via gewestelijke opcentiemen op de federale belasting (Di Rupo, 2011). De Gewesten zullen de opcentiemen zelf bepalen (binnen bepaalde grenzen, o.a. behoud van progressiviteit zie verder). Verder kunnen ze kortingen toestaan, belastingverminderingen en –vermeerderingen toepassen of terugbetaalbare belastingkredieten toestaan. Het Vlaamse Gewest kan dus wel belastingverminderingen (–vermeerderingen, of -kredieten) toestaan maar geen aftrekken daar de Gewesten geen invloed krijgen over de belastbare grondslag.

3.1.2 Belastingtarief en -grondslag

De federale overheid bepaalt zowel het belastingtarief als de belastinggrondslag en de verminderingen. De belastbare basis van de personenbelasting en de inning blijven federaal. De opcentiemen die door de gewesten bepaald worden, worden geheven op de gereduceerde belastingstaat (de berekening van de gereduceerde belastingstaat wordt uitgebreid beschreven en gevisualiseerd in de toelichting Van den Bossche, 16/12/2013; zie ook BFW document 53 2974/12, art.8). De opcentiemen, kortingen en belastingverminderingen of –vermeerderingen vormen dan de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting, “de gewestelijke personenbelasting” (BFW, ontwerp van 27/11/2013 document 53 3974/12, art.7).

3.1.3 Progressiviteit

Bij het ontwerpen van de gewestelijke personenbelasting moeten de huidige progressiviteitsregels wel gehandhaafd blijven met slechts enkele toegelaten uitzonderingen (deze zijn beschreven in o.a. Di Rupo, 2011; BFW, doc 53 2974/13 art.12 §2 en §3, 2013; Algoed & Van den Bossche, 2013).

Deze voorwaarde (behoud van progressiviteitsregels) stelt beperkingen aan de fiscale autonomie van de gewesten en houdt bijvoorbeeld in dat het niet mogelijk is om lagere opcentiemen toe te kennen voor een bepaalde inkomensschijf andere dan de laagste, of om de opcentiemen te laten dalen met de inkomensschijf of om een forfaitaire belastingverhoging te heffen (zie Algoed & Van den Bossche, 2013, p.223).

Wanneer de gewesten de opcentiemen differentiëren per belastingschijf, mag de progressiviteit verminderd worden als aan twee voorwaarden is voldaan. Hierbij mag het gewestelijk opcentiementarief op een bepaalde belastingschijf niet lager zijn dan 90 procent van het hoogste gewestelijk opcentiementarief van de lagere belastingschijven. Als tweede voorwaarde geldt dat het belastingvoordeel per belastingplichtige (dat resulteert uit de afwijking op de progressiviteitsregels) niet meer dan 1.000 euro (geïndexeerd) per jaar mag bedragen.

Een andere versoepeling geldt de lopende contracten, zijnde contracten afgesloten vóór 1 januari 2015, die verband houden met de uitgaven voor het verwerven of behouden van de eigen woning. Van de progressiviteitsregels mag dus uitzonderlijk afgeweken worden voor o.a. de Woonbonus, zodat de belastingplichtige hetzelfde voordeel als waarop hij in het huidig stelsel recht had, zou kunnen blijven genieten (Di Rupo, 2011, p.61). Deze toegelaten afwijking geldt slechts tot wanneer het gewest zelf beslist om het toe te passen tarief van de belastingvermindering te wijzigen.

3.1.4 Gewestelijke fiscale uitgaven wonen

De bevoegdheden die overgeheveld worden op het gebied van wonen vallen enkel onder het luik “fiscale uitgaven”. De bestaande belastingverminderingen en belastingkredieten met betrekking tot wonen die overgeheveld worden zijn de volgende (BFW, document 53 2974/12, art.11 §4):

- de uitgaven voor het verwerven of behouden van de **eigen** woning,
- de uitgaven ter beveiliging van woningen tegen inbraak of brand,
- de energiebesparende uitgaven in een woning,
- de uitgaven voor vernieuwing van woningen gelegen in een zone voor positief grootstedelijk beleid,
- de uitgaven gedaan voor vernieuwing van tegen een redelijke huurprijs in huur gegeven woning.

De andere fiscale uitgaven die overgeheveld worden (buiten het domein wonen) zijn deze voor onderhoud en restauratie van beschermde monumenten en landschappen, deze voor prestaties in het kader van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en prestaties betaald met dienstencheques (andere dan de sociale dienstencheques). Deze zijn echter van een kleinere budgettaire grootteorde dan de fiscale uitgaven voor wonen.

De overheveling van fiscale uitgaven met betrekking tot wonen vallen enerzijds binnen de reeds bestaande gewestelijke bevoegdheden (o.a. huisvesting en rationeel energieverbruik) en anderzijds binnen de nieuwe over te hevelen bevoegdheden (o.a. grootstedenbeleid). De financiering ervan (of van de over te hevelen fiscale uitgaven in het algemeen) zal voor 60 procent via een dotatie worden gefinancierd en voor 40 procent via de gewestelijke opcentiemen (zie toelichting Van den Bossche, 16/12/2013).

3.1.5 Uitgaven voor het verwerven of behouden van de eigen woning

Specifiek voor de overheveling van de belastingvermindering voor uitgaven voor het verwerven of behouden van de eigen woning: onder het huidige federale beleid wordt dit als een aftrek toegekend. Na de overheveling van de bevoegdheden naar de gewesten zal dit niet meer als aftrek kunnen bestaan daar dit een effect op de belastbare grondslag zou hebben. Deze laatste blijft echter onder federale bevoegdheid vallen. De woonbonus zal dus alleszins qua structuur moeten veranderen.

Specifiek aangaande de woonbonus is er vastgelegd dat voor de contracten die zijn afgesloten voor 1 januari 2015 de gewesten een belastingvermindering mogen blijven toepassen die afwijkt van de progressiviteitsregel (cfr supra). Deze afwijking geldt enkel tot het gewest zelf beslist om het toe te passen tarief van de belastingvermindering te wijzigen. Dus voor de lopende contracten en de contracten afgesloten tot en met 31 december 2014 geldt het voordeel als een belastingvermindering aan marginaal tarief met een minimum van 30 procent.⁷ De belastingvermindering kan ook worden omgezet in een terugbetaalbaar belastingkrediet mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (o.a. lening afgesloten vóór 1 januari 2015, gemeenschappelijke aanslag, beperkingen aan de hoogte van het belaste inkomen en het belastingkrediet, zie Wetsontwerp van 22 april 2014, doc 53 3427/008).

Voor contracten afgesloten vanaf 1 januari 2015 geldt automatisch een belastingvermindering van 45 procent als de gewesten zelf geen andere regeling voorzien. Het tarief van 45 procent werd geïdentificeerd als zijnde het tarief dat budgetneutraliteit beoogt op federaal niveau. In het amendement van 5 november 2013 (nr.35, Art. 73) wordt in de verantwoording hiervan geschreven dat voor leningen afgesloten vóór 1 januari 2015 het voordeel tegen marginaal tarief (zowel woonbonus als bouwsparen) mag blijven voortlopen tot zolang het gewest beslist om dit te wijzigen (zie ook bij "Progressiviteit").

3.1.6 Definitie eigen woning

De eigen woning wordt in het voorstel van Bijzondere Wet van 27 november 2013 (document 53 2974/12, art. 11, §4), aangepast in het amendement van 27 november 2013 (art.11), omschreven als:

“De eigen woning is de woning die de belastingplichtige als eigenaar, bezitter, erfpachter, opstalhouder of vruchtgebruiker tijdens het belastbare tijdperk: 1° zelf betreft of 2° niet zelf betreft om een aantal opgesomde redenen (beroepsredenen, redenen van sociale aard, wettelijke of contractuele belemmeringen die het de belastingplichtige onmogelijk maken de woning zelf te

⁷ http://financien.belgium.be/nl/particulieren/woning/gevolgen_zesde_staats hervorming/

betrekken, de stand van de bouwwerkzaamheden of verbouwingen die het de belastingplichtige nog niet toelaten de woning daadwerkelijk te betrekken). De eigen woning omvat niet het deel van de woning dat wordt gebruikt voor het uitoefenen van beroepswerkzaamheden door de belastingplichtige of een ander lid van zijn gezin noch het deel dat wordt betrokken door personen die geen deel uitmaken van het gezin van de belastingplichtige”.

Wanneer de belastingplichtige (of gehuwde of wettelijk samenwonende belastingplichtigen) meerdere woningen in bezit hebben gelden volgende bepalingen van “eigen woning”: a) Indien meerdere woningen door de belastingplichtige betrokken worden, wordt de woning waar zijn fiscale woonplaats is gevestigd, beschouwd als eigen woning; b) Indien de belastingplichtige zowel een woning bezit die hij zelf betreft als een woning die hij om hoger genoemde redenen niet zelf kan betrekken, wordt de woning die hij zelf betreft als eigen woning beschouwd; 3) Wanneer de belastingplichtige om hoger genoemde redenen geen van de woningen persoonlijk betreft, duidt hij de woning aan die hij als eigen woning beschouwt. Deze laatste keuze is onherroepelijk totdat hij zelf een woning betreft of niet langer in het bezit is van de aangeduide woning.

3.1.7 Grondslag onroerende voorheffing en inkomstenbelasting onroerende goederen

De bevoegdheid voor de onroerende voorheffing ligt volledig bij de gewesten. Dit betekent dat de gewesten zowel de tarieven als de belastinggrondslag en de vrijstellingen zelf kunnen regelen. Het Vlaamse Gewest hanteert voor de onroerende voorheffing dezelfde belastingbasis als de federale overheid, namelijk het kadastraal inkomen. Maar de mogelijkheid bestaat om een alternatieve grondslag te hanteren. Daarbovenop kent het Vlaamse Gewest vrijstellingen toe. De Gewesten kunnen het KI niet veranderen, daar deze bevoegdheid federaal blijft, maar ze kunnen wel een alternatieve belastinggrondslag voor de onroerende voorheffing kiezen.

Ook al vallen de fiscale uitgaven met betrekking tot de eigen woning binnenkort onder gewestelijke bevoegdheid, de manier waarop de eigen woning wordt behandeld in de inkomstenbelasting blijft een federale bevoegdheid.

3.2 De budgettaire contouren

3.2.1 Fiscale uitgaven wonen AJ 2012

In het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 (Di Rupo, 2011, p.48) worden in de begrotingssynthese van de overhevelingen cijfers vermeld die verouderd lijken (met een totaal aan fiscale uitgaven voor wonen van bijna 1,8 miljard euro voor heel België). Als we mogen aannemen dat de berekening van het budget gebaseerd zal zijn op de recentere Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2014 (met de inventaris 2012 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de staat beïnvloeden, m.b.t. het aanslagjaar 2012 voor de personenbelasting) bekomen we voor de fiscale uitgaven gelinkt aan wonen die overgeheveld worden een bedrag van 2,1 miljard euro. Tabel 3.1 toont welke posten in (in miljoen euro) dit inhoudt.

Tabel 3.1 De fiscale uitgaven met betrekking tot de eigen woning voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)

Fiscale uitgaven gelinkt aan eigen woning	Budgettaire kost
Aftrek enige eigen woning	€ 827,87
Verhoogde vermindering voor het bouwsparen	€ 454,03
Bijkomende interestaftrek	€ 13,5
Beveiliging van woning tegen diefstal en brand	€ 25,88
Renovatie tegen redelijke huurprijs in huur gegeven woningen	€ 0,12
Renovatie in zones voor positief grootstedelijk beleid	€ 0,1
Energiebesparende uitgaven	€ 795,68
Passiefhuizen, lage energie-woningen en nulenergiewoningen	€ 0,28
Totaal	€ 2.117,11

Bron: De inventaris 2012 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de staat beïnvloeden (FOD Financiën Studie- en documentatiedienst)

De fiscale uitgaven voor het verwerven of behouden van de enige woning (eerste drie posten hierboven) belopen dus in totaal 1295,05 miljoen euro. Het totale bedrag van 2117,11 miljoen euro, dat gebaseerd is op aanslagjaar 2012 voor de personenbelasting (dus inkomstenjaar 2011), bevat echter nog een grote uitgave voor energiebesparende investeringen welke na december 2011 grotendeels werden afgeschaft. In 2014 geldt enkel nog de vermindering voor investeringen in dakisolatie. Deze fiscale uitgave bedraagt 28,2 miljoen euro (kabinet Wonen, 24/01/2014). Als de verminderingen voor energiebesparende uitgaven in plaats van 796 miljoen euro, slechts 28,2 miljoen euro bedragen, krijgen we een over te hevelen bedrag van 1349,35 miljoen euro. De definitieve vaststelling van het bedrag voor het aanslagjaar 2015 (inkomstenjaar 2014) zal bevestigd worden op 31/12/2016.

In de Bijzondere Financieringswet zelf wordt er geen bedrag vermeld voor fiscale uitgaven in verband met wonen specifiek voor Vlaanderen. Er wordt wel geschreven (amendement van 5 november 2013, nr.32 en nr.33) dat de fiscale uitgaven die verbonden zijn aan de eigen woning (woonbonus, bouwsparen, bijkomende interestaftrek, langetermijnsparen en verrekening onroerende voorheffing) voor België worden geraamd op 3.047.959.879,00 euro (raming voor aanslagjaar 2015). De verdeelsleutel voor de gewesten wordt niet meegedeeld.

3.2.2 De budgettaire ramingen

Er werden in deel 2 drie verschillende ramingen gemaakt voor de evolutie in het gebruik en de budgettaire kost bij ongewijzigd beleid: een minimale, maximale en gemiddelde raming. De minimale en maximale schatting geven volgens ons de grenzen aan van het interval waarbinnen de toekomstige fiscale uitgaven zullen vallen. Onder het minimumscenario schatten we de evolutie van het gebruik en het budget op basis van de *kleinste startkansen* en de *hoogste (vroegtijdige) stopkansen* die we voor de periode van 2006 tot 2011 hebben berekend. Het gaat hier dus over een scenario van een minimaal gebruik en dus ook een minimaal budget. Het maximumscenario geeft de andere uiterste situatie weer. Voor deze grens maken we gebruik van de *hoogste startkansen* en *kleinste stopkansen* en schatten we het maximaal gebruik en de maximale uitgave. Voor de gemiddelde raming maken we uiteraard gebruik van het gemiddelde van deze kansen.

Bij elk van deze drie ramingen veronderstellen we dat het aantal gebruikers en de kost van het bouwsparen lineair afneemt in de tijd. Op figuur 3.1 ziet u de geschatte evolutie van het aantal gebruikers van de woonbonus onder de drie verschillende veronderstellingen. Figuur 3.2 geeft de geschatte evoluties van de totale fiscale uitgave weer. Hoewel het totaal aantal gebruikers onder de drie assumpties zal stagneren, zal de fiscale uitgave toch blijven stijgen als gevolg van de indexering van de grensbedragen.

De prognoses van het minimum- en maximumscenario geven duidelijk weer hoe groot het belang is van het gedrag van de gebruikers. Beide ramingen vertonen een stijgende trend, maar die van het maximumscenario ligt een niveau hoger dan die van het minimumscenario. Tegen 2030 bedraagt het verschil tussen de twee budgettaire prognoses bijna 1 miljard euro. In tabel 3.2 worden de resultaten van de simulaties voor het budget op de korte termijn gepresenteerd. We beschouwen het scenario op basis van de gemiddelde start- en stopkansen als de meest realistische schatting voor de korte termijn (2012-2020). Deze laatste veronderstelling zullen we als *benchmark* gebruiken voor de vergelijking van de verschillende varianten en scenario's van de woonbonus. Het vormt volgens ons de beste schatting voor de situatie van ongewijzigd beleid en ongewijzigd gedrag.

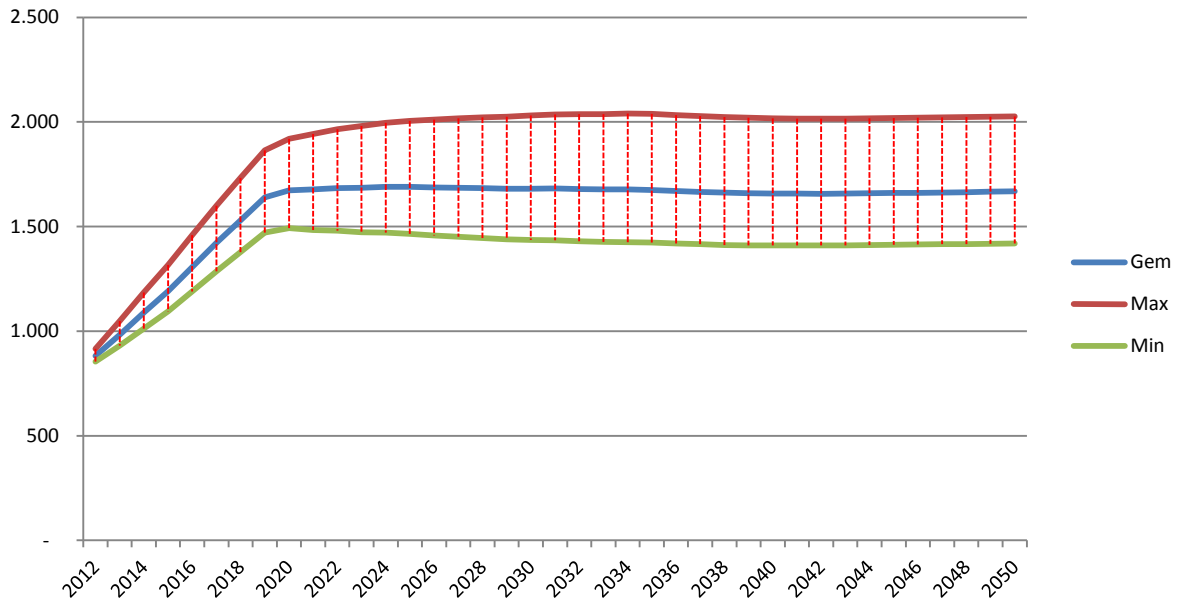
Volgens onze simulatie zal de totale fiscale uitgave van de woonbonus in het inkomstenjaar 2014 ongeveer € 1.238,78 miljoen bedragen. Dit zal volgens ons dus ook het bedrag zijn op basis waarvan de dotatie van het federale niveau naar het gewestelijk niveau berekend zal worden.

Tabel 3.2 De budgettaire ramingen van de uitgave voor de aftrek enige eigen woning in het Vlaams Gewest naar het gedrag van de belastingplichtigen

	Gemiddeld	Maximum	Minimum
2012	€ 977.118.071,64	€ 1.014.825.991,75	€ 946.941.371,93
2013	€ 1.119.098.754,03	€ 1.194.363.984,48	€ 1.059.615.734,52
2014	€ 1.251.208.041,60	€ 1.362.161.157,77	€ 1.164.558.632,98
2015	€ 1.380.237.222,28	€ 1.520.720.318,11	€ 1.272.408.344,58
2016	€ 1.502.128.568,69	€ 1.675.293.247,11	€ 1.370.695.725,11
2017	€ 1.630.154.896,55	€ 1.835.368.428,97	€ 1.476.089.777,95
2018	€ 1.753.789.337,76	€ 1.989.439.766,81	€ 1.578.685.780,05
2019	€ 1.882.359.302,80	€ 2.147.630.463,71	€ 1.687.143.732,29
2020	€ 1.943.228.135,31	€ 2.235.983.597,30	€ 1.729.749.433,90

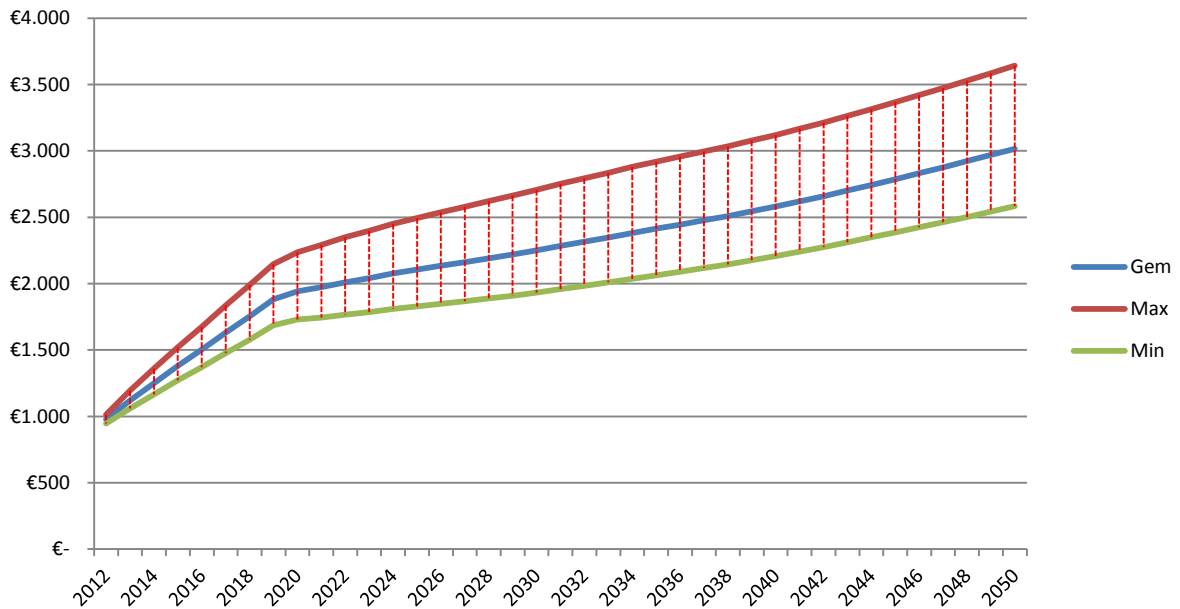
Bron: eigen simulaties

Figuur 3.1 De evolutie van het aantal gebruikers van de woonbonus voor het Vlaams Gewest volgens het gedrag van de belastingplichtigen (duizenden)



Bron: eigen berekening

Figuur 3.2 De budgettaire evolutie van de woonbonus voor het Vlaams Gewest volgens het gedrag van de belastingplichtigen (miljoenen)



Bron: eigen berekening

3.3 De hypotheekmarkt

Aangezien de hypotheeklening de basis vormt om het voordeel bij het bouwsparen en de woonbonus toe te kennen, is het belangrijk om na te gaan wat de verschillende modaliteiten zijn bij het aangaan of veranderen van dergelijke hypotheekleningen. Het verschil tussen de hypotheek (de inschrijving in het hypotheekregister) en de hypothecaire lening is hierbij een eerste belangrijk verschil. Een nieuwe hypotheeklening vereist immers niet noodzakelijk een nieuwe hypotheekinschrijving, indien er nog een hypotheek is gevestigd. Bij de hypotheekinschrijving dienen registratierechten betaald te worden (1%) en federale hypotheekrechten (0.3%). In tegenstelling tot een lening blijft een hypotheek voor 30 jaar ingeschreven op het hypotheekkantoor. Mits betaling van hypotheekrechten is ze verlengbaar. Maar ook om ze eerder te schrappen, bvb. Bij een verkoop, zijn er naast de bancaire dossierkosten, kosten voor de opheffing of de handlichting van de hypotheek.

In dit deel belichten we heel algemeen de kenmerken van de hypotheekmarkt en schetsen we hoe zij mede de vastgoedfiscaliteit bepaalt. De omgekeerde relatie, waar het fiscale woonvoordeel ook in grote mate de werking van de hypotheekmarkt beïnvloedt is reeds besproken in deel 3 hoofdstuk 2 'woingprijsmechanisme'. We geven eerst een niet limitatieve lijst van begrippen die hierbij belangrijk zijn.

3.3.1 Enkele begrippen

Bij de start van een lening:

Lening op mandaat versus hypothecaire lening: Het fiscaal voordeel wordt enkel toegekend indien er sprake is van een hypothecaire lening. Huishoudens zullen dan ook veelal een hypotheeklening afsluiten bij het kopen/bouwen van een woning. De inschrijving van de hypotheek brengt kosten met zich mee, oplopend volgens het ontleende bedrag. Door voor een deel van het bedrag een lening op mandaat af te sluiten vermijdt men een deel van deze extra kosten. Deze lening is immers geen hypothecaire lening, maar geeft de bank wel het mandaat om te eisen dat de lening omgezet kan worden in een hypotheeklening (veelal indien deze betalingsproblemen vermoed). Dergelijke mandaatleningen zijn meestal korter qua looptijd en worden afgesloten tegen een variabele intrestvoet, terwijl de hypotheeklening tegen een vaste intrestvoet aangegaan wordt met lange looptijd.

Bouwsparen vs woonbonus: De algemene regel is eenvoudig: indien de lening is afgesloten vóór 1 januari 2005 – een 'oude' lening- is het oud stelsel van het bouwsparen van toepassing, vanaf 1 januari 2005 is dit een 'nieuwe' lening en is de woonbonus van toepassing. Er bestaat één uitzondering op de regel dat de datum van het aangaan van de lening het soort fiscaal voordeel bepaalt. Indien de kapitaalaflossingen van de oorspronkelijke lening onder het bouwsparen vallen en men na 2005 een lening voor de verbouwing van diezelfde woning aangaat, dan kan men voor deze lening het fiscaal stelsel kiezen (Indicator 2010). Indien men zowel een oude als een nieuwe lening voor een woning heeft lopen kan men deze niet cumuleren en moet men kiezen voor welke lening – met bijhorend fiscaal regime - men het voordeel wil genieten. Een fiscaal achterpoortje laat evenwel wel een

cumulatie toe, waarbij de oude lening blijft lopen op de oude reeds verkochte woning⁸. Dit heeft mede te maken met de termen enige en eigen woning en het moment van toetsing van dit criterium om in aanmerking te komen. Het stelsel van bouwsparen vóór 1993 gebruikte als criterium de 'eigen' woning, wat jaarlijks gecontroleerd wordt. Na 1993 werd het criterium voor bouwsparen de 'enige' woning, wat enkel in het aanvangsjaar gecontroleerd wordt. Voor de woonbonus dient het de 'enige' (aanvangsjaar) en 'eigen' (jaarlijks) woning te zijn. Indien het niet langer de eigen woning is, vervalt het verhoogd tarief. In de mate dat een oude lening (1993-2005) doorloopt, de woning inmiddels is verkocht en een nieuwe woning gefinancierd is met een nieuwe lening, blijft het bouwsparen doorlopen en geniet de eigenaar ook een woonbonus.

Veranderen/uitbreiden van een lening.

Herfinanciering: Bij een herfinanciering of overnamekrediet worden de financieringsmodaliteiten herzien, en verandert er niets aan de uitstaande schuld. Een herfinanciering van een lening zorgt er niet voor dat de datum en bijgevolg het fiscaal regime waaronder de lening valt, verandert.

Wederopname: Bij een wederopname gaat het over een nieuwe lening en bepaalt de datum het fiscaal regime. Hierboven is evenwel de uitzondering hierop beschreven in het geval het gaat over een renovatie van de woning: in dat geval kan men kiezen.

Hergebruik : Men kan een hypotheekinschrijving herbruiken om de hypotheekkosten te vermijden. Hierbij is het niet belangrijk in welke mate de oude lening reeds is afbetaald. De hypotheek tot waarborg van de lening mag immers worden genomen op een andere woning dan de te bouwen, te verwerven of te verbouwen woning waarvoor de lening is aangegaan⁹. Dergelijke hypotheek in tweede rang zorgt wel voor een groter risico bij de bank.

In het algemeen is het zo dat het veranderen van hypotheekleningen zorgt voor extra dossierkosten bij de bank (bvb de **wederbeleggingsvergoeding** bij vroegtijdig afsluiten oude lening en aangaan nieuwe), en hypothecaire kosten, al zullen deze bvb. bij een **pandwissel** of **hypotheekoverdracht** – waarbij je de hypotheeklening van je oude verkochte woning behoudt om je nieuwe woning te financieren- kleiner zijn dan bij het beëindigen van een bestaande en aangaan van een nieuwe lening.

Nieuwbouw

Voor bouwers zijn er twee extra elementen. Zij hebben niet vanaf het begin al hun kapitaal nodig en dienen dus ook geen interesten te betalen op het kapitaal dat zij nog niet opgenomen hebben, hiervoor dienen ze wel een lagere **reserveringsprovisie** te betalen. Bovendien kan men geconfronteerd worden met een dubbele financieringslast als men nog een andere woning dient af te betalen of te huren tijdens het bouwproces. Hiervoor kan men een **overbruggingskrediet** aangaan. In deel 3 9.2.3 werd reeds aangegeven dat extra aandacht dient geschonken te worden hoe het fiscaal voordeel toegekend wordt aan bouwers opdat hun risico en onzekerheid beperkt wordt.

⁸ Er zijn diverse mogelijkheden waarop in een overgangsjaar van beide stelsel gebruik gemaakt kan worden (Circulaire nr. Ci.RH.26/581.538 (AOIF 20/2007) dd. 17.07.2007). Er is ook een blijvende cumul mogelijkheid gecreëerd door een arrest van het Hof van Beroep van Brussel uit 1988, het arrest De Jaeger Jacques, waarbij de administratie zich heeft aangesloten.

⁹ PV nr. 43, 27.12.1985, Volksw. Pillaert, Bull. 649, blz. 831

3.3.2 Complexiteit

De zesde staatshervorming leidt mogelijk tot een nieuw derde stelsel, naast het bouwsparen en de woonbonus. Wat leert ons de overgang van het bouwsparen naar de woonbonus en wat kunnen we verwachten voor de toekomst? Uiteraard is het zo dat bij de overgang van bouwsparen naar de woonbonus het grootste deel van de huishoudens opteerde om onder het voordeligere systeem van de woonbonus te vallen. Dit kan niet zomaar. Herfinancieringsleningen komen bvb. niet in aanmerking om van stelsel te veranderen. Strikt genomen zou men bij een herfinancieringslening ook niet van het oude systeem kunnen genieten omdat de lening niet dient om een woning te behouden of te verwerven, maar de wetgever heeft hier een uitzondering op toegestaan.

Wat kan men echter verwachten indien een nieuw systeem in voege treedt dat voor (een deel van) de begunstigden minder interessant zou zijn. Het lijkt logisch dat huishoudens dan zo lang mogelijk van het oude fiscaal voordeel willen genieten. De huidige regeling staat toe om een renovatielening onder te brengen bij het stelsel van bouwsparen indien er nog een oude lening loopt¹⁰. Zal dit ook zo zijn bij een nieuw systeem, waarbij een huishouden nog van de woonbonus kan genieten, ook al is er een nieuw stelsel? En indien niet, wie zal dan van het fiscaal voordeel van een renovatielening willen genieten? Iedereen die nog aan het afbetalen is en van een groter voordeel geniet dan het nieuwe stelsel, zal fiscaal gestimuleerd worden om met zijn renovatie te wachten totdat de oude lening afgelopen is. Ook bij doorstromende eigenaars wiens eerste lening nog niet volledig afbetaald is, leidt dit tot complexe situaties waarbij de berekeningen niet altijd even duidelijk zullen zijn. Bovendien dient men ook rekening te houden met het keuzegedrag van potentiële doorstromers: zullen zij doorstromen indien ze hoge registratierechten dienen te betalen maar geen extra fiscaal voordeel genieten (omdat het voordeliger is om in het oude stelsel te blijven). Dergelijke vragen in een dynamische context zijn soms moeilijk te beantwoorden.

¹⁰ In het algemeen is het interessanter om bij een renovatielening voor de woonbonus te kiezen. Al is het de onderzoekers niet duidelijk hoe groot het fiscaal voordeel is indien de lening bij de oude lening onder bouwsparen ingebracht wordt. Zo vindt men nog redelijk duidelijke beschrijvingen van de fiscale voordelen indien men beide leningen combineert onder bouwsparen, maar wordt weinig uitleg gegeven wat het voordeel van de renovatielening is éénmaal de oude lening afbetaald is en enkel de renovatielening overblijft. De wetgeving is hier onduidelijk over, en de interpretaties kunnen zeer verschillend zijn. “Komen mogelijk in aanmerking” is dan ook een term die vaker voorkomt.

4. Bouwstenen voor hervormingsscenario's

In dit hoofdstuk gaan we nader in op enkele bouwstenen voor de hervormingsscenario's, meer in het bijzonder de woonbonus, het bouwsparen, de registratierechten, de onroerende voorheffing en mogelijke vormen van vraag- en aanbodondersteuning. Deze varianten zijn gekozen op suggestie van de onderzoekers en van leden van de begeleidingsgroep. Ook werden enkele opties uit het Groenboek zesde staatshervorming opgenomen. Het Groenboek geeft onvoldoende detail om alle opties die hier worden voorgesteld uit te rekenen.

Voor elk van de varianten maken we een raming van de budgettaire kost. Verder wordt op basis van de beschikbare modellen (zie deel 3) voor een aantal varianten ook een inschatting gegeven van de impact op de woningprijzen, op de verdeling van de subsidies over groepen en op de betaalbaarheid. We werken daarbij niet alles uit voor alle varianten, maar leggen ons toe op wat het meest relevant is voor de betreffende variant.

4.1 De Woonbonus

4.1.1 Variant 1 woonbonus: volledig behoud van de huidige regeling

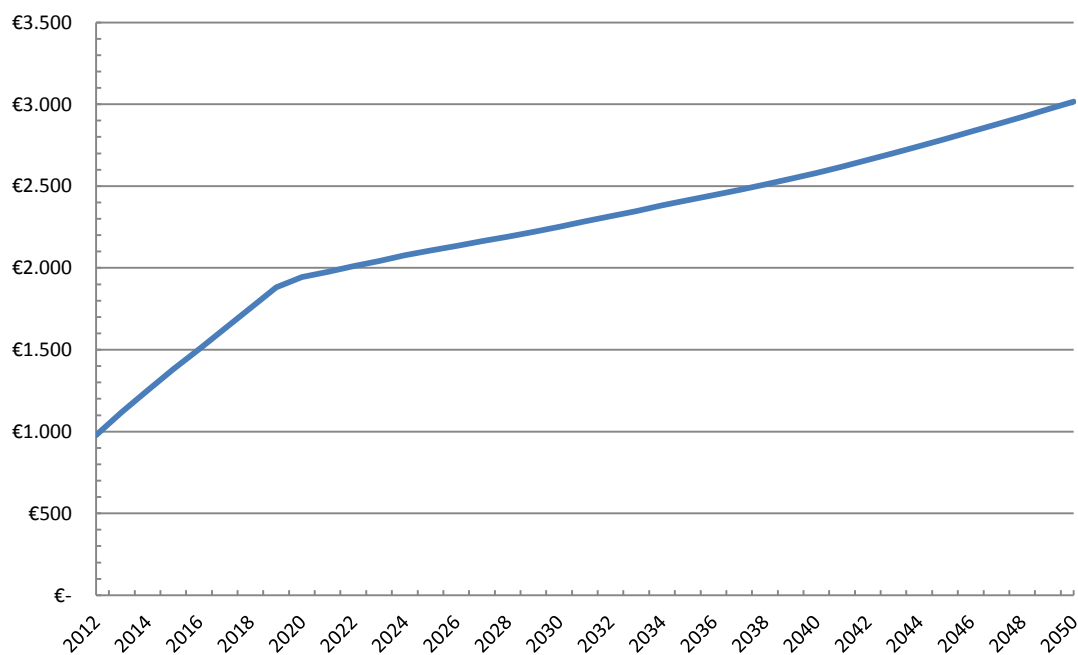
4.1.1.1 Variant 1.1 woonbonus: een aftrek

In deze variant tonen we hoe de situatie zich verder zal ontwikkelen als de woonbonus behouden blijft als een aftrek zoals die bestond voor de zesde staatshervorming.

a) Budget

De evolutie van de budgettaire uitgave in deze variant komt volledig overeen met de evolutie die we in figuur 3.2 toonden.

Figuur 4.1 Budgettaire evolutie van variant 1.1 woonbonus voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

c) Verdeling van de subsidies over groepen

Tabel 4.1 toont de verdeling van het totaalbedrag van besteedbare inkomens (zonder verrekening van de woonbonus), van het voordeel van de woonbonus in het huidige stelsel en van de begunstigden per deciel, op gezinsniveau. We stellen vast dat 72% van het woonbonus-voordeel terecht komt bij de vier hoogste decielen en maar 8,2% bij de vier laagste. Dit heeft enerzijds te maken met de samenhang tussen eigenaarschap (en dus woonbonus) en inkomen – wat duidelijk wordt gemaakt in de twee laatste kolommen – en anderzijds met de berekening van het voordeel aan marginaal tarief.

We zien immers in tabel 4.1 dat het bedrag van de woonbonus schever verdeeld is over de decielen dan het aandeel van de begunstigden (voorlaatste kolom).

Ook in het oude systeem van hypotheekaftrek (bouwsparen en bijkomende interestaftrek) ging circa 70% van het voordeel naar de 40% hoogste inkomens in equivalente termen (Heylen & Winters, 2012). De aandelen van het totale inkomensbedrag zijn ook aanzienlijk groter in de hogere decielen dan in de lagere, maar de verschillen zijn minder uitgesproken dan bij de verdeling van de woonbonus. Voor de hogere decielen liggen de aandelen van de woonbonus immers hoger dan de inkomensaandelen terwijl ze lager liggen in de laagste decielen. Alleen in het tiende deciel zakt het woonbonusaandeel terug onder dat van het inkomen. De woonbonus zorgt dus voor een uitdieping van de inkomensongelijkheid. Voor het beleid anno 2005 stelden Heylen & Haffner (2012) reeds vast dat de toenmalige hypotheekaftrek (bouwsparen en bijkomende interestaftrek) de Gini-coëfficiënt (maatstaf voor ongelijkheid) voor Vlaanderen doet toenemen met ongeveer 0.4%. Na verrekening van de hypotheekaftrek steeg de Gini-waarde van 0.270 naar 0.271, op basis van gegevens uit de Woonsurvey van 2005.

Tabel 4.1 Aandeel per deciel, voor besteedbaar inkomen en woonbonus huidige stelsel, verdeling begunstigden per deciel, Vlaanderen, 2012

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Besteedbaar Inkomen, %	Woonbonus vóór overdracht, %	Verskil met inkomensverdeling, procentpunt	Verdeling begunstigden woonbonus, kolom %	Aandeel begunstigden woonbonus per deciel
1	3,0	0,8	-2,2	1,7	2,1
2	4,1	1,5	-2,6	2,7	3,4
3	5,3	1,9	-3,4	3,2	4,0
4	6,5	4,0	-2,5	5,0	6,1
5	7,8	8,8	1,0	10,2	12,5
6	9,6	10,8	1,2	11,2	13,8
7	11,3	17,0	5,7	16,4	20,1
8	13,1	17,7	4,6	16,4	20,2
9	15,7	21,0	5,3	18,9	23,2
10	23,7	16,5	-7,2	14,2	17,4

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

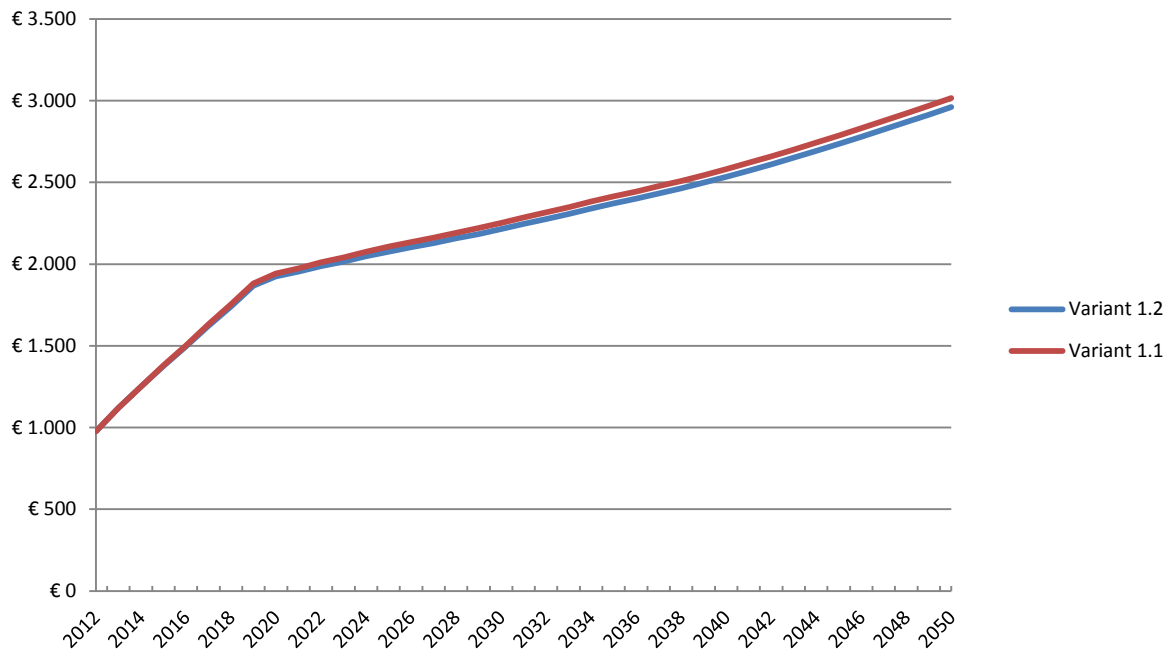
4.1.1.2 Variant 1.2 woonbonus: regeling na overdracht van de bevoegdheid

Deze variant stemt overeen met de nuloptie uit het Groenboek zesde staatshervorming. Omdat de gewesten geen belastingaftrek kunnen toestaan, wordt de woonbonus omgezet in een belastingvermindering aan marginaal tarief voor contracten t.e.m. 31/12/2014. Voor nieuwe contracten vanaf 1/1/2015 geldt een belastingvermindering van 45%. Deze variant brengt dus in beeld wat de gevolgen zijn van de Bijzondere Financieringswet voor de lopende leningen.

a) Budget

Deze aanpassing is bijna volledig budgettair neutraal ten opzichte van de vorige variant.

Figuur 4.2 Budgettaire evolutie van woonbonus variant 1.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

De omzetting is niet alleen budgetneutraal voor de overheid, maar ook voor de huishoudens. Daarom wordt er geen algemeen prijseffect verwacht. Wel kan men een minimaal prijsdempend effect verwachten op het hogere prijssegment omdat voor het 45%-tarief een lichte daling van het voordeel inhoudt ten opzichte van het marginaal tarief bij hogere inkomens en een prijsverhogend effect op de lagere segmenten waar het 45% tarief een verhoging van het voordeel betekent bij lagere inkomens.

c) Impact op verdeling

De vervanging van de huidige aftrek voor de lopende contracten door een belastingvermindering aan marginaal tarief heeft amper consequenties voor de verdeling van het totaalbedrag, zo laat tabel 4.2 zien. De negatieve druk op de inkomensongelijkheid blijft derhalve bestaan. Het stelsel na overdracht van de bevoegdheid houdt zoals vermeld een belastingvermindering in van 45% voor de nieuwe contracten. Het verdelingseffect van deze regeling is gesimuleerd bij variant 1.3 (zie hieronder).

Tabel 4.2 Aandeel per deciel, voor equivalent inkomen, woonbonus als vermindering (belastingvermindering aan marginaal tarief) van de woonbonus, Vlaanderen, 2012

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus als belastingvermindering		
	Aandeel per deciel	Verschil met stelsel vóór overdracht, procentpunt	Verschil met inkomensverdeling, procentpunt
1	0,9	0,1	-2,1
2	1,7	0,2	-2,5
3	1,7	-0,2	-3,6
4	4,1	0,0	-2,4
5	8,7	0,0	0,9
6	10,8	0,0	1,2
7	16,9	-0,1	5,6
8	17,8	0,0	4,7
9	21,0	0,0	5,3
10	16,5	0,0	-7,3

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

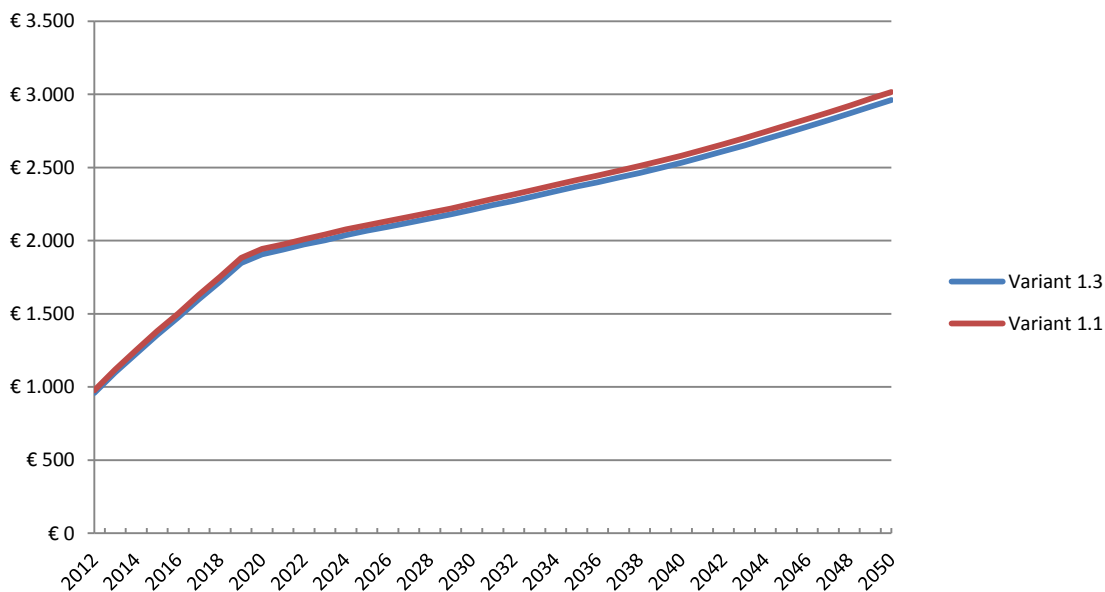
4.1.1.3 Variant 1.3 woonbonus: belastingvermindering aan 45% voor alle leningen

In deze variant wordt de belastingvermindering aan 45% niet alleen toegepast op de toekomstige leningen, maar ook op lopende leningen.

a) Budget

De omvorming van de woonbonus als aftrek naar een belastingvermindering aan 45% voor zowel lopende als nieuwe contracten is ook bijna budgettair neutraal.

Figuur 4.3 Budgettaire evolutie van woonbonus variant 1.3 voor het Vlaams Gewest (miljoenen)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Volgens het woningprijsmechanisme heeft het veranderen van tarieven en voordelen bij lopende contracten geen prijseffect aangezien de woning al betaald is.

c) Verdeling van de subsidies over groepen

In tabel 4.3 zien we de resultaten voor een belastingvermindering van 45%. Deze cijfers kunnen geïnterpreteerd worden als het verdelingsimpact voor de nieuwe contracten in de regeling ná de overdracht van bevoegdheid. De assumptie die hierbij dan gemaakt wordt, is dat de inkomens- en gezinsverdeling van de nieuwe leningen dezelfde is als voor alle lopende leningen samen. Het resultaat kan anderzijds ook geïnterpreteerd worden als de verdelingsimpact in geval er een vermindering aan 45% wordt ingevoerd voor alle lopende én nieuwe contracten.

Uit tabel 4.3 blijkt dat, als gevolg van de vervanging van de marginale aanslagvoet door 45%, de voordelen van de woonbonus – in relatieve termen - in mindere mate terecht komen bij de twee hoogste decielen. Dit een logisch resultaat aangezien de gemiddelde marginale aanslagvoet in deze decielen hoger ligt dan 46% (tabel 4.3). Voor deciel 8 is er een status quo terwijl het aandeel van de decielen 1 tot 7 toeneemt toe, met uitzondering van het derde deciel. Deze variant zorgt dus voor een zekere verticale herverdeling in vergelijking met het huidige stelsel (vóór overdracht). Maar ook bij deze variant blijft er echter een negatieve druk op de inkomensongelijkheid bestaan omdat het aandeel van het woonbonus-voordeel in de laagste vier decielen nog steeds kleiner blijft dan het aandeel dat deze decielen in de inkomensverdeling hebben.

Tabel 4.3 Aandeel per deciel, voor totaalbedrag woonbonus in variant 1.3 (45% belastingvermindering voor alle leningen) van de woonbonus, Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus Variant 1.3		
	Aandeel per deciel	Verschil met stelsel vóór overdracht, procentpunt	Verschil met inkomens-verdeling, procentpunt
1	1,0	0,2	-2,0
2	1,8	0,3	-2,3
3	1,8	-0,1	-3,5
4	4,3	0,2	-2,2
5	9,1	0,3	1,3
6	11,2	0,4	1,6
7	17,3	0,3	6,0
8	17,7	0,0	4,6
9	20,4	-0,6	4,7
10	15,6	-0,9	-8,2

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.2 Variant 2 woonbonus: niet-indexering

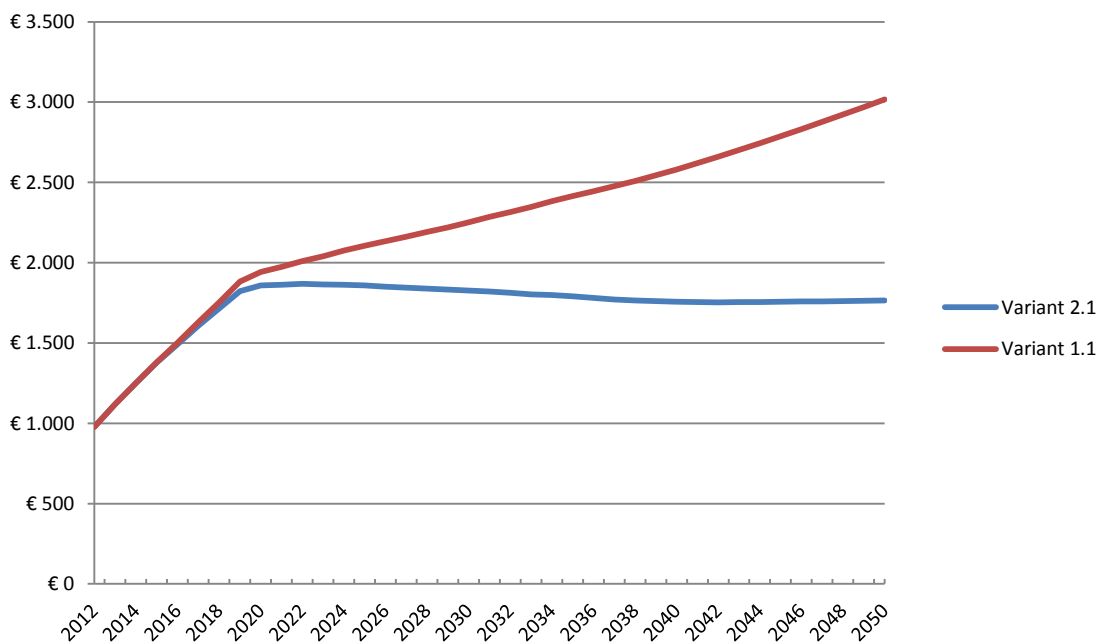
Voor deze variant berekenen we de impact op het budget en op de prijzen. Deze wijziging heeft geen invloed op de verdeling van subsidies omdat de wijziging voor alle groepen hetzelfde is. De invloed op de betaalbaarheid wordt beperkt geacht en daarom hier niet nader berekend.

4.1.2.1 Variant 2.1 woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, niet-indexering voor nieuwe contracten

a) Budget

Het budget zal door de niet-indexatie van de nieuwe contracten in het begin slechts zeer zacht afwijken van de evolutie van variant 1.1 (het basisscenario). Het duurt tot 2019 vooraleer het verschil merkbaar is, maar vanaf dat jaar zien we de budgettaire curve krommen en afvlakken met een lichte daling op de lange termijn. Dit toont dat de groei in het budget bij ongewijzigd beleid bijna volledig wordt gedreven door het indexeren van de maximumbedragen. Het verschil in het verlies aan inkomsten voor de overheid neemt vanaf dat moment ieder jaar toe.

Figuur 4.4 Budgettaire evolutie van woonbonus variant 2.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

De woningprijs kan gezien worden als een gewogen gemiddelde van het budget dat door inkomen geleend kan worden en een kleiner deel dat door het fiscaal woonvoordeel gegenereerd wordt. Door deze laatste constant te veronderstellen doorheen de tijd zal de woningprijs minder stijgen dan men zou verwachten op basis van de inkomensevolutie. Bij een nominale inkomensgroei van 2,5% zal de woningprijs met 2 % stijgen, waar dat 2,4% zou zijn indien de woonbonus geïndexeerd wordt a rato

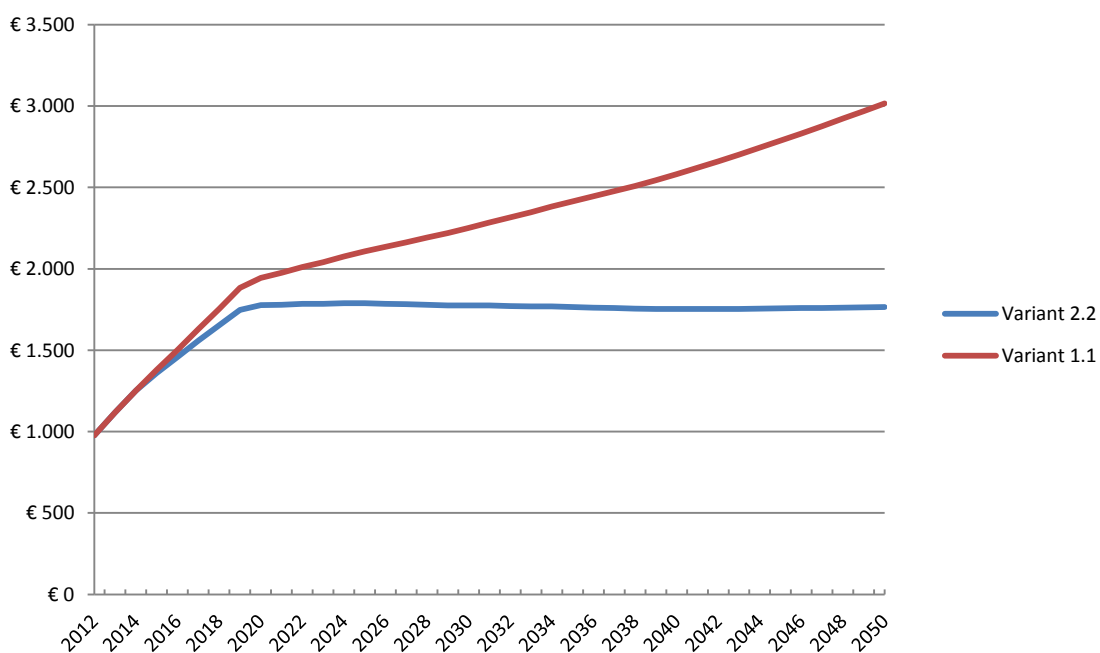
van 2%. Bij een nominale inkomensgroei van 2% zal de woningprijs (bij niet-indexering van de woonbonus) met 1,6% stijgen. Het prijsdempend effect is grosso modo 0,4 procentpunt per jaar.

4.1.2.2 Variant 2.2 woonbonus: niet-indexering voor alle leningen

a) Budget

We zien een budgettaire evolutie die vergelijkbaar is met variant 2.1 met als enig verschil dat de afwijking van het budget onder ongewijzigd beleid zich veel sneller inzet. Het budget zal zich op de lange termijn op hetzelfde niveau als in 2.1 stabiliseren.

Figuur 4.5 Budgettaire evolutie van woonbonus variant 2.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

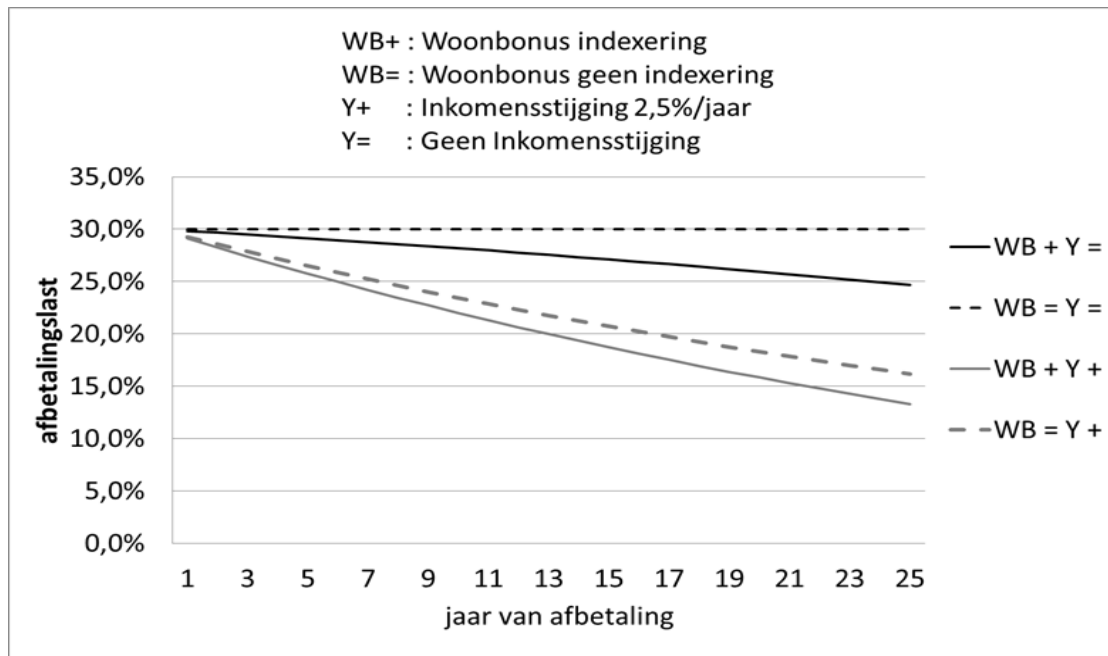
Volgens het woningprijsmechanisme heeft het veranderen van tarieven en voordelen bij lopende contracten geen prijseffect aangezien de woning reeds betaald is.

c) Betaalbaarheid

Indien de woonbonus niet langer geïndexeerd wordt voor de lopende contracten, verandert dit de afbetalingslast voor de huishoudens. Onderstaande figuur geeft met behulp van een eenvoudige simulatie weer hoe deze afbetalingslast verandert met en zonder indexering van de woonbonus en dit onder twee scenario's, namelijk één waarbij we uitgaan van een inkomensstijging van 2,5% en één waarbij we het inkomen bevriezen. De afbetalingslast blijft uiteraard gelijk indien noch het inkomen,

noch de woonbonus verandert. Een indexering van de woonbonus tempert dit effect licht. De evolutie van het inkomen tijdens de afbetalingstermijn is belangrijker dan de evolutie van de woonbonus.

Figuur 4.6 De verandering in de afbetalingslast als gevolg van de niet-indexering van de woonbonus



Bron: eigen berekening

4.1.3 Variant 3 woonbonus: afbouw over 25, 20 of 15 jaar

Er wordt in deze variant gekozen voor een afbouw op 25 jaar. Deze periode is gekozen omdat het de gemiddelde looptijd is van een hypothecaire lening aangegaan door starters. We werken zeven deelvarianten uit. Deze deelvarianten verschillen op volgende punten:

- Het bedrag dat in aanmerking komt voor de vermindering (dit kan verschillen naargelang het startjaar, maar ook naargelang het moment binnen de looptijd van de lening)
- De periode gedurende dewelke men recht heeft op een vermindering
- De vorige punten kunnen betrekking hebben op de lopende of op de nieuwe leningen.

We bekijken de budgettaire effecten, de prijseffecten en de evolutie van de betaalbaarheid. Deze afbouwvarianten hebben geen of maar beperkte invloed op de verdeling. Daarom wordt hier de verdeling niet in detail bekeken.

4.1.3.1 Variant 3.1 woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 25 jaar

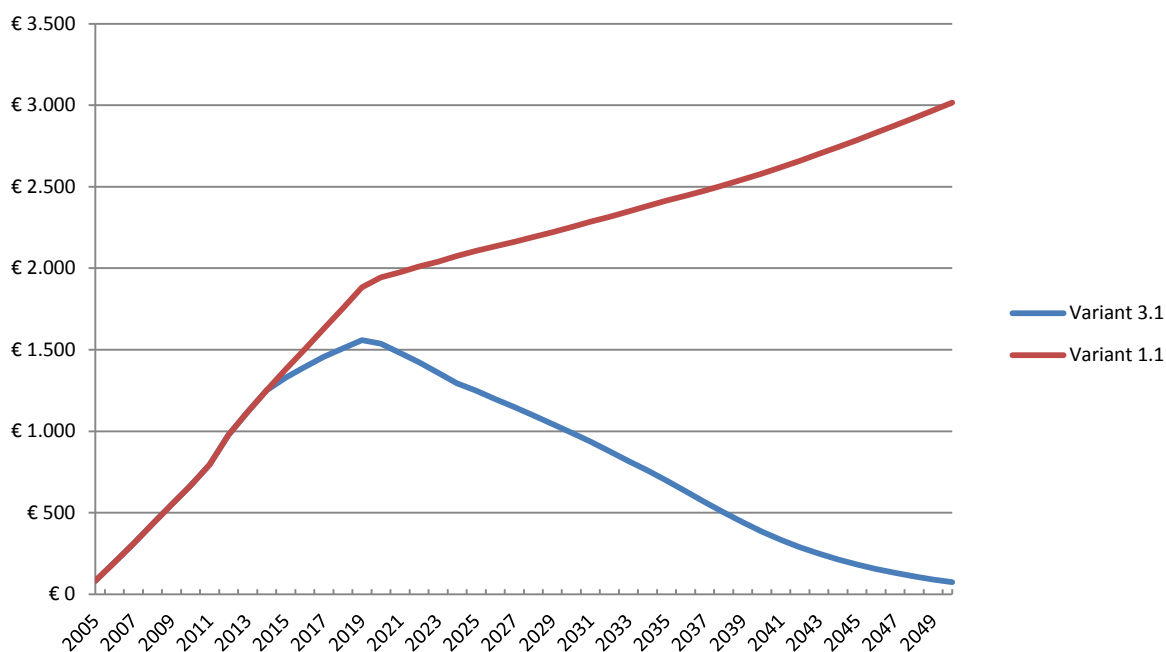
Deze variant heeft volgende kenmerken:

- Voor lopende leningen wordt de woonbonus behouden, ook de indexatie van het bedrag dat in aanmerking komt voor de vermindering blijft behouden.
- Voor nieuwe leningen daalt het bedrag dat in aanmerking komt voor vermindering lineair over de volledige periode van 25 jaar. Dus wie start in 2016 heeft recht op een lager bedrag dan wie start in 2015. Maar men behoudt het bedrag van de vermindering waarmee men in het eerste jaar start gedurende de volledige looptijd van het hypothecair krediet waaraan het voordeel gekoppeld is.
- Er staat geen termijn op de periode gedurende dewelke men de vermindering kan genieten. Op dit punt blijft dus de huidige regeling behouden. Indien men echter een nieuwe hypothecaire lening aangaat, zal men enkel het bedrag genieten dat op dat moment van toepassing is.

a) Budget

Het gevolg van de afbouw op 25 jaar is dat vanaf 2039 het maximumbedrag dat men kan inbrengen €0 is en er dus de facto geen nieuwe gebruikers zullen instromen. Het zal dan nog wel enige tijd duren vooraleer de budgettaire kost voor de woonbonus volledig wegvalt. Dit is afhankelijk van de grootte van de vroegtijdige en natuurlijke uitstroom van de belastingplichtigen die er vóór 2039 van genieten.

Figuur 4.7 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Het prijsdempend effect is 1,2 procentpunt per jaar.

c) Evolutie betaalbaarheid

Volgens het woningprijsmechanisme passen de woningprijzen zich aan de koopkracht van de huishoudens aan. In deze dynamische context beïnvloedt de woonbonus de betaalbaarheid niet voor toekomstige leningen.

4.1.3.2 Variant 3.2 woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 25 jaar

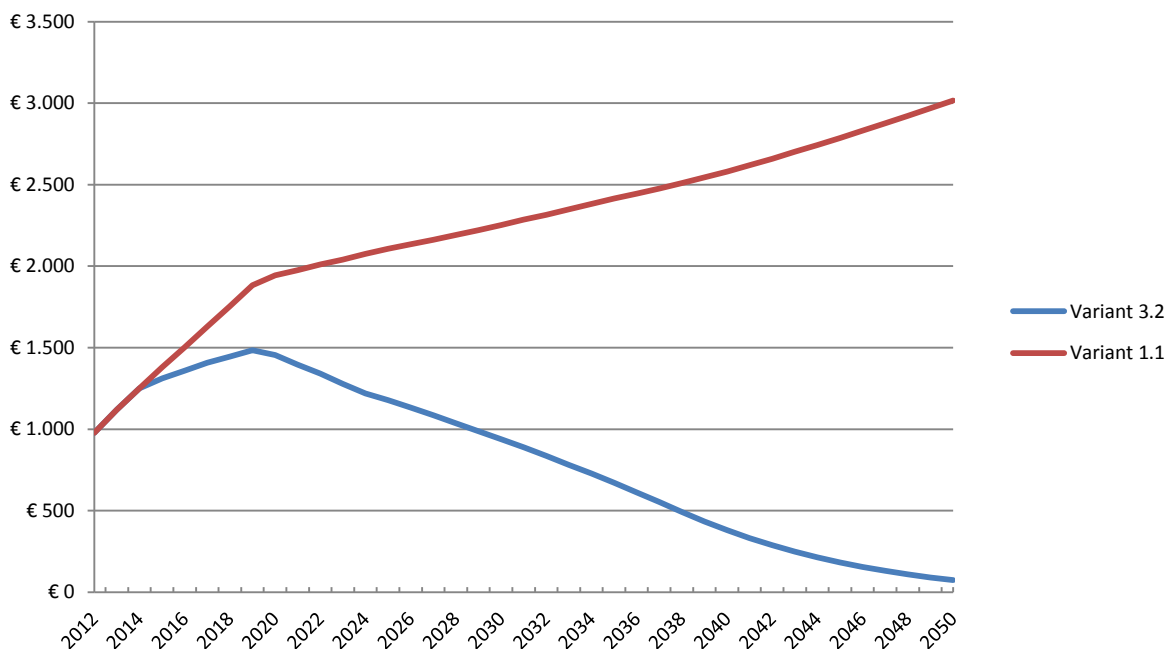
Deze variant heeft volgende kenmerken:

- Voor lopende leningen wordt de woonbonus behouden, maar het bedrag dat in aanmerking komt voor de vermindering wordt in de toekomst niet meer geïndexeerd (anders dan in 3.1)
- Voor nieuwe leningen daalt het bedrag dat in aanmerking komt voor de vermindering lineair over de volledige periode van 25 jaar. Dus wie start in 2016 heeft recht op een lager bedrag dan wie start in 2015. Maar men behoudt het bedrag van de vermindering waarmee men in het eerste jaar start gedurende de volledige looptijd van het hypothecair krediet waaraan het voordeel gekoppeld is. (idem variant 3.1).
- Er staat geen termijn op de periode gedurende dewelke men de vermindering kan genieten. Op dit punt blijft dus de huidige regeling behouden. Indien men echter een nieuwe hypothecaire lening aangaat, zal men enkel het bedrag genieten dat op dat moment van toepassing is (idem variant 3.1).

a) Budget

Net als in variant 3.1 zal vanaf 2039 niemand meer starten met de woonbonus. De uitgaven zullen op de korte termijn sneller dalen dan in variant 3.2 omwille van de afschaffing van de indexatie voor lopende contracten. Hierdoor komt er onmiddellijk iets meer budget vrij voor andere doeleinden.

Figuur 4.8 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Het prijsdempend effect is zoals in de vorige variant 1,2 procentpunt per jaar.

c) Evolutie betaalbaarheid

We zien dezelfde evolutie in de betaalbaarheid als voor variant 3.1. Voor de lopende leningen kan er als gevolg van de niet-indexering een beperkte invloed zijn op de betaalbaarheid. De minste inkomensstijging zal dit effect echter teniet doen. Daarom wordt dit hier niet nader beschreven.

4.1.3.3 Variant 3.3 woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag en gebruiksduur voor starters van nieuwe leningen over 25 jaar

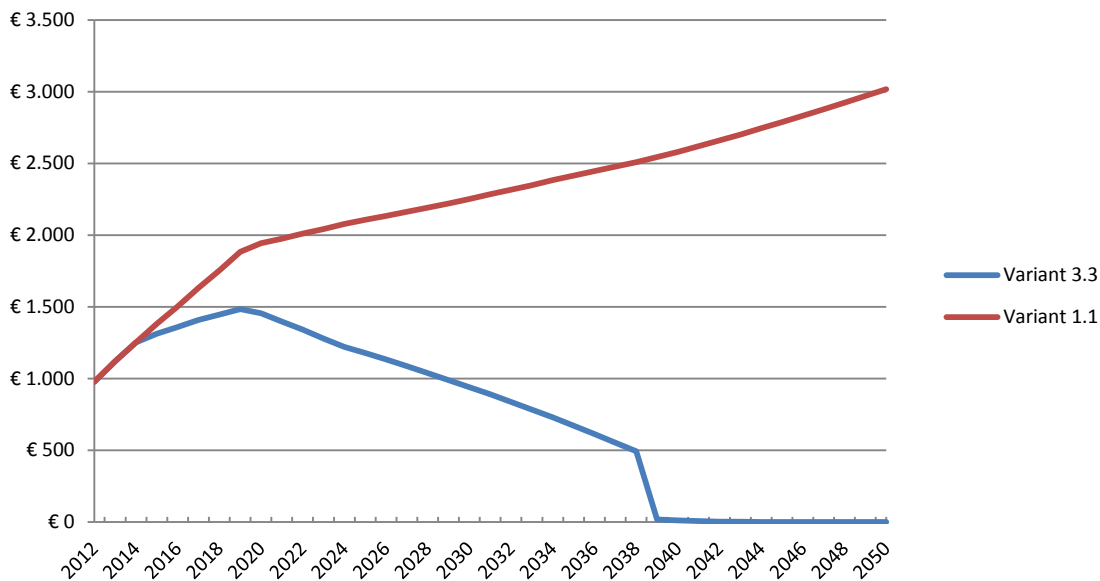
Deze variant heeft volgende kenmerken:

- Voor lopende leningen wordt de woonbonus behouden, maar het bedrag dat in aanmerking komt voor de vermindering wordt in de toekomst niet meer geïndexeerd (idem als variant 3.2)
- Voor nieuwe leningen daalt het bedrag dat in aanmerking komt voor vermindering lineair over de volledige periode van 25 jaar. Dus wie start in 2016 heeft recht op een lager bedrag dan wie start in 2015. Maar men behoudt het bedrag van de vermindering waarmee men in het eerste jaar start gedurende de volledige looptijd van het hypothecair krediet waaraan het voordeel gekoppeld is. (idem variant 3.1 en 3.2)
- De periode gedurende dewelke men de vermindering kan genieten wordt elk jaar korter. Wie in 2015 start kan een woonbonus genieten gedurende 25 jaar. Wie in 2016 start kan nog 24 jaar genieten, enz. (verschil met variant 3.1 en 3.2).

a) Budget

In deze variant stopt niet alleen de instroom in 2039, maar valt ook de budgettaire kost voor de leningen die na 2015 zijn aangegaan in dat jaar volledig weg. Er bestaat nog enkel een kost voor de leningen die vóór 2015 zijn aangegaan.

Figuur 4.9 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.3 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Het prijsdempend effect is zoals in de vorige variant gemiddeld 1,2 procentpunt per jaar, maar zal in het begin een stuk groter zijn, en op het einde een stuk kleiner.

c) Evolutie betaalbaarheid

De betaalbaarheid is moeilijker te modelleren omdat men over een bepaalde periode van de looptijd van de lening niet van het fiscale voordeel geniet. In deze periode verslechtert de betaalbaarheid

4.1.3.4 Variant 3.4 woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor alle nieuwe leningen over 25 jaar

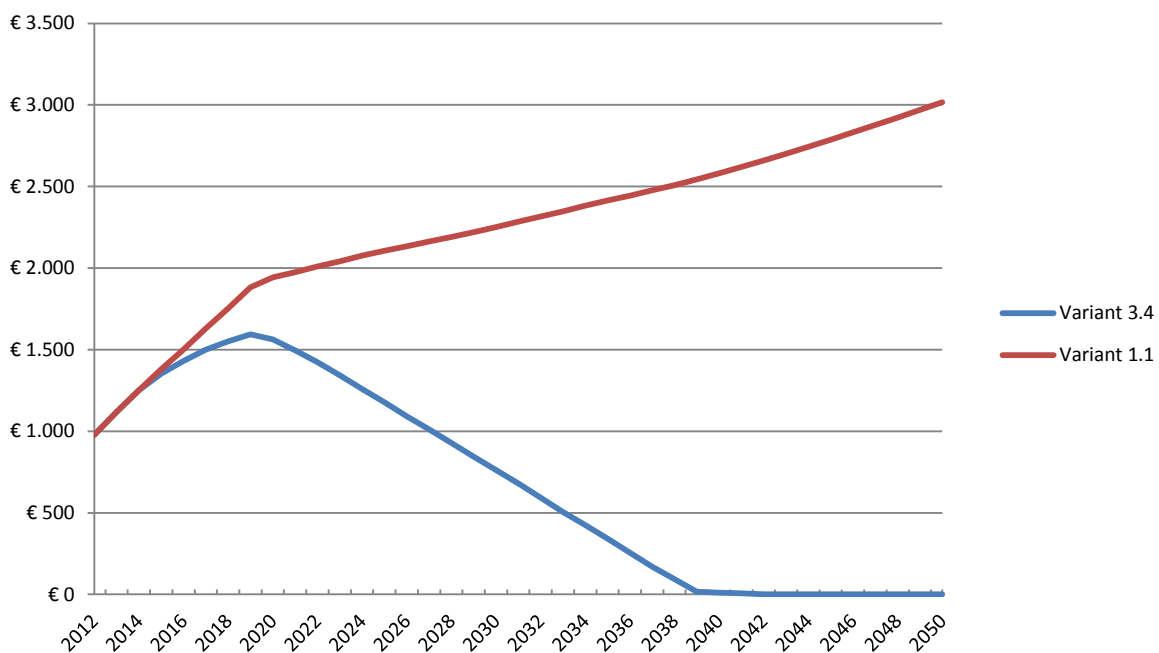
Deze variant heeft volgende kenmerken:

- Voor lopende leningen wordt de woonbonus behouden, maar het bedrag dat in aanmerking komt voor de vermindering wordt in de toekomst niet meer geïndexeerd (idem als variant 3.2)
- Het bedrag dat aanleiding is voor een vermindering daalt lineair over 25 jaar voor al wie is gestart vanaf 2015 en dit ongeacht het startjaar. Ook eenmaal men in het systeem zit (althans voor wie startte vanaf 2015), daalt het bedrag dat aanleiding is tot een vermindering elk jaar (verschil met variant 3.3).
- Ook de duur van het gebruik wordt hier voor de nieuwe leningen de facto beperkt, aangezien men na 25 jaar gebruik geen uitgaven meer kan inbrengen.

a) Budget

In vergelijking met de vorige variant 3.3 zal de uitgave hier nog veel sneller dalen. De uitgave voor de leningen vanaf 2015 zal lineair afnemen tot 2039 en zal dus niet plots wegvallen als in de vorige variant. Er blijven natuurlijk nog kosten bestaan voor de leningen die vóór 2015 zijn aangegaan met een lange looptijd.

Figuur 4.10 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.4 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

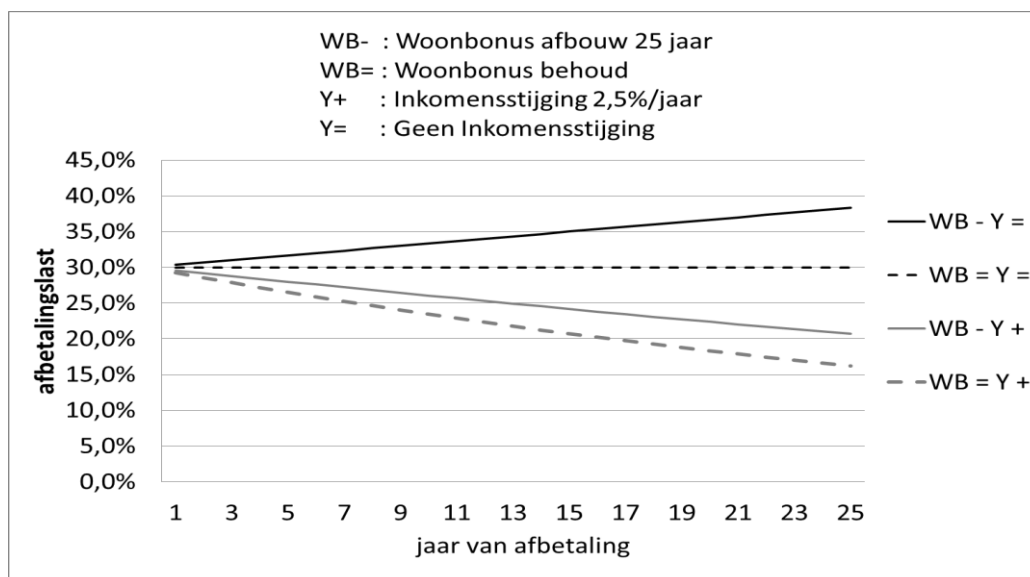
b) Impact op prijzen

Het kenmerk dat de nieuwe lopende contracten ook afgebouwd worden heeft een éénmalig prijsdempend effect op de woningprijs van 12,5 procentpunt. In volgende jaren daalt de woningprijs met 0.4% per jaar vanwege de verdere afbouw van het bedrag waarmee men start.

c) Evolutie betaalbaarheid met korte termijn woningprijsfricties

Indien de woonbonus ook voor nieuwe lopende contracten afgebouwd wordt, heeft dit een impact op de prijs, waardoor de betaalbaarheid zich herstelt. Indien het woningprijsmechanisme niet dadelijk zijn nieuw evenwicht bereikt, wat logisch is in een dynamische context waarbij de woningprijs zich op korte termijn niet naar beneden aanpast, wat betekent dit voor nieuwe lopende contracten? Onderstaande figuur geeft de berekeningen van een eenvoudige simulatie weer hoe de afbetalingslast dan verandert. We gebruiken weer de twee mogelijke inkomensevoluties, namelijk één waarbij we uitgaan van een inkomensstijging van 2,5% één bij gelijkblijvend inkomen. De afbetalingslast blijkt het hoogst indien het inkomen niet verandert. De evolutie van het inkomen tijdens de afbetalingstermijn is belangrijker dan de evolutie van de woonbonus

Figuur 4.11 De verandering in de afbetalingslast als gevolg van de afbouw op 25 jaar



Bron: eigen berekening

4.1.3.5 Variant 3.5 woonbonus: afbouw maximumbedrag voor alle leningen over 25 jaar

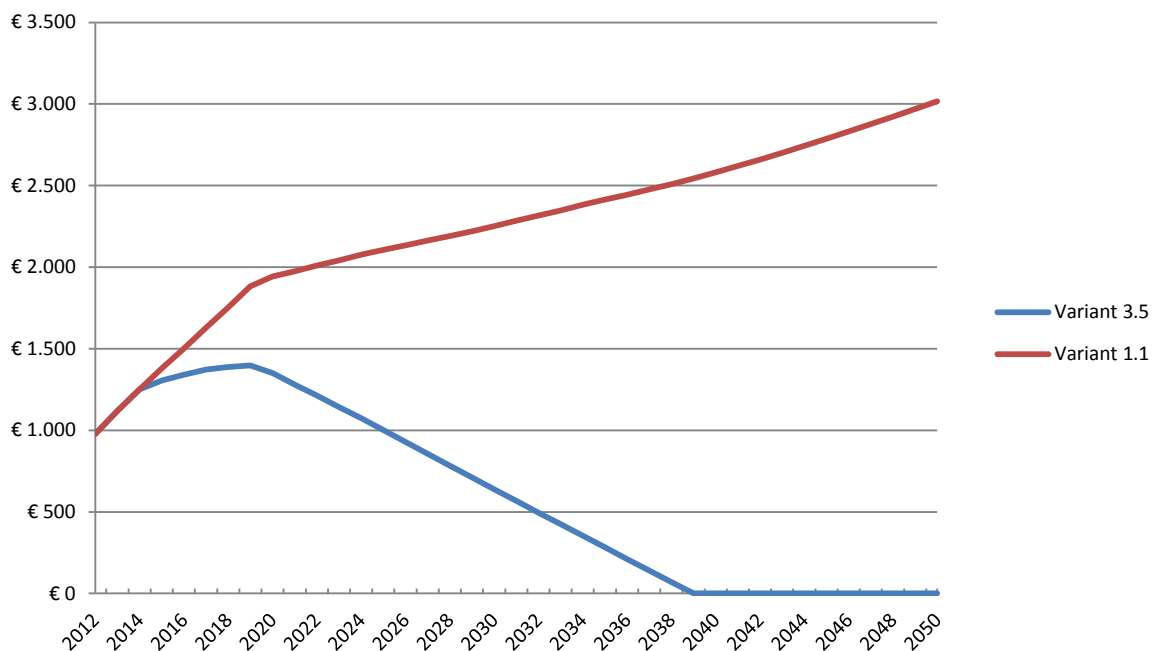
Deze variant heeft volgende kenmerken:

- Het bedrag dat aanleiding is voor een vermindering daalt lineair over 25 jaar voor zowel de lopende contracten als al wie is gestart vanaf 2015 en dit ongeacht het startjaar.
- Er staat dus ook weer geen termijn op de periode gedurende dewelke men de vermindering kan genieten. (idem variant 3.1 en 3.2) Maar de facto zal men wel geconfronteerd worden met een begrenzing in de tijd aangezien alle gebruikers vanaf 2039 slechts € 0 kunnen aangeven.

a) Budget

Deze variant zorgt voor nog een snellere afbouw dan de vorige variant 3.4. De uitgave voor de woonbonus zal volledig wegvallen in 2039.

Figuur 4.12 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.5 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Het prijsdempend effect is zoals in de vorige variant gemiddeld 1,2 procentpunt per jaar, maar zal in het begin een stuk groter zijn, en op het einde een stuk kleiner.

c) Evolutie betaalbaarheid

De effecten zijn gelijk aan deze van de bespreking van de evolutie betaalbaarheid met korte termijn woningprijsfricties in variant 3.4

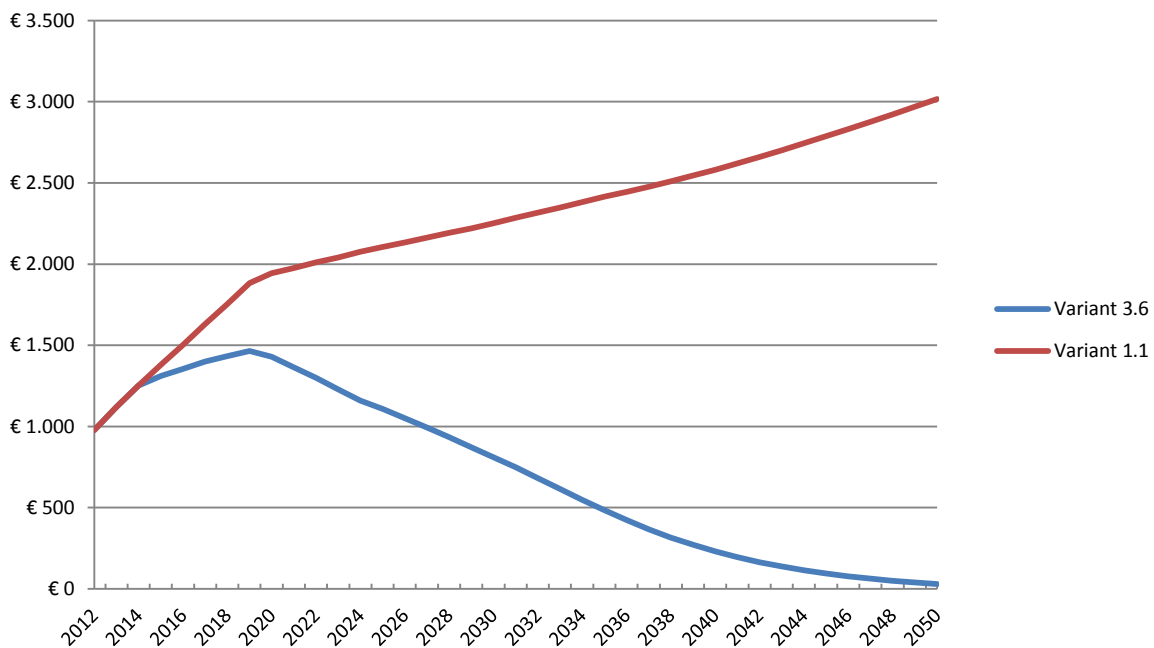
4.1.3.6 Variant 3.6 woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 20 jaar

Deze variant heeft dezelfde kenmerken als variant 3.2, maar met een afbouw over 20 jaar.

a) Budget

De budgettaire evolutie in deze variant is natuurlijk vergelijkbaar met die voor variant 3.2 met het verschil dat de kost sneller afneemt. Net zoals variant 3.2 zal het wel een hele tijd duren vooraleer deze volledig weggevallen is.

Figuur 4.13 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 3.6 voor het Vlaams Gewest (miljoenen



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Deze variant heeft een prijsdempend effect van 1,4 procentpunt.

c) Evolutie betaalbaarheid

Volgens het woningprijsmechanisme passen de woningprijzen zich aan de koopkracht van de huishoudens aan. In deze dynamische context beïnvloedt de woonbonus de betaalbaarheid niet voor toekomstige leningen.

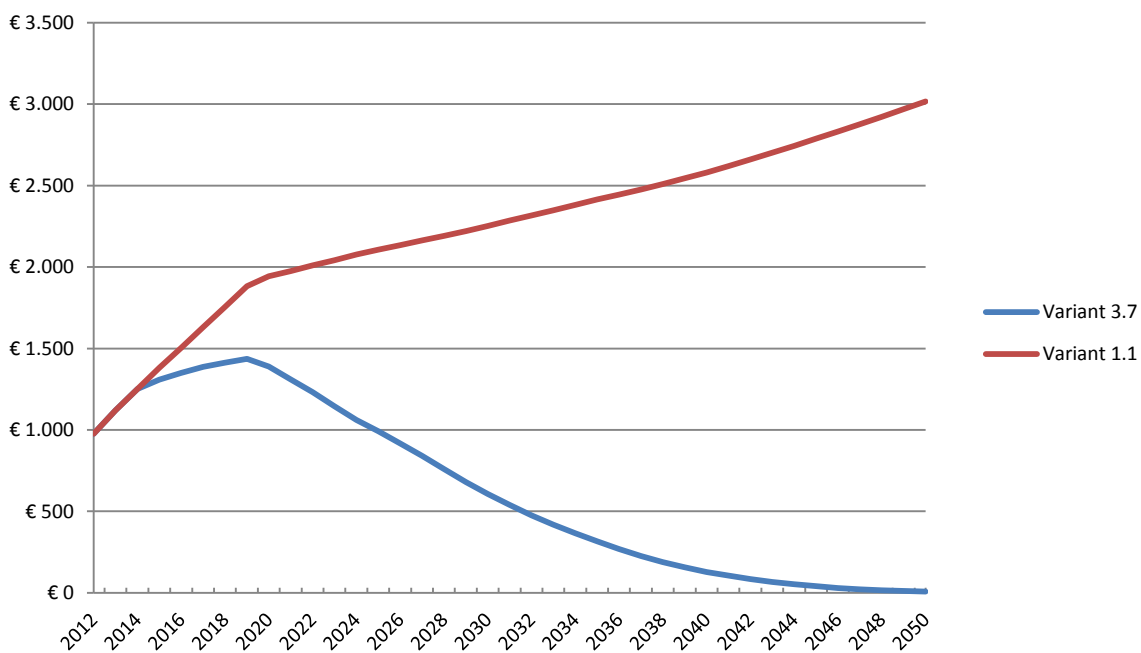
4.1.3.7 Variant 3.7 woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 15 jaar

Het betreft dezelfde modaliteiten als variant 3.2 en 3.6, maar met een afbouw over 15 jaar.

a) Budget

De evolutie van de budgettaire kost is vergelijkbaar met die van de vorige variant, alleen zal ze hier nog iets sneller afnemen en op kortere tijd volledig wegvallen.

Figuur 4.14 De budgettaire evolutie van woonbonusvariant 3.7 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Bij een jaarlijkse inkomensstijging van 2,5% zal de woningprijs onder dit scenario gemiddeld jaarlijks met 0,8 % stijgen. Indien de inkomensstijging 1,8 % bedraagt stagneert de woningprijs. Globaal zorgt deze afbouw voor een prijsdempend effect van -1,7 procentpunt.

c) Evolutie betaalbaarheid

Volgens het woningprijsmechanisme passen de woningprijzen zich aan de koopkracht van de huishoudens aan. In deze dynamische context beïnvloedt de woonbonus de betaalbaarheid niet voor toekomstige leningen.

4.1.4 Variant 4 woonbonus: belastingvermindering aan 30%

Bij deze varianten verlagen we de aanslagvoet op de belastingvermindering. De eerste deelvariant (4.1) behoudt de huidige regeling voor de lopende leningen, de tweede (4.2) maakt de wijziging ook op deze lopende leningen van toepassing.

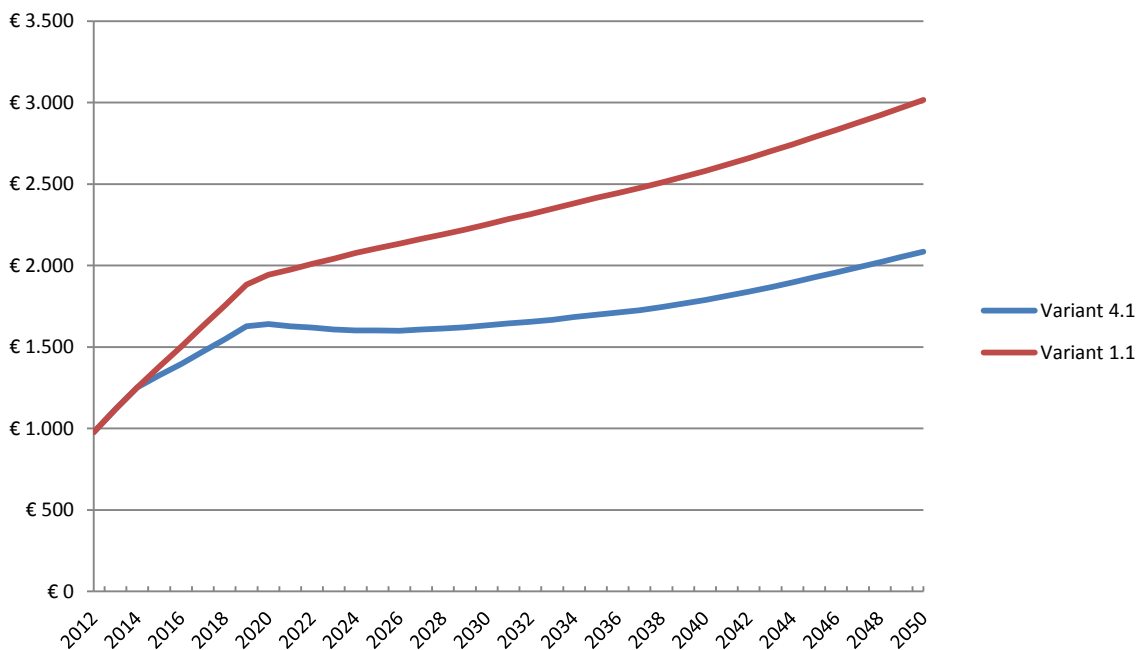
4.1.4.1 Variant 4.1 woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, belastingvermindering aan 30% voor nieuwe leningen

Variant 4.1 is dezelfde als variant 1.2, maar in plaats van een belastingvermindering aan 45% wordt hier 30% als tarief gehanteerd. Dit tarief stemt overeen met de gebruikelijke aanslagvoet op andere investeringen en met het lange termijnsparen, dat van toepassing blijft op verhuurde woningen. We bekijken de budgettaire impact en de impact op de prijzen. De verdelingseffecten zijn ongeveer dezelfde als deze van variant 1.2, het is vooral de gemiddelde subsidie die daalt.

a) Budget

We zien dat de totale budgettaire kost in dit scenario een stuk lager ligt dan bij een belastingvermindering aan 45%. Op de korte termijn (2018) is er reeds een verschil van € 200 miljoen en dit kan op de lange termijn (2028) oplopen tot een verschil van meer dan € 500 miljoen.

Figuur 4.15 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 4.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Het prijsdempend effect is 8,2 procentpunt.

c) *Verdeling*

Varianten 4.1 en 4.2 hebben uiteraard een impact op de verdeling over inkomensgroepen. Hiervoor hebben we een simulatie uitgevoerd met EUROMOD, waarbij we ervan uitgaan dat de verdeling van de inkomens- en gezinssamenstelling dezelfde is als van alle contracten samen. Zodus gelden de resultaten zowel voor de nieuwe contracten apart (variant 4.1) als voor alle leningen samen (variant 4.2).

Het resultaat in tabel 4.4 wijkt – logischerwijze – amper af van de verdeling op basis van een 45%-tarief (zie hoger). Het enige verschil is dat het aandeel gezinnen dat de vermindering niet helemaal kan benutten – door een laag belastingbedrag – in deze 30%-variant lager is; namelijk 6% i.p.v. 11%. Dit zorgt ervoor dat het aandeel van de woonbonus dat bij de laagste drie decielen terecht komt iets hoger is dan bij een vermindering aan 45%.

Tabel 4.4 Aandeel per deciel, voor totaalbedrag woonbonus in variant 4.1 en 4.2 (30% belastingvermindering) van de woonbonus, Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus Variant 4.1 en 4.2		
	Aandeel per deciel	Verskil met stelsel vóór overdracht, procentpunt	Verskil met inkomens-verdeling, procentpunt
1	1,1	0,3	-1,8
2	2,0	0,4	-2,2
3	2,0	0,1	-3,3
4	4,3	0,3	-2,1
5	9,2	0,4	1,4
6	11,2	0,5	1,7
7	17,1	0,1	5,8
8	17,5	-0,3	4,4
9	20,2	-0,8	4,5
10	15,4	-1,1	-8,3

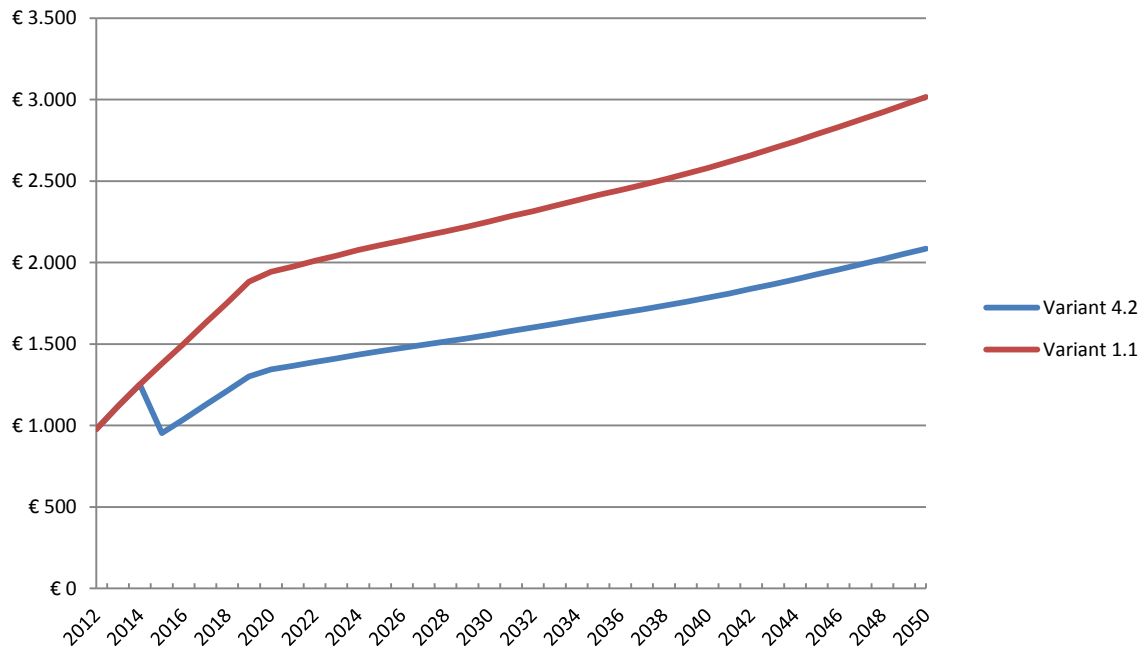
Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.4.2 Variant 4.2 woonbonus: belastingvermindering aan 30% voor alle leningen

a) Budget

De budgettaire evolutie is vergelijkbaar met die van 4.2, alleen zal er in 2015 een directe daling in de minderontvangsten plaatsvinden.

Figuur 4.16 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 4.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Zie variant 4.1.

c) Verdeling

Zie variant 4.1.

d) Impact op betaalbaarheid

Als een vermindering aan 30% wordt ingevoerd voor de lopende leningen, zal dat voor deze groep een negatieve impact hebben op de betaalbaarheid. Tabel 4.5 toont dat het aandeel van de woonbonus-begunstigden met een woonquote boven 30% stijgt van 7,2% naar 8,4%. Deze stijging situeert zich vooral bij de 40% laagste inkomens.

Tabel 4.5 Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 4.2 (vermindering aan 30%, alle leningen)

Quintielen van equivalent besteedbaar inkomen	Huidig stelsel (vóór de overdracht)	Variant 4.2
1 (n=14)	64,3	71,4
2	10,7	14,3
3	8,0	10,7
4	5,6	5,6
5	2,1	2,1
Totaal	7,2	8,4

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.5 Variant 5 woonbonus: belastingkrediet van 45%

Het verschil tussen een belastingkrediet en een belastingvermindering is dat ook wie geen belastingen betaalt van het voordeel kan genieten. In die zin is een belastingkrediet minder averechts herverdelend sociaal dan een belastingvermindering. In dit geval zullen vooral verdelingseffecten spelen. De globale effecten op de prijzen zijn dezelfde als voor variant 1.2, maar de prijsdruk kan wel verschillen naargelang het segment. We bekijken hier enkel de verdelingseffecten. Deze verschillen niet wanneer de nieuwe regeling van toepassing is op alle contracten dan wel enkel op de nieuwe contracten.

Voor de simulaties passen we een belastingkrediet toe aan een tarief van 45%. Dit maakt een vergelijking mogelijk met de invoering van een belastingvermindering aan 45% (zie hoger). Voor beide varianten wordt een zelfde simulatie uitgevoerd. De woonbonus-aanpassing wordt hierbij uitgevoerd voor alle lopende contracten anno 2012, met EUROMOD en EU-SILC data. We maken de veronderstelling dat de inkomens- en gezinsverdeling van de nieuwe woonbonus-begunstigden dezelfde is als van alle begunstigden samen. Hierdoor zijn de verdelingsresultaten hetzelfde voor beide varianten.

De toekenning van het 45%-voordeel in de vorm van een krediet komt de lagere inkomensdecielen ten goede, zo blijkt uit tabel 4.6. Hun aandeel in de totaalverdeling neemt toe in vergelijking met het huidige stelsel terwijl het aandeel voor de hogere decielen afneemt. Het negatief effect op de inkomensongelijkheid wordt hierdoor wel verminderd maar blijft bestaan.

Tabel 4.6 Aandeel per deciel, totaalbedrag van de woonbonus (belastingkrediet aan 45%), Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus Variant 5		
	Aandeel per deciel	Verskil met stelsel vóór overdracht, procentpunt	Verskil met inkomens-verdeling, procentpunt
1	1,9	1,1	-1,0
2	2,4	0,8	-1,8
3	2,7	0,7	-2,6
4	4,2	0,2	-2,3
5	9,4	0,7	1,6
6	11,1	0,3	1,5
7	16,8	-0,1	5,5
8	16,9	-0,8	3,9
9	19,6	-1,4	3,9
10	15,0	-1,5	-8,7

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

Als een belastingkrediet aan 45% wordt ingevoerd voor de lopende contracten, zal dat voor deze groep een positieve impact hebben op de betaalbaarheid, zo leert tabel x. Het aandeel met een woonquote van meer dan 30% zakt van 7,2% naar 6,7%. Het effect is het sterkst in quintielen 2 tot 4.

Tabel 4.7 Percentage met een woonquote hoger dan 30% (belastingkrediet aan 45%, alle leningen)

Decielen van equivalent besteedbaar inkomen	Huidig stelsel (vóór de overdracht)	Variant 4.2
1 (n=14)	64,3	64,3
2	10,7	7,1
3	8,0	6,7
4	5,6	4,9
5	2,1	2,1
Totaal	7,2	6,7

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.6 Variant 6 woonbonus: afbouw volgens inkomen

Een van de kritieken op de huidige woonbonus is dat deze voor een deel terecht komt bij huishoudens voor wie het al dan niet genieten van een voordeel geen invloed heeft op de beslissing om een woning te verwerven of te renoveren. Om die reden kunnen de hogere inkomens worden uitgesloten. Aan de onderkant van de inkomensverdeling is de kans groter dat de woonbonus wel impact heeft op de beslissing. Bovendien is bij afbouw van de woonbonus de kans op het daardoor niet meer kunnen terugbetalen van de lening het grootst voor de lage inkomensgroepen. Om die reden kan er voor geopteerd worden voor deze groepen de woonbonus te laten verder bestaan. Diverse varianten zijn mogelijk. We werken er een uit.

In deze afbouwvariant blijft de woonbonus behouden voor de 40% laagste inkomens. Deze grens komt overeen met het inkomen waaronder een groot aandeel van de gezinnen betaalbaarheidsproblemen ondervinden volgens de budgetmethode (Heylen & Haffner, 2012). De hoogste 30% inkomens ontvangen geen woonbonus. Deze grens komt ongeveer overeen met de inkomensgrens voor de Vlaamse renovatiepremie. En is dezelfde grens als deze die de Vlaamse Woonraad voorstelt. De groep hier tussenin ontvangt een woonbonus die lineair afneemt in functie van het inkomen.

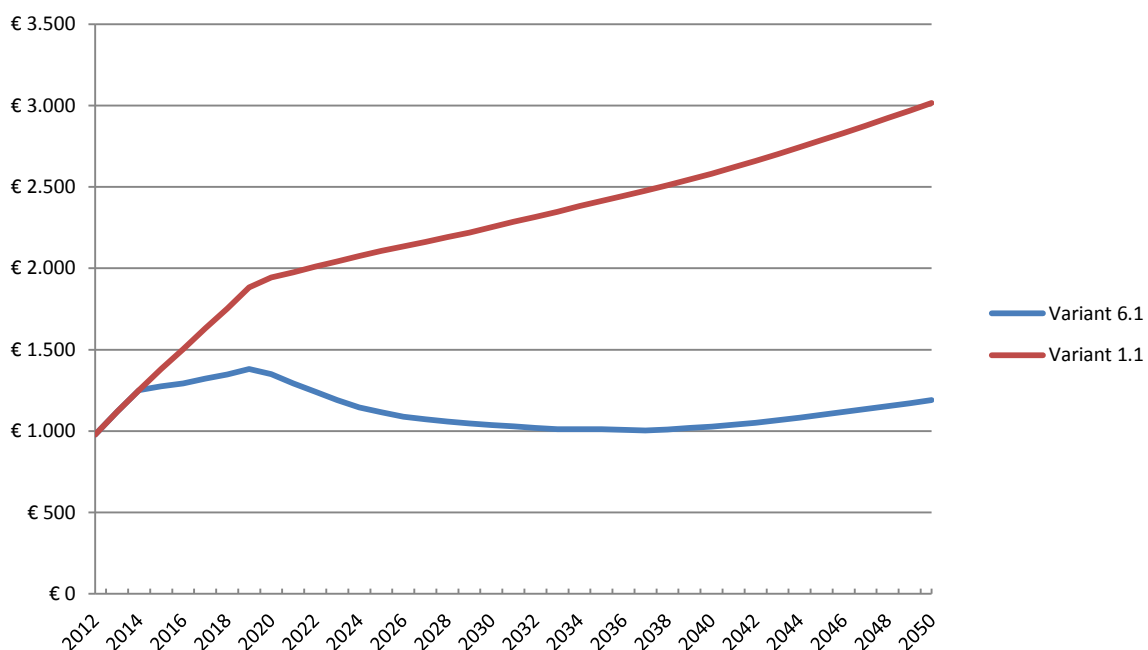
Het betreft een nogal drastische wijziging met impact op budget, prijzen, verdeling en betaalbaarheid.

4.1.6.1 Variant 6.1 woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, afbouw volgens inkomen voor nieuwe leningen

a) Budget

We zien dat de budgettaire kost in deze variant onmiddellijk afwijkt van de kost onder ongewijzigd beleid. Er zal in 2015 een budgettaire ruimte vrijkomen van ongeveer € 100 miljoen. Na 2019 begint de totale uitgave zelfs licht af te nemen om rond € 1 miljard te stabiliseren en na 2039 terug licht te stijgen.

Figuur 4.17 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 6.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

We gaan uit van een directe toepassing met een éénmalige prijscorrectie tot gevolg. De impact van de prijzen zal zeer verschillend zijn voor verschillende segmenten. We hadden eerder gemeld dat voor de gemiddelde woningprijs we een prijsdaling van 24,5% verwachten bij een afschaffing van de woonbonus. Voor een woningprijs van 300.000 euro is dit nog 15% en voor een woningprijs van 400.000 euro nog 9%. Voor de kleine woningen heeft de afschaffing van de woonbonus een veel grotere impact, maar aangezien de lagere inkomers er in dit geval nog van blijven genieten kan men verwachten dat bij de kleinste woningen het prijseffect zeer miniem is.

c) Impact op verdeling

De simulatie voor variant 6 volgt de dezelfde logica als bij variant 5. Om een inschatting te maken voor het verdelingseffect bij varianten 6.1 en 6.2 dient er verondersteld te worden dat de inkomens- en gezinsverdeling van de nieuwe woonbonus-begunstigden dezelfde is als van alle begunstigden samen. De simulatieresultaten gelden bijgevolg voor beide varianten.

Waar in het huidige stelsel (na overdracht van de bevoegdheid) bijna 37% van het voordeel terecht komt bij decielen 9 en 10, is dat bij variant 6 nog 10%. Dat dit niet nul is - wat men gezien het opzet van de maatregel zou kunnen verwachten – komt omdat de decielen voor de verdelingsanalyse zijn berekend op basis van equivalent inkomen terwijl voor de toekenning van het voordeel vertrokken werd van het belastbaar inkomen (gedeeld door 2 voor de koppels).

Er komt voorts een hoger aandeel terecht bij de lagere decielen in vergelijking met het bestaande stelsel. In vergelijking met de verdeling van het besteedbaar inkomen, liggen de aandelen bij variant 6 hoger in de middelste decielen en aanzienlijk lager in decielen 9 en 10 (zie laatste kolom). Bij deze variant wordt de inkomensongelijkheid dus – niet onverwacht - verkleind. Toch wordt voor deciel 1 en 3 hun proportioneel te lage aandeel in de inkomensverdeling (resp. 3% en 5,3%) met deze variant van de woonbonus nog steeds verlaagd.

Tabel 4.8 Aandeel per deciel, totaalbedrag van de woonbonus, varianten 6.1 en 6.2 (daling volgens inkomen), Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus Variant 6		
	Aandeel per deciel, in %	Verskil met stelsel voor overdracht, procentpunt	Verskil met inkomensverdeling, procentpunt
1	2,6	1,8	-0,4
2	4,2	2,7	0,1
3	3,9	2,0	-1,4
4	8,7	4,7	2,3
5	16,6	7,9	8,8
6	18,8	8,0	9,2
7	22,0	5,0	10,7
8	12,7	-5,0	-0,3
9	7,6	-13,4	-8,1
10	2,9	-13,6	-20,8

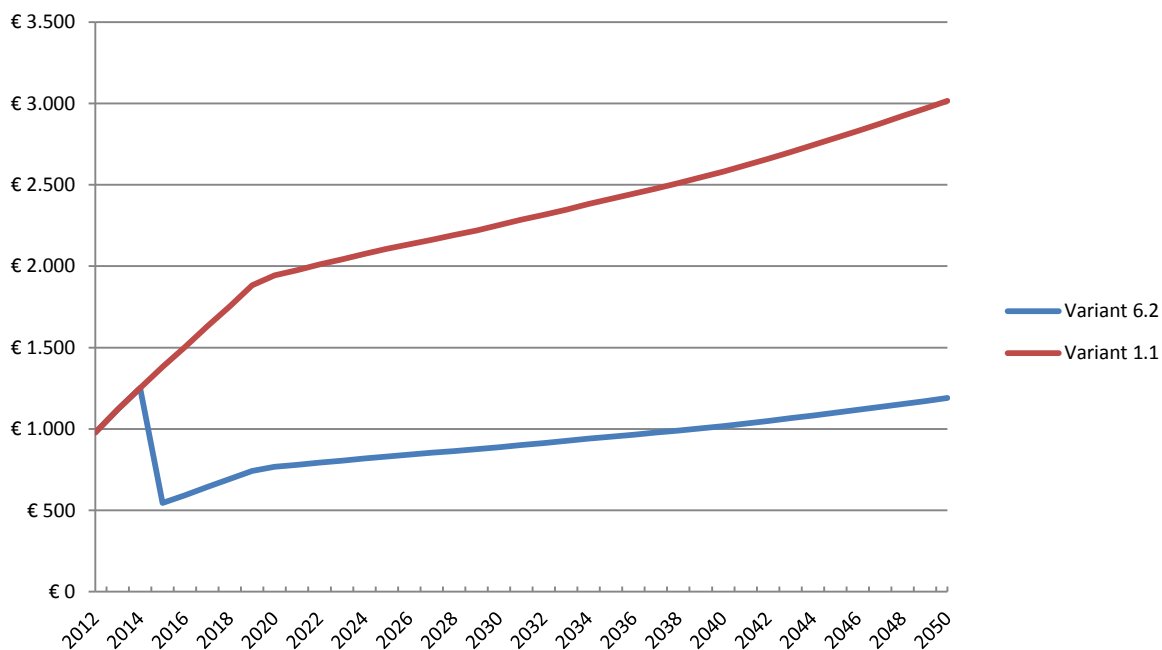
Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.6.2 Variant 6.2 woonbonus: afbouw volgens inkomen voor alle leningen

a) Budget

Het verschil tussen de beide evoluties is dat vanaf de start van de hervorming in 2015 het verschil met variant 1.1 nog veel groter is. In plaats van € 100 miljoen zal er onmiddellijk een stijging van om en bij de € 800 miljoen in de inkomsten plaatsvinden. Vanaf dat jaar neemt de uitgave wel weer toe, zij het op een veel zachter tempo dan bij ongewijzigd beleid.

Figuur 4.18 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 6.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Net zoals in vorige sectie zal het prijseffect verschillen naargelang het segment.

c) Impact op verdeling

Zie variant 6.1.

d) Impact op betaalbaarheid

De afbouw van de woonbonus volgens inkomen voor alle lopende contracten heeft een invloed op de betaalbaarheid voor deze groep. De impact zien we in tabel 4.9. Het aandeel woonbonus-begunstigden met een woonquote (netto woonuitgaven t.o.v. besteedbaar inkomen) boven 30% bedraagt 9,6% voor deze variant, wat 2,4 procentpunt hoger is dan in de huidige regeling. Het verschil situeert zich als gevolg van de inkomensgerelateerde afbouw in de hoogste drie quintielen.

Tabel 4.9 Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 6.2 (afbouw volgens inkomen, alle leningen)

Quintielen van equivalent besteedbaar inkomen	Huidig stelsel (vóór de overdracht)	Variant 6.2
1 (n=14)	64,3	64,3
2	10,7	10,7
3	8,0	13,3
4	5,6	7,7
5	2,1	4,9
Totaal	7,2	9,6

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.7 Variant 7 woonbonus: woonbonus voor alleenstaanden optrekken tot niveau van koppels

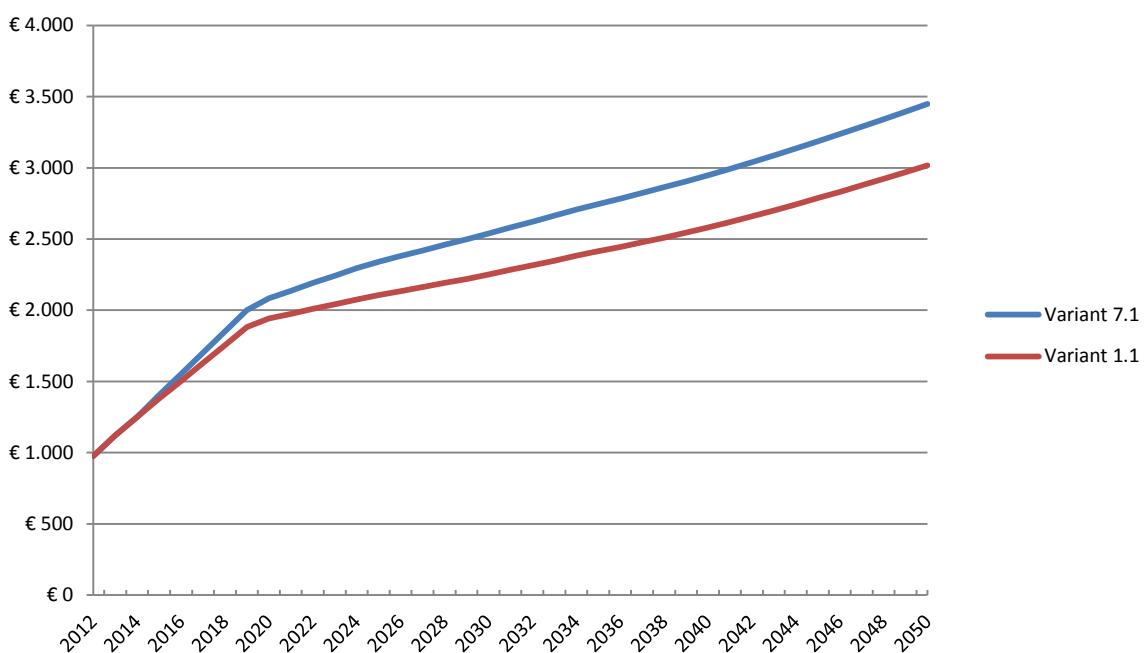
In het huidige systeem heeft elk van de partners recht op een belastingvermindering en ontvangen koppels dus een hoger voordeel dan alleenstaanden. Deze variant houdt in dat het maximale aftrekbare bedrag (dat na de overdracht als een vermindering aan marginaal tarief wordt verrekend) voor alleenstaanden wordt opgetrokken tot het niveau voor de koppels.

4.1.7.1 Variant 7.1 woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, voor nieuwe leningen woonbonus voor alleenstaanden optrekken tot niveau van koppels

a) Budget

Variant 7 is één van de enige versies waarbij de uitgave voor de woonbonus toeneemt ten opzichte van de benchmark situatie van ongewijzigd beleid. Al vanaf 2015 zal men een groter verlies aan inkomsten krijgen en dit zal blijven toenemen. In 2020 bedraagt de extra minderontvangst € 140 miljoen maar deze zal in 2030 zijn opgelopen tot € 287 miljoen.

Figuur 4.19 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 7.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

We gaan ervan uit dat het prijseffect minimaal zal zijn omdat we in het woningprijsmechanisme ervan uitgaan dat het voornamelijk de koppels zijn die de woningprijs bepalen. Voor het segment van kleinere appartementen lijkt deze assumptie echter niet plausibel en verwachten we een prijseffect.

c) *Impact op verdeling*

Ook bij deze variant veronderstellen we dat de inkomens- en gezinssamenstelling dezelfde is voor de nieuwe contracten als de lopende anno 2012. De resultaten uit tabel 4.10 gelden dus zowel voor variant 7.1 als 7.2, met het verschil dat we bij variant 7.1 enkel uitspraak doen over de nieuwe contracten.

Vergeleken met het bestaande stelsel, blijft bij variant 7 het aandeel in de woonbonus voor de drie laagste decielen quasi ongewijzigd, terwijl het aandeel voor de drie hoogste decielen afneemt. Het zijn bijgevolg de middelste inkomens die erop vooruit gaan in deze variant. De vergelijking met de inkomensverdeling wijst verder uit dat ook deze variant de inkomensongelijkheid niet verkleint. Samengevat, heeft deze variant weinig impact op vlak van herverdeling naar de laagste inkomens en zal deze voornamelijk de enkele ontleners ten goede komen. Hun voordeel stijgt tot gemiddeld 2419 euro, terwijl de koppels per ontleners gemiddeld 1143 euro ontvangen (cijfers voor 2012). Verder merken we op dat de enkele ontleners in de huidige regeling (vóór de overdracht van bevoegdheid) reeds een hoger gemiddeld woonbonus-voordeel ontvangen dan de koppel-ontleners op individueel niveau (1244 versus 1144 euro). De enkele ontleners hebben – individueel beschouwd – immers een sterker inkomensprofiel dan de koppels. Ze hebben een gemiddeld marginaal tarief van 47,5%, wat duidelijk hoger is dan dat van de personen die als koppel hebben geleend (43,9%). In het huidige stelsel zijn het dus doorgaans kapitaalkrachtige personen die zonder partner een hypothecaire lening (kunnen) afsluiten.

Tabel 4.10 Aandeel per deciel, totaalbedrag woonbonus, variant 7 (optrekken voor alleenstaanden), Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus Variant 7		
	Aandeel per deciel	Verskil met stelsel voor overdracht, procentpunt	Verskil met inkomens-verdeling, procentpunt
1	0,9	0,0	-2,0
2	1,9	0,4	-2,3
3	1,8	0,0	-3,4
4	4,2	1,0	-2,2
5	9,1	0,6	1,2
6	10,6	0,5	1,0
7	17,5	0,4	6,2
8	17,5	-0,5	4,4
9	20,6	-1,3	4,9
10	15,9	-1,2	-7,8

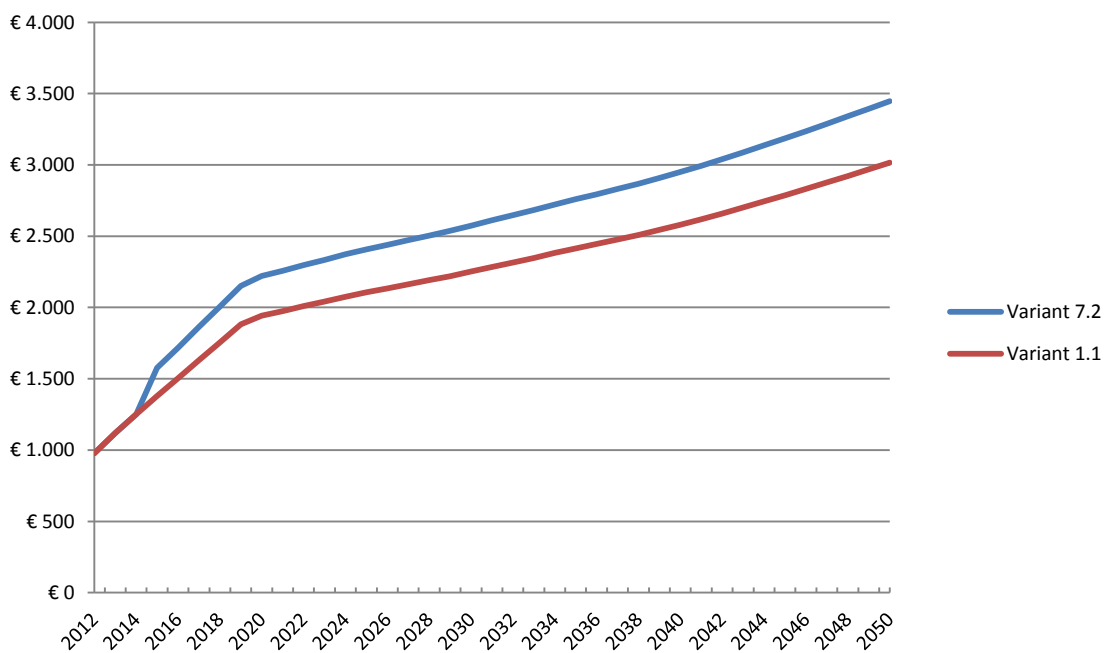
Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.7.2 Variant 7.2 woonbonus: voor alle leningen woonbonus voor alleenstaanden optrekken tot niveau van koppels

a) Budget

De evolutie is vergelijkbaar met die van variant 7.2, alleen is hier het effect op de korte termijn veel groter. Men zal immers vanaf 2015 al direct geconfronteerd worden met een extra verlies aan inkomen van € 200 miljoen en dit zal sterk blijven toenemen tot ongeveer 2020 want vanaf dat jaar zien we het verschil tussen beide varianten stabiliseren.

Figuur 4.20 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 7.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Voor de nieuwe contracten gaan we ervan uit dat het prijseffect minimaal zal zijn omdat we in het woningprijsmechanisme ervan uitgaan dat het voornamelijk de koppels zijn die de woningprijs bepalen. Ex-post (na koop) veranderingen voor lopende contracten hebben geen invloed op de woningprijs.

c) Impact op verdeling

Zie variant 7.1.

d) *Impact op betaalbaarheid*

Bij deze variant zal de betaalbaarheid voor de reeds lopende leningen licht verbeteren. Zowel gezinnen uit het laagste als het hoogste quintiel worden onder de 30%-norm geholpen, zo zien we in tabel 4.11. Dat ook de betaalbaarheid voor de hogere inkomens verbetert, is niet verbazend. Eerder werd reeds gesteld dat de enkele ontleners een sterker dan gemiddeld inkomensprofiel kennen.

Tabel 4.11 Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 7.2 (optrekken voor alleenstaanden, alle leningen)

Quintielen van equivalent besteedbaar inkomen	Huidig stelsel (vóór de overdracht)	Variant 7.2
1 (n=14)	64,3	57,1
2	10,7	10,7
3	8,0	8,0
4	5,6	4,9
5	2,1	1,4
Totaal	7,2	6,4

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.8 Variant 8 woonbonus: gelijkschakeling koppels en alleenstaanden

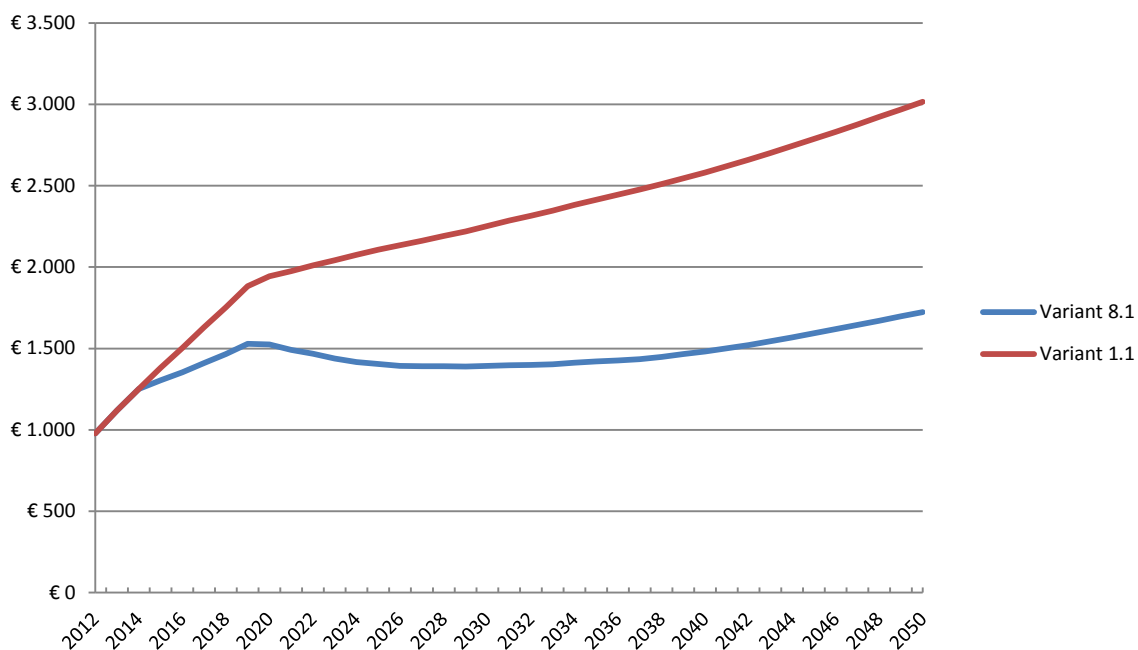
In het huidige systeem heeft elk van de partners recht op een belastingvermindering. Om die reden ontvangen koppels gemiddeld een hoger voordeel dan alleenstaanden. Deze variant houdt in dat het voordeel voor de koppels wordt teruggeschroefd tot op het niveau voor alleenstaanden.

4.1.8.1 Variant 8.1 woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, afbouwen koppels tot niveau van alleenstaanden voor nieuwe leningen

a) Budget

De budgettaire kost van deze variant ligt als vanzelfsprekend lager dan die voor variant 1. Men halveert immers het voordeel voor alle koppels.

Figuur 4.21 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 8.1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Bij onmiddellijke toepassing van deze variant verwachten we een éénmalig prijsdempend effect van 12,5 procentpunt, gelijkaardig aan een halvering van de woonbonus, waarbij alleenstaanden slechts een zeer beperkte invloed hebben op de woningprijs.

c) Impact op verdeling

Indien het maximale woonbonusbedrag (dat als een vermindering aan marginaal tarief wordt verrekend na de overdracht) voor koppels wordt gehalveerd, ontvangen koppels per ontleners gemiddeld 572 euro terwijl enkele ontleners gemiddeld 1235 euro woonbonus ontvangen. Uit tabel 4.12 blijkt dat de drie hoogste decielen een iets kleiner aandeel van het totaalbedrag van de woonbonus ontvangen. De overige inkomensdecielen profiteren hiervan. De laatste kolom maakt duidelijk dat ook deze variant de inkomensongelijkheid niet verkleint. Net als bij variant 7 is de impact op herverdeling dus eerder beperkt. Deze resultaten gelden voor de lopende contracten anno 2012. Mits bijkomende veronderstellingen gelden ze ook voor de nieuwe contracten.

Tabel 4.12 Aandeel per deciel, totaalbedrag woonbonus varianten 8.1 en 8.2 (halvering voor koppels) van de woonbonus, Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Woonbonus Variant 8		
	Aandeel per deciel	Verskil met stelsel voor overdracht, procentpunt	Verskil met inkomens-verdeling, procentpunt
1	1,1	0,3	-1,9
2	2,1	0,6	-2,1
3	2,2	0,3	-3,1
4	5,0	1,0	-1,4
5	9,3	0,6	1,5
6	11,2	0,4	1,6
7	17,2	0,2	5,9
8	17,1	-0,7	4,0
9	19,6	-1,4	3,9
10	15,2	-1,3	-8,5

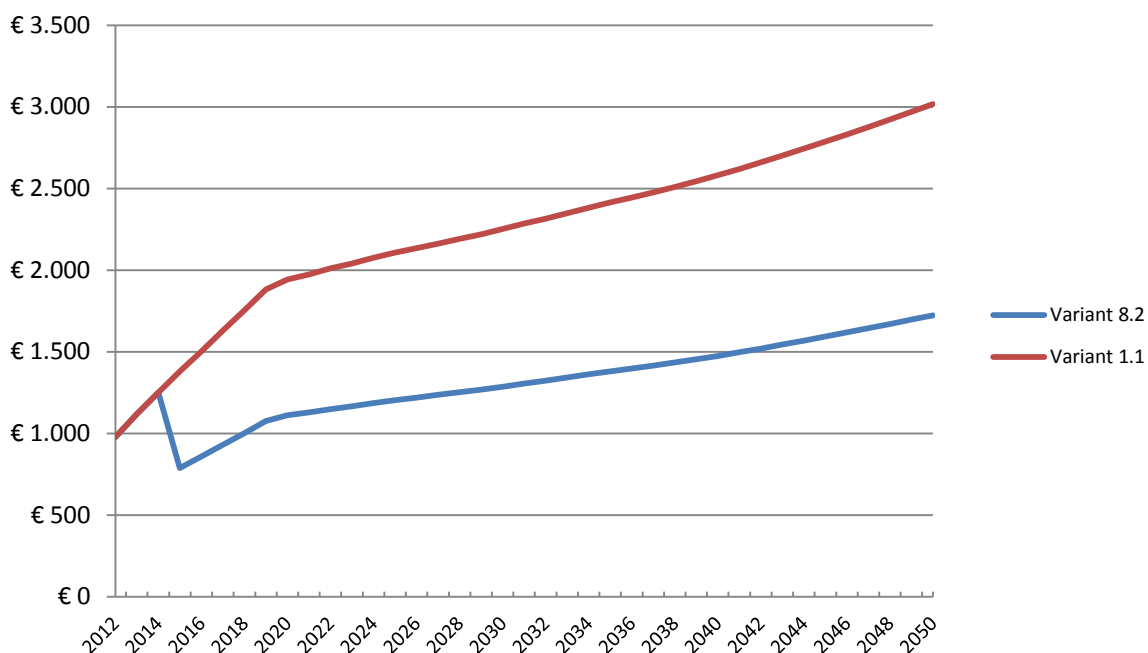
Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.8.2 Variant 8.2 woonbonus: afbouwen koppels tot niveau van alleenstaanden voor alle leningen

a) Budget

De budgettaire evolutie is vergelijkbaar met die van de voorganger, enkel is er onmiddellijk een veel grotere daling in de kost omdat het voordeel van de koppels ook voor lopende contracten wordt afgebouwd.

Figuur 4.22 De budgettaire evolutie van woonbonus variant 8.2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op prijzen

Het prijseffect “voor alle leningen” (8.2) is gelijk aan de beschrijving van het prijseffect enkel “voor nieuwe leningen” (8.1).

c) Impact op verdeling

Zie variant 8.1.

d) Impact op betaalbaarheid

Een halvering van het aftrekbare woonbonusbedrag voor alle koppels (twee ontleners) met lopende contracten zorgt ervoor dat de betaalbaarheid vermindert. Het aandeel van alle begunstigden met een woonquote boven 30% neemt toe van 7,2% naar 8,4%. De stijging blijkt het grootst in het laagste inkomensquintiel.

Tabel 4.13 Percentage met een woonquote hoger dan 30%, voor variant 8.2 (halvering voor koppels, alle leningen)

Quintielen van equivalent besteedbaar inkomen	Huidig stelsel (vóór de overdracht)	Variant 8.2
1 (n=14)	64,3	78,6
2	10,7	10,7
3	8,0	10,7
4	5,6	6,3
5	2,1	2,1
Totaal	7,2	8,4

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=405

4.1.9 Variant 9 woonbonus: opsplitsing renovatie/bouw/koop

De woonbonus dient voor het verwerven (kopen/nieuwbouw) of verbouwen van de woning. Het lijkt opportuun deze drie elementen op te splitsen aangezien het drie verschillende deelmarkten betreft.

In deel 2 en 3 werd duidelijk dat de woonbonus in belangrijke mate is aangewend door de iets oudere leeftijdsgroepen (vanaf 45 jaar) voor renovatie-activiteiten. Het betreft hier een groep waarvoor de hypothecaire lening vaak al is afbetaald en die dus daarmee ruimte kreeg binnen het huishoudbudget om renovatiewerken te financieren. Gekend is ook dat deze groep vaak al over een aanzienlijk spaarvermogen beschikt. Nochtans zette de woonbonus deze groep waarschijnlijk in belangrijke mate aan tot het aangaan van een nieuwe lening. Voor de grootste groep renoveerders levert de “woonbonus voor renovatie” echter geen voordeel aangezien het voordeel voor eigendomsverwerving in dezelfde korf zit als deze voor renovatie, waardoor cumuleren geen meerwaarde biedt.

Eerder dan de woonbonus te richten op renovatie, zoals voorgesteld in een van de opties in het Groenboek, kan men deze juist richten op enkel verwerving. Het stimuleren van renovaties kan dan via gerichte premies en subsidies. Op die manier kan men de subsidies meer richten op de jongere afbetalende eigenaars die actiever renoveren dan de oudere groep eigenaars die hun lening hebben afbetaald. De vraag hoe deze renovatiesubsidie dient ingevuld te worden naast de reeds bestaande initiatieven die renovatie stimuleren, wordt open gelaten. De resultaten van het GWO 2013 kunnen hierin mogelijk een leidraad bieden.

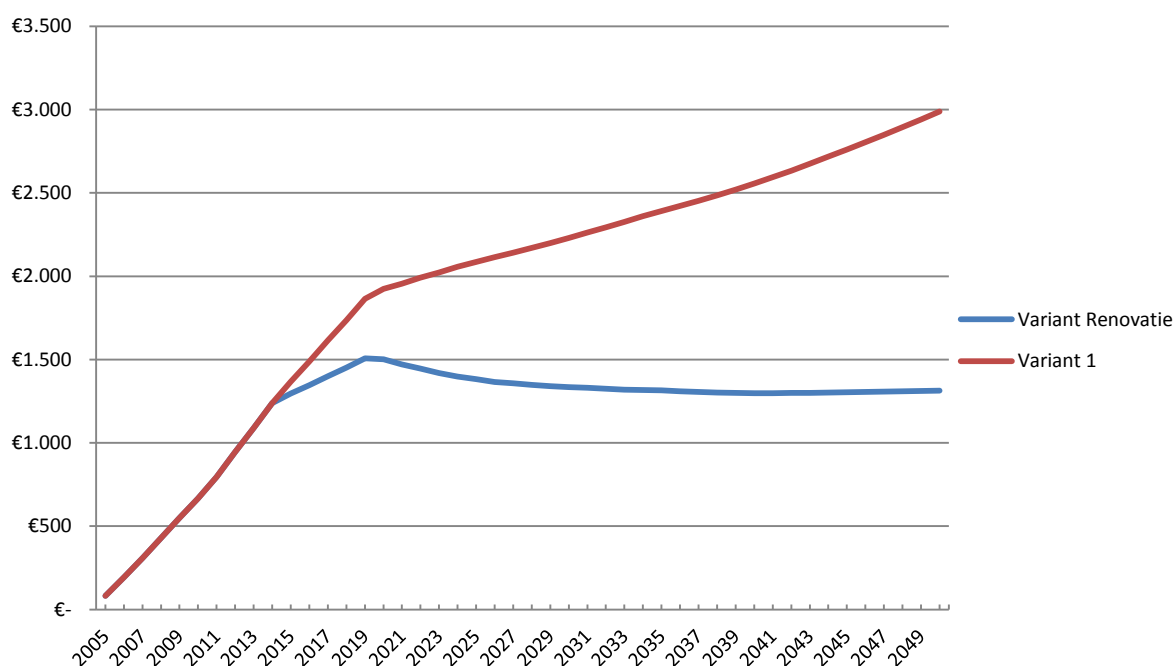
Kenmerken:

- behoud huidige regeling voor lopende contracten, enkel de indexatie wordt afgeschaft
- beperking tot nieuwbouw en aankoop voor nieuwe contracten en afschaffing van de indexatie van de grensbedragen

a) Budget

Bij dit scenario is er tevens een daling van het aantal gebruikers van fiscale voordelen. Hierdoor ligt de budgettaire kost een stuk lager. Het voordeel wordt niet meer geïndexeerd.

Figuur 4.23 De budgettaire evolutie voor woonbonus variant 9 in het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Eigen berekening

b) Impact op prijzen

Men kan verwachten dat dit een lichte prijsdruk heeft naar de te renoveren woningen, aangezien kopers zowel van eigendomsondersteuning en in toenemende mate van renovatiesubsidies kunnen genieten.

4.1.10 Variant 10 woonbonus: looptijd beperkt tot 20 jaar

Het is niet eenvoudig om het budget te berekenen indien men de looptijd van de woonbonus beperkt tot 20 jaar voor nieuwe contracten. Het is uiteraard zo dat in de eerste 20 jaar, dus tot 2035, niets verandert aan de budgettaire berekening. Mogelijk heeft de inperking van de looptijd op korte termijn wel een prijseffect aangezien huishoudens niet langer gestimuleerd worden om lange looptijden te nemen voor hun hypotheeklening, wat de prijs doet dalen. In het geval ook voor lopende contracten de duur beperkt wordt tot 20 jaar, zal dit voor de woonbonus vanaf 2025 – 20 jaar na invoering- de budgettaire ramingen veranderen. Een dergelijke regel zal voornamelijk de kost van bouwsparen doen dalen, al zal dit beperkt zijn aangezien de leningen vroeger op gemiddeld minder dan 20 afgesloten werden. Daarnaast kan de beperking van de looptijd ook anders toegepast worden, niet per lening, maar per persoon. De budgettaire impact hiervan is moeilijk te meten. Men kan ook vrezen dat de doorstroommarkt hierdoor beperkt wordt.

4.2 Bouwsparen

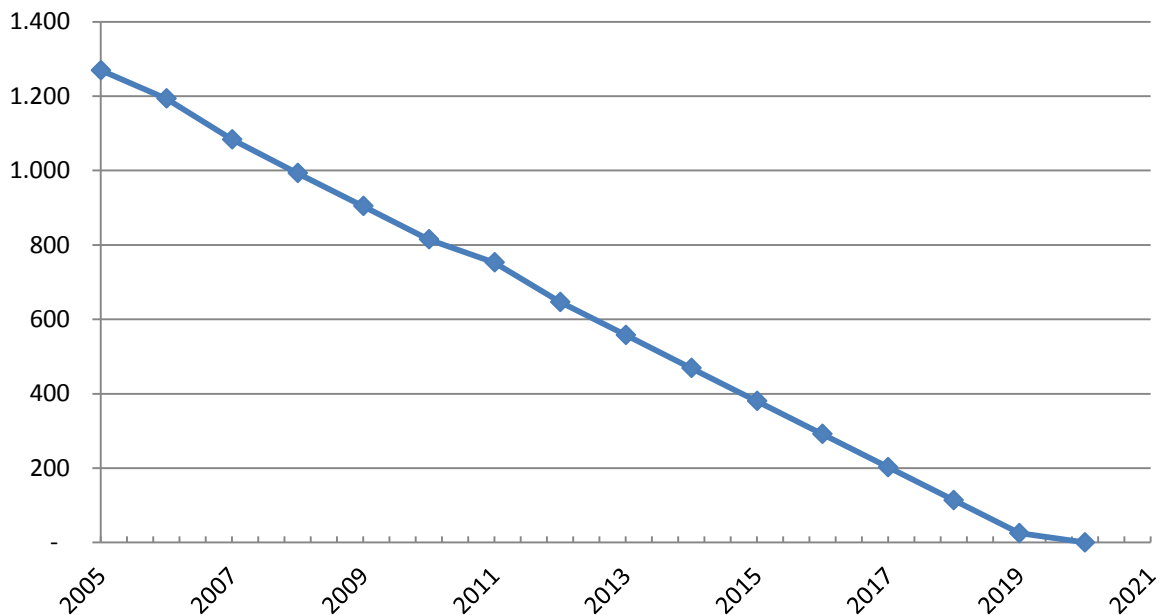
4.2.1 Variant 1 bouwsparen: behoud huidige regeling

Bij het schatten van de budgettaire evolutie voor de verschillende varianten van de woonbonus, veronderstelden we steeds dat de huidige regeling van het bouwsparen behouden blijft. Deze variant 1 voor het bouwsparen is dus een onderliggende assumptie bij de ramingen van de woonbonus. In deze variant gaan we er vanuit dat het gebruik van het bouwsparen lineair zal afnemen in de tijd en tegen 2019 volledig zal uitdoven. De evolutie in het aantal gebruikers die we in de IPCAL-data voor de periode van 2006 tot 2011 terugvinden, houdt dus verder aan.

a) Budget

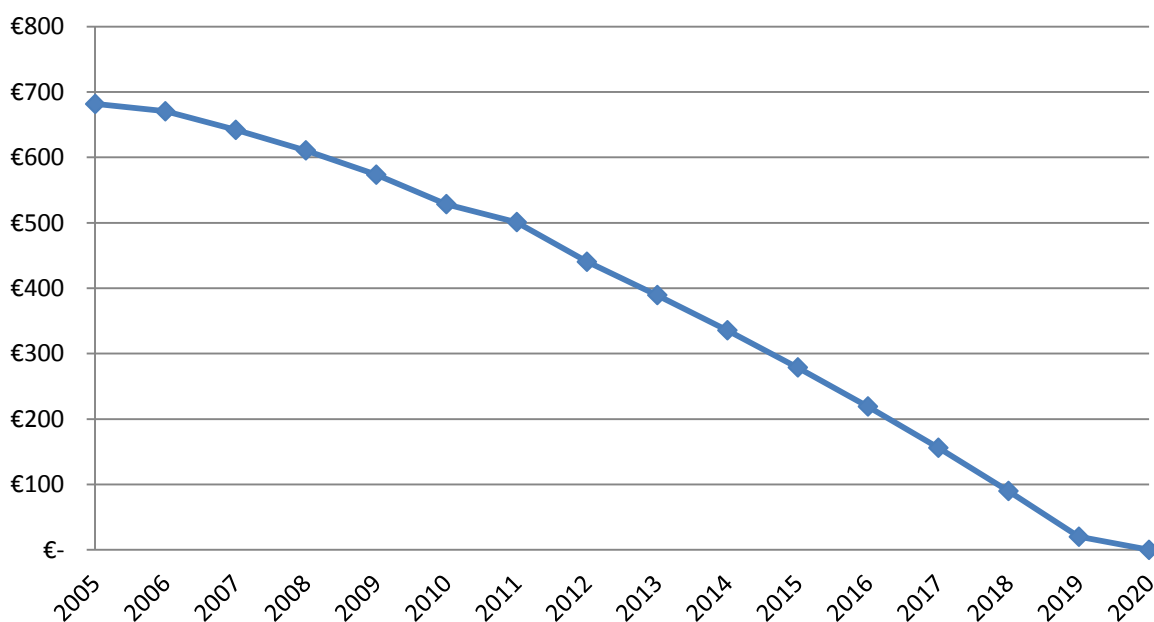
Figuur 4.24 geeft de evolutie van het aantal gebruikers van het bouwsparen onder de veronderstelling dat de lineaire afname zich zal doorzetten in de tijd. Onder deze assumptie zal het gebruik van het bouwsparen volledig wegvallen in 2019. De budgettaire kost van het bouwsparen zal daardoor ook in 2019 tot € 0 herleid zijn.

Figuur 4.24 De evolutie van het aantal gebruikers bouwsparen variant 1 voor het Vlaams Gewest (duizenden)



Bron: eigen berekening

Figuur 4.25 De budgettaire evolutie van bouwsparen variant 1 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekening

b) Impact op verdeling

In de huidige regeling van de vermindering voor bouwsparen komt 66% van het voordeel terecht bij de 4 hoogste decielen en 12% bij de 4 laagste (tabel 4.14). Dit resultaat is iets minder averechts herverdelend dan bij de woonbonus. De verschillen met de inkomensverdeling maken duidelijk dat ook het bouwsparen de inkomensongelijkheid uitdiept.

Tabel 4.14 Aandeel per deciel, totaalbedrag bouwsparen, Vlaanderen

Decielen van het equivalent besteedbaar inkomen	Aandeel per deciel	Verschil met inkomens-verdeling, procentpunt
1	0,9	-2,0
2	2,5	-1,6
3	3,9	-1,4
4	5,2	-1,3
5	10,2	2,4
6	11,6	2,0
7	14,2	2,9
8	16,3	3,2
9	16,1	0,4
10	19,2	-4,5

Bron: EUROMOD 2012 (EU-SILC 2010), n=692

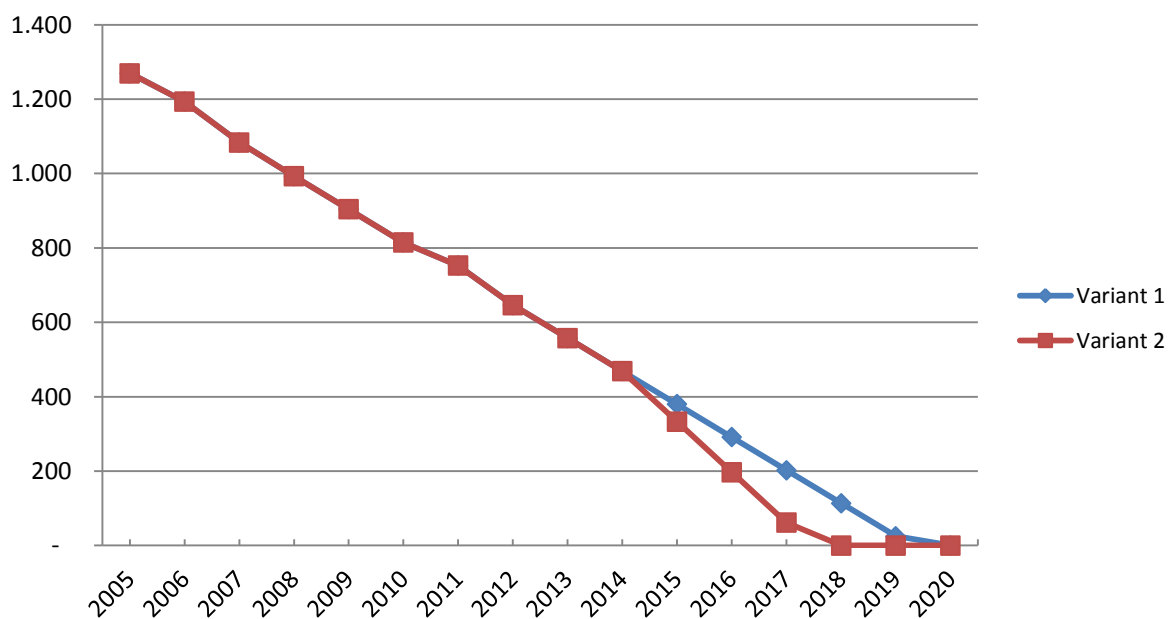
4.2.2 Variant 2 bouwsparen: stopzetten instroom

In deze variant wordt niet meer toegelaten dat er nog een nieuwe instroom is in bouwsparen. We vermoeden dat dit aanleiding zal zijn tot een nieuwe instroom in de woonbonus, maar gaan er hierna van uit dat dit niet zo is en bekijken welk budget het stilleggen van deze instroom vertegenwoordigt.

Door de instroom in het bouwsparen stop te zetten, zal het aantal gebruikers van het bouwsparen sneller afnemen dan onder de huidige regeling. Hier geldt dus de assumptie dat de uitstroom en tussenstroom van het bouwsparen naar de woonbonus aanhoudt, maar de instroom en tussenstroom van de woonbonus naar het bouwsparen volledig wegvalt. We zagen dat deze eerste twee over de periode van 2006 tot 2011 gemiddeld 108.047 en 27.675 gebruikers bedroegen. In deze variant stellen we dus dat het bouwsparen jaarlijks met gemiddeld 135.722 gebruikers zal afnemen. Figuur 4.26 en figuur 4.27 tonen respectievelijk de evolutie van het aantal gebruikers en de evolutie van de uitgave onder deze veronderstellingen.

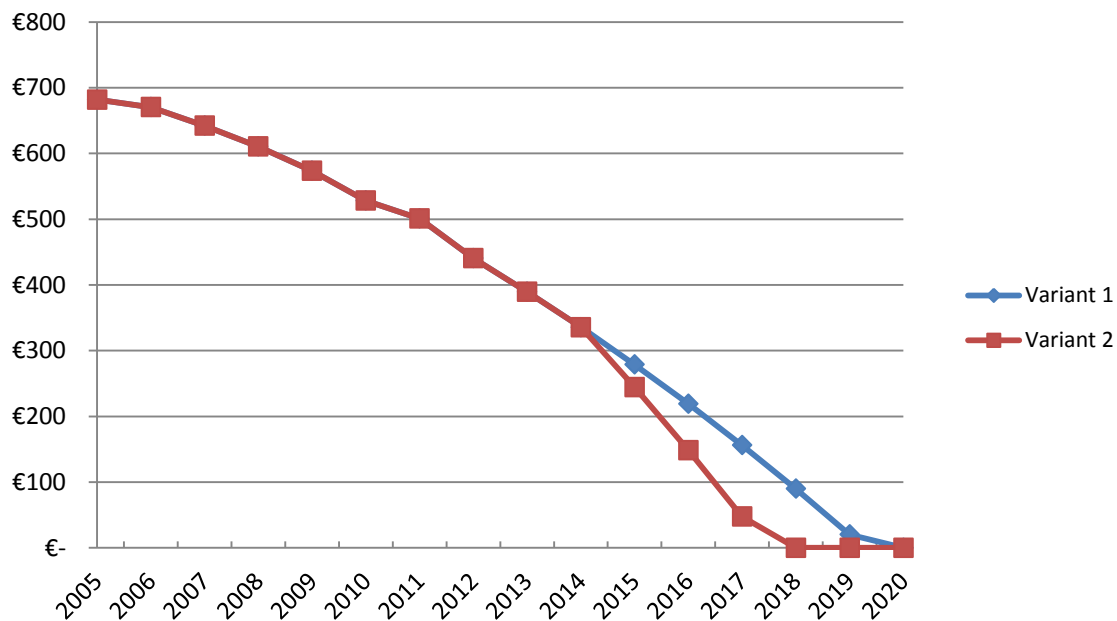
We zien op de figuren dat in deze variant het gebruik reeds tegen 2018 volledig zal wegvallen.

Figuur 4.26 De evolutie van het aantal gebruikers bouwsparen variant 2 voor het Vlaams Gewest (duizenden)



Bron: eigen berekeningen

Figuur 4.27 Budgettaire evolutie bouwsparen variant 2 voor het Vlaams Gewest (miljoenen EURO)



Bron: eigen berekeningen

4.3 Registratierechten

4.3.1 Variant 1 registratierechten: behoud huidige regeling

In hoofdstuk 6 van deel 2 is een raming gemaakt van de registratierechten. Deze bedragen 1756 mio € in 2012 en het gemiddelde effectieve tarief was 8,4%. De registratierechten werden geacht te stijgen tot 2.494 mio € in 2030.

4.3.2 Variant 2 registratierechten: verlaging van de effectieve aanslagvoet met 1%

In deze variant wordt de effectieve aanslagvoet verlaagd met 1%. De wijze waarop dit gebeurt, wordt hier niet nader bekeken. Dit kan zowel door verlaging van de algemene aanslagvoet als door vermindering van de verlaagde tarieven of van de vrijstellingen. De budgettaire impact bedraagt rond de 200 mio euro bij elke tariefverlaging met 1% (209 mio € in 2012)

4.4 Onroerende voorheffing

4.4.1 Variant 1 onroerende voorheffing: behoud huidige regeling

In tabel 5.15 staan de cijfers omtrent de inkomsten uit de onroerende voorheffing. We zien dat deze in 2012 in totaal € 2,539 miljard bedroeg en dat veruit het grootste deel van de inkomsten uit de heffing op het fictieve inkomen van bebouwde onroerende goederen aan het normale tarief van 2,5 % vermeerderd met de gemeentelijke en provinciale opcentiemen. Het grootste deel van de inkomsten uit de onroerende voorheffing is echter bestemd voor de gemeenten en provincies. In 2012 ging 77,5% van de totale opbrengst naar de gemeenten en 19% naar de provincies (Vlaamse Belastingdienst 2012).

Tabel 4.15 Ingekohierd KI in miljoen EURO volgens aard

	Bebouwd 1,6%	Bebouwd 2,5%	Materiaal en outillage	Onbebouwd	Totaal
2010	30.728.096,66	2.167.124.500,47	227.119.357,42	49.629.884,16	2.474.601.838,71
2011	30.952.297,86	2.232.695.738,39	216.084.925,46	50.207.882,67	2.529.940.844,38
2012	30.031.349,44	2.280.210.646,60	180.740.459,39	48.371.069,78	2.539.353.525,21

Bron: Jaarverslag 2011-2012 Vlaamse Belastingdienst

4.4.2 Variant 2 onroerende voorheffing: optrekken van de inkomsten met 5%

In deze variant wordt er van uitgegaan dat de inkomsten stijgen met 5%. We gaan niet nader in op de wijze waarop dit gebeurt. Dit kan zowel via aanpassing van de belastinggrondslag als door te sleutelen aan de tarieven, of een combinatie van beide.

4.5 Vraag- en aanbodsubsidies

Wanneer er daarvoor binnen de hervormingsscenario's budgettaire ruimte is, zijn diverse vormen van vraagondersteuning mogelijk. Dergelijke subsidies worden best zeer doelgericht ingezet en gedifferentieerd naargelang de behoeften (inkomen, gezinssituatie...). Omdat het binnen het bestek van dit onderzoek niet mogelijk is om ramingen uit te voeren die dit allemaal in rekening brengen, hanteren we hier enkel ruwe benaderingen voor gemiddelde kostprijzen per huishouden.

4.5.1 Gerichte inkomensondersteuning voor huurders

Inkomensondersteuning voor huurders kan worden toegekend onder de vorm van huursubsidies of via de sociale huisvesting, onder de vorm van een verlaagde huur. Hoewel binnen het huidige wettelijke kader de financiering volledig verschillend verloopt, kan men er theoretisch van uit gaan dat de subsidie per huishouden even hoog kan zijn. We vertrekken in onze redenering van het subsidiebedrag dat nodig is om huishoudens met een inkomen onder de grens van een minimum resterend inkomen tot op die grens te brengen. Op basis van het GWO heeft 32% van de private huurders een resterend

inkomen beneden de norm om menswaardig te leven (Heylen 2014; normen afkomstig uit de studie van Storms & Van den Bosch, 2009). Gemiddeld ligt voor deze huurders het resterend inkomen op maandbasis 389 euro verwijderd van deze norm, met een mediaan van 285 euro. We dienen hier wel rekening te houden met de realiteit dat een deel van de gezinnen onder de norm valt omwille van een woning die – gegeven de omstandigheden – te groot of te luxueus is. Anderzijds, zijn er gezinnen die wel boven de norm uitkomen maar een te kleine of weinig kwaliteitsvolle woning huren. Verder kan men aanvoeren dat deze betaalbaarheidskloof voor een deel te wijten is aan een te laag inkomen en dat het niet logisch is dat het woonbeleid hiervoor volledig compenseert. Deze schattingen liggen ook ver boven de hoogte van de huidige subsidie in de sociale huisvesting (232 euro in 2008, Heylen & Winters, 2012) en van de huursubsidie (182 euro per maand in 2012, Wonen-Vlaanderen, 2013). Bij gebrek aan een juist bedrag vertrekken we in onze ramingen van een ruw bedrag 250 euro subsidie per maand in 2014, oftewel 3.000 euro per jaar. We rekenen met een jaarlijkse indexatie aan 2%. Vervolgens kan berekend worden hoeveel huishoudens een huursubsidie of sociale woning kunnen krijgen binnen de budgettaire ruimte van het betreffende hervormingsscenario.

4.5.2 Gerichte inkomensondersteuning onder de vorm van sociale leningen

Sociale leningen vertegenwoordigen gemiddeld gezien een subsidie van ruwweg 1.200 euro per ontlenaar per jaar (Heylen & Winters, 2012)¹¹. Dit bedrag kan gebruikt worden om na te gaan hoeveel sociale leningen kunnen worden toegekend binnen de budgettaire ruimte van het betreffende hervormingsscenario. We houden daarbij rekening met een indexatie aan 2%. Het hanteren van dit richtbedrag betekent niet dat niet kan worden gesleuteld aan de voorwaarden voor het toekennen van sociale leningen. Deze kunnen bijvoorbeeld meer selectief gericht worden op de laagste inkomens of op specifieke activiteiten.

4.5.3 Renovatiepremie

In de hervormingsscenario's wordt uitgegaan van het behoud van de hoogte van de huidige renovatiepremie. Het gemiddelde bedrag van de toegekende renovatiepremie in 2011 was 5.110 euro. We hanteren 5.000 euro als richtbedrag en een indexatie aan 2%. We gaan niet nader in op de voorwaarden voor toekenning van de premie. Hieraan kan uiteraard worden gesleuteld, bijvoorbeeld door de premie te richten op investeringen in energiezuinigheid of te modelleren naar inkomens.

4.5.4 Nieuwbouwpremie

Naar analogie met of als alternatief voor de renovatiepremie kan ook een nieuwbouwpremie worden ingevoerd. We hanteren hiervoor het dubbele van de renovatiepremie: 10.000 euro, jaarlijks te indexeren. Ook deze premie kan worden toegekend onder specifieke voorwaarden (bv. passiefwoningen, huurwoningen, woningen in oude industriële panden...) of gemodelleerd naar inkomen.

¹¹ In 2008 was dit 77 euro voor de leningen van de VMSW, 111 euro voor leningen van het Vlaams Woningfonds. We nemen 100 euro als afgerond bedrag dat tussen beide inligt en rekening houdt met de inflatie tussen 2008 en 2014.

5. Hervormingsscenario's

Hierna worden een aantal hervormingsscenario's besproken. Een hervormingsscenario is een mix van instrumenten. We lichten toe welke instrumenten het scenario bevat en op welke doelstellingen en doelgroepen deze instrumenten worden gericht. Daarnaast gaan we in op modaliteiten van de invoering, overgangsmaatregelen, begeleidende maatregelen, e.a.

We vertrekken van een nulscenario, dat staat voor ongewijzigd beleid. Scenario 1 is een zuiver theoretisch scenario dat vertrekt van de aanbevelingen uit de Mirrlees review en de investeringsgoedbenadering als uitgangspunt neemt. Zoals de beoordeling toont, is dit scenario niet over de hele lijn positief te beoordelen. Bovendien is het op meerdere punten erg onrealistisch, o.a. omdat het een herverdeling van middelen tussen de federale en regionale overheid tot gevolg heeft. Verder beschikken we over onvoldoende informatie om alle effecten in te schatten. Zo hebben we bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de budgettaire effecten van de hervorming van bestaande maatregelen (o.a. in de BTW en de inkomstenbelasting), waardoor het onduidelijk blijft of er beleidsruimte is voor nieuwe initiatieven.

In scenario 2 is eveneens een theoretisch scenario, maar dit vertrekt van een consumptiegoedbenadering. In de scenario's 3 en 4 wordt ten slotte rekening gehouden met de bevoegdheidsverdeling, waarbij het uitgangspunt is dat deze scenario's enkel beleidswijzigingen aanbrengen voor Vlaamse bevoegdheden en zonder dat een herverdeling van middelen tussen het federale en het Vlaamse niveau hier het gevolg van is. Verder zijn deze scenario's zo gekozen dat ze op zoveel mogelijk punten positief scoren. De keuze is gemaakt na overleg binnen het onderzoeksteam.

De scenario's 1 en 2 zijn opgevat als theoretische scenario's. Omdat de hervormingen die ze inhouden vaak ook de federale bevoegdheden betreffen en er in het kader van dit onderzoek geen ruimte was om ook hiervoor gedetailleerde effectenramingen te maken, worden ze niet in detail bestudeerd. Dit is wel het geval voor de scenario's 3 t.e.m.

5.1 Scenario 0: ongewijzigd beleid

In dit scenario wordt alles behouden zoals vandaag het geval is. De overdracht van bevoegdheid en middelen gaat niet gepaard met beleidswijzigingen. Om die reden is de score voor elk criterium vanzelfsprekend '0'.

Toetsingscriterium	Ongewijzigd beleid	Evaluatie
1. Beschikbaarheid	Er zijn globaal voldoende woningen voor de Vlaamse bevolking en de aangroei van de woningvoorraad volgt de aangroei van de huishoudens. Dit geldt evenwel niet voor alle deelmarkten en er is ook niet overal een goede match tussen de woningvoorraad en de woonbehoeften..	0
2. Betaalbaarheid	De betaalbaarheid van wonen voor het doorsnee huishouden is goed, maar er zijn grote verschillen tussen de deelmarkten. Vooral op de private huurmarkt heeft een grote en stijgende groep problemen. Bij de eigenaars zijn er veel minder problemen.	0
3. Kwaliteit	De kwaliteit van de gemiddelde Vlaamse woning is goed en de kwaliteit is de afgelopen decennia ook positief geëvolueerd. De private huursector is echter van beduidend lagere kwaliteit dan de eigendomssector.	0
4. Woonzekerheid	Het hoge aandeel eigenaars betekent grote woonzekerheid voor een grote groep van de bevolking. Ook sociale huurders kennen grote woonzekerheid. Op de private huurmarkt is de woonzekerheid veel minder.	0
5. Voorrang voor de meest woonbehoeftigen	Bij de eigenaars genieten hogere inkomens meer fiscale voordelen dan lagere inkomens. Vooral de woonbonus is averechts herverdelend. De Vlaamse niet-fiscale instrumenten compenseren voor deze ongelijke verdeling van middelen via investeringen in sociale huisvesting, sociale leningen en premies en tegemoetkomingen. Private huurders blijven sterk benadeeld in de overheidssteun, ook al vinden we hier veel lage inkomens.	0
6. Duurzaamheid – energiezuinigheid	Er zijn meerdere fiscale en niet-fiscale instrumenten die tot doel hebben de energiezuinigheid van woningen te verbeteren. Toch is nog een grote inhaalbeweging vereist.	0
7. Leefbare steden	Een groter aanbod aan goede en betaalbare woningen in de steden is vereist, in het bijzonder op de huurmarkt. Er is nood aan een globale opwaardering van het stedelijk weefsel.	0
8. Een goed werkende arbeidsmarkt	Een hoog aandeel eigenaars gaat doorgaans samen met een minder hoge arbeidsmobiliteit. Hoge registratierechten remmen de arbeidsmobiliteit	0
9. Eenvoud en samenhang van instrumenten	Het huidige instrumentarium is een complex lappendeken van fiscale en niet-fiscale instrumenten met belangrijke overlappen in doelgroepen en doelstellingen	0
10. Belastingheffing allesomvattend	Het KI is een zware onderschatting van de effectieve huurwaarde van de woning. Derhalve is de heffingsgrondslag niet omvattend. Voor BTW, onroerende voorheffing en registratierechten geldt hetzelfde omwille van het bestaan van tal van vrijstellingen.	0
11. Eigendomsneutraal	Er is een sterke ongelijke fiscale behandeling van de eigendomsmarkt en de huurmarkt. De bevoordeling van de eigen woning kan ten dele worden verantwoord vanuit gunstige effecten van eigen woningbezit. Maar in de huidige situatie overtreffen de kosten	0

	veruit de baten. Die kosten zijn velerlei, waarvan de residualisering van de private huurmarkt de voornaamste is.	
12. Belastingneutraal	De enige eigen woning wordt fiscaal zeer voordelig behandeld in vergelijking met andere beleggingen. Daarbij wordt ook een financiering via hypotheekleningen sterk aangemoedigd. Spaargelden die vast zitten in onroerend goed, zijn niet meer beschikbaar voor het functioneren van de economie.	0
13. Budgetneutraliteit	De middelen die overgedragen worden naar de gewesten zullen in 2014 net volstaan om alle nieuwe uitgaven voor de overgehevelde bevoegdheden te dekken. Bij ongewijzigd beleid zullen dus voor de volgende jaren belangrijke tekorten ontstaan.	0
14. Beperkte administratieve kosten	De woonbonus is een redelijk eenvoudig systeem. Daarnaast bestaat echter een lange lijst van fiscale en niet-fiscale instrumenten met zeer verschillende voorwaarden. Vereenvoudiging dringt zich op.	0
15. Vertrouwensbeginsel	Het vertrouwensbeginsel blijft gerespecteerd	0
16. Goed functionerende vastgoedmarkt	Jarenlange prijsstijgingen en een stabiele markt moedigen investeringen aan. De nieuwbouw hield goed stand, ook tijdens de crisisjaren. Daarnaast waren er veel transacties, mede op gang gebracht door de mogelijkheid om meerwaarden te realiseren bij verkoop. Dit bevorderde doorstroming, vooral bij de jongere generaties.	0

5.2 Scenario 1: Mirrlees scenario

Dit scenario vertrekt van de theorie van de optimale belastingen, in het bijzonder de aanbevelingen in de Mirrlees review. Dit scenario wordt uitgewerkt omdat het belangrijk is als theoretisch referentiepunt. Het heeft implicaties voor zowel federale als Vlaamse bevoegdheden. Een herverdeling van middelen tussen het federale en het Vlaamse niveau is het gevolg.

Dit zijn de kenmerken van dit scenario.

- De woning wordt beschouwd als een investeringsgoed dat inkomsten genereert. De keuze voor investeringsgoedbenadering is logisch omdat een woning een grote investering is die gedurende vele jaren opbrengsten genereert voor de eigenaar. Deze keuze is ook in lijn met de belasting op andere goederen en diensten die inkomsten genereren.
- De inkomsten uit deze investering worden belast in de personenbelasting zoals andere inkomsten van personen (aan marginaal tarief). De belastinggrondslag voor huurwoningen is de effectief geïnde huur. Voor eigendomswoningen is dit een toegerekende huur die een realistische schatting is van de huurwaarde.
- De (toegerekende) huur wordt belast na aftrek van kosten. Deze kosten omvatten de intresten op eigen vermogen (aan een risicovrije intrestvoet) en de effectief betaalde intresten op de hypothecaire lening. Er zijn geen beperkingen aan de looptijd van de lening. Er geldt dus een onbeperkte aftrek van intrestlasten.
- Ook andere kosten (o.a. verzekeringen) mogen worden afgetrokken van de belastbare inkomsten. Daartoe behoren ook de kosten die nodig zijn om de kwaliteit van de woning op peil te houden: onderhoudskosten, herstellingswerken, renovatie.
- De woonbonus wordt afgeschaft voor lopende en voor nieuwe contracten. We gaan in dit (theoretisch) scenario uit van een onmiddellijke afschaffing. Zoals verder zal blijken, heeft dit te vermijden effecten. Scenario's voor tragere afbouw worden verder uitgewerkt.
- De onroerende voorheffing wordt afgeschaft (Inkomen uit vermogen wordt al belast in de inkomstenbelasting)
- Het registratierecht wordt afgeschaft.
- In de BTW op nieuwbouw, onderhoud en renovatie worden alle uitzonderingen en vrijstellingen afgeschaft en geldt dus een uniform tarief van 21%.
- Het is (in deze fase van het onderzoek) nog onduidelijk of er overheidsmiddelen vrijkomen voor nieuw beleid. Als dit het geval is, worden deze gericht op zeer specifieke doelstellingen en doelgroepen. We gaan er in deze voorlopige beoordeling van uit dat er geen budgettaire marge is voor nieuwe beleidsinitiatieven.

In volgende tabel presenteren we de beoordeling. Deze is opgemaakt volgens de hoger beschreven methodologie. Hoewel dit scenario vertrekt van de optimale belastingtheorie is de beoordeling niet voor elk criterium positief. Dit heeft o.a. te maken met de schokeffecten die een onmiddellijke invoering teweeg zouden brengen. Voor meerdere criteria is een beoordeling ook niet mogelijk omdat essentiële informatie ontbreekt.

Toetsingscriterium	Scenario 2: Mirrlees-scenario	Evaluatie
1. Beschikbaarheid	<p>De effecten op de beschikbaarheid van woningen in het algemeen zijn onduidelijk. Deze beschikbaarheid van woningen wordt immers voornamelijk bepaald door het aanbod aan bouwgronden. Dit aanbod is vooral bepaald door ruimtelijke ordening en weinig onderhevig aan de hervorming die dit scenario inhoudt. Indien er een prijsdempend effect zou optreden (zie criterium 16) kan er wel (op korte termijn) een negatieve invloed zijn op nieuwbouw, wat nadelig is voor de beschikbaarheid. De afschaffing van registratierechten brengt wel een betere doorstroming in de eigendomsmarkt op gang en resulteert op de eigendomsmarkt in een betere match tussen woningkenmerken en woonbehoeften.</p> <p>In de theoretische situatie van een perfecte markt zal de gelijke fiscale behandeling van huur en eigendom tot gevolg hebben dat het aanbod aan huurwoningen stijgt, waarmee wordt geantwoord op de noden die hier bestaan en wat op de huurmarkt ook tot een betere match tussen vraag en aanbod kan leiden. Het is onduidelijk in welke mate dit effect ook speelt in de Belgische woningmarkt, die tal van imperfecties vertoont, maar een gunstig effect lijkt waarschijnlijk. Huurders zullen doorgaans ook sneller verhuizen dan eigenaars. In de mate dat er dus een positief aanbodeffect in de huurmarkt is, zal er ook een betere overeenstemming zijn tussen woningen en woonbehoeften, vermits huurders sneller verhuizen dan eigenaars. Al deze effecten zullen echter maar zeer geleidelijk aan bereikt worden.</p>	+
2. Betaalbaarheid	Omwille van de onduidelijke prijseffecten zijn ook de effecten op de betaalbaarheid onduidelijk.	(0)
3. Kwaliteit	De impact van de uniformisering van de BTW-tarieven voor onderhoud en renovatie wordt gecompenseerd door de mogelijkheid om kosten hiervoor af te trekken in de inkomstenbelasting. Omwille van het verschil in tarief zal de kostenaf trek doorwegen, zodat we hier een positief effect verwachten	+
4. Woonzekerheid	Als gevolg van de eigendomsneutraliteit is het mogelijk dat het aandeel eigendomswoningen zal dalen, waardoor de woonzekerheid minder groot wordt. Om de negatieve effecten op te vangen, kan de bescherming van huurders in de huurwetgeving worden versterkt.	-
5. Voorrang voor de meest woonbehoeftigen	De averechtse herverdeling die het gevolg was van de woonbonus, is weggewerkt. Dit betekent echter nog niet dat het recht op wonen voor iedereen is vervuld.	+
6. Duurzaamheid – energiezuinigheid	Zelfde effect als bij kwaliteit. Energiebesparende investeringen krijgen echter geen specifieke voorkeurbehandeling, wat nodig is om de noodzakelijke inhaalbeweging uit te voeren.	+
7. Leefbare steden	Een hoger aanbod aan private huurwoningen wordt mogelijk ook zichtbaar in de steden. Veel zal echter afhangen van de budgettaire mogelijkheden om aanvullend nieuwe beleidsinitiatieven te nemen. Omdat deze hier niet geschat kunnen worden, blijft het totale effect onduidelijk.	(0)
8. Een goed werkende arbeidsmarkt	De afschaffing van het registratierecht bevordert de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmobiliteit. De kostenaf trek in de inkomstenbelasting (op voorlegging van facturen) kan zwartwerk ontmoedigen.	++

9. Eenvoud en samenhang van instrumenten	Enkele beleidsinstrumenten worden afgeschaft. Men keert terug naar een duidelijke primaire structuur die onderbouwd is door een eenvoudige economische logica: inkomsten worden belast na aftrek van de kosten. Daarmee wordt het instrumentarium sterk vereenvoudigd en meer transparant.	++
10. Belastingheffing allesomvattend	De volledige huurwaarde van de woning wordt belast (na aftrek van kosten). Ook BTW-verminderingen worden afgeschaft. Daarmee ontstaat een bredere belastingbasis, die toelaat tarieven voor bestaande belastingen te verlagen of meer middelen ter beschikking te stellen voor investeringen die niet tot stand komen via de vrije marktwerking.	++
11. Eigendomsneutraal	De gelijke behandeling van eigen woningen en huurwoningen resulteert in een beter rendement op private verhuring en een bijkomend aanbod aan private huurwoningen.	++
12. Belastingneutraal	De effectieve belastingvoet op inkomen uit woningen stijgt. Het is onduidelijk of deze daarmee in de buurt komt van andere spaarvormen of ze zelfs overstijgt. Globaal echter kan men verwachten dat er meer belastingneutraliteit is dan bij ongewijzigd beleid.	++
13. Budgetneutraliteit	Het is onduidelijk wat de budgettaire gevolgen zijn van dit scenario. Enerzijds zijn er stijgende overheidsinkomsten in de personenbelasting en de BTW en als gevolg van het afschaffen van de woonbonus. Daar tegenover staan dalende inkomsten van onroerende voorheffing en registratierechten.	(0)
14. Beperkte administratieve kosten	Een bijkomende kost voor de overheid is de schatting van de toegerekende huur voor eigenaars. Dit vraagt vooral een eenmalige investering. Eenmaal het systeem op punt staat en mits goede registratie, zullen de administratieve kosten dalen. Verder moeten in de belastingaangifte de toegerekende huur en de aftrekken worden opgenomen en bewijsstukken worden beschikbaar gesteld, wat de administratieve last verzwart t.o.v. de huidige regeling. De kosten voor inning van onroerende voorheffing en registratierechten vallen weg. Hetzelfde geldt voor de controle van de verlaagde BTW-tarieven. Ook voor de huishoudens is dit scenario administratief niet eenvoudig. Het bijhouden van de kosten om in te brengen bij de belastingaangifte vraagt administratief werk. De totale uitkomst is al deze redenen sterk negatief.	--
15. Vertrouwensbeginsel	Het vertrouwensbeginsel wordt sterk geschaad.	--
16. Goed functionerende vastgoedmarkt	De prijseffecten zijn moeilijk te schatten omdat enerzijds de inkomstenbelastingen stijgen en een aantal voordelen wegvallen, terwijl anderzijds registratierechten en onroerende voorheffing verdwijnen. De plotse invoering van een compleet nieuw systeem betekent een groot schokeffect. De nieuwe situatie creëert ook onzekerheid in de markt. Investeerders stellen mogelijk investeringen in nieuwbouw en renovatie uit. Voor woningbezitters is de kans groot dat ze niet langer hoge meerwaarden kunnen realiseren bij verkoop. Deze stimulans om door te stromen valt weg, maar wordt wel gecompenseerd door het wegvallen van de registratierechten. Ook bestaat het risico op solvabiliteitsproblemen bij eigenaars die hun woning moeten verkopen (bv omwille van echtscheiding of veranderen van werk). Indien de hervorming een prijsdaling tot gevolg heeft, zal dit ook een negatief effect hebben op nieuwbouw. Ook de minder voordelige behandeling van een eigen woning kan leiden tot een verminderde nieuwbouw van eigendomswohnungen, maar daar tegenover staat dat investeren in huurwoningen terug aantrekkelijk wordt..	--

5.3 Scenario 2: consumptiegoedbenadering

Hier wordt geopteerd voor een fundamenteel ander uitgangspunt. De woning wordt niet langer beschouwd als een investeringsgoed, maar als een consumptiegoed. Dit is niet in lijn met de economische theorie, die stelt dat goederen met een lange levensduur inkomsten genereren en dus een investering betekenen. Om fiscale en administratieve redenen (eenvoud) kan men echter opteren voor een benadering van de woning als een consumptiegoed. Dat is de benadering die in dit scenario wordt gevolgd. Merk op dat dit scenario niet noodzakelijk eigendomsneutraliteit impliceert.

Dit heeft volgende implicaties.

- Er wordt belasting betaald op de consumptie (BTW) bij de bouw van de woning, ongeacht of de woning bestemd is voor eigen bewoning of voor verhuring.
- De woning wordt niet meer belast in de personenbelasting, niet voor eigenaars-bewoners en niet voor verhuurders. Het is dus niet nodig om een goede schatting te hebben van de toegerekende huur, tenzij voor de onroerende voorheffing.
- Tegenover het niet meer belasten van de inkomsten uit vermogen onder de vorm van een woning staat dat ook geen aftrekken meer zijn toegelaten.
- De woonbonus wordt afgeschaft voor lopende en voor nieuwe contracten. We gaan hier uit van een onmiddellijke afschaffing.
- De onroerende voorheffing blijft bestaan. De onderliggende argumentatie is dat dit geen belasting is op inkomsten, maar een vergoeding voor lokale diensten.
- De registratierechten worden afgeschaft.
- Er wordt een meerwaardebelasting ingevoerd. Deze houdt in dat waardeinstijgingen van woningen die uitstijgen boven het normale risicovrije rendement worden belast. Als belastinggrondslag voor de onroerende voorheffing blijft het wenselijk over een toegerekende huur te beschikken.
- Ook hier worden in de BTW alle uitzonderingen en vrijstellingen afgeschaft.

Dit scenario is voor meerdere criteria moeilijk of helemaal niet te beoordelen bij gebrek aan de nodige gegevens. Om een goede inschatting te kunnen maken zijn o.a. meer gedetailleerde budgettaire berekeningen nodig. Bovendien verwachten we voor dit scenario gedragseffecten die moeilijk zijn in te schatten. Om deze redenen hebben we geen beoordelingstabel ingevuld. We vonden het echter belangrijk dit scenario toch in de lijst op te nemen omdat het op lange termijn een mogelijk oriëntatiepunt vormt.

5.1 Scenario 3: Neutraliteit

Dit scenario streeft naar een maximale eigendomsneutraliteit binnen de Vlaamse bevoegdheden. Volledige neutraliteit kan maar worden bereikt indien er een volledige afstemming zou zijn tussen het beleid op federaal en gewestelijk niveau of indien de volledige bevoegdheid voor alle beleidsinstrumenten met impact op wonen op eenzelfde beleidsniveau zou liggen. Dit is echter niet de realiteit van vandaag. Daarom stellen we hier een scenario voor dat binnen de Vlaamse bevoegdheden streeft naar een zo groot mogelijke neutraliteit. We gaan er dus van uit dat er niets kan worden gewijzigd aan de instrumenten waarvoor de federale overheid bevoegd is. Verder zijn in vergelijking met de twee voorgaande scenario's een aantal pragmatische keuzes gemaakt.

We proberen in dit scenario de fiscale behandeling van de eigen woning op gewestelijk niveau, zoveel als mogelijk af te stemmen op de fiscale behandeling van de niet-eigen woning op het federaal niveau. De hervormingen die deze gelijkstelling mogelijk moeten maken, worden geleidelijk aan ingevoerd. Het systeem van de woonbonus wordt stap per stap hervormd om de werking van de woningmarkt zo min mogelijk te verstoren.

Omdat niet geraakt wordt aan de federale bevoegdheid, blijft in dit scenario de woning belast zoals nu. Dit wil zeggen dat voor eigenaars-bewoners de inkomsten uit de woning niet worden belast, terwijl dit wel het geval is voor verhuurde woningen. Deze ongelijke behandeling kan niet worden gecorrigeerd binnen de (nieuwe) bevoegdheidsverdeling. Het betekent dat de eigen woning nog steeds een meer voordelige fiscale behandeling geniet dan een huurwoning.

In de BTW blijven de uitzonderingen en vrijstellingen behouden. Dit betekent dat renovatiewerken al een voordelige behandeling genieten.

In vergelijking met de huidige situatie betekent dit volgende wijzigingen met betrekking tot de verschillende bouwstenen:

- 1) Het **bouwsparen**: Voor de verhoogde vermindering van het bouwsparen staan er verschillende beleidsopties open. Inzake de gebruikers van het bouwsparen spelen volgens ons twee elementen een belangrijke rol: enerzijds hebben de gebruikers van deze belastingvermindering minstens 10 jaar kunnen genieten van hun fiscaal voordeel en zullen ze bij de verkoop van hun woning profiteren van de meerwaarde die door de kapitalisatie van de fiscale woonvoordelen is toegenomen. Anderzijds belet het vertrouwensbeginsel dat 'gemaakte afspraken' op latere datum gewijzigd worden. De beleidsoptie zal afhankelijk zijn van het gewicht dat de beleidsmaker aan deze twee argumenten geeft. Volgende opties zijn mogelijk:
 - a. Er wordt niets veranderd aan de huidige regeling voor de verhoogde vermindering van het bouwsparen. We veronderstellen dat deze lineair zal afnemen en volledig uitgedoofd zal zijn in 2020. (Vertrouwensbeginsel wordt gerespecteerd)
 - b. De instroom in het bouwsparen wordt stop gezet: ingeval van een wederopname van de hypotheek zal men niet meer in het systeem kunnen instappen. (Vertrouwensbeginsel wordt grotendeels gerespecteerd, fiscale optimalisatie wordt hier beperkt)
 - c. Men verlaagt het tarief van het bouwsparen van het marginaal tarief naar 30% om het regime volledig gelijk te schakelen aan dat van het lange termijnsparen.

(Vertrouwensbeginsel wordt geschonden, maar de belastingplichtigen zullen geen economisch nadeel ondervinden).

Bij de uitwerking van dit scenario hebben we gewerkt met optie b.

2) De **bijkomende interestaftrek**: De kost van dit fiscaal woonvoordeel bedroeg volgens onze berekeningen en die van het FOD Financiën nog slechts € 10 miljoen in het inkomstenjaar 2011. We zien geen reden om dit instrument in enige zin te hervormen gezien de beperkte budgettaire omvang. Daarnaast vermoeden we dat de kost nog verder lineair zal afnemen waardoor het niet lang zal duren vooraleer ze totaal verdwenen is.

3) De **woonbonus**:

a. Lopende leningen (afgesloten vóór inkomstenjaar 2015): wederom zijn er voor deze contracten verschillende beleidsopties mogelijk:

- i. Er wordt niets gewijzigd, ook de indexering wordt in de toekomst behouden.
- ii. De indexering wordt naar de toekomst toe niet meer doorgevoerd. Deze optie is naar onze mening zowel om budgettaire als om economische redenen vereist. De indexering van de grensbedragen zorgt immers voor een continue positieve druk zowel op het budget als op de woningprijzen, wat voor beide niet wenselijk is.
- iii. De indexering wordt stopgezet en het tarief waaraan de vermindering berekend wordt, wordt – gelijktijdig met dat van de nieuwe contracten - verlaagd tot 30% over een periode van 15 jaar.

Bij de uitwerking van dit scenario kiezen we voor optie ii, omwille van de politieke haalbaarheid.

b. Nieuwe leningen (afgesloten vanaf inkomstenjaar 2015): in dit neutraliteitsscenario wordt de woonbonus op de nieuwe leningen hervormd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het lange termijnsparen. Het tarief waaraan de belastingvermindering wordt berekend, daalt lineair van 45% tot 30% over een periode van 15 jaar. Hierdoor komt na 15 jaar het tarief op dezelfde hoogte als dat van het langetermijnsparen. De duur van de overgangperiode – 15 jaar- is zo berekend dat het prijsdempend effect gemiddeld gezien 1 procentpunt zal bedragen. Men start dus in het inkomstenjaar 2015 aan 44%, in 2016 43%, AJ 2017 42%, enz... totdat in het inkomstenjaar 2029 men aan 30% komt. De grensbedragen van de woonbonus zullen in het aanslagjaar 2015 respectievelijk € 2280 (art 115 WIB) en € 780 (art. 116 WIB, verhoging eerste 10 jaar) bedragen, samen komt dit op € 3040. Deze bedragen zullen vanaf dat aanslagjaar niet meer geïndexeerd worden gedurende de periode van 15 jaar. Daar tegenover staat dat de verhoging niet meer wegvalt na 10 jaar. Op deze wijze zal het wettelijk maximum van de woonbonus na 15 jaar ongeveer gelijk zijn aan het maximumbedrag van het lange termijnsparen. In de berekeningen hierna is ook daarna de woonbonus niet meer geïndexeerd.

4) De **onroerende voorheffing** blijft behouden op 2,5%. Er wordt gestart met de ontwikkeling van een systeem dat toelaat voor alle woningen in Vlaanderen een toegerekende huur te bepalen. In

afwachting daarvan blijft voorlopig het KI als belastinggrondslag behouden. Als er een betere grondslag is, kan de aanslagvoet worden verlaagd zodat de operatie budgettair neutraal is.

- 5) Het **registratierecht** blijft behouden, maar de abbattementen voor de enige woning worden wel afgeschaft. In ruil daarvoor komt er een verlaging van het tarief, en dit zodanig dat dit een budgettair neutrale operatie is.

De hervorming van de woonbonus levert een budgettaire besparing zoals zichtbaar wordt in variant 4. De hierna volgende tabel toont de besparing die hiermee wordt gerealiseerd. De afschaffing van de abbattementen in het registratierecht werden niet verrekend.

Tabel 5.1 Budgettaire besparing van scenario 3 t.o.v. scenario 0 en t.o.v. variant 2.1 voor het Vlaams Gewest

Jaar	Besparing t.o.v. scenario 0 (ongewijzigd beleid)	Besparing t.o.v. scenario 0 met niet-indexering nieuwe contracten (woonbonus variant 2.1))
2015	€ 81.002.205,17	€ 78.445.004,95
2016	€ 168.793.503,45	€ 158.780.285,56
2017	€ 263.120.879,03	€ 241.059.727,60
2018	€ 305.168.079,53	€ 266.762.747,34
2019	€ 280.125.505,09	€ 221.371.236,67
2020	€ 348.563.333,65	€ 265.740.990,50
2021	€ 420.286.929,60	€ 309.957.069,38
2022	€ 494.957.787,12	€ 353.950.174,15
2023	€ 572.253.302,99	€ 397.657.208,04
2024	€ 651.876.907,62	€ 441.027.917,19
2025	€ 705.608.837,05	€ 460.967.492,51
2026	€ 761.905.407,39	€ 481.855.621,00
2027	€ 817.099.269,83	€ 503.492.660,48
2028	€ 874.072.447,56	€ 525.759.101,79
2029	€ 932.845.170,41	€ 548.708.612,52
2030	€ 989.596.822,11	€ 568.524.163,22
2031	€ 1.044.612.658,45	€ 585.486.465,35
2032	€ 1.098.156.326,81	€ 599.842.116,64
2033	€ 1.150.424.212,96	€ 611.787.263,83
2034	€ 1.198.492.685,69	€ 621.378.146,41
2035	€ 1.245.255.400,33	€ 628.660.693,85
2036	€ 1.290.780.175,49	€ 633.731.010,55
2037	€ 1.335.121.761,23	€ 636.673.975,44
2038	€ 1.374.107.086,81	€ 637.466.498,34

Bron: eigen berekening op basis van model toegelicht in deel 2

De middelen die vrijkomen, worden gericht op specifieke doelstellingen en doelgroepen, waarbij gestreefd wordt naar een ongeveer gelijke verdeling is tussen huur en eigendomssector. We spreken ons hier niet uit over de mix van instrumenten die daarvoor best gehanteerd wordt, noch over de specifieke voorwaarden waaronder de voordelen worden toegekend. Belangrijk is wel dat ze prioritair worden ingezet om de voornaamste problemen aan te pakken die naar voor kwamen in de omgevingsanalyse. Om een idee te geven van de mogelijkheden, geven we hierna een ruwe indicatie van de mogelijkheden, gebaseerd op de bedragen die hoger zijn vermeld. Tabel 6.2 beval alle alternatieve beleidsopties. We halen hier enkele cijfers uit naar voor.

Indien dit scenario wordt gevolgd, ontstaat er beleidsruimte die toelaat in 2020:

- ofwel 100.000 extra huishoudens een huursubsidie toe te kennen of in een sociale woning te huisvesten
- ofwel 260.000 huishoudens een intrestsubsidie toe te kennen binnen een stelsel van sociale leningen¹²
- ofwel 62.000 renovatiepremies toe te kennen
- ofwel 31.000 nieuwbouwpremies toe te kennen.

Wordt alle beleidsruimte aangewend om de sociale huisvesting/huursubsidie uit te bouwen, dan zal rond 2026 ongeveer iedereen die daar behoefte aan heeft, daarover kunnen beschikken.

Tabel 5.2 Alternatieve beleidsopties scenario 3

Jaar	Besparing t.o.v. scenario 0 (ongewijzigd beleid)	Aantal begunstigden huursubsidie of sociale huisvesting	Aantal begunstigden sociale lening	Aantal begunstigden renovatie- premie	Aantal begunstigden nieuwbouw- premie
2015	€ 81.002.205,17	26471	66178	15883	7941
2016	€ 168.793.503,45	54080	135199	32448	16224
2017	€ 263.120.879,03	82648	206621	49589	24794
2018	€ 305.168.079,53	93976	234940	56386	28193
2019	€ 280.125.505,09	84573	211432	50744	25372
2020	€ 348.563.333,65	103171	257929	61903	30951
2021	€ 420.286.929,60	121962	304904	73177	36589
2022	€ 494.957.787,12	140814	352035	84488	42244
2023	€ 572.253.302,99	159612	399030	95767	47884
2024	€ 651.876.907,62	178255	445638	106953	53477
2025	€ 705.608.837,05	189165	472913	113499	56750
2026	€ 761.905.407,39	200252	500631	120151	60076
2027	€ 817.099.269,83	210548	526370	126329	63164
2028	€ 874.072.447,56	220813	552031	132488	66244
2029	€ 932.845.170,41	231039	577598	138624	69312
2030	€ 989.596.822,11	240289	600723	144174	72087
2031	€ 1.044.612.658,45	248674	621686	149205	74602
2032	€ 1.098.156.326,81	256295	640737	153777	76888
2033	€ 1.150.424.212,96	263229	658072	157937	78969
2034	€ 1.198.492.685,69	268850	672126	161310	80655
2035	€ 1.245.255.400,33	273863	684658	164318	82159
2036	€ 1.290.780.175,49	278309	695773	166985	83493
2037	€ 1.335.121.761,23	282225	705563	169335	84668
2038	€ 1.374.107.086,81	284771	711927	170862	85431

Bron: eigen berekening op basis van model toegelicht in deel 2

¹² Merk op dat dergelijke berekening iets te eenvoudig is. Sociale leningen moeten dynamisch bekeken worden. Eenmaal een lening toegekend, blijft deze voor de volgende 20 jaar of langer een kost voor de overheid.

Toetsingscriterium	Scenario 3: Eigendomsneutraliteit	Evaluatie
1. Beschikbaarheid	De grotere eigendomsneutraliteit dan in de huidige situatie heeft tot gevolg dat huishoudens minder in de richting van een eigen woning worden geduwd. Huren wordt een meer aantrekkelijk alternatief dan vandaag het geval is. Waar we in scenario 1 een duidelijk effect verwachtten, zal dit effect hier veel minder sterk of misschien zelfs verwaarloosbaar zijn. De fiscale voordelen voor de eigen woning worden immers wel verminderd, maar de belastingheffing blijft zeer ongelijk tussen huur en eigendom. Huurders zullen doorgaans ook sneller verhuizen dan eigenaars. We verwachten dus dat er een betere overeenstemming zal zijn tussen woningen en woonbehoeften. Dit effect zal echter maar zeer geleidelijk aan bereikt worden. Het prijsdempend effect kan ook tot gevolg hebben dat er minder doorstroming is op de eigendomsmarkt en kan ook een negatieve invloed hebben op nieuwbouw. Maar omdat we hier geen te groot negatief prijseffect verwachten, zal de impact eerder beperkt blijven. De globale beoordeling is daardoor positief.	+
2. Betaalbaarheid	De subsidie vervat in de woonbonus wordt geleidelijk aan verminderd, maar blijft substantieel. Het prijsdempend effect blijft beperkt tot 1 procentpunt per jaar, mede dankzij de overgangsregeling. De betaalbaarheid van een eigen woning zal weinig veranderen. Dankzij de middelen die vrij komen, kunnen gerichte initiatieven worden genomen om de betaalbaarheid te verbeteren voor deze groepen die hiermee het meest problemen hebben. Als gevolg hiervan zal de betaalbaarheid globaal verbeteren. Maar dit effect is minder sterk dan bij een volledige afbouw van de fiscale voordelen	+
3. Kwaliteit	De eigendomsneutraliteit kan een positief effect hebben op het de kwaliteit van de private huurwoningen. De middelen die vrij komen kunnen mede worden ingezet voor specifieke acties of premies die beogen de kwaliteit te verbeteren. Maar dit effect is minder sterk dan bij een volledige afbouw van de fiscale voordelen.	+
4. Woonzekerheid	Als gevolg van de eigendomsneutraliteit is het mogelijk dat het aandeel eigendomswoningen zal dalen, waardoor de woonzekerheid minder groot wordt. Dit effect zal echter maar zeer geleidelijk optreden. De hervorming voor lopende leningen is zo beperkt dat we geen effect verwachten op de liquiditeit van huishoudens en dus ook niet op de woonzekerheid van eigenaars.	0
5. Voorrang voor de meest woonbehoeftigen	De averechtse herverdeling die het gevolg was van de woonbonus, wordt minder groot omdat de belastingvermindering wordt toegekend aan een vast tarief, maar wordt niet weggewerkt. De middelen die vrij komen, kunnen specifiek worden gericht op de meest behoeftigen. Indien bijvoorbeeld alle nieuwe middelen worden gericht op sociale huisvesting / huursubsidie zullen in 2026 hiervan 200.000 extra huishoudens extra kunnen genieten.	+
6. Duurzaamheid – energiezuinigheid	Zelfde effect als bij kwaliteit. De vrijgekomen budgetten kunnen worden aangewend voor het stimuleren van energiebesparende investeringen.	+
7. Leefbare steden	Als de extra middelen worden ingezet voor sociale huisvesting in de steden, levert dit een bijdrage tot de leefbaarheid van steden. Het mogelijke effect van een verruiming van de private huurmarkt is onduidelijk.	+
8. Een goed werkende	Als het aandeel van de private huurmarkt in de woningmarkt groeit, kan dit een positief effect hebben op de arbeidsmarkt, omdat	+

arbeidsmarkt	huurders doorgaans een hogere arbeidsmobiliteit kennen dan eigenaars. Dit effect zal echter maar zeer traag optreden.	
9. Eenvoud en samenhang van instrumenten	In vergelijking met de huidige situatie verandert er niet veel. Belangrijke mogelijkheden om eenheid en samenhang te verkrijgen in het fiscaal systeem (cfr Mirrlees scenario) worden niet benut. De opheffing van de abbattementen van het registratierecht voor de enige woning is een vereenvoudiging, maar in het geheel vormt dit slechts een druppel op een hete plaat.	0
10. Belastingheffing allesomvattend	In vergelijking met de huidige situatie verandert er niet veel. Enkel in de registratierechten worden een aantal abbattementen afgeschaft. Daarnaast wordt op termijn het kadastraal inkomen vervangen door een nieuw systeem op basis waarvan het toegerekende huurinkomen geschat kan worden. Dit wordt evenwel enkel gebruikt voor onroerende voorheffing en niet voor de personenbelasting, zoals het geval is in scenario 1.	+
11. Eigendomsneutraal	De meer gelijke behandeling van eigen woningen en huurwoningen resulteert mogelijk in een beter direct rendement op private verhuring en een bijkomend aanbod aan private huurwoningen. Maar zoals al aangegeven bij criterium 1 is het totale effect op het aanbod aan private huurwoningen onduidelijk, omdat de hervorming zeer beperkt blijft. In elk geval zal een mogelijk effect ook maar zeer traag zichtbaar worden.	+
12. Belastingneutraal	Het fiscaal voordeel voor de eigen woning wordt iets minder groot dan vandaag het geval is. Daarmee komt de belasting op de eigen woning dichterbij belastingen op andere vormen van vermogen. Als gevolg van de vrijstelling van het impliciete huurinkomen uit de eigen woning in de personenbelasting is er echter nog geen sprake van belastingneutraliteit.	+
13. Budgetneutraliteit	T.o.v. ongewijzigd beleid betekent dit scenario dat er geleidelijk aan nieuwe beleidsruimte komt. In 2020 zal dit 348 mio euro zijn, in 2030 932,9 mio euro.	(0)
14. Beperkte administratieve kosten	Een bijkomende kost voor de overheid is de schatting van de toegerekende huur voor eigenaars. Dit vraagt vooral een eenmalige investering. Eenmaal het systeem op punt staat en mits goede registratie, zullen de administratieve kosten dalen. Verder verandert er niet zo veel.	-
15. Vertrouwensbeginsel	Het vertrouwensbeginsel wordt slechts licht geschaad omdat de indexering van de fiscale voordelen voor lopende leningen wordt stopgezet. Mits goede communicatie naar het brede publiek hoeft dit niet op grote weerstand te stuiten.	0
16. Goed functionerende vastgoedmarkt	In dit scenario is het prijsdempend effect 1% per jaar over een periode van 15 jaar. Er is dus geen sprake van grote schokken in de markt.	0

5.2 Scenario 4: Vereenvoudiging

Dit scenario heeft als uitgangspunt dat de woonfiscaliteit een complex gegeven is. Dit speelt zich af op twee vlakken. Vooreerst is er de complexiteit van de wetgeving zelf : er zijn diverse stelsels van toepassing en bovendien hangt het fiscaal voordeel af van de marginale aanslagvoet. Het berekenen van het fiscale woonvoordeel is, en wordt in toenemende mate een complex kluwen. Bovendien speelt het fiscaal voordeel in op de prijsvorming van de woningmarkt. Dit zorgt ervoor dat het terugschroeven van bepaalde maatregelen veel stroever verloopt dan het invoeren en het niet eenduidig in te schatten is hoe snel veranderingen best worden doorgevoerd. We bespreken dergelijke fricties in dit scenario dat stoelt op vijf elementen : (1) de lange termijn afbouw van de woonbonus, gecombineerd met een verlaging van de registratierechten (2) de korte termijn afbouw, (3) een sociale correctie op de woonbonus voor alleenstaanden (4) een vervanging van de woonbonus door subsidies voor renovatie (5) het onderbrengen van bouwsparen onder een algemeen stelsel.

(1) De lange termijn afbouw van de woonbonus en registratierechten

Bij de bespreking van het woningprijsmechanisme in deel 3 zagen we dat de gemiddelde woningprijs als gevolg van de woonbonus sterk gestegen is. Doordat de fiscale woonvoordelen de woningprijs doen stijgen, zal de betaalbaarheid gelijk blijven en daardoor er niet voor zorgen dat extra huishoudens een eigendom kunnen verwerven. Op basis van deze argumenten stellen wij dat het fiscaal voordeel voor de verwerving van de eigen woning zijn doel voorbijschiet. Daarnaast is de vraag of de mogelijke positieve externaliteiten die aan eigenwoningbezit worden gekoppeld, opwegen tegen de grote kost van dit inefficiënt systeem. Deze gegevens spreken allemaal in het nadeel van het systeem van de fiscale voorkeursbehandeling van eigenaar-bewoners. Dit scenario voorziet dan ook voor een afbouw van de woonbonus op lange termijn.

Een mogelijk afbouwritme kan variant 3.2 zijn zoals in 5.1.3.2 beschreven (trage afbouw op 25 jaar). Het prijsdempend effect van een dergelijke afbouw is 1,2 procentpunt per jaar. Wanneer de algemene economie terug is aangezwengeld, lijkt dit dempend effect klein genoeg om de kans op dalende woningprijzen te minimaliseren. Bovendien worden in dit scenario op langere termijn de **registratierechten** evenredig verlaagd, wat een compenserend prijsopdrijvend effect heeft op de woningprijs. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het budgettaire onevenwicht dat tijdelijk ontstaat: afbouwen van registratierechten betekent minder “frontloading the benefits”, terwijl het verlagen van het fiscaal voordeel minder “backloading the costs” inhoudt. Dit effect voor registratierechten is uitvoerig besproken in deel 3 hoofdstuk 9 Verkopen en registratierechten. Het kan ondervangen worden door een groter deel van de inkomsten uit de onroerende voorheffing te halen. De onroerende voorheffing is een last die over alle eigenaars gespreid wordt en niet alleen op de startende eigenaar terecht komt zoals de registratierechten. Daarnaast werkt de voorheffing minder marktverstoring en is ze een stabielere bron van inkomsten dan de registratierechten. Net zoals in scenario 3 kiezen we in dit scenario voor de ontwikkeling van een systeem dat toelaat voor alle woningen in Vlaanderen een toegerekende huur te bepalen. In afwachting daarvan blijft voorlopig het KI als belastinggrondslag behouden.

(2) Korte termijn afbouw

Dit scenario laat het ritme van afbouwen afhangen van het economisch klimaat. In gunstige economische omstandigheden kan worden afgebouwd zoals omschreven onder (1), in minder gunstige omstandigheden moet voorzichtig worden tewerk gegaan.

In de huidige omstandigheden betekent dit scenario een voorlopig behoud van de woonbonus in nominale termen (**niet-indexering** van de woonbonus) opdat de woningmarkt niet in een crisis zou terecht komen, en dit om diverse redenen. De economische vooruitzichten zijn anno 2014 niet rooskleurig. De mogelijke impact van de meer restrictieve hypotheekmarkt, waarbij langere looptijden minder snel verleend worden, zijn voorlopig ook onduidelijk, maar er bestaat een kans op woningprijsdalingen. In een dergelijke markt stellen huishoudens de koop van woningen uit. De impact hiervan op de doorstroommarkt, de verkoop en zo de registratierechten voor de overheid kan groot zijn.

Het doel van het voorlopige behoud van de woonbonus in nominale termen is (1) de negatieve inkomensevolutie bij sommige jonge afbetalende eigenaars (jobverlies, inkomens) niet te verergeren, wat vooral bij afbetalende uitstromers nefast is, zij die hun woning verkopen met een nog hoge uitstaande schuld, (2) jonge afbetalende eigenaars niet te belemmeren om door te stromen naar grotere woningen, wat cruciaal is voor een gezonde woningmarkt. Een ander element dat de doorstroommarkt sterk kan bevorderen is een uitbreiding van de teruggave van registratierechten bij verkoop, die momenteel binnen de twee jaar dient te gebeuren.

(3) Sociale correcties

Sociale correcties kunnen op twee manieren doorgevoerd worden. Men kan een correctie doorvoeren door een voordeel selectief te behouden, terwijl men het afbouwt voor een standaard huishouden. Het afbouwen van de woonbonus is echter een lang proces en daarom zal het verschil niet onmiddellijk groot zijn. Het alternatief is dat men boven op het bestaande voordeel een extra fiscaal voordeel toekent. We stellen drie correcties voor.

Ten eerste is er een belangrijke sociale correctie door de **belastingvermindering** niet langer tegen de marginale aanslagvoet, maar tegen een **vast tarief** van 45% toe te kennen. De voordelen van de woonbonus toegekend aan marginaal tarief zijn scheef verdeeld. Door een toekenning aan vast tarief zal een kleine groep eigenaars met lagere inkomens in grotere mate genieten van de woonbonus, terwijl een grote groep eigenaars (met maximale marginale aanslagvoet van 50%) iets minder voordeel zal genieten (zie 5.1.5 variant 5 woonbonus). Mogelijk kan ook voor een belastingkrediet gekozen worden, al is de vraag hierbij in welke mate het zinvol is eigenaarschap te promoten voor mensen met dergelijke lage inkomens dat ze geen belastingen betalen. Een vast tarief zorgt ook voor een duidelijkere en meer uniforme verdeling van woonvoordelen over **inkomens**. Nu krijgt men hogere fiscale voordelen voor hogere inkomens (hogere woonbonus vanwege hogere marginale aanslagvoet), en omgekeerd zijn er steunmaatregelen voor lagere inkomens (lagere intrestvoet bij sociale leningen). Een vaste aanslagvoet zorgt er eveneens voor dat de woonbonus bij inkomensverlies volledig behouden blijft.

Een tweede sociale correctie bestaat eruit om de **basis voor de toekenning** van het fiscaal voordeel op lange termijn te veranderen. In het systeem van bouwsparen gebeurde dit **per woning**, en bij de

woonbonus **per persoon**. We pleiten voor een **tussenweg**, waarbij als een soort equivalentieschaal de helft van het voordeel per woning is en de andere helft per persoon. Dit zorgt ervoor dat de afbouw begint bij de koppels. De alleenstaanden beginnen af te bouwen op het moment dat hun voordeel nog 75% bedraagt van dit van een koppel. Er zijn meerdere redenen om dergelijke equivalentieschaal toe te passen: een standaardwoning voor een alleenstaande kost meer dan de helft van die voor een koppel, de keuze per woning of per persoon is in zekere zin arbitrair, en ook andere belastingen en voordelen (zoals de hoge transactiekosten) gelden per woning. Volledig terugkeren naar een voordeel per woning lijkt niet ideaal want brengt mogelijk een nog grotere prijsdruk op de kleinere woningen, met dito consequenties voor de huurmarkt.

Een derde sociale correctie bestaat er in om voor de **alleenstaande ouders** de woonbonus op korte termijn reeds te verhogen met 50%. Een groot deel van hen zal eerst als koppel een woning gekocht hebben, waarna één van de partners na een scheiding vervolgens in de woning blijft wonen met de kinderen, met een lager gezinsinkomen, en in de huidige situatie ook met een lagere woonbonus. Het woonbudget verandert bij hen nadat de keuze gemaakt is tot eigenaarschap. Dit verklaart mogelijk waarom deze groep eigenaars veel betaalbaarheidsproblemen ondervindt (Heylen en Winters, 2009), terwijl de betaalbaarheid van afbetalende alleenstaanden in het algemeen goed is (zie variant 7 van hoofdstuk 5 bouwstenen). Bij deze laatste kunnen we verwachten dat het veelal de goed verdienende alleenstaanden zijn die een woning kunnen verwerven. Volgens Euromod heeft slechts 25% van de alleenstaande ontleners kinderen ten laste, dus is de budgettaire kost van deze correctie beperkt. Indien men deze regel algemeen toepast, ook voor lopende contracten, verwachten we een meerkost van ongeveer 3%¹³.

(4) De vervanging van de woonbonus voor renovatieleningen door subsidies voor renovatie

Aangezien het fiscaal woonvoordeel begrensd is en dit plafond veelal bereikt is bij het verwerven van de woning, biedt de woonbonus geen bijkomend voordeel voor afbetalende huishoudens indien ze beslissen tot renovatie van de woning. Voor huishoudens die de hypothecaire lening reeds hebben afbetaald -veelal ouder en minder budgettair beperkt- biedt de woonbonus echter wel een groot voordeel. Op basis van de renovatie-activiteiten zien we echter dat de afbetalende huishoudens in grotere mate renoveren zodat sterk kan getwijfeld worden aan de effectiviteit van de woonbonus voor renovatie. In dit scenario wordt de woonbonus voor renovatieleningen daarom vervangen door subsidies. Dit betekent dan ook dat nieuwe leningen enkel bij het verwerven van een woning in aanmerking komen voor de woonbonus (in geval van nieuwbouw of het verwerven van een woning waarbij registratierechten betaald worden).

Ook hier stellen zich budgettaire front- & backloading asymmetrieën die een rol spelen als het beleid verandert van een kost/inkomst die gespreid wordt in de toekomst (voordeel op ritme van hypothecaire afbetaling) naar een kost/inkomst die onmiddellijk verrekend wordt (subsidie). Hoewel (in gunstige economische omstandigheden) de afschaffing van de woonbonus direct ingevoerd wordt, zal het meer dan 10 jaar duren vooraleer het systeem op kruissnelheid komt met een kostenbesparing van ongeveer 400 mio € (zie tabel 5.4). Het lijkt niet optimaal om in tussentijd de renovatiesubsidies te beperken tot de kleine uitgespaarde bedragen (51 mio € in 2015). Deze initiële besparing van 51 mio € dekt met andere woorden niet de kost om een alternatief beleid te voeren, al lijkt deze laatste optie

¹³ Dit is een benadering door 1/4^{de} van de budgettaire kostverhoging volgens de variant voor alleenstaanden door te rekenen.

optimaler. Een mogelijke budgettaire optie kan zijn om de uitbetaling van de subsidies aan de huishoudens tijdelijk, als overgangsmaatregel, te spreiden overheen de tijd.

(5) Vereenvoudiging: het onderbrengen van bouwsparen onder een algemeen stelsel.

In dit scenario wordt alles in één groter stelsel ondergebracht, met enkele opsplitsingen volgens het jaar van aangaan van de lening, zodat de grootte van het voordeel min of meer behouden blijft. We doen een suggestie om het stelsel van bouwsparen aan te passen aan dit van de woonbonus. Uit tabel 4.1 in deel 2 weten we dat de gemiddelde uitgave per persoon voor bouwsparen € 1454,55 (inkomstenjaar 2011) was, wat een gemiddeld voordeel van 665.23€ opleverde. Het wettelijk maximumbedrag bedroeg € 2080 (inkomstenjaar 2011). Dit is hetzelfde bedrag als dit van de woonbonus, maar dan zonder de verhoging van de eerste tien jaar. Merk op dat dit in 2015 de facto het geval is voor alle oude leningen omdat deze aangegaan zijn voor 2005. De benadering kan dan de volgende zijn: in plaats van aan de drie grenzen te voldoen voor bouwsparen, laten we de beperking op basis van de omvang van de lening en van de omvang van het beroepsinkomen vallen. In plaats van de gemiddelde kapitaalaflossing van € 1454 die in aanmerking komt, gaan we daar bovenop zowel afbetalingen van intresten als kapitaal toestaan tegen de maximumgrens van 2080 (welke gemeenschappelijk is met de woonbonus). Dit zou ervoor zorgen dat we nu in een systeem komen dat voordeliger zou zijn voor bouwsparen (2 beperkingen vallen weg, en de interesten mogen mee ingebracht worden). Aangezien dit niet de bedoeling is, laten we daartoe het gemiddeld voordeel voor bouwsparen zakken tot een tarief van 30% (overeenkomstig met dit van lange termijnsparen). 30% van 2080 (maximumgrens) bedraagt 624 euro. Dit bedrag geldt voor koppels. Voor alleenstaanden was het systeem van bouwsparen voordeliger. Opdat zij ongeveer hetzelfde bedrag blijven genieten stellen we 45% voor. Indien we rekenen dat er 15% van de begunstigden alleenstaanden zijn krijgen we zo een bedrag van 660 €¹⁴, wat 5€ meer is dan de 665 € . Aangezien we er bij deze berekening vanuitgaan dat iedereen tegen het maximum van 2080 € zit wat in werkelijkheid niet het geval is, zal dit bedrag echter iets lager liggen. We verwachten met andere woorden dat deze overgang (1) de eenvoud sterk bevordert (en anders de complexe wetgeving nog jaren van kracht blijft), (2) per begunstigde het voordeel minimaal verandert¹⁵, en (3) budgetair neutraal is. Zonder op de details in te gaan lijkt het bepalen van een gemeenschappelijke korf voor de diverse stelsels, net gelijk dit nu bij lange termijnsparen het geval is, interessant. Het maakt het logischer om leningen te kunnen combineren met een gemeenschappelijke maximumgrens, en indien men beslist om leningen in bepaalde jaren of voor andere doeleinden (aankoop, nieuwbouw, eventueel renovatie) anders te bevoordelen kan dit via de aanslagvoet aan te passen. Door het tarief los te koppelen van de marginale aanslagvoet zijn er dus diverse eenvoudige andere toepassingen mogelijk.

Indien we diverse elementen uit dit scenario samenvoegen krijgen we een algemeen fiscaal stelsel waar volgende deelaspecten eenvoudig in ondergebracht worden zoals tabel 5.3 weergeeft. Dit kan verder uitgebreid worden doordat het tarief niet langer afhangt van het marginaal belastingtarief. Zo kan voor nieuwe contracten evengoed geopteerd worden om het tarief te verlagen en het basisbedrag te verhogen. Of men kan voor gebruikers die reeds van een fiscaal voordeel genoten (bvb gedurende

¹⁴ 15% alleenstaanden * 45% * 2080 € + 85% samenwonende personen * 30% * 2080 €

¹⁵ Deze oefening kan in meer detail met Fantasi uitgevoerd worden om na te gaan welke herverdeling dit op huishoudniveau te weegbrengt.

20 jaar) een verlaagd tarief invoeren, zodat zij weliswaar gestimuleerd worden om door te stromen, maar niet langer in even grote mate een voordeel genieten.

Tabel 5.3 Overzicht algemeen stelsel waaronder woonbonus en bouwsparen kan ondergebracht worden

stelsel	doelgroep	tarief	basisbedrag	verhoging
algemeen	Bestaande contracten		Niet-indexering	Niet-indexering
	nieuwe contracten (voorlopig)		Niet-indexering	Niet-indexering
	nieuwe contracten (lange termijn)		afbouw	afbouw
woonbonus	Bestaande contracten	45%	Ja	Ja
	Nieuwe contracten	45%	Ja	Ja
	Voor renovatie	0%	Niet langer via woonbonus	
Bouwsparen	Begunstigde (van koppel)	30%	Ja	nee
	Begunstigde (van alleenstaande)	45%	Ja	nee

Een ander gevolg van dit scenario is dat de eigendomsneutraliteit duidelijk groter is dan in de huidige situatie. In vergelijking met scenario 3 is de eigendomsneutraliteit ongeveer even groot gedurende de eerste 15 jaar, maar wordt ook daarna nog verder richting eigendomsneutraliteit geëvolueerd. Na volledige afbouw van de woonbonus blijft er nog een lichte voorkeurbehandeling van de eigen woning boven de huurwoning. De hervorming van de woonbonus levert op korter termijn volgende budgettaire verschuivingen op, zoals zichtbaar wordt in tabel 5.4. Op lange termijn zijn de besparingen groter. De besparingen zijn minder groot dan in scenario 3. Daarom is er in dit scenario minder budgettaire ruimte voor andere beleidsopties. De kostprijs van de verlaging van de registratierechten is in deze raming nog niet doorgerekend.

Tabel 5.4 Overzicht uitgaven en besparingen scenario 4 ten opzichte van scenario 0 (miljoen EURO)

	uitgave alleenstaande ouders		besparing niet- indexering		"besparing" renovatie		Totaal
2015	€	47	€	20	€	51	€ 24
2016	€	47	€	44	€	99	€ 95
2017	€	47	€	71	€	143	€ 167
2018	€	46	€	100	€	185	€ 239
2019	€	46	€	134	€	223	€ 311
2020	€	45	€	164	€	259	€ 378
2021	€	44	€	194	€	292	€ 441
2022	€	43	€	224	€	322	€ 502
2023	€	43	€	254	€	349	€ 560
2024	€	42	€	284	€	374	€ 617
2025	€	41	€	315	€	389	€ 663
2026	€	41	€	346	€	402	€ 707
2027	€	41	€	377	€	408	€ 744
2028	€	40	€	408	€	413	€ 781
2029	€	40	€	440	€	418	€ 818
2030	€	40	€	473	€	422	€ 855

Bron: eigen simulaties en berekeningen

Toetsingscriterium	Scenario 4: scenario Vereenvoudiging	Evaluatie
1. Beschikbaarheid	De grotere eigendomsneutraliteit heeft tot gevolg dat huishoudens minder in de richting van een eigen woning worden geduwd. Huren wordt een meer aantrekkelijk alternatief dan vandaag het geval is. T.o.v. scenario 1 verwachten we een minder sterk effect. T.o.v. scenario 3 is het effect waarschijnlijk iets groter. Maar het blijft moeilijk te beoordelen. Het prijsdempend effect kan ook tot gevolg hebben dat er minder doorstroming is op de eigendomsmarkt en kan ook een negatieve invloed hebben op nieuwbouw. Maar omdat we hier geen te groot negatief prijseffect verwachten, zal de impact eerder beperkt blijven. Dit beïnvloedt de globale beoordeling bijgevolg niet.	+
2. Betaalbaarheid	De subsidie vervat in de woonbonus wordt langzaam maar zeker volledig afgebouwd.. Het prijsdempend effect blijft beperkt tot 1 procentpunt per jaar, mede dankzij de overgangsregeling. De betaalbaarheid van een eigen woning zal weinig veranderen. Dankzij de middelen die vrij komen, kunnen gerichte initiatieven worden genomen om de betaalbaarheid te verbeteren voor deze groepen die hiermee het meest problemen hebben. Dit effect is minder sterk dan in scenario 3, dat meer budgettaire ruimte biedt voor nieuw beleid. Echter, meer in het bijzonder verbetert de betaalbaarheid voor twee soorten eigenaars verbetert op korte termijn, nl. lagere inkomens en alleenstaande ouders, en op lange termijn die van alleenstaande eigenaars. Als totaal resultaat geven we eenzelfde score als scenario 3.	+
3. Kwaliteit	De eigendomsneutraliteit kan een positief effect hebben op het de kwaliteit van de private huurwoningen. De middelen die vrij komen kunnen mede word ingezet voor specifieke acties of premies die beogen de kwaliteit te verbeteren. We verwachten een grotere effectiviteit van renovatiesubsidies dan van de woonbonus die voor renovatie gebruikt wordt	+
4. Woonzekerheid	Als gevolg van de eigendomsneutraliteit is het mogelijk dat het aandeel eigendomswoningen zal dalen, waardoor de woonzekerheid minder groot wordt. Dit effect zal echter maar zeer geleidelijk optreden. De hervorming voor lopende leningen is zo beperkt dat we geen effect verwachten op de liquiditeit van huishoudens en dus ook niet op de woonzekerheid van eigenaars.	0
5. Voorrang voor de meest woonbehoeftigen	De averechtse herverdeling die het gevolg was van de woonbonus, verdwijnt volledig. De middelen die vrij komen, kunnen specifiek worden gericht op de meest behoeftigen.. Dit leidt tot een meer gunstige beoordeling dan scenario 3.	++
6. Duurzaamheid – energiezuinigheid	Zelfde effect als bij kwaliteit. De vrijgekomen budgetten kunnen worden aangewend voor het stimuleren van energiebesparende investeringen	+
7. Leefbare steden	Als de extra middelen worden ingezet voor sociale huisvesting in de steden, levert dit een bijdrage tot de leefbaarheid van steden. Het mogelijke effect van een verruiming van de private huurmarkt is onduidelijk.	+
8. Een goed werkende arbeidsmarkt	Als het aandeel van de private huurmarkt in de woningmarkt groeit, kan dit een positief effect hebben op de arbeidsmarkt, omdat huurders doorgaans een hogere arbeidsmobiliteit kennen dan eigenaars. Dit effect zal echter maar zeer traag optreden.	+
9. Eenvoud en samenhang van instrumenten	In vergelijking met de huidige situatie verandert er op korte termijn niet veel. Op langere termijn betekent de afschaffing van de woonbonus een vereenvoudiging. Ook het stelsel van bouwsparen wordt vereenvoudigd. Daarmee krijgt dit scenario een meer	+

	positieve beoordeling dan scenario 3, maar de positieve effecten van scenario 1 worden duidelijk hoger ingeschat.	
10. Belastingheffing Allesomvattend	In vergelijking met de huidige situatie verandert er niet veel. Enkel in de registratierechten worden een aantal abbattementen afgeschaft. Daarnaast wordt op termijn het kadastraal inkomen vervangen door een nieuw systeem op basis waarvan het toegerekende huurinkomen geschat kan worden. Dit wordt evenwel enkel gebruikt voor onroerende voorheffing en niet voor de personenbelasting, zoals het geval is in scenario 1.	+
11. Eigendomsneutraal	De meer gelijke behandeling van eigen woningen en huurwoningen resulteert mogelijk in een beter direct rendement op private verhuring en een bijkomend aanbod aan private huurwoningen. Maar zoals al aangegeven bij criterium 1 is het totale effect op het aanbod aan private huurwoningen onduidelijk. Scenario 1 zal op dit vlak grotere effecten hebben. In vergelijking met scenario 3 achten we de kans op positieve effecten van scenario 4 iets groter, omdat het fiscaal voordeel op termijn wordt afgeschaft.	+
12. Belastingneutraal	Het fiscaal voordeel voor de eigen woning verdwijnt op termijn. Daarmee komt de belasting op de eigen woning dichterbij te liggen bij belastingen op andere vormen van vermogen. Als gevolg van de vrijstelling van de eigen woning in de personenbelasting is er echter nog geen sprake van belastingneutraliteit.	+
13. Budgetneutraliteit	Er komt budget vrij: op korte termijn gelijk in tabel 6.2 weergegeven is, op lange termijn meer. T.o.v. ongewijzigd beleid betekent dit scenario dat er geleidelijk aan nieuwe beleidsruimte komt. In 2020 zal dit 378 mio euro zijn, in 2030 855 mio euro.	(0)
14. Beperkte administratieve kosten	Een bijkomende kost voor de overheid is de schatting van de toegerekende huur voor eigenaars. Dit vraagt vooral een eenmalige investering. Eenmaal het systeem op punt staat en mits goede registratie, zullen de administratieve kosten dalen. Verder verandert er niet zo veel. Verder wordt het systeem zeker niet ingewikkelder, en we verwachten geen extra administratieve kosten.	-
15. Vertrouwensbeginsel	Het vertrouwensbeginsel wordt slechts licht geschaad omdat de indexering van de fiscale voordelen voor lopende leningen wordt stopgezet.	0
16. Goed functionerende vastgoedmarkt	Er wordt maximaal ingezet om op korte termijn schokken te vermijden en bestaande fricties af te bouwen. In dit scenario is het prijsdempend effect 1% per jaar over een periode van 25 jaar..	0

5.3 Samenvattende tabel

Toetsingscriterium	Scenario 0	Scenario 1	Scenario 3	Scenario 4
1. Beschikbaarheid	0	+	+	+
2. Betaalbaarheid	0	(0)	+	+
3. Kwaliteit	0	+	+	+
4. Woonzekerheid	0	-	0	0
5. Voorrang voor de meest woonbehoeftigen	0	+	+	++
6. Duurzaamheid – energiezuinigheid	0	+	+	+
7. Leefbare steden	0	(0)	+	+
8. Een goed werkende arbeidsmarkt	0	++	+	+
9. Eenvoud en samenhang van instrumenten	0	++	0	+
10. Belastingheffing allesomvattend	0	++	+	+
11. Eigendomsneutraal	0	++	+	+
12. Belastingneutraal	0	++	+	+
13. Budgettair haalbaar	0	(0)	(0)	(0)
14. Beperkte administratieve kosten	0	--	-	-
15. Vertrouwensbeginsel	0	--	0	0
16. Goed functionerende vastgoedmarkt	0	--	0	0

++ een sterke vooruitgang t.o.v. het nulscenario, + lichte vooruitgang t.o.v. het nulscenario

0 geen vooruitgang t.o.v. het nulscenario, (0) het effect is onduidelijk

- lichte achteruitgang t.o.v. het nulscenario, -- sterke achteruitgang t.o.v. het nulscenario

Deze tabel vergelijkt de vier besproken scenario's.

In de eerste kolom staat het nulscenario, dat staat voor ongewijzigd beleid en om die reden voor alle criteria als score '0' krijgt.

Scenario 1 is een zuiver theoretisch scenario dat gebaseerd is op de aanbevelingen uit de Mirrlees review en de investeringsgoedbenadering als uitgangspunt neemt. Omdat dit scenario vertrekt vanuit een theorie over optimale belastingen, zou men verwachten dat het over de gehele lijn een positieve beoordeling krijgt. Dat dit niet het geval is, heeft voornamelijk te maken met de onmiddellijke en plotse invoering van de hervorming, die een schok teweeg brengt in de woningmarkt. De prijseffecten zijn moeilijk te beoordelen, maar een sterke prijsdaling is niet uitgesloten. In elk geval creëert dit scenario grote onzekerheid voor investeerders, waardoor het tot een daling van de nieuwbouw zal leiden en de doorstroming op de markt zal beperken of misschien zelfs stil leggen (afhankelijk van de grootte van de prijscorrectie). Omdat de hervorming ook de lopende leningen betreft, wordt bovendien het vertrouwensbeginsel geschonden. Een ander negatief punt vormen de hoge administratieve kosten die verbonden zijn aan dergelijke grondige hervorming.

Tegenover de nadelen staan een aantal voordelen. Een van de voornaamste is de eigendomsneutraliteit. In de theoretische situatie van een perfect werkende markt zou het wegwerken van de ongelijke behandeling van huur en eigendom gunstige effecten hebben op de private huurmarkt. In welke mate dit effect ook speelt in de Belgische woningmarkt, die tal van imperfecties vertoont, is onzeker, maar een gunstig effect van dergelijke radicale hervorming lijkt waarschijnlijk. De keerzijde van dit effect is dan weer wel dat er licht wordt ingeboet aan woonzekerheid, vermits eigenaars een grotere woonzekerheid hebben dan private huurders. Verder verwachten we dat dit scenario bijdraagt tot de kwaliteit van de woningvoorraad en tot investeringen in energiezuinigheid. Nog andere positieve punten betreffen de eenvoud en samenhang van de instrumenten, de belastingneutraliteit en het omvattende karakter van de belastingheffing.

Op meerdere punten beschikken we over onvoldoende informatie om alle effecten in te schatten. Zo hebben we bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de budgettaire effecten van de hervorming van bestaande maatregelen (o.a. in de BTW en de inkomstenbelasting), waardoor het onduidelijk blijft of er beleidsmarge is voor nieuwe initiatieven. Dit is wel cruciaal om het globale effect te kunnen inschatten.

Maar nog los hiervan is dit scenario om meerdere redenen erg onrealistisch. Zo heeft het (opnieuw) een herverdeling van middelen tussen de federale en regionale overheid tot gevolg. Het vraagt ook een vergaande afstemming tussen de beide beleidsniveaus. Maar vooral zal dit botsen op zeer veel politieke weerstand. Een systeem dat gedurende vele decennia werd opgebouwd, kan men niet op korte tijd veranderen. Dit zou veel weerstand en onbegrip uitlokken. Dergelijke plotse invoering is absoluut niet aan te raden. Indien dit scenario zeer geleidelijk zou worden ingevoerd, zou het een veel gunstigere beoordeling hebben gekregen.

In scenario 2 wordt geopteerd voor een fundamenteel ander uitgangspunt. De woning wordt niet langer beschouwd als een investeringsgoed, maar als een consumptiegoed. Dit is niet in lijn met de economische theorie, die stelt dat goederen met een lange levensduur inkomsten genereren en dus een investering betekenen. Dit scenario impliceert ook niet noodzakelijk eigendomsneutraliteit.

Omdat de effecten van dit scenario zeer moeilijk te beoordelen zijn, hebben we geen beoordelingstabel ingevuld. We vonden het echter belangrijk dit scenario toch in de lijst op te nemen omdat het op lange termijn een mogelijk oriëntatiepunt vormt.

De scenario's 3 en 4 beogen een meer realistisch perspectief te bieden. Er wordt hierin rekening gehouden met de huidige bevoegdheidsverdeling, waarbij het uitgangspunt is dat deze scenario's enkel beleidswijzigingen aanbrengen voor Vlaamse bevoegdheden. De scenario's zijn zo gekozen dat ze op zoveel mogelijk punten positief scoren.

Als we de twee scenario's vergelijken, krijgt scenario 4 een iets gunstigere beoordeling. De woonbonus wordt in scenario 4 volledig afgebouwd, maar over een lange periode (25 jaar), waarbij voor lopende contracten enkel de indexering van het aftrekbare bedrag wordt afgeschaft. De gunstige beoordeling van dit scenario is in belangrijke mate het gevolg van het nastreven van een grote (hoewel geen volledige) mate van eigendomsneutraliteit, met verwachte positieve effecten op beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid, op de duurzaamheid, op de arbeidsmarkt en de leefbaarheid in de steden. De zeer gunstige beoordeling voor het criterium 'voorrang voor de meest woonbehoeftigen' is vooreerst het gevolg van het afschaffen van de ongelijke behandeling die vervat zat in de woonbonus. Maar daarnaast worden positieve effecten verwacht van de beleidsruimte die deze afschaffing creëert en die toelaat een groot aantal sociale woningen te bouwen, huursubsidies of renovatiepremies toe te kennen, e.a.

Het voornaamste verschilpunt van scenario 4 met scenario 1 is dat de hervorming hier zeer geleidelijk wordt ingevoerd en zo schokeffecten op de woningmarkt worden vermeden. De afbouw wordt verwacht gepaard te gaan met een lichte prijscorrectie. Daardoor zal de doorstroming op de markt hier maar weinig hinder van ondervinden en zal er ook geen grote negatieve invloed zijn op de nieuwbouw. Verder bevat scenario 4 al enkele specifieke sociale correcties en een vereenvoudiging van het bouwsparen. Er blijven veel administratieve kosten van de hervorming, maar in vergelijking met scenario 1 zijn deze kosten lager.

De sociale correcties die al zijn opgenomen in scenario 4 zitten nog niet in scenario 3. Dit scenario laat echter wel ruimte om met de middelen die vrijkomen dergelijke correcties in te voeren. Het voornaamste verschil tussen scenario 3 en scenario 4 is dat in scenario 3 nog een woonbonus blijft bestaan voor nieuwe leningen. Deze woonbonus heeft dezelfde vorm als het lange termijnsparen dat bestaat voor huurwoningen. Het betreft een belastingvermindering aan 30%. De budgettaire ruimte voor nieuw beleid is in scenario 3 zelfs iets hoger dan in scenario 4. De cijfers tonen dat deze beleidsruimte het mogelijk maakt tegen 2026 een sociale woning of huursubsidie toe te kennen aan iedereen die daar behoefte aan heeft.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Parameters van de varianten van de woonbonus

Standaardwaarden parameters

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie	1,50%
Gemiddelde effectieve aanslag voet	41,11%
Ratio maximumbedrag	92%
Looptijdenverdeling	2013 (CKP data)
Start- en stopkansen	Gemiddelde kansen van 2006 tot 2011
Wettelijk Maximum	€ 2.280 (AJ 2015) jaarlijks geïndexeerd
Verhoging eerste 10 jaar	€ 760 (AJ 2015) jaarlijks geïndexeerd
Maximale looptijd	Onbeperkt

Variant 1.1 Woonbonus: regeling voor overdracht van de bevoegdheid

Standaardwaarden

Variant 1.2 Woonbonus: regeling na overdracht van de bevoegdheid

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Gemiddelde effectieve aanslagvoet:	
Lopende contracten	41,11%
Nieuwe contracten	40,35%

Variant 1.3 Woonbonus: belastingvermindering aan 45% voor alle leningen

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Gemiddelde effectieve aanslagvoet:	
Lopende contracten	40,35%
Nieuwe contracten	40,35%

Variant 2.1 Woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, niet-indexering voor nieuwe contracten

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
a) Lopende contracten	1,50%
b) Nieuwe contracten	0%

Variante 2.2 Woonbonus: niet-indexering voor alle leningen

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
a) Lopende contracten	0%
b) Nieuwe contracten	0%

Variante 3. Woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 25 jaar

Afbouw: De nieuwe contracten die starten aan een bepaald wettelijk maximum en verhoging behouden deze voor de gehele looptijd van het hypothecair krediet. (De verhoging is natuurlijk wel beperkt tot 10 jaar)

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	1,50%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015) jaarlijks geïndexeerd
Nieuwe contracten	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Verhoging eerste 10 jaar	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015) jaarlijks geïndexeerd
Nieuwe contracten	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar

Variante 3.2 Woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 25 jaar

Afbouw: idem variant 3.1

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	0%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015)
Nieuwe contracten*	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Verhoging eerste 10 jaar	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015)
Nieuwe contracten*	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar

Variante 3.3 Woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag en gebruiksduur voor starters van nieuwe leningen over 25 jaar

Afbouw: idem variant 3.1

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	0%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Verhoging eerste 10 jaar	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Maximale gebruiksduur	
Lopende contracten	Onbeperkt
Nieuwe contracten	25 jaar (AJ 2015) afbouw over 25 jaar

Variante 3.4 Woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor alle nieuwe leningen over 25 jaar

Afbouw: het wettelijk maximum en de verhoging worden afgebouwd voor ieder contract dat aangegaan is vanaf 2014. Men behoudt het bedrag dus niet zoals in variant 3.2.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	0%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum:	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015)
Nieuwe contracten*	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015)
Nieuwe contracten*	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar

Variant 3.5 Woonbonus: afbouw maximumbedrag voor alle leningen over 25 jaar

Afbouw: Het wettelijk maximum en de verhoging worden voor iedere gebruiker van de woonbonus afgebouwd.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	0%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum:	
Lopende contracten*	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Nieuwe contracten*	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende contracten*	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar
Nieuwe contracten*	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 25 jaar

Variant 3.6 Woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 20 jaar

Afbouw: zie variant 3.1.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	0%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum:	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 20 jaar
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 20 jaar

Variant 3.7 Woonbonus: afschaffing indexatie voor lopende contracten, afbouw maximumbedrag voor starters van nieuwe leningen over 15 jaar

Afbouw: zie variant 3.1.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Indexatie:	
Lopende contracten	0%
Nieuwe contracten	0%
Wettelijk maximum:	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	€ 2.280 (AJ 2015) afbouw over 15 jaar
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	€ 760 (AJ 2015) afbouw over 15 jaar
Maximale gebruiksduur	Onbeperkt

Variant 4.1 Woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, belastingvermindering aan 30% voor nieuwe leningen

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Gemiddelde effectieve aanslagvoet:	
Lopende contracten	41,11%
Nieuwe contracten	28,42%

Variant 4.2 Woonbonus: belastingvermindering aan 30% voor alle leningen

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Gemiddelde effectieve aanslagvoet:	
Lopende contracten	28,42%
Nieuwe contracten	28,42%

Variant 6.1 Woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, afbouw volgens inkomen voor nieuwe leningen

De afbouw van het voordeel volgens het inkomen van de gebruiker kwam de facto neer op een daling van de effectieve gemiddelde aanslagvoet van 41,11% naar 16,22%. Dit is berekend op basis van EUROMOD waarbij gebruik wordt gemaakt van de SILC-data.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Gemiddelde effectieve aanslagvoet:	
Lopende contracten	41,11%
Nieuwe contracten	16,22%

Variant 6.2 Woonbonus: afbouw volgens inkomen voor alle leningen

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Gemiddelde effectieve aanslagvoet:	
Lopende contracten	16,22%
Nieuwe contracten	16,22%

Variant 7.1 Woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, voor nieuwe leningen woonbonus voor alleenstaanden optrekken tot niveau van koppels

Het percentage enkele ontleners, personen die in hun eentje een hypothecair krediet aangaan, bedraagt 25% in de SILC-data. We gaan er hier dus vanuit dat 14,3%¹⁶ van alle gebruikers van de woonbonus feitelijk¹⁷ alleenstaanden zijn en dat dit percentage constant blijft in de tijd. Voor 14,3% van de gebruikers wordt het wettelijk maximum en de verhoging dus verdubbeld.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Wettelijk maximum:	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015) per belastingplichtige
Nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 2.280 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 4.560 (AJ 2015) per belastingplichtige*
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015)
Nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 760 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 1.520 (AJ 2015) per belastingplichtige*

*De verdubbeling voor alleenstaanden treedt pas in werking vanaf AJ 2016

Variant 7.2 Woonbonus: voor alle leningen woonbonus voor alleenstaanden optrekken tot niveau van koppels

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Wettelijk maximum:	
Lopende en nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 2.280 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 4.560 (AJ 2015) per belastingplichtige*
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende en nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 760 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 1.520 (AJ 2015) per belastingplichtige*

*De verdubbeling voor alleenstaanden treedt pas in werking vanaf AJ 2016

¹⁶ 25% van de huishoudens zijn enkele ontleners of feitelijke alleenstaanden: $25\% / (25\% + 2 * (75\%)) = 14,3\%$ op persoonsniveau

¹⁷ Het is niet omdat men geen gemeenschappelijke aangifte doet dat men in de realiteit een alleenstaande is.

Variant 8.1 Woonbonus: behoud huidige regeling voor lopende contracten, afbouwen koppels tot niveau van alleenstaanden voor nieuwe leningen

Voor 85,7%¹⁸ van de gebruikers van de woonbonus wordt het wettelijk maximum en de verhoging gehalveerd.

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Wettelijk maximum:	
Lopende contracten	€ 2.280 (AJ 2015) per belastingplichtige
Nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 2.280 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 1.140 (AJ 2015) per belastingplichtige*
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende contracten	€ 760 (AJ 2015) per belastingplichtige
Nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 760 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 380 (AJ 2015) per belastingplichtige*

*De halvering voor koppels treedt pas in werking vanaf AJ 2016

Variant 8.2 Woonbonus: afbouwen koppels tot niveau van alleenstaanden voor alle leningen

Variabele/parameter	Veronderstelde waarde
Wettelijk maximum:	
Lopende en nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 2.280 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 1.140 (AJ 2015) per belastingplichtige*
Verhoging (eerste 10 jaar):	
Lopende en nieuwe contracten	
Alleenstaanden	€ 760 (AJ 2015) per belastingplichtige
Koppels	€ 380 (AJ 2015) per belastingplichtige*

*De halvering voor koppels treedt pas in werking vanaf AJ 2016

¹⁸ 100% - 14,3% feitelijk alleenstaanden = 85,7% feitelijke koppels

Bibliografie

Algoed, K. en Van den Bossche W. (2013), De hervorming van de Bijzondere Financieringswet: wat zijn de gevolgen voor de houdbaarheid van de federale en gewestelijke overheidsfinanciën?, Federale Overheidsdienst België, Documentatieblad, 73e jaargang, nr.2, 2e kwartaal 2013, p.205-236.

Voorstel van Bijzondere Wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Parl. St.*, Kamer 2013-2014, documenten 53 2974/005, 53 2974/10 en 53 2974/12.

Wetsontwerp tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ingevolge de invoering van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting als bedoeld in titel iii/1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, tot wijziging van de regels op het stuk van de belasting van niet-inwoners en tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer 2013-2014, document 53 3427/008.

Bircan T., Hooghe M. & Kayaoglu A., Inkomensongelijkheid, migratiepatronen en sociale ongelijkheid in Vlaanderen. Vanderleyden L., Callens M. & Noppe, J. (ed.), De sociale staat van Vlaanderen 2009, Studiedienst Vlaamse Regering, p. 363-380.

Deschamps L. (1997), Het sociale-huisvestingsbeleid vanaf WOII tot heden. Van missie tot resultaten: de basisgegevens, in Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (ed.), Bouwstenen van sociaal woonbeleid, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, Brussel, p. 21-82.

Delbeke B., Verbeeck G. & Oosterlynck S. (2013), Aanpak van energiearmoede via energie-efficiëntie: mogelijkheden en beperkingen, Callens M., Noppe J. & Vanderleyden L., De sociale staat van Vlaanderen 2009, Studiedienst Vlaamse Regering, p. 177-226.

Di Rupo, E. (2011), Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming, http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

Dol K., van der Heyden H. & Oxley M. (2010), Crisis and policy interventions in Western European housing markets: do specific housing systems reduce the impact of the crisis? Comparative housing research: approaches and policy challenges in a new international era, Delft University of Technology, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft, The Netherlands, March 24-25,

ECB (2003), Structural factors in the EU housing markets, ECB, Frankfurt am Main.

EES- HIVA (KULeuven), Sint Lucas Hoogeschool, LEMA (ULg) & IPSOS (2014), Onderzoek van de private huisvestingmarkt in België in het kader van de Diversiteitsbarometer. Executive summary

<http://www.diversiteit.be/discriminatie-op-de-belgische-huisvestingsmarkt-voor-het-eerst-een-volledig-beeld>)

Goossens, L. (1982), Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van het wonen. KULeuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, Leuven.

Heylen K. & Haffner M. (2012), A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? , *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28, pp. 547-565.

Heylen K. (2014), *Grote Woononderzoek 2013. Eigendomsstatuut, woonuitgaven en betaalbaarheid. Voorlopige resultaten*. Steunpunt Wonen.

Heylen, K., Haffner, M. (2013). The Effect of Housing Expenses and Subsidies on the Income Distribution in Flanders and the Netherlands. *Housing Studies*, 27(8), 1142-1161.

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

Heylen K. & Winters S. (2014), *Eerste resultaten GWO2013 bevestigen zwakke positie van de private huurmarkt*. Perstekst 18 maart 2014, Steunpunt Wonen, Leuven.

Hoge Raad van Financiën, afdeling Fiscaliteit en parafiscaliteit (2002), Advies over de aftrekken bij de personenbelasting. Hoge Raad van Financiën, Brussel.

Hubeau B. & Vande Lanotte J. (1988). Het concept woonzekerheid en elementen voor een woonzekerheidsvriendelijk huur- en huisvestingsbeleid. In: Hubeau, B. & Vande Lanotte, J. (red.). Wonen in (on)zekerheid. De woonzekerheid in het huur- en huisvestingsbeleid. Tegenspraak Cahier 6, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 1-18.

Indicator (2010), Laat de fiscus maximaal uw woning mee afbetalen, p156.

Isebaert D. (2013), Housing tenure and geographical mobility in Belgium, Working Paper, October, No. 855, Universiteit van Gent.

Le Roy M., Debusschere E., Heylen K., Vandorpe L. & Vandekerckhove B. (2008), Onderzoek naar woningmarktsegmenten, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven, 177 p.

Mirrlees J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bond S., Chote R., Gammie M., Johnson P., Myles G. & Poterba J. (2011), *Tax by Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford.

Ryckewaert M. & Landuydt K. (2009), "Case study Gent – Oudenaarde Deel B. Woningkwaliteitsverbetering en buurtverandering in Gent-Centrum. De buurt 'Tweeporten", 128 p.

Ryckewaert M., De Decker P., Winters S., Vandekerckhove B., Vastmans F., Elsinga M. & Heylen K. (2011), Een woonmodel in transitie. Toekomstverkenning van het Vlaamse wonen, Garant, Antwerpen – Apeldoorn.

Ryckewaert M. & Vastmans F. (2011), Onderzoeks- en vormingsopdracht “Vastgoedprijzen en woningaanbod in de centrumsteden”. Deel 3: conclusies en aanbevelingen, KU Leuven, Leuven.

S.n. (2013), Groenboek zesde staats hervorming, Deel 5: woonbeleid.

Storms B. & K. Van den Bosch (eds.) (2009), Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen, Acco Leuven/Den Haag.

Studiedienst Vlaams Regering (2013), Pact2020 – Meting kernindicatoren 2013, Studiedienst Vlaamse Regering, Brussel.

Van den Broeck K. & Heylen K. (te verschijnen), Discriminatie en selectie op de private huurmarkt in België. HIVA – KU Leuven, Leuven.

Vastmans F., Buyst E., Helgers R. & Damen S. (2014), Woningprijzen: betaalbaarheid, evenwichten en indices. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijsdeterminant, Steunpunt Wonen, Leuven.

Vastmans F., Helgers R., Hendrickx K. & Buyst E. (2014 b), Fiscale inkomensstatistieken als bron van woningmarktonderzoek, Steunpunt Wonen, Leuven, 77 p.

Vlaamse Woonraad (2010), Naar een beleid ter ondersteuning van de private huurmarkt. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad. Vlaamse Woonraad, Brussel.

Vlaamse Woonraad (2011), Wonen en armoede. Aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting. Advies 2011/04, Vlaamse Woonraad, Brussel.

Vlaamse Woonraad (2012a), Advies over de regionalisering van de woonbonus. Advies 2012/12, Vlaamse Woonraad, Brussel.

Vlaamse woonraad (2012b), Ruimte en wonen. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad. Advies 2012/11. Vlaamse Woonraad, Brussel.

Vlaamse Woonraad (2014), Naar een versterkt recht op wonen? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad en pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris, Vlaamse Woonraad, Brussel.

Winters S. (2013), Wat is er mis met huren? Bank- en Financiewezenen, 2013/6, p. 480-488.

Winters S., Buyst E., Elsinga M., Heylen K., Le Roy M., Tratsaert K., Vandekerckhove B., Vastmans F. & Verbeeck G. (2013), Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid, Steunpunt Wonen, Leuven, 74 p.

Winters S. & De Decker P. (2009), Wonen in Vlaanderen in internationaal perspectief, in Vanderleyden L., Callens M. & Noppe, J. (ed.), De sociale staat van Vlaanderen 2009, Studiedienst Vlaamse Regering, p. 217-258.

Winters S. & Elsinga M. (2011), Wonen in Vlaanderen in internationaal perspectief. Noppe J. Vanderleyden L. & Callens M. (ed.), De sociale staat van Vlaanderen 2011, Studiedienst Vlaamse Regering, p. 199-234.

Winters S., Elsinga M., Haffner M., Heylen K., Tratsaert K., Van Daalen G. & Van Damme B. (2007), Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel. Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid, Brussel, 240 p.

Winters S. & Van Damme B. (2004), Op zoek naar eigendom. De resultaten van twee HIVA-onderzoeken naar overheidssteun voor eigenaars van woningen samengevat, in Wonen Onderzocht 2000-2004, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 155-176.